

**Opsporen onder dekmantel**



**282**

Onderzoek en beleid

# **Opsporen onder dekmantel**

Regulering, uitvoering en resultaten van undercovertrajecten

**E.W. Kruisbergen**

**D. de Jong**

**m.m.v.**

**R.F. Kouwenberg**

---

## Onderzoek en beleid

De reeks Onderzoek en beleid omvat de rapporten van onderzoek dat door en in opdracht van het WODC is verricht.

Opname in de reeks betekent niet dat de inhoud van de rapporten het standpunt van de Minister van Justitie weergeeft.

---

Exemplaren van dit rapport kunnen worden besteld bij het distributiecentrum van Boom Juridische uitgevers:

Boom distributiecentrum te Meppel

Tel. 0522-23 75 55

Fax 0522-25 38 64

E-mail [budh@boomdistributiecentrum.nl](mailto:budh@boomdistributiecentrum.nl)

Voor ambtenaren van het Ministerie van Justitie is een beperkt aantal gratis exemplaren beschikbaar.

Deze kunnen worden besteld bij:

Bibliotheek WODC

Postbus 20301, 2500 EH Den Haag

Deze gratis levering geldt echter slechts zolang de voorraad strekt.

De integrale tekst van de WODC-rapporten is gratis te downloaden van [www.wodc.nl](http://www.wodc.nl).

Op [www.wodc.nl](http://www.wodc.nl) is ook nadere informatie te vinden over andere WODC-publicaties.

© 2010 WODC

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

*Voor zover het maken van reprografische veeleelvoudingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprerecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.reprerecht.nl](http://www.reprerecht.nl)). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro)).*

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

ISBN 978-90-8974-250-6

NUR 820

# Voorwoord

Bij de opsporing van misdrijven staan de politie verschillende instrumenten ter beschikking. De voorliggende studie geeft een beeld van de regulering en toepassing van een specifiek soort opsporingsinstrument: *undercovertrajecten*. Undercovertrajecten onderscheiden zich van de meeste andere opsporingsmiddelen vanwege de elementen van verborgenheid en misleiding jegens de personen tegen wie ze worden ingezet. Deze kenmerken brengen bepaalde mogelijkheden voor de opsporing met zich mee maar ook potentiële risico's. Het is daarom van belang om inzicht te hebben in de uitvoeringspraktijk van dit opsporingsinstrument. Dit rapport biedt dat inzicht. Op basis van de analyse van een groot aantal bronnen, onder meer de wet- en regelgeving, jurisprudentie, tientallen opsporingsonderzoeken waarin een undercovertraject is ingezet en interviews met betrokkenen binnen het Openbaar Ministerie (OM) en de politie, ontstaat een uniek overzicht van de regulering, uitvoering, resultaten en risico's van dit middel.

Een onderzoek als dit komt niet tot stand zonder de medewerking en inzet van anderen dan alleen de auteurs. Op deze plaats gaat dank uit naar alle personen bij het OM en de politie die door het meewerken aan interviews, het verlenen van toegang tot opsporingsdossiers of het verstrekken van andere informatie hebben bijgedragen aan het onderzoek. Verder is dank verschuldigd voor de ideeën en kritische opmerkingen van de voorzitter en de leden van de begeleidingscommissie (zie bijlage 1). Roelof Jan Bokhorst, onderzoeker bij het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), wil ik bedanken voor het herhaaldelijk beantwoorden van vragen en geven van uitleg op juridisch terrein. Edward Kleemans en Carolien Klein Haarhuis, beiden collega bij het WODC, bedank ik ten slotte voor het kritisch doorlezen van het rapport.

Prof. dr. Frans Leeuw  
Directeur WODC



# Inhoud

<b>Gebruikte afkortingen</b>	<b>11</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>13</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>27</b>
1.1 Undercovertrajecten	27
1.2 Aanleiding en probleemstelling van het onderzoek	29
1.2.1 Afbakening	30
1.3 Opzet van het onderzoek	31
1.3.1 Dataverzameling	31
1.3.2 Terminologie	34
1.3.3 Leeswijzer	36
<b>2 De regulering van undercovertrajecten in Nederland</b>	<b>37</b>
2.1 Inleiding	37
2.2 Wat voorafging: de IRT-affaire	37
2.2.1 De Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden	39
2.2.2 Gevolgen van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden	41
2.3 De Wet Bijzondere Opsporingsbevoegdheden	41
2.3.1 Uitgangspunten	41
2.3.2 Bijzondere opsporingsbevoegdheden, het doorlaatverbod en invoering van een nieuw opsporingsbegrip	42
2.3.3 Het gezag over de opsporing	44
2.3.4 Transparantie en verantwoording	44
2.4 Undercoverbevoegdheden	45
2.4.1 De drie undercoverbevoegdheden	45
2.4.2 Lokmiddelen	48
2.4.3 Voorwaarden voor inzet van undercoverbevoegdheden	48
2.4.4 Uitvoerende organisatie	52
2.4.5 Inzet burgers	53
2.4.6 Procedurele voorschriften	54
2.4.7 Transparantie en verantwoording	55
2.5 Regelgeving	55
2.6 Jurisprudentie	56
2.6.1 Rechtmatigheid van undercovertrajecten in het algemeen	57
2.6.2 Instigatieverbod	58
2.6.3 Proportionaliteit en subsidiariteit	69
2.6.4 Recht op een eerlijk proces (artikel 6 EVRM) en bescherming persoonlijke levenssfeer (artikel 8 EVRM)	72
2.6.5 Overige gronden	73
2.7 Recapitulatie	80

<b>3</b>	<b>De regulering van undercovertrajecten in het buitenland</b>	<b>87</b>
3.1	Inleiding	87
3.2	België	88
3.3	Duitsland	97
3.4	Engeland en Wales	103
3.5	Verenigde Staten	110
3.6	Rechtsvergelijkend perspectief	120
<b>4</b>	<b>Inzet van undercovertrajecten in de opsporingspraktijk: een eerste beeld</b>	<b>125</b>
4.1	Inleiding	125
4.2	Inzet van undercovertrajecten: beschrijving van de uitvoeringsstructuur en een eerste cijfermatig overzicht	125
4.2.1	De uitvoeringsstructuur: politie, OM en inschakeling van burgers	125
4.2.2	Een eerste cijfermatig overzicht: hoe vaak worden undercovertrajecten ingezet?	132
4.3	De keuze voor een undercovertraject	137
4.3.1	Inschatting haalbaarheid en toetsing van voorgenomen undercoverbevoegdheden	137
4.3.2	Waarom en wanneer wordt een undercovertraject ingezet?	142
4.4	De voorbereiding en start van undercovertrajecten	154
4.4.1	De voorbereiding	154
4.4.2	De daadwerkelijke start	158
4.5	De uitvoering van undercovertrajecten	160
4.5.1	Contact leggen met het subject	161
4.5.2	Kenmerken van de contacten tussen de undercoveragent en het subject	163
4.5.3	Wisselwerking met andere opsporingsinstrumenten	165
4.5.4	Aansturing van het undercovertraject	166
<b>5</b>	<b>Inzet van undercovertrajecten in de opsporingspraktijk: resultaten, effecten en risico's</b>	<b>171</b>
5.1	Inleiding	171
5.2	Een beeld uit de literatuur	173
5.3	De resultaten van undercovertrajecten en hun bijdrage aan opsporing en berechting	180
5.3.1	Toelichting	180
5.3.2	Samenvattend overzicht	183
5.3.3	Stelselmatige informatie-inwinning en pseudo-koop/-dienstverlening	188
5.3.4	Infiltratie	196
5.3.5	Recapitulatie en beschouwing	207
5.4	Het wettelijk kader toegepast in de praktijk	217
5.4.1	Het onderscheid tussen de drie undercoverbevoegdheden	217



5.4.2	Het doorlaatverbod	219
5.4.3	Transparantie	221
5.4.4	Ervaren beperkingen van het wettelijk kader	224
5.4.5	Hoe reageren verdediging en rechtscollege op het undercovertraject?	225
5.5	Risico's van het werken onder dekmantel	227
5.5.1	Een beeld uit de literatuur	228
5.5.2	De Nederlandse opsporingspraktijk	235
<b>6</b>	<b>Slotbeschouwing</b>	<b>239</b>
6.1	Inleiding	239
6.2	Uitvoering, resultaten, effecten en risico's van undercovertrajecten: recapitulatie en beschouwing	241
6.2.1	Omvang en achtergrond van inzet van undercovertrajecten	241
6.2.2	Resultaten van undercovertrajecten en hun bijdrage aan opsporing en berechting	243
6.2.3	Onvoorspelbaarheid als 'wezenskenmerk' van undercovertrajecten	250
6.2.4	Risico's van het werken onder dekmantel	252
6.3	Factoren van invloed op uitvoering en resultaten van undercovertrajecten	253
6.3.1	Juridisch kader	255
6.3.2	De criminele context	259
6.3.3	De opsporing	266
6.3.4	De omgeving	273
6.4	De reorganisatie van de infiltratieteams: de nieuwe unit Werken Onder Dekmantel	274
6.5	Tot slot: undercovertrajecten als instrument in de opsporing	274
	<b>Summary</b>	<b>279</b>
	<b>Literatuur</b>	<b>293</b>
	<b>Bijlage 1 Samenstelling begeleidingscommissie</b>	<b>303</b>
	<b>Bijlage 2 Afgenomen face-to-face interviews</b>	<b>304</b>
	<b>Bijlage 3 Gebruikte checklist dossieronderzoek</b>	<b>305</b>
	<b>Bijlage 4 Gebruikte checklist interviews</b>	<b>314</b>



# Gebruikte afkortingen

ACPO	Associations of Chief Police Officers (Engeland en Wales)
BOM-Wet	Wet Bijzondere Opsporingsmethoden en enige andere onderzoeksmethoden (België)
CIE	Criminele Inlichtingen Eenheid
CHIS	Covert Human Intelligence Sources (Engeland en Wales)
CoP	Code of Practice (Engeland en Wales)
College van PG's	College van procureurs-generaal
CTC	Centrale toetsingscommissie
DSRT	Dienst Specialistische Recherche Toepassingen
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden
IF	infiltratie
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
HOvJ	hoofdofficier van justitie
KLDP	Korps landelijke politiediensten
LIT	landelijk infiltratieteam
LJN	Landelijk Jurisprudentie Nummer
NPA	Nederlandse Politieacademie
OM	Openbaar Ministerie
OvJ	officier van justitie
PdK	Procureur des Konings (België)
PDV	pseudo-dienstverlening
PEO	Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden
PK	pseudo-koop
PIT	politieel infiltratieteam
RIPA	Regulation of Investigatory Powers Act 2000 (Engeland en Wales)
SI	stelselmatig inwinnen van informatie
SOCA	Serious Organised Crime Agency (Engeland en Wales)
Sr	Wetboek van Strafrecht
SSR	Studiecentrum Rechtspleging
Sv	Wetboek van Strafvordering
VS	Verenigde Staten
Wet BOB	Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden
WOD	(unit) Werken Onder Dekmantel
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
ZaaksOvJ	zaaksofficier



# Samenvatting

## Het onderzoek: achtergrond, onderzoeksvragen en gegevensverzameling

### *Achtergrond*

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

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

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

### *Onderzoeksvragen*

Het onderzoek is verricht vanuit de volgende probleemstelling:

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

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

### *Gegevensverzameling*

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

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

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

### **De regulering van undercovertrajecten in vergelijkend perspectief**

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

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

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

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

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

### **De inzet van undercovertrajecten**

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

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

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

### **Resultaten van undercovertrajecten en hun bijdrage aan opsporing en berechting**

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

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

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



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

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

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

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

### **Risico's van het werken onder dekmantel**

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

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

### **Factoren van invloed op uitvoering en resultaten van undercovertrajecten**

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

#### *Juridisch kader*

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

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

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

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

### *De criminele context*

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

#### *Kenmerken van de verdachten*

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

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

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

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

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

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

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

#### *Onvoorspelbaarheid als 'wezenskenmerk' van undercovertrajecten*

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

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

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

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

#### *Kenmerken van het misdrijf*

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

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

## *De opsporing*

### *Aansturing van opsporingsonderzoeken*

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

### *Wisselwerking tussen undercovertraject en opsporingsteam*

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

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

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

#### *Lerend vermogen van de organisatie*

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

#### *Selectie, begeleiding en beveiliging van undercoveragenten*

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

#### *Moment van aanmelding van een zaak bij het infiltratieteam*

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

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

*Kennis van, ervaring met en houding ten opzichte van undercovertrajecten*

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

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

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

*De omgeving*

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

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



### **Reorganisatie van de infiltratieteams: de nieuwe unit Werken Onder Dekmantel**

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

### **Tot slot: undercovertrajecten als instrument in de opsporing**

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

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



# 1 Inleiding

## 1.1 Undercovertrajecten

Undercovertrajecten onderscheiden zich van de meeste andere opsporingsinstrumenten vanwege hun verborgen en misleidende karakter. Het verborgen dan wel openlijk zichtbare politiekarakter en de aan- dan wel afwezigheid van misleiding zijn twee dimensies aan de hand waarvan Gary Marx, in het standaardwerk *Undercover: police surveillance in America*, onderscheid aanbrengt tussen verschillende politieactiviteiten (Marx, 1988: 11-13). Op basis van deze twee dimensies verdeelt hij politieactiviteiten in vier categorieën. *Openlijke en niet-misleidende* politieactiviteiten zijn bijvoorbeeld ondervraging van getuigen of verdachten, huiszoekingen en aanhoudingen die worden verricht door zichzelf als zodanig kenbaar makende opsporingsambtenaren. Dergelijke handelingen zijn openlijk herkenbaar als politieactiviteit en de betreffende burgers worden in beginsel niet ‘op een verkeerd been’ gezet – ze worden dus niet misleid. Voorbeelden van *openlijke en misleidende* politiehandelingen zijn zichtbaar geplaatste camera’s in het verkeer waarin geen film of geheugenkaart aanwezig is of misleidende verhoortechnieken. Een telefoontap, een verborgen camera en het fysiek volgen van een verdachte zijn voorbeelden van *verborgen en niet-misleidende* politieactiviteiten. De personen die bij die middelen het onderwerp zijn van de politieaandacht zijn daarvan niet op de hoogte, en dus zijn het ‘verborgen’ middelen, maar op hen wordt door de betreffende handelingen geen misleidende invloed uitgeoefend. Undercovertrajecten ten slotte, maar ook zogenoemde lokmiddelen, behoren dus tot de *verborgen en misleidende* opsporingsinstrumenten. In een undercovertraject treedt een opsporingsambtenaar zonder zich als opsporingsambtenaar kenbaar te maken in contact met één of meerdere personen met als doel om informatie of bewijs over/tegen hen of andere personen te verzamelen. De opsporingsambtenaar, een undercoveragent, opereert daarbij vanuit een bepaalde dekmantel en speelt een rol, bijvoorbeeld die van ‘collega-crimineel’. De persoon waarop het undercovertraject zich richt, wordt dus misleid. Een lokmiddel is een meer passieve vorm van verborgen en misleidend politieoptreden.<sup>1</sup>

Het Nederlandse Wetboek van Strafvordering benoemt drie undercoverbevoegdheden (zie paragraaf 2.4.1). Ten eerste is er het stelselmatig inwinnen van informatie (SI). Bij de toepassing van SI door de politie wint een undercoveragent stelselmatig informatie in over een verdachte. Hij kan

<sup>1</sup> Lokmiddelen bestaan uit personen of voorwerpen die in stelling worden gebracht en die bepaald crimineel handelen kunnen ‘lokken’, bijvoorbeeld de lokagente die zich in een gebied begeeft waar veel aanradingen plaatsvinden of de lokvrachtwagen die in een omgeving wordt geplaatst waar veel ladingdiefstallen zijn gepleegd. Lokmiddelen vallen niet onder de undercoverbevoegdheden en zijn in het Wetboek van Strafvordering niet expliciet geregeld (zie paragraaf 2.4.2). De omschrijvingen van undercovertrajecten en lokmiddelen zijn niet van Marx afkomstig maar van onszelf (auteurs). Marx schaaft zowel hetgeen wij onder undercovertrajecten verstaan, dat wil zeggen actief undercover politieoptreden, als zuiver passieve lokmiddelen, onder undercovermethoden.

dat bijvoorbeeld doen door een uitgaansgelegenheid waar de verdachte regelmatig komt te bezoeken om daar informatie te verzamelen. Bij de toepassing van SI heeft de undercoveragent in vergelijking met de andere twee undercoverbevoegdheden een vrij passieve rol; hij vormt geen onderdeel van een groep van personen waarbinnen misdrijven worden gepleegd of beraamd en hij pleegt ook anderszins geen misdrijven. De pseudo-koop en -dienstverlening (PK/PDV) is de tweede undercoverbevoegdheid. Hierbij koopt een undercoveragent – doorgaans illegale – goederen van een verdachte of verleent hij – eveneens vaak illegale – diensten aan die verdachte. Het gaat dan bijvoorbeeld om respectievelijk het kopen van drugs of het verhuren van een loods ten behoeve van de productie van drugs. De derde undercoverbevoegdheid die het Wetboek van Strafvordering onderscheidt is de infiltratie (IF). Bij IF neemt een undercoveragent deel of verleent hij medewerking aan een groep van personen waarbinnen misdrijven worden beraamd of gepleegd. De uitvoering van undercovertrajecten gebeurt binnen de politie doorgaans door een gespecialiseerd infiltratieteam.

De elementen van verborgenheid en misleiding die undercovertrajecten als opsporingsinstrument kenmerken, brengen zowel specifieke mogelijkheden voor de opsporing als ook potentiële risico's met zich mee. Vanuit het directe contact dat de undercoveragent met een verdachte heeft, kan in bepaalde gevallen sneller of een meer waardevolle informatiepositie worden verkregen dan met openlijk en/of niet-misleidend politieoptreden. Wanneer bijvoorbeeld een undercoveragent in een onderzoek naar drugs-handel zijn rol als drugshandelaar goed weet te spelen en hij een goed contact weet op te bouwen met de echte drugscriminelen, zal dat traject misschien kunnen uitmonden in een aankoop door de undercoveragent bij de verdachten – een PK – van verdovende middelen. Het voordeel van zo'n 'criminele' transactie tussen de undercoveragent en de verdachten is dat er direct en in beginsel overtuigend bewijs wordt verkregen voor het feit dat de betreffende verdachten in drugs handelen. Er kleven echter ook potentiële risico's aan deze opsporingsmethode. Zo zou het undercover optreden ten koste kunnen gaan van de integriteit van politiefunctionarissen en van de opsporing. Vooral wanneer een opsporingsambtenaar lang onder dekmantel opereert, zou het gevaar bestaan dat hij wordt 'besmet' door het criminele milieu (*Kamerstukken II 1996/97*, 25 403, nr. 3, p. 29; Marx, 1988: 162-163; Van Oss 1994: 114; Buruma, 2001: 65; Sietsma, 1986: 318-319). Verder kan de fysieke veiligheid van de undercoveragent en zijn omgeving in gevaar komen wanneer de 'doelgroep' op de hoogte raakt van zijn ware identiteit (*Kamerstukken II 1996/97*, 25 403, nr. 3, p. 29; Buruma, 2001: 65; Sietsma, 1986: 318-319). Daarnaast zou het opereren in een undercovertraject tot psychische problematiek kunnen leiden (Macleod, 1995: 243; Girodo et al., 2002; Miller, 2006: 11; Van Oss, 1994: 100).

## 1.2 Aanleiding en probleemstelling van het onderzoek

Onder andere vanwege de risico's en de mogelijke inbreuken op de persoonlijke levenssfeer die met de inzet van undercovertrajecten gepaard kunnen gaan, heeft de wetgever undercovertrajecten expliciet in het Wetboek van Strafvordering geregeld (zie paragraaf 2.4.1). Deze regeling is tot stand gekomen via de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden (Wet BOB), die in 2000 van kracht is geworden.

Vanwege de specifieke mogelijkheden en potentiële risico's van undercovertrajecten alsmede vanwege het feit dat er sprake is van relatief nieuwe wetgeving, is het van belang inzicht te hebben in de uitvoeringspraktijk en resultaten van dit type opsporingsinstrument. Het doel van dit onderzoek is dat inzicht te bieden. Het onderzoek reikt echter verder dan alleen de uitvoering en resultaten van undercovertrajecten; het biedt tevens een bestudering van de Nederlandse jurisprudentie en een rechtsvergelijkende verkenning van de regulering van undercovertrajecten in een aantal buitenland. De waarde daarvan wordt hieronder toegelicht.

### *Probleemstelling*

De probleemstelling van dit onderzoek is:

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

### *Onderzoeksvragen*

De probleemstelling valt uiteen in twee onderzoeksvragen.

- 1 Aard van de werkzaamheden van de infiltratieteams  
 Welke undercoverbevoegdheden worden uitgevoerd door de infiltratieteams? Ten behoeve van welke onderdelen van de politieorganisatie en andere (opsporings)instanties vinden deze plaats?  
 Hoe vaak worden de onderscheiden undercoverbevoegdheden uitgevoerd dan wel worden de mogelijkheden van de inzet van een politieel infiltratieteam daartoe overwogen en onderzocht?  
 Zijn er andere opsporingsactiviteiten waarbij infiltratieteams betrokken worden?
- 2 De rol van infiltratieteams bij de opsporing  
 Welke factoren en verwachtingen zijn van invloed op de keuze een politieel infiltratieteam bij de opsporing van strafbare feiten te betrekken?  
 Welke opsporingsdoelen worden beoogd met de inschakeling van een infiltratieteam?  
 Welke bijdrage leveren infiltratieteams aan de opsporing, in termen van oplossing, opheldering of voorkoming van strafbare feiten?

Waaruit bestaat deze bijdrage (bijvoorbeeld bewijs of sturing van het opsporingsonderzoek)?

Hoe verhouden deze bijdragen zich tot de beoogde oorspronkelijke doelstellingen en verwachtingen ten aanzien van de inzet van een infiltratieteam?

Kunnen conclusies getrokken worden met betrekking tot succes- en faalfactoren?

De operationalisering – de uitwerking – van belangrijke begrippen uit de probleemstelling en onderzoeksvragen, zoals ‘bijdrage aan de opsporing’, komt aan bod in de hoofdstukken waarin de onderzoeksvragen beantwoord worden, te weten hoofdstukken 4, 5 en 6.

Na de start van het onderzoek, en dus na de opstelling van de onderzoeksvragen, is het onderzoek uitgebreid met enerzijds een bestudering van de positie die undercovertrajecten innemen in de Nederlandse jurisprudentie en anderzijds een rechtsvergelijkende verkenning van de regulering van undercovertrajecten in een aantal andere landen, te weten België, Duitsland, Engeland en Wales en de Verenigde Staten (VS). De reden voor de uitbreiding met een onderzoek van de Nederlandse jurisprudentie is dat beginselen en voorwaarden die van belang zijn voor het gebruik van opsporingsmethoden in het algemeen en/of undercovertrajecten in het bijzonder, zoals de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit en het instigatieverbod (verbod op ontoelaatbare uitlokking, zie paragrafen 2.4.3 en 2.6.2), voor een belangrijk deel hun uitwerking krijgen in gerechtelijke uitspraken. De landenstudie is uitgevoerd omdat kennis van de keuzes die in het buitenland op het terrein van regulering van undercovertrajecten zijn gemaakt, helpt om de Nederlandse wet- en regelgeving scherper en vanuit een breder perspectief te bezien en omdat de criminaliteit en de opsporing van die criminaliteit in sommige gevallen een internationaal karakter heeft. De redenering achter de gekozen landen wordt toegelicht in paragraaf 3.1.

### **1.2.1 Afbakening**

Ons onderzoek beperkt zich hoofdzakelijk tot uitvoering van undercovertrajecten door politiële infiltratieteams. Zaken waarin een undercovertraject is uitgevoerd door overige politieonderdelen of door burgers (in opdracht van de politie), zijn door ons niet uitvoerig bestudeerd. Wel zijn bij de infiltratieteams op enkele hoofdpunten gegevens verzameld over de begeleiding door hen van andere opsporingsambtenaren en burgers (zoals aantal zaken waarin dat is gebeurd). Uitvoering van undercovertrajecten door opsporingsambtenaren die niet bij een infiltratieteam werken of door burgers komt, in ieder geval in de onderzochte periode, overigens weinig voor (zie paragraaf 4.2.1).

Verder richten we ons hoofdzakelijk op daadwerkelijke undercovertrajecten, dat wil zeggen de toepassing van undercoverbevoegdheden zoals die in het Wetboek van Strafvordering worden beschreven. Inzet van zogenoemde lokmiddelen (zie paragraaf 2.4.2) komt alleen zijdelings aan bod. In het onderzoek gaan we daarnaast hoofdzakelijk in op Nederlandse opsporingsonderzoeken. Rechtshulpverzoeken die vanuit het buitenland aan Nederland zijn gedaan waarbij sprake is van een undercovertraject blijven grotendeels buiten beschouwing. In de dataverzameling is oorspronkelijk wel informatie verzameld over rechtshulpverzoeken. Daarbij bleek echter vaak informatie te ontbreken over de afloop van het opsporingsonderzoek en over het deel van het opsporingsonderzoek dat vooraf ging aan het verzoek aan Nederland om rechtshulp, waardoor belangrijke vragen die voor Nederlandse opsporingsonderzoeken wel, voor deze buitenlandse zaken niet beantwoord zouden kunnen worden.

### 1.3 Opzet van het onderzoek

Ons onderzoek is overwegend, echter niet volledig, kwalitatief van aard. De achtergrond hiervan is dat veel onderwerpen waarin ons onderzoek inzicht moet bieden, zoals de overwegingen en factoren die een rol spelen bij de keuze om een undercovertraject in te zetten en de factoren die van invloed zijn op het verloop en resultaten van undercovertrajecten, te complex zijn en bovendien deels ook nog te onbekend om de te verzamelen onderzoeksgegevens te kunnen voorstructureren. Onder dergelijke omstandigheden is, vanwege de flexibiliteit van het onderzoeksinstrumentarium, een kwalitatieve onderzoeksmethode het meest geschikt (Maso 1987; Babbie, 1989). In beperkte mate had de dataverzameling en de bewerking en analyse van de gegevens echter wel een kwantitatief oogmerk. Zo zijn cijfermatige gegevens verzameld bij de infiltratieteams over onder andere de duur van undercovertrajecten en het aantal contacten tussen een undercoveragent en een subject. Tevens is sommige informatie over undercovertrajecten, zoals de reden waarom het opsporingsteam voor dit middel heeft gekozen en de bijdrage die het traject heeft geleverd aan de opsporing en/of berechting, zodanig bewerkt en gestructureerd dat het mogelijk werd om beschrijvende kwantitatieve uitspraken te doen over de bestudeerde opsporingsonderzoeken.

#### 1.3.1 Dataverzameling

##### *Bestudering van opsporingsonderzoeken*

Een groot deel van de dataverzameling had betrekking op concrete opsporingsonderzoeken – logischerwijs een heel belangrijke zonet de belangrijkste informatiebron voor een onderzoek naar de uitvoering en resultaten van een opsporingsinstrument. Voor ons onderzoek hebben we

gegevens verzameld over: 1) alle 37 Nederlandse opsporingsonderzoeken waarin in 2004 is overwogen om een undercovertraject in te zetten, hetgeen in alle gevallen ging om SI en/of PK/PDV; en 2) alle (althans 23 van de 24) Nederlandse opsporingsonderzoeken waarin in de periode 2000-2005 toestemming is gevraagd voor het gebruik van IF. We lichten dit toe. Ten eerste hebben we dus informatie verzameld over alle 37 Nederlandse opsporingsonderzoeken waarin in 2004 contact is opgenomen met een infiltratieteam en waarin is besloten om een undercovertraject in te zetten. In alle gevallen ging het om SI en/of PK/PDV, geen enkele keer betrof het IF. De voorgenomen inzet van SI en/of PK/PDV is in 34 van de 37 zaken ook tot concrete uitvoering gekomen (zie paragraaf 4.4.2). De betreffende opsporingsonderzoeken zijn gevonden door bij de infiltratieteams voor de periode 2000-2005 na te gaan in welke zaken zij inzetten hebben gepleegd dan wel waarin hun inzet is overwogen. Het beginjaar van deze periode (2000) is gekozen omdat in dat jaar met de invoering van de Wet BOB het huidige wettelijk kader voor de inzet van undercovertrajecten grotendeels werd vormgegeven. Het eindjaar (2005) is gekozen omdat in 2005/2006 is begonnen met de dataverzameling. Binnen de periode 2000-2005 bleek 2004 het meest recente jaar waarvoor we voor alle infiltratieteams konden nagaan in welke zaken zij een undercovertraject hadden uitgevoerd (of waarin die uitvoering was overwogen). Over elk van de 37 zaken waarin in 2004 is overwogen om een undercovertraject in te zetten – dat zoals gezegd in alle gevallen SI en/of PK/PDV betrof – is via interviews met de zaakofficier (zaaksOvJ) of een politieambtenaar verdere informatie verzameld. Op één na hebben al deze interviews telefonisch plaatsgevonden.

IF wordt minder vaak toegepast dan SI en/of PK/PDV. Voor IF hebben we daarom over meerdere jaren informatie verzameld. De tweede categorie van zaken bestaat uit Nederlandse opsporingsonderzoeken waarvoor in de periode 2000-2005 toestemming is gevraagd voor de inzet van IF. IF is de enige undercoverbevoegdheid die pas mag worden ingezet nadat daarvoor goedkeuring is verkregen bij het College van procureurs-generaal (College van PG's). Dat College laat zich bij de beoordeling van voorgelegde zaken adviseren door de Centrale toetsingscommissie (CTC; zie paragraaf 4.3.1). In de periode 2000-2005 zijn 24 Nederlandse zaken ter toetsing van de voorgenomen inzet van IF aan de CTC voorgelegd. In 1 van deze zaken was op het moment dat de gegevens werden verzameld het undercovertraject nog lopend. Omdat is afgesproken dat alleen zaken waarin het undercovertraject is afgesloten worden meegenomen in het onderzoek, is deze zaak buiten beschouwing gebleven. Het aantal Nederlandse zaken waarin toestemming is gevraagd voor IF dat wij hebben bestudeerd komt daarmee dus op 23. Van die 23 zaken is in 16 gevallen toestemming gegeven voor de inzet van IF. In 14 van die 16 zaken is de IF ook echt gestart (zie paragraaf 4.4.2). Van al deze 23 zaken is het CTC-dossier ingezien. Voor 19 van deze zaken is ook het veel omvangrijkere



eigenlijke opsporingsdossier ingezien, dat wil zeggen het dossier dat door de zaaksOvJ op het arrondissementsparket is aangehouden. Van de overige 4 zaken kon 3 keer het dossier niet getraceerd worden (dit zijn alle 3 zaken die uiteindelijk nooit voor de rechter zijn gebracht) en 1 keer is bestudering van het dossier op verzoek van het Openbaar Ministerie (OM) achterwege gebleven. Verder is voor 11 van de 23 zaken ook een face-to-face interview afgenomen bij de zaaksOvJ en/of een politieambtenaar die bij de zaak betrokken was. De selectie van deze 11 zaken heeft enerzijds plaatsgevonden op basis van de informatierijkdom van de betreffende zaken. Anderzijds is de selectie zodanig uitgevoerd dat zowel zaken waarin het IF-traject heeft bijgedragen aan bijvoorbeeld de veroordeling van verdachten in de interviews zijn opgenomen als ook zaken waarin het IF-traject die bijdrage niet heeft gehad.

De dataverzameling voor de 37 zaken waarin is besloten SI en/of PK/PDV in te zetten is minder intensief geweest dan voor de 23 zaken waarin toestemming is gevraagd voor de inzet van IF: voor de eerstgenoemde zaken zijn de dossiers niet ingezien en hebben er geen face-to-face interviews plaatsgevonden, voor de laatstgenoemde zaken wel. Zaken waarin 'alleen' SI en/of PK/PDV wordt toegepast zijn in vergelijking met zaken waarin IF wordt ingezet dan ook vaak minder complex, dat wil zeggen dat ze korter duren, er minder verdachten in het opsporingsonderzoek betrokken zijn en/of dat er minder opsporingsinstrumenten worden gebruikt.<sup>2</sup>

#### *Face-to-face interviews*

Bij in totaal 35 personen is een face-to-face interview afgenomen: 14 functionarissen van het OM, 20 politieambtenaren en 1 functionaris van de Stichting Studiecentrum Rechtspleging (SSR). Van deze 35 personen zijn er 20 betrokken geweest bij één of meerdere zaken waarin toestemming voor IF is aangevraagd.<sup>3</sup> Met hen is tijdens de interviews ingegaan op de betreffende zaken, maar ook zijn eventuele andere ervaringen van deze personen met het inzetten van undercovertrajecten aan bod gekomen. De overige 15 respondenten waarbij een face-to-face interview is afgenomen, bestonden onder andere uit de teamleiders van de infiltratieteams, medewerkers van de CTC, officieren van justitie (OvJ'en) (die dus niet bij de bestudeerde zaken betrokken waren) en een procureur-generaal (zie ook bijlage 2). Undercoveragenten zelf zijn niet geïnterviewd.

2 Dit betekent overigens niet dat zaken waarin bijvoorbeeld alleen SI wordt toegepast ook minder zwaar of ingrijpend zijn voor de uitvoerende undercoveragent (zie paragraaf 5.4.1).

3 Zoals gezegd zijn voor 11 zaken waarin toestemming is gevraagd voor de inzet van IF face-to-face interviews afgenomen. Voor sommige van deze zaken vond het interview bij verschillende functionarissen plaats, waardoor het aantal personen dat naar aanleiding van een specifieke zaak is geïnterviewd op 20 uitkomt en niet op 11.

### *Gegevens van infiltratieteams*

Bij de infiltratieteams zijn voor de periode 2000-2005 gegevens opgevraagd over onder andere: de zaken waarin zij inzetten hebben gepleegd; zaken waarin de inzet van een undercovertraject is overwogen maar waarin uiteindelijk is besloten om van inzet af te zien; en zaken waarin het infiltratieteam een niet bij het team werkende opsporingsambtenaar of een burger heeft begeleid bij de uitvoering van een undercovertraject. Binnen deze periode bleek 2004 het enige jaar waarover alle teams op een aantal hoofdpunten informatie konden leveren.

### *Wet- en regelgeving en jurisprudentie*

De wet- en regelgeving en de Nederlandse jurisprudentie zijn bestudeerd. Uiteindelijk zijn meer dan 70 gerechtelijke uitspraken waarin undercovertrajecten een rol spelen geanalyseerd (in paragraaf 2.6 wordt de selectie van de jurisprudentie verder toegelicht).

### *Literatuurstudie*

Tevens is literatuur bestudeerd, en wel de Nederlands- en Engelstalige vak- en wetenschappelijke literatuur op het gebied van criminaliteit en opsporing in het algemeen en undercovertrajecten in het bijzonder.

### *Informatie over situatie in het buitenland via buitenlandse contactpersonen en openbare bronnen*

Om inzicht te krijgen in de regulering van undercovertrajecten in België, Duitsland, Engeland en Wales en de VS, zijn de wet- en/of regelgeving en belangrijke jurisprudentie uit die landen bestudeerd, is gebruikgemaakt van literatuur en is informatie verzameld bij Nederlandse en buitenlandse wetenschappers en opsporingsorganisaties en bij de *foreign liaisons officers* die namens de betreffende landen contacten onderhouden met Nederlandse opsporingsautoriteiten.

### **1.3.2 Terminologie**

In deze publicatie worden verschillende begrippen gebruikt die toelichting behoeven. Met *undercoverbevoegdheid* bedoelen we de wettelijke bevoegdheid om respectievelijk SI, PK/PDV of IF toe te passen. Voor het toepassen van zo'n bevoegdheid moet een OvJ een zogenoemd 'bevel' uitschrijven (zie hoofdstuk 2). Een *undercovertraject* is de praktische uitvoering van één of meerdere undercoverbevoegdheden in een concreet opsporingsonderzoek. *Undercoveragenten* zijn opsporingsambtenaren die in een undercovertraject werkzaam zijn.

Verder gebruiken we voor *opsporingsonderzoek* de term *zaak* als synoniem. In de opsporingspraktijk heeft ieder opsporingsonderzoek een naam, bijvoorbeeld de 'zaak Regenwolk'. Deze namen zult u in de publicatie om begrijpelijke redenen niet tegenkomen. Daar waar dat nodig is, gebruiken

we wel door onszelf toegewezen *codenamen* voor zaken, namelijk A1, A2, etc of B1, B2 etc. We doen dat vooral zodat met name voor onszelf duidelijk is en blijft over welke zaken we het precies hebben wanneer we bijvoorbeeld uitspraken doen als ‘in drie zaken heeft de undercoveragent geen contact gelegd met het subject’.

Ook komen de termen verdachte en subject veelvuldig voor. Met de *verdachte* doelen we op de persoon waartegen een opsporingsonderzoek, inclusief een eventueel undercovertraject, wordt uitgevoerd. Het *subject* betreft de persoon waarop het undercovertraject zich in eerste instantie richt, dat wil zeggen de persoon waarmee de undercoveragent in eerste instantie contact moet maken. Dat kan dezelfde persoon zijn als de verdachte, maar het subject kan ook iemand zijn uit de omgeving van de verdachte.

Verder bedoelen we wanneer we *opsporingsteam* schrijven steeds zowel de politieambtenaren die aan een bepaald opsporingsonderzoek werken als de OvJ die aan het hoofd van dat onderzoek staat.

Zoals al is gebleken gebruiken we voor de drie undercoverbevoegdheden (en tevens voor een aantal andere vaak gebruikte begrippen) *afkortingen*: SI, PK/PDV en IF. Hoewel dit de schoonheid van de zinnen zeker niet ten goede komt, doen we het toch, eenvoudigweg omdat de drie undercoverbevoegdheden erg vaak worden genoemd en in hun niet-afgekorte vorm bovendien erg lang zijn. We gebruiken deze afkortingen alleen wanneer ze specifiek refereren aan de respectievelijke Nederlandse undercoverbevoegdheden. De term *infiltratieteam* bijvoorbeeld schrijven we daarom steeds voluit; de afkorting IF verwijst immers naar één specifieke undercoverbevoegdheid terwijl de infiltratieteams alle drie de undercoverbevoegdheden uitvoeren.

De *aantallen undercovertrajecten* die wij in deze publicatie presenteren, hebben, tenzij anders is aangegeven, steeds betrekking op zaken waarin een undercovertraject is ingezet. Zo'n undercovertraject kan per zaak echter bestaan uit verschillende undercoverbevoegdheden. Zo is in een deel van de Nederlandse zaken waarin een IF-traject is uitgevoerd, de IF voorafgegaan door SI of SI en PK. Een dergelijke zaak wordt als één zaak en dus ook als één undercovertraject gerekend en alleen als IF geteld. Ook komt het voor dat binnen één zaak twee bevelen IF zijn uitgevaardigd, bijvoorbeeld één ‘op’ de hoofdverdachte en één op een verdachte uit de kring rondom de hoofdverdachte. Voor SI en PK/PDV geldt ook dat in één zaak verschillende bevelen kunnen zijn uitgeschreven, bijvoorbeeld eerst een bevel SI en dan een bevel PK. Ook die gevallen tellen we als één undercovertraject. Indien in een zaak verschillende bevelen zijn uitgeschreven of een undercovertraject bestond uit verschillende deeltrajecten, zal dat overigens meestal wel worden vermeld bij de bespreking van een zaak. Verder gebruiken we bij het bespreken van de onderzochte zaken consequent de *mannelijke vorm* voor zowel subjecten als undercoveragenten. De reden is enerzijds dat het gebruik van het juiste geslacht de zaken

weer iets beter herkenbaar zou maken, wat we juist willen voorkomen, en anderzijds dat het gebruik van 'hij/zij' te omslachtig is.

### *1.3.3 Leeswijzer*

Na dit hoofdstuk volgt in hoofdstuk 2 een bespreking van de Nederlandse wet- en regelgeving voor bijzondere opsporingsbevoegdheden in het algemeen en undercovertrajecten in het bijzonder. Tevens bevat dat hoofdstuk een uitgebreide analyse van de jurisprudentie omtrent het gebruik van undercovertrajecten. In hoofdstuk 3 volgt een rechtsvergelijkende verkenning van de regulering van undercovertrajecten in België, Duitsland, Engeland en Wales en de VS. Hoofdstuk 4 en 5 behandelen de toepassing van undercovertrajecten in de opsporingspraktijk. Daarbij gaan we in hoofdstuk 4 vooral in op de organisatiestructuur, de keuze voor een undercovertraject en de eerste fase van de uitvoering van undercovertrajecten en in hoofdstuk 5 komen de resultaten, effecten en risico's van dit opsporingsinstrument aan bod. Ten slotte biedt hoofdstuk 6 een slotbeschouwing.

We merken nog op dat de gevoeligheid van het onderwerp gevolgen heeft voor de wijze waarop we de onderzoeksbevindingen presenteren. In onze rapportage zullen, ter voorkoming van operationele en strategische risico's voor de opsporing, concrete, individuele zaken en door infiltratieteams gehanteerde methodieken slechts beperkt en op hoofdlijnen worden besproken.

## 2 De regulering van undercovertrajecten in Nederland

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bespreken we het juridisch kader voor de uitvoering van undercovertrajecten in Nederland. Aan de orde komen de wet- en regelgeving, dat wil zeggen de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden (Wet BOB) en de Regeling infiltratieteams. Vervolgens bespreken we de jurisprudentie. Die bespreking is vrij uitgebreid. De reden daarvan is dat belangrijke beginselen en voorwaarden die op de uitvoering van undercovertrajecten van toepassing zijn, zoals het proportionaliteits- en het subsidiariteitsbeginsel en vooral het instigatieverbod, met name in gerechtelijke uitspraken zijn uitgewerkt. Aan het eind van dit hoofdstuk volgt een samenvatting van de belangrijkste elementen uit de wet- en regelgeving en de jurisprudentie.

Eerst gaan we echter in op de ontstaansgeschiedenis van de Wet BOB. Die ontstaansgeschiedenis is nauw verbonden met de zogenoemde '*IRT-affaire*' en de naar aanleiding daarvan ingestelde *Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (PEO)*, ook wel de *commissie-Van Traa* genoemd. Als reactie op opsporingspraktijken die destijds openbaar zijn geworden, is het besef ontstaan dat bijzondere opsporingsmethoden wettelijk genormeerd dienen te worden. In de volgende subparagrafen gaan we kort in op deze 'affaire' en op de conclusies van de PEO en de invloed van die conclusies op de totstandkoming van de Wet BOB.

### 2.2 Wat voorafging: de IRT-affaire

Ter bestrijding van de zware, georganiseerde criminaliteit worden in de jaren tachtig interregionale rechercheteams (IRT's) opgericht. Het doel van deze teams is: doordringen tot de kern van criminele organisaties die zich bezighouden met de handel in verdovende middelen en andere vormen van zware, georganiseerde criminaliteit. De IRT's experimenteren met een nieuwe opsporingsmethode, de *Deltamethode*, om hun doelstelling te bereiken. Op 7 december 1993 wordt echter het IRT Noord-Holland/Utrecht opgeheven door de Amsterdamse 'politiedriehoek', de burgemeester, de hoofdofficier van justitie (HOvJ) en de korpschef. De aanleiding voor de opheffing van dit IRT was onenigheid over het gebruik van onconventionele opsporingsmethoden door het team. Bovens en 't Hart stellen dat ook gespannen verhoudingen tussen de verschillende betrokkenen bij het IRT mede ten grondslag lagen aan het einde van het IRT Noord-Holland/Utrecht (Bovens & 't Hart, 1998: 255-256).

De benaming *Deltamethode* is afgeleid van het drietal dat, naar politie en justitie vermoedden, na de dood van Klaas Bruinsma het leiderschap

op zich nam van de criminele organisatie waarnaar het IRT onderzoek verrichtte (*Kamerstukken II* 1995/96, 24 072, nrs. 10-11, p. 85).

De methode had ten doel om het netwerk van de criminele organisatie in beeld te brengen en de top van de organisatie binnen het bereik van de opsporing te krijgen. Een belangrijk middel om dat doel te bereiken was het gebruik van de zogenoemde *groei-infiltrant*, een, meestal criminele, burgerinfiltrant die op basis van zijn prestaties vertrouwen kreeg van de criminele organisatie en zo steeds dichter wist door te *groeien* richting de top ervan. Inherent aan het gebruik van de groei-infiltrant was het doorlaten, dat wil zeggen niet in beslag nemen, van drugs.

De burgerinfiltranten boden de criminele organisaties facilitaire, vaak logistieke ondersteuning. Wanneer een burgerinfiltrant zijn diensten leverde aan de organisatie, bracht hij de politie op de hoogte van bijvoorbeeld de aankomst in de haven van een container waarin drugs verstopt zaten. De politie zorgde er vervolgens voor dat de bewuste container niet langs de douane hoefde en de container werd door de burgerinfiltrant de haven uitgereden naar een loods toe. In deze loods werd de lading gecontroleerd, waarna deze verder werd vervoerd naar de plaats die door een lid van de criminele organisatie was opgegeven aan de burgerinfiltrant. In sommige gevallen werden de drugs in beslag genomen indien was vastgesteld aan wie zij waren geleverd. Het kwam echter ook voor dat de drugs bewust werden doorgelaten om de infiltrant, daarmee immers zijn capaciteiten en betrouwbaarheid bewijzend, in aanzien te laten groeien binnen de criminele organisatie. Dat doorgroeien was zoals gezegd essentieel omdat daarmee het zicht verkregen moest worden op de top van de organisatie. Behalve bewust doorlaten, raakte de politie bepaalde zendingen met drugs ook simpelweg kwijt, doordat niet alle zendingen even goed geobserveerd konden worden. Via de Deltamethode zijn zo grote hoeveelheden drugs met medeweten en onder de regie van politie en justitie op de markt terechtgekomen.

De groei-infiltrant werd voor zijn activiteiten betaald door de criminele organisatie, welke beloning hij van de politie mocht behouden. Wel moest de infiltrant met deze gelden betalingen doen voor het huren van een loods, het verkrijgen van benodigde papieren en het betalen van een chauffeur. De Deltamethode werd vanaf 1992 door het IRT gebruikt.<sup>4</sup> Naar later bleek is de Amsterdamse driehoek, die pas vanaf 1 juni 1993 de verantwoordelijkheid kreeg over het IRT, in eerste instantie niet op de hoogte geweest van de door het IRT gebruikte opsporingsmethode. Aangezien de Amsterdamse driehoek geen verantwoordelijkheid voor de gebruikte methode wenste te dragen, werd het IRT opgeheven (*Kamerstukken II* 1995/96, 24 072, nrs. 10-11, p. 77-79).

4 Muller en Rosenthal (1998: 262) benadrukken dat de Deltamethode niet slechts door het IRT is gebruikt, maar ook door andere politiekorpsen.

De opheffing van het IRT leidde tot de instelling van de *Bijzondere onderzoekscommissie IRT*, onder voorzitterschap van H. Wierenga. De commissie-Wierenga concludeerde in haar rapport, dat op 24 maart 1994 werd aangeboden aan de Tweede Kamer, dat de Deltamethode op weloverwogen en zorgvuldige wijze en niet onrechtmatig was toegepast. De toepassing ervan was dan ook verantwoord geweest, aldus de commissie (*Kamerstukken II 1995/96*, 24 072, nrs. 10-11, p. 98; Fijnaut, 1995: 523).<sup>5</sup> Na een debat in de Kamer over het rapport van de commissie-Wierenga, werd op 7 april 1994 de motie Dijkstal aangenomen waarin de wens tot uitdrukking werd gebracht een parlementair *onderzoek* in te stellen naar de toepassing van en de controle op de opsporingsmethoden die in Nederland werden gebruikt. Dit onderzoek kwam er en één van de aanbevelingen in het betreffende onderzoeksrapport was de toepassing van opsporingsmethoden onderwerp te maken van een parlementaire *enquête* (*Kamerstukken II 1994/95*, 23 945, nr. 2). En ook deze enquête kwam er.

### 2.2.1 De Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden

Op 6 december 1994 wordt de PEO ingesteld, met Maarten van Traa als voorzitter. De PEO krijgt de opdracht onderzoek te doen naar: 'de aard, ernst en omvang van de zware, georganiseerde criminaliteit; de feitelijke toepassing, rechtmatigheid, het verantwoord zijn en de effectiviteit van de opsporingsmethoden; en de organisatie, het functioneren van en de controle op de opsporing'. In onderzoeken naar de verschillende opsporingsmethoden spitst de PEO zich toe op de omschrijving van de opsporingsmethode, de juridische grondslag, de feitelijke vormen waarin de opsporingsmethode wordt toegepast en de sturing en controle van de opsporingsmethode (*Kamerstukken II 1995/96*, 24 072, nrs. 10-11, p. 11-15). Ter beantwoording van deze vragen bestudeert de PEO zeer veel (geheime) documenten en worden in openbare verhoren 88 personen verhoord (*Kamerstukken II 1995/96*, 24 072, nrs. 10-11, p. 18-20).<sup>6</sup>

De PEO brengt op 1 februari 1996 het rapport *Inzake opsporing* uit, waarin de commissie op basis van het verrichte onderzoek conclusies trekt en een groot aantal aanbevelingen doet. In haar rapport gaat de PEO zowel in op de Deltamethode als, in lijn met de opdracht die ze heeft meegekregen, op de opsporing in het algemeen. Wat betreft de Deltamethode komt de PEO met de volgende conclusies: het toepassen van de Deltamethode

5 Het einde van het IRT betekende overigens nog niet direct het einde van de Deltamethode. Na de opheffing van het IRT werd besloten het contact met een aantal informanten af te bouwen. Omdat bepaalde informanten door hun criminele contacten onder druk zouden worden gezet om ladingen drugs alsnog door te leveren, gingen de politie Kennemerland, het OM in Haarlem en de procureur-generaal in het ressort Amsterdam in de zomer van 1994 akkoord met het doorlaten van 6.000 kg softdrugs (*Kamerstukken II 1995/96*, 24 072, nrs. 10-11, p. 114-116).

6 Ook worden nog zo'n driehonderd personen geïnterviewd om een beeld te vormen van de feitelijke opsporingspraktijk. Deze interviews worden vastgelegd in niet-openbare verslagen en dienen onder andere ter ondersteuning van de openbare verhoren.

als opsporingsmethode is onverantwoord en wordt daarom afgewezen. De combinatie van de volgende elementen heeft tot dit oordeel geleid: 1) het doorlaten van grote partijen drugs;<sup>7</sup> 2) de te onafhankelijke positie van de criminele burgerinfiltrant (die onder andere de winsten die hij behaalt met de criminele operaties behoudt); 3) de faciliterende rol van de politie; en 4) het gebruik van criminele gelden door de politie ter gedeeltelijke financiering van 'Delta-operaties'. Bovendien zijn de richtlijnen die gelden voor infiltratie bij de uitvoering van deze methode niet in acht genomen, aldus de commissie (*Kamerstukken II 1995/96*, 24 072, nrs. 10-11, p. 142-143, p. 157, p. 162).<sup>8</sup>

Met betrekking tot de opsporing in het algemeen stelt de PEO dat er sprake is van een 'crisis in de opsporing'. Deze crisis ontleedt de PEO in drie elementen. Ten eerste een *normeringscrisis*, die is ontstaan door het ontbreken van expliciete juridische normen omtrent het optreden van politie en justitie tegen de georganiseerde criminaliteit. Politie en justitie krijgen hierdoor te veel ruimte van de wetgever. Ten tweede spreekt de PEO over een *organisatiecrisis*. Als gevolg van onduidelijke besluitvorming over wie nu waarvoor bevoegd en verantwoordelijk is, is een niet goed functionerende organisatie van de opsporing ontstaan. Organisaties belast met de opsporing werken elkaar zelfs veelvuldig tegen. Het derde element betreft een *gezagscrisis*. Hoewel al formeel is geregeld dat het Openbaar Ministerie (OM) het gezag over de opsporing heeft, blijkt dit in de praktijk nog niet zo vanzelfsprekend, waardoor problemen in de gezagsverhoudingen zijn ontstaan. Politiefunctionarissen blijken soms geheel zelfstandig te opereren zonder de verantwoordelijke OvJ in te lichten over het opsporingsonderzoek en de ingezette methoden (*Kamerstukken II 1995/96*, 24 072, nrs. 10-11, p. 413-414).

Op grond van deze conclusies over de situatie in de Nederlandse opsporing, doet de PEO ook een aantal aanbevelingen (*Kamerstukken II 1995/96*, 24 072, nrs. 10-11, p. 448-449). Deze zijn onder andere:

- Opsporingsmethoden dienen een expliciete wettelijke basis te hebben.
- Het moet op elk moment mogelijk zijn te achterhalen met welke opsporingsmethode bepaalde informatie is verzameld. Het gebruik van opsporingsmethoden moet dan ook expliciet worden vastgelegd.
- Hoe sterker een opsporingsmethode inbreuk maakt op de privacy van de burger, des te hoger dient de autoriteit te zijn die toestemming geeft voor het gebruik ervan.
- Toetsing van de inzet van de opsporingsmethode dient vooraf plaats te vinden aan de hand van objectieve criteria.

7 Op basis van de beschikbare gegevens komt de PEO tot de conclusie dat van de ongeveer 285.000 kilo softdrugs die onder de regie van politie en justitie zijn doorgelaten, er 100.000 kilo op de markt terecht is gekomen (*Kamerstukken II 1995/96*, 24 072, nrs. 10-11, p. 145).

8 Dit had volgens de commissie overigens niet per se tot opheffing van het IRT hoeven leiden. Volstaan had kunnen worden met het beëindigen van het gebruik van de Deltamethode en het invoeren van een andere werkwijze.



- Uitgangspunt moet zijn dat de gebruikte opsporingsmethoden in het openbaar ter terechtzitting moeten worden verantwoord. Er kunnen zich uitzonderingssituaties voordoen, waarbij bepaalde aspecten van de opsporingsmethode niet openbaar worden gemaakt. De rechter moet echter wel alle aspecten van de gebruikte opsporingsmethoden kunnen toetsen.
- Het OM heeft het gezag over de opsporing, wat impliceert dat zij beslist over de te onderzoeken zaken en de in te zetten opsporingsmethoden.
- Op één punt binnen de regiokorpsen en binnen de parketten van het OM dient een overzicht te bestaan van de rechercheonderzoeken en de gebruikte opsporingsmethoden. Dit noodzaakt tot integratie van verschillende organisatieonderdelen, waardoor coördinatie en afstemming van kennis kan plaatsvinden.

### 2.2.2 *Gevolgen van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden*

De hierboven genoemde aanbevelingen zijn grotendeels door de Tweede Kamer overgenomen. Het rapport *Inzake Opsporing* is dan ook van grote invloed geweest op het wettelijk kader voor en de organisatie van de opsporing in Nederland. Het rapport is de aanleiding geweest voor nieuwe wetgeving met betrekking tot opsporingsmethoden<sup>9</sup> en een reorganisatie binnen het OM. Tot de nieuwe wetgeving behoort de Wet BOB, waarmee onder andere bijzondere opsporingsbevoegdheden expliciet worden gereguleerd in het Wetboek van Strafvordering. De totstandkoming van deze wet, die op 1 februari 2000 in werking is getreden, is een van de belangrijkste gevolgen van het rapport *Inzake Opsporing*.

## 2.3 De Wet Bijzondere Opsporingsbevoegdheden

### 2.3.1 *Uitgangspunten*

De Wet BOB kent drie uitgangspunten, waarin de meeste van de aanbevelingen van de PEO goed te herkennen zijn (Bokhorst et al., 2002: 3; *Kamerstukken II* 1996/97, 25 403, nr. 3).

- Codificatie van opsporingsmethoden  
Opsporingsmethoden die een risico vormen voor de integriteit van de opsporing of die inbreuk maken op de grondrechten van burgers moeten een wettelijke basis hebben. Voor de Wet BOB hadden de

<sup>9</sup> Na het verschijnen van het rapport *Inzake opsporing* is nog een nieuwe, tijdelijke commissie ingesteld, de commissie-Kalsbeek, die de opdracht kreeg te inventariseren wat er gedaan werd met de aanbevelingen van de PEO.

opsporingsmethoden die in de Wet BOB worden geregeld geen expliciete wettelijke grondslag. Uitvoering van die methoden berustte toen in feite op de algemene opsporingsbevoegdheden van de politie (Kruissink, 1999: 27-28). Bij het opnemen van de bijzondere opsporingsmethoden in het Wetboek van Strafvordering heeft mede een rol gespeeld dat artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) voorschrijft dat inbreuken op het recht van de burger op eerbiediging van het privéleven alleen zijn toegestaan als zij voortvloeien uit wettelijke bepalingen.<sup>10</sup>

- De OvJ is de centrale autoriteit bij de opsporing  
De OvJ heeft de formele leiding over de opsporing. Hij beslist over de inzet van opsporingsbevoegdheden. Voor de inzet van bepaalde bevoegdheden is echter de toestemming van de rechter-commissaris nodig.
- Controleerbaarheid van de opsporing  
Van de inzet van opsporingsbevoegdheden moet verslag worden opge-  
maakt zodat het mogelijk is de opsporing te controleren. In beginsel  
moeten de gebruikte bevoegdheden in het openbaar ter terechtzitting  
worden verantwoord. Alleen vanwege een zwaarwegend opsporingsbe-  
lang kan informatie worden afgeschermd.

### ***2.3.2 Bijzondere opsporingsbevoegdheden, het doorlaatverbod en invoering van een nieuw opsporingsbegrip***

Via de Wet BOB zijn de volgende opsporingsbevoegdheden voor het eerst in het Wetboek van Strafvordering opgenomen (Bokhorst et al., 2002: 2-3; *Kamerstukken II* 1996/97, 25 403, nr. 3):

- stelselmatige observatie;
- het opnemen van vertrouwelijke communicatie (direct afluisteren);
- het betreden van een besloten plaats (inkijkoperaties);
- de drie undercoverbevoegdheden van de politie, te weten het stelselmatig inwinnen van informatie (SI), pseudo-koop of -dienstverlening (PK/PDV) en infiltratie (IF); en
- bijstand aan de opsporing door burgers, namelijk uitvoering door een burger van een van de undercoverbevoegdheden.

Verder is door de Wet BOB de regulering van een opsporingsbevoegdheid gewijzigd die al in het Wetboek van Strafvordering was opgenomen:

10 Artikel 8 EVRM schrijft voor dat inbreuken op de privacy van burgers alleen zijn toegestaan mits zij uit de wet voortvloeien en in een democratische maatschappij noodzakelijk zijn ter bescherming van de veiligheid, het economisch welzijn, de gezondheid of goede zeden of de rechten en vrijheden van anderen.

- het opnemen van telecommunicatie (tappen) en het opvragen van ‘verkeersgegevens’ (gegevens met betrekking tot telecommunicatie).

Naar aanleiding van een amendement van de Tweede Kamer is met de Wet BOB ook het zogenoemde verbod op *doorlaten* in het Wetboek van Strafvordering opgenomen. Artikel 126ff Wetboek van Strafvordering (Sv) verplicht een opsporingsambtenaar om over te gaan tot inbeslagname wanneer hij door de toepassing van een bijzondere opsporingsbevoegdheid ‘de vindplaats weet van voorwerpen waarvan het aanwezig hebben of voorhanden hebben ingevolge de wet verboden is vanwege hun schadelijkheid voor de volksgezondheid of hun gevaar voor de veiligheid’. Dit doorlaatverbod is alleen van toepassing op goederen die schadelijk of gevaarlijk zijn, zoals (hard)drugs en vuurwapens. Het doorlaten van bijvoorbeeld gestolen kunst is dus niet verboden. Hoewel in het artikel alleen gesproken wordt over *voorwerpen*, geldt, als gevolg van een door de Tweede Kamer aanvaarde motie, het verbod op doorlaten ook voor gevallen van mensenhandel, mensensmokkel en wederrechtelijke vrijheidsberoving (*Kamerstukken II* 1998/99, 25 403, nr. 30 en 35).

In het belang van het onderzoek en met het oogmerk om later alsnog daar toe over te gaan, mag inbeslagname tijdelijk worden uitgesteld. Wanneer dit gebeurt ter vaststelling van de herkomst, route of bestemming van de goederen (of personen), wordt dit ‘gecontroleerd afleveren’ genoemd. Wanneer bijvoorbeeld capaciteit of veiligheid de redenen zijn om tijdelijk niet in beslag te nemen, is ‘uitgestelde inbeslagname’ de gebruikte term (Buruma, 2001: 90-91). Daadwerkelijk afzien van inbeslagname, doorlaten dus, mag alleen in geval van een zwaarwegend opsporingsbelang en na goedkeuring door het College van procureurs-generaal (College van PG’s) (artikel 140a Sv). Bij mensensmokkel geldt bovendien de aanvullende voorwaarde dat het doorlaten geen mensonwaardige gevolgen mag hebben voor de gesmokkelde personen. Doorlaten bij mensenhandel is nooit toegestaan (zie Buruma, 2001: 89-97; Nieuwenhuis, 2007: 77-79).

Ten slotte heeft de Wet BOB de grondslag op basis waarvan onderzoek kan worden gedaan naar georganiseerde criminaliteit verruimd. Dit wordt wel aangeduid als een ‘nieuw opsporingsbegrip’. De ‘oude’ grondslag, titel IVa in het Wetboek van Strafvordering, bood en biedt de politie de mogelijkheid om in geval van verdenking van een misdrijf een bijzondere opsporingsbevoegdheid, waaronder een undercoverbevoegdheid, in te zetten. Daarbij zijn voor de meeste bevoegdheden nadere eisen gesteld wat betreft de zwaarte van het misdrijf. De nieuwe titel V maakt de inzet van dezelfde bijzondere opsporingsbevoegdheden mogelijk wanneer er een ‘redelijk vermoeden is dat in georganiseerd verband misdrijven als omschreven in artikel 67, eerste lid, worden beraamd of gepleegd die gezien hun aard of de samenhang met andere misdrijven die in dat georganiseerd verband worden beraamd of gepleegd een ernstige inbreuk op

de rechtsorde opleveren' (artikel 126o Sv). Wanneer het georganiseerde criminaliteit betreft, hoeft er dus geen sprake te zijn van een verdenking maar volstaat een vermoeden.<sup>11, 12</sup> Wel geldt voor de bevoegdheden onder titel V dat er altijd sprake moet zijn van een misdrijf zoals omschreven in artikel 67 lid 1 Sv dat een ernstige inbreuk op de rechtsorde oplevert. Onder titel IVa geldt dat alleen voor een deel van de bevoegdheden.

### 2.3.3 *Het gezag over de opsporing*

De inzet van iedere bijzondere opsporingsbevoegdheid vereist een bevel van de OvJ. Voor sommige bijzondere opsporingsbevoegdheden mag de OvJ dat bevel pas uitvoeren nadat hij daarvoor van de rechter-commissaris een machtiging heeft gekregen. De autoriteit die de OvJ over de opsporing heeft, en die hij ook al voor de Wet BOB had, is hiermee nog eens expliciet benadrukt.

### 2.3.4 *Transparantie en verantwoording*

Opsporingsambtenaren moeten ten spoedigste proces-verbaal opmaken van de opsporingshandelingen die zij hebben verricht en van de bevindingen die ze daarbij hebben gedaan (artikel 152 Sv). Ze kunnen zich daarbij beperken tot die informatie die van belang is voor een door een rechter te nemen beslissing.<sup>13</sup> Dit staat bekend als de *verbaliseringsplicht*. De proces-verbaal moeten, voor zover relevant, door de OvJ aan de processtukken worden toegevoegd (artikel 126aa Sv). De processtukken komen uiteindelijk ter beschikking van zowel de zittingsrechter als de verdediging. Overigens hoeft niet ieder detail vastgelegd te worden, maar alleen datgene wat van belang is voor de door de rechter te nemen beslissing. Het doel van de verbaliseringsplicht is het beschermen van de transparantie en dus de controlebaarheid van de inzet van opsporingsinstrumenten. Daarbij gaat het om controle door zowel de OvJ tijdens het opsporingsonderzoek als de rechter ter zitting (*Kamerstukken II* 1996/97, 25 403, nr. 3, p. 13).

Er is ook een *notificatieplicht* van toepassing. Personen tegen wie een bijzondere opsporingsbevoegdheid, zoals een undercovertraject, is ingezet moeten daarvan schriftelijk op de hoogte worden gebracht zodra het belang van het onderzoek dat toelaat, aldus artikel 126bb Sv.

11 Zie pagina's 51 tot en met 54 van het eerste deel van de evaluatie van de Wet BOB voor een meer uitgebreide toelichting op de introductie van titel V in het Wetboek van Strafvordering (Bokhorst et al., 2002: 51-54). Gebleken is overigens dat titel V maar weinig wordt toegepast (Krommendijk et al., 2009: 130).

12 Via de *Wet ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven* is ter opsporing van terroristische misdrijven een verruiming ingevoerd. Inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden is sinds deze wet toegestaan wanneer er *aanwijzingen* zijn voor een terroristisch misdrijf (*Staatsblad* 2006, 580; zie De Poot et al., 2008).

13 Hoge Raad, 19 december 1995, *LJN* ZD0328 (Landelijk Jurisprudentie Nummer).

## 2.4 Undercoverbevoegdheden

### 2.4.1 De drie undercoverbevoegdheden

Het Wetboek van Strafvordering kent de politie drie undercoverbevoegdheden toe.

#### *SI*

Ten eerste is dit SI (artikel 126j/qa Sv).<sup>14</sup> Artikel 126j, lid 1 Sv geeft de volgende omschrijving: ‘In geval van verdenking van een misdrijf kan de officier van justitie in het belang van het onderzoek bevelen dat een opsporingsambtenaar als bedoeld in artikel 141, onderdeel b, zonder dat kenbaar is dat hij optreedt als opsporingsambtenaar, stelselmatig informatie inwint over de verdachte.’

Een van de voorbeelden die de memorie van toelichting geeft, is het door een undercoveragent bezoeken van een uitgaansgelegenheid waar de verdachte vaak komt. ‘Omdat de personen die hij daarbij ontmoet niet weten dat hij opsporingsambtenaar is, is de kans groot dat hij dingen te horen of te zien krijgt, mede doordat hij daarin kan sturen, waarvan hij anders geen kennis zou kunnen krijgen.’ De informatie over de betreffende verdachte kan de undercoveragent bij derden verzamelen, door bijvoorbeeld te praten met andere bezoekers van de uitgaansgelegenheid, maar de informatie kan hij ook proberen te krijgen door direct contact aan te gaan met de verdachte zelf. Met een dergelijk optreden is de privacy van de betrokken burgers in het geding maar tevens zal er sprake zijn van misleiding; de betreffende personen weten immers niet dat hun gesprekspartner (of toehoorder) een politieambtenaar is. De inbreuk op de privacy en het aspect van misleiding waren voor de wetgever dan ook redenen om tot een wettelijke regeling te komen (*Kamerstukken II* 1996/97, 25 403, nr. 3, p. 34).

In vergelijking met de andere twee undercoverbevoegdheden kenmerkt SI zich door een passievere rol van de undercoveragent. Hij neemt, in tegenstelling tot IF, niet deel en werkt niet mee aan een groep van personen waarbinnen misdrijven worden gepleegd of beraamd en hij pleegt ook anderszins geen misdrijven.

#### *PK/PDV*

De tweede undercoverbevoegdheid is de PK/PDV (artikel 126i/q Sv). Artikel 126i Sv omschrijft deze bevoegdheid als volgt: ‘In geval van verdenking van een misdrijf als omschreven in artikel 67, eerste lid, kan

<sup>14</sup> Artikel 126j Sv betreft de bevoegdheid tot SI onder titel IVa. Artikel 126qa Sv maakt de inzet van dit middel mogelijk onder titel V.

de officier van justitie in het belang van het onderzoek bevelen dat een opsporingsambtenaar:

- goederen afneemt van de verdachte,
- gegevens die zijn opgeslagen, worden verwerkt of overgedragen door middel van een geautomatiseerd werk, door tussenkomst van een openbaar telecommunicatienetwerk afneemt van de verdachte, of
- diensten verleent aan de verdachte.'

Concreet kan het bijvoorbeeld gaan om het kopen van een wapen of drugs (eerste gedachtestreepje), het via internet kopen van kinderporno (tweede gedachtestreepje) of het verhuren van een loods of het verzorgen van transport ten behoeve van de productie van/handel in drugs (derde gedachtestreepje) (zie ook: *Kamerstukken II* 1996/97, 25 403, nr. 3, p. 34). Vaak zal het kopen van de desbetreffende waar of het aanbieden van de dienst een misdrijf zijn, wat dan ook een reden is om tot een wettelijke regeling te komen. Een bevel PK/PDV machtigt dus tot het plegen van een misdrijf.

De PK onderscheidt zich van IF door het in beginsel eenmalige karakter en doordat geen sprake hoeft te zijn van deelname of medewerking verlenen aan een groep van personen (*Kamerstukken II* 1996/97, 25 403, nr. 3, p. 33). Overigens worden in de praktijk ook meerdere, achtereenvolgende PK/PDV'en in één opsporingsonderzoek uitgevoerd.

De PK/PDV richt zich altijd, zo blijkt uit de desbetreffende wetsartikelen, op een verdachte (artikel 126i Sv) dan wel op een persoon waarvan het vermoeden bestaat dat deze betrokken is bij het in georganiseerd verband plegen of beramen van misdrijven (artikel 126q Sv).

De Nederlandse wetgeving kent geen aparte opsporingsbevoegdheid pseudo-*verkoop*. De memorie van toelichting stelt dat bij een pseudo-verkoop het instigatieverbod (zie paragraaf 2.4.3) al snel in het geding zal komen, waardoor vervolging van de verdachte voor het kopen van de waar niet of minder goed mogelijk is (*Kamerstukken II* 1996/97, 25 403, nr. 3, p. 34). Wel kan de wetgever zich voorstellen dat binnen de uitvoering van een bevel IF een verkoop van goederen door een undercoveragent aan een subject plaatsvindt. In zo'n geval heeft het verkopen van de waar door de undercoveragent echter niet als doel om de koper te vervolgen voor het kopen ervan, maar dient het bijvoorbeeld om het vertrouwen te winnen van de organisatie waarin de undercoveragent infiltreert (*Kamerstukken II* 1997/98, 25 403, nr. 7, p. 53-54).

### *IF*

Ten derde onderscheidt het Wetboek van Strafvordering de IF (artikel 126h/p). Artikel 126h Sv: 'In geval van verdenking van een misdrijf als omschreven in artikel 67, eerste lid, dat gezien zijn aard of de samenhang met andere door de verdachte begane misdrijven een ernstige inbreuk op

de rechtsorde oplevert, kan de officier van justitie, indien het onderzoek dit dringend vordert, bevelen dat een opsporingsambtenaar als bedoeld in artikel 141, onderdeel b, deelneemt of medewerking verleent aan een groep van personen waarbinnen naar redelijkerwijs kan worden vermoed misdrijven worden beraamd of gepleegd.'

Dit middel lijkt, gezien de omschrijving, bij uitstek geschikt om te worden ingezet in het geval van georganiseerde criminaliteit. Het kan echter ook worden gebruikt bij andere ernstige misdrijven die binnen een *groep* van personen worden beraamd of gepleegd. De memorie van toelichting geeft het voorbeeld van een IF ter opheldering van een moord waarbij de verdachte onderdeel is van een groep van personen die overvallen pleegt. Er is dan wel sprake van een groep van personen waarbinnen misdrijven worden gepleegd, maar de IF wordt niet ingezet ten behoeve van de opsporing van georganiseerde criminaliteit (*Kamerstukken II 1996/97*, 25 403, nr. 3, p. 28-29). Een andere opmerking is dat de *groep van personen* niet per se een criminele organisatie hoeft te zijn. Zo kan de groep als zodanig wel een crimineel karakter hebben, maar zonder een zodanige continuïteit in samenstelling en structuur dat van een criminele organisatie sprake is (Nieuwenhuis, 2007: 61).

*Morele dilemma's en bijzondere risico's* die met IF gepaard gaan waren voor de wetgever aanleiding om voor dit instrument een wettelijke regeling op te stellen. Zo zal, aldus de memorie van toelichting, een undercoveragent bij de uitvoering van IF bijna onvermijdelijk strafbare feiten plegen, bijvoorbeeld deelname aan een criminele organisatie of handel in verdovende middelen. Verder is er het risico dat de undercoveragent wordt *besmet* door het criminele milieu. Een ander risico betreft de veiligheid van de undercoveragent en zijn familie, die bij ontdekking van de ware identiteit van de undercoveragent in gevaar kan komen. Ten slotte kan IF ook gepaard gaan met een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer (privacy) van de subjecten (*Kamerstukken II 1996/97*, 25 403, nr. 3, p. 29-30). Een undercoveragent kan zich in een IF-traject direct richten op de (hoofd)verdachten die in het opsporingsonderzoek centraal staan zelf, maar ook op andere personen die tot de groep van verdachten behoren.

De grens tussen de drie undercoverbevoegdheden is in de praktijk natuurlijk niet altijd eenduidig te trekken. De Minister van Justitie heeft aangegeven dat wanneer er twijfel bestaat of een traject al dan niet als IF moet worden aangemerkt, er gekozen moet worden voor het afgeven van een bevel IF (*Handelingen II 1999/2000*, nr. 30). In paragraaf 2.7 gaan we in op de wijze waarop in de jurisprudentie wordt omgegaan met verweren dat een feitelijk uitgevoerd undercovertraject niet overeen zou komen met het formele bevel (SI, PK/PDV of IF) dat eraan ten grondslag ligt.

### 2.4.2 Lokmiddelen

In de afgelopen jaren zijn in de media verschillende berichten verschenen over het gebruik van verschillende *lokmiddelen* door de politie.

Voorbeelden daarvan zijn:

- de lokvrachtwagen (om plegers van ladingdiefstallen op te sporen; [www.nrc.nl](http://www.nrc.nl); 16 mei 2008);
- de lokfiets (fietsendiefstal; *Trouw*, 28 november 2008);
- de lokwoning (inbraken; *Algemeen Dagblad* (Den Haag), 27 november 2008);
- de lokagente (ter opsporing van een aanrander; [www.nrc.nl](http://www.nrc.nl), 5 november 2008);
- de lokprostituee (ter opsporing van potentiële klanten die opgeheven tippelzones bezoeken; *het Parool*, 18 augustus 2007); en
- de lokadvertentie. Dit betreft een *advertentie* die de politie plaatste in een Barendrechts huis-aan-huisblad. In de advertentie werden nieuwe fietsen te koop aangeboden à 35 euro. Potentiële kopers konden zich melden bij een bepaald huis. Bij het huis aangekomen werden die potentiële kopers opgewacht door politieagenten die hen vertelden dat heling strafbaar is. Deze actie had een zuiver educatief-preventief doel (*Algemeen Dagblad*, 3 april 2009).

Dergelijke lokmiddelen vallen niet onder de undercoverbevoegdheden, en overigens ook niet onder een andere expliciet in het Wetboek van Strafvordering opgenomen opsporingsbevoegdheid. Wat deze middelen inhoudelijk wel gemeen hebben met undercovertrajecten is het element van misleiding; het publiek waarbij het lokmiddel wordt ingezet is zich immers niet bewust dat de fiets, woning, vrouwelijke voorbijganger, prostituee of advertentie onderdeel uitmaakt van een politieoptreden. Omdat ons onderzoek zich beperkt tot politieke uitvoering van undercoverbevoegdheden, zal in het vervolg beperkt aandacht worden besteed aan lokmiddelen.<sup>15</sup>

### 2.4.3 Voorwaarden voor inzet van undercoverbevoegdheden

#### *Proportionaliteit en subsidiariteit*

Net zoals voor andere opsporingsinstrumenten gelden ook voor het gebruik van undercoverbevoegdheden bepaalde voorwaarden. Twee belangrijke beginselen bij de toepassing van opsporingsmiddelen zijn het proportionaliteits- en het subsidiariteitsbeginsel. Het *proportionaliteitsbeginsel* houdt in dat de ingrijpendheid van een opsporingsinstrument in redelijke verhouding moet staan tot de ernst van het misdrijf. Een

<sup>15</sup> Namelijk bij de bespreking van de jurisprudentie (paragraaf 2.6.5) en bij de bespreking van de buitenlandse wet- en regelgeving (met name paragraaf 3.5).



eerste invulling van deze voorwaarde wordt gegeven in het Wetboek van Strafvordering, waarin voor de verschillende opsporingsinstrumenten wordt aangegeven bij welke misdrijven zij mogen worden ingezet. Zo zijn er middelen die in principe bij alle misdrijven mogen worden toegepast en middelen die alleen bij een bepaalde categorie van misdrijven mogen worden ingezet, bijvoorbeeld bij misdrijven waarbij voorlopige hechtenis is toegestaan (laatstbedoelde strafbare feiten staan omschreven in artikel 67, eerste lid Sv). Het *subsidiariteitsbeginsel* houdt in dat een opsporingsinstrument alleen wordt ingezet als met een minder ingrijpend middel niet hetzelfde resultaat kan worden behaald. In het Wetboek van Strafvordering krijgt dit beginsel een eerste invulling doordat bijvoorbeeld bij een deel van de opsporingsinstrumenten is voorgeschreven dat deze mogen worden gebruikt wanneer dat ‘in het belang van het onderzoek’ is terwijl voor de inzet van andere opsporingsinstrumenten de voorwaarde geldt dat het opsporingsonderzoek die inzet ‘dringend vordert’. De invulling die in het Wetboek van Strafvordering wordt gegeven aan beide beginselen is een eerste, minimale invulling. Dat voor een opsporingsinstrument geldt dat er ten minste sprake moet zijn van een misdrijf als omschreven in artikel 67, eerste lid Sv, wil niet zeggen dat het gebruik van dat instrument dus ook in alle gevallen waarin sprake is van zo’n misdrijf proportioneel is. Binnen de aldus afgebakende categorie van misdrijven moet in ieder afzonderlijk geval bekeken worden of is voldaan aan het beginsel van proportionaliteit (en subsidiariteit). Neem de voorbeelden van respectievelijk de diefstal van een rolletje drop en de diefstal van een vrachtwagen die is volgeladen met kostbare elektronica. In beide gevallen is sprake van *diefstal* zoals benoemd in artikel 310 Wetboek van Strafrecht (Sr), een delict dat valt onder artikel 67, eerste lid Sv. Hoewel het in beide gevallen dus in beginsel om hetzelfde delict gaat – althans om hetzelfde wetsartikel – zal de feitelijke toepassing van het proportionaliteitsbeginsel, voor wat betreft de opsporingsmiddelen waarvan de inzet geoorloofd wordt geacht, bij het gestolen snoepgoed doorgaans een andere uitkomst hebben dan in het geval van de gestolen vrachtwagen. Ook voor het subsidiariteitsbeginsel geldt dat de toepassing van opsporingsinstrumenten in ieder afzonderlijk geval aan dit beginsel moet worden getoetst.<sup>16</sup>

Bekijken we de voorwaarden van proportionaliteit en subsidiariteit gezamenlijk, dan geldt dat de eisen die onder titel IVa worden gesteld voor toepassing van PK/PDV hoger zijn dan die gelden voor SI en de eisen voor IF zijn weer hoger dan die voor PK/PDV. Hieruit blijkt dat in de ogen van

<sup>16</sup> Zo kan voor bepaalde concrete toepassingen van een opsporingsinstrument een zwaardere toets op proportionaliteit en subsidiariteit worden gehanteerd. Zo is in jurisprudentie naar voren gekomen dat het gebruik van SI jegens een verdachte die in een penitentiaire inrichting verblijft, alleen geoorloofd is na verzwaarde toets op beide beginselen; er moet sprake zijn van een bijzonder ernstig misdrijf en andere wijzen van opsporing mogen redelijkerwijs niet aanwezig zijn (zie paragraaf 2.6.3).

de wetgever SI de minst ingrijpende en IF de meest ingrijpende van de drie undercoverbevoegdheden is.

De drempel die in het Wetboek van Strafvordering voor het gebruik van SI onder titel IVa wordt opgeworpen, is laag. Deze undercoverbevoegdheid mag worden ingezet bij 'verdenking van een misdrijf', dat wil zeggen dat het gebruik van SI niet is beperkt tot een bepaalde categorie van misdrijven; het mag in beginsel bij alle delicten worden ingezet. Ook de subsidiariteitseis is hier bescheiden: SI kan worden gebruikt wanneer dat 'in het belang van het onderzoek' is (artikel 126j/qa Sv).

Een PK/PDV mag onder titel IVa worden ingezet in geval van verdenking van een 'misdrijf als omschreven in artikel 67', eerste lid Sv, dat wil zeggen misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten (artikel 126i/q Sv). De lat voor het gebruik van PK/PDV ligt op dit punt dus hoger dan bij SI. Dit wil overigens niet zeggen dat PK/PDV alleen bij de ernstigste delicten kan worden ingezet want zoals gezegd valt ook een delict als diefstal onder artikel 67, eerste lid Sv. Verder moet ook het gebruik van PK/PDV 'in het belang van het onderzoek' zijn.

Bij IF ligt de lat hoger zowel wat betreft de proportionaliteit als de subsidiariteit. Voor dit middel geldt dat er, onder titel IVa, sprake moet zijn van een 'misdrijf dat wordt genoemd in artikel 67, eerste lid Sv, dat gezien zijn aard of de samenhang met andere door de verdachte begane misdrijven een ernstige inbreuk op de rechtsorde oplevert' en het moet zo zijn dat het onderzoek de inzet van IF 'dringend vordert' (artikel 126h Sv).

Voor inzet onder titel V geldt voor alle drie de undercoverbevoegdheden dat er een 'redelijk vermoeden' moet bestaan dat er 'in georganiseerd verband misdrijven als omschreven in artikel 67, eerste lid, worden beraamd of gepleegd die gezien hun aard of de samenhang met andere misdrijven die in dat georganiseerd verband worden beraamd of gepleegd een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren' (artikel 126o Sv). Ook hier geldt weer dat inzet van SI en PK/PDV 'in belang van het onderzoek' moet zijn en dat IF alleen gebruikt mag worden wanneer het onderzoek dat 'dringend vordert'.

### *Instigatieverbod*

Lid 2 van artikel 126i en 126q en lid 2 van artikel 126h en 126p Sv schrijven voor dat de undercoveragent bij de uitvoering van respectievelijk PK/PDV en IF, een persoon niet mag brengen 'tot andere strafbare feiten dan waarop diens opzet reeds tevoren was gericht'. Dit wordt wel het *instigatieverbod* genoemd.<sup>17</sup> Ook wordt regelmatig gesproken over het uitlokkingsverbod, maar deze term is in feite onjuist. Wanneer namelijk duidelijk is dat de persoon in kwestie al criminele bedoelingen had, mag de undercoveragent hem wel degelijk uitlokken in de zin dat hij een situ-

17 Het instigatieverbod staat ook bekend als het *Tallon-criterium*, afgeleid van de zaak *Bruce Albert Tallon* (Hoge Raad 4 december 1979, NJ 1980, 356; zie paragraaf 2.6.2).

atie in scène mag zetten waarin die persoon zijn bedoelingen in concrete, criminele handelingen tot uiting kan laten komen. Waar het om gaat is dat de undercoveragent iemand niet mag aanzetten tot het plegen van misdrijven als die misdrijven niet al in de bedoelingen van die persoon (zijn opzet) lagen opgesloten. In paragraaf 2.6.2 gaan we bij de bespreking van de jurisprudentie uitgebreid in op het instigatieverbod.

#### *Doel van de inzet*

Bijzondere opsporingsbevoegdheden, waaronder dus undercoverbevoegdheden, mogen uitsluitend met een strafvorderlijk doel worden ingezet (artikel 132a Sv). Zij mogen dus niet worden gebruikt alleen maar ter verbetering van de 'informatiepositie'. Natuurlijk kan het verzamelen van informatie wel *een* doel zijn van een undercovertraject. Zeker bij IF zal bijvoorbeeld het 'zicht krijgen op de werkwijze en samenstelling van de criminele organisatie', vaak tot de doelen behoren. Echter: 'de verbetering van de informatiepositie kan hoogstens een tussengelegen doel zijn, maar mag nooit een doel op zichzelf zijn', aldus de memorie van toelichting (*Kamerstukken II* 1996/97, 25 403, nr. 3, p. 3; zie ook Buruma, 2001: 73). Uiteindelijk moet het doel zijn het nemen van een strafvorderlijke beslissing.

#### *Strafvorderlijke consequenties van het niet-naleven van de voorschriften*

Worden voorwaarden voor inzet of andere voorschriften niet nageleefd bij de uitvoering van een undercovertraject, dan is het aan de rechter om te beslissen wat voor gevolgen dit moet hebben. Daarbij heeft hij in het geval van niet-herstelbare verzuimen drie sancties<sup>18</sup> tot zijn beschikking: strafvermindering (artikel 359a lid 1 sub a Sv), bewijsuitsluiting (artikel 359a lid 1 sub b Sv) en niet-ontvankelijkverklaring van het OM (artikel 359a lid 1 sub c Sv). Hierbij dient de rechter rekening te houden met het belang dat het geschonden voorschrift dient, de ernst van het verzuim en het nadeel dat daardoor wordt veroorzaakt (artikel 359a lid 2 Sv). In Nederland volstaat de rechter vaak met bewijsuitsluiting of strafvermindering en kan, indien via andere opsporingsmethoden verkregen bewijs voorhanden is en dit voldoende is voor vervolging, de verdachte alsnog worden vervolgd voor hetzelfde feit. Alleen in geval van ernstige schendingen van de beginselen van een behoorlijke procesorde kan worden overgegaan tot het niet-ontvankelijk verklaren van het OM. Er moet dan sprake van zijn dat er 'doelbewust en met grove veronachtzaming van de belangen van verdachte aan diens recht op een eerlijke behandeling van zijn zaak is tekortgedaan' (Buruma, 2001: 31).<sup>19</sup>

18 De Hoge Raad heeft in het arrest van 22 september 1998 (*NJ* 1999, 104) vastgesteld dat er nog een vierde mogelijkheid is: constateren dat er iets is misgegaan, zonder dat daaraan verdere consequenties worden verbonden (Cleiren & Nijboer, 2001: 901).

19 Hoge Raad, 14 december 1999, *LJ/N* ZD1895.

#### 2.4.4 *Uitvoerende organisatie*

De *Regeling infiltratieteams* (*Staatscourant*, 2000, 7) geeft voorschriften voor onder andere de organisatie, samenstelling en taken van de infiltratieteams en de taken van een ondersteunende eenheid bij het Korps landelijke politiediensten (KLPD). De regeling schrijft onder meer het volgende voor:

- Er zijn ten minste vijf regionale infiltratieteams en een landelijk infiltratieteam (LIT), ondergebracht bij het KLPD.
- De taken van het LIT bestaan uit: het uitvoeren van een bevel tot IF wanneer: het gaat om een rechtshulpverzoek; het gaat om IF ten behoeve van een opsporingsonderzoek dat wordt uitgevoerd door een rechercheonderdeel van het KLPD, zoals de Nationale Recherche; uitvoering door het LIT gewenst is gezien de taakuitvoering van de regionale infiltratieteams. Verder kan het LIT worden belast met uitvoering van SI of PK/PDV en de begeleiding van een burgerpseudokoper/-dienstverlener.
- De infiltratieteams hebben in beginsel een exclusieve bevoegdheid tot uitvoering van een bevel tot IF. Wanneer leden van het LIT niet over de vereiste kennis en/of vaardigheden beschikken, kan uitvoering van de IF plaatsvinden door een andere (Nederlandse of buitenlandse) politieambtenaar of door een opsporingsambtenaar van de Koninklijke Marechaussee of een bijzondere opsporingsdienst en in het uiterste geval door een niet-criminele burger. De voorkeursvolgorde voor de uitvoering van bevel IF is in dat geval: een ex-lid van een infiltratieteam; een andere opsporingsambtenaar van politie, Koninklijke Marechaussee of een Bijzondere Opsporingsdienst (BOD); een niet-criminele burger. In alle gevallen wordt de uitvoerder van het bevel IF begeleid door een begeleider van het infiltratieteam.
- Daarnaast kunnen infiltratieteams SI en PK/PDV uitvoeren, maar dit is geen exclusieve bevoegdheid. Het is aan de OvJ om, in overleg met het rechercheteam, te beoordelen of SI of PK/PDV onder zodanige omstandigheden moet worden uitgevoerd dat de inzet van het infiltratieteam is geboden.
- Bij de uitvoering van een undercovertraject kunnen ook buitenlandse opsporingsambtenaren worden ingezet.
- Er is een eenheid bij het KLPD, het Team Nationale Coördinatie Politiële Infiltratie (TNCPI), die belast is met de selectie en opleiding van kandidaat-leden van de infiltratieteams, algemene en bijzondere ondersteuning bij de taakuitvoering door de infiltratieteams en de coördinatie van internationale rechtshulpverzoeken met betrekking tot undercovertrajecten.
- Een infiltratieteam bestaat uit: een teamleider; ten minste vier infiltranten; en ten minste vier begeleiders.

- De werving van kandidaat-leden van infiltratieteams geschiedt onder verantwoordelijkheid van de korpsbeheerder van het beheerskorps. Die korpsbeheerder is ook verantwoordelijk voor het onderhouden van de kennis en vaardigheden van de leden van de infiltratieteams.
- De aanstelling van teamleiders, infiltranten en begeleiders is verbonden aan minimum- en maximumtermijnen.

Op het moment van schrijven is binnen de infiltratieteams een reorganisatie gaande, die onder andere de centralisatie van de verschillende infiltratieteams binnen één nieuw infiltratieteam behelst. In hoofdstuk 4 wordt de nieuwe uitvoeringsstructuur verder besproken.

#### 2.4.5 Inzet burgers

De Wet BOB geeft de mogelijkheid om de uitvoering van een undercovertraject door een burger te laten plaatsvinden. Hiervoor zijn in het Wetboek van Strafvordering aparte artikelen opgenomen, namelijk artikel 126ij Sv en artikel 126z Sv voor PK/PDV, artikel 126v Sv voor SI en artikel 126w Sv en artikel 126x Sv voor IF. Voor uitvoering van undercoverbevoegdheden door burgers gelden dezelfde voorwaarden, betreffende proportionaliteit, subsidiariteit, het verbod op instigatie en het doel waarmee de undercoverbevoegdheid wordt ingezet, als bij uitvoering door opsporingsambtenaren.

Voor PK/PDV en IF geldt dat uitvoering door een burger alleen aan de orde kan zijn wanneer, naar het oordeel van de OvJ, inschakeling van een opsporingsambtenaar niet mogelijk is. Bij SI geldt deze voorwaarde niet. Het gebruik van criminele burgers wordt in de wetstekst zelf niet genoemd maar in een motie die door de Tweede Kamer is aangenomen, tijdens de bespreking van het wetsvoorstel Wet BOB, is het gebruik van criminele burgers bij de undercoverbevoegdheid IF verboden (*Kamerstukken II* 1998/99, 25 403, 23 251, nr. 33). Hoewel de motie niet in wetgeving is omgezet en moties formeel geen directe kracht van wet hebben, geldt in de uitvoeringspraktijk een, weliswaar niet absoluut, verbod op de inzet van criminele burgerinfiltranten. De Minister van Justitie heeft naar aanleiding van de terroristische aanslagen van 11 september 2001 in een brief kenbaar gemaakt dat in zeer uitzonderlijke gevallen, wanneer sprake is van een onderzoek naar terreur, de inschakeling van een criminele burgerinfiltrant mogelijk moet zijn (*Kamerstukken II* 2002/03, 27 834, nr. 28). De motie heeft overigens alleen betrekking op IF. Het gebruik van criminele burgers bij SI en PK/PDV is in beginsel dus mogelijk. In de praktijk worden burgers, al dan niet crimineel, echter weinig ingezet (zie paragraaf 4.2.1).

### 2.4.6 *Procedurale voorschriften*

Voor de uitvoering van een undercovertraject moet de OvJ een *bevel* uitvaardigen. Wanneer het om de voorgenomen inzet van IF gaat, moet bovendien eerst toestemming worden verkregen van het College van PG's. Daartoe moet de HOvJ van het parket waar de OvJ werkzaam is, de betreffende zaak voorleggen aan de Centrale toetsingscommissie (CTC). De CTC is een onderdeel van het OM dat adviezen uitbrengt aan het College van PG's omtrent de inzet van een aantal bijzondere opsporingsbevoegdheden of -methoden, zoals het opnemen van vertrouwelijke communicatie (direct af luisteren) in een woning, het afzien van inbeslagname (doorlaten), toezeggingen aan een getuige en IF. Alvorens een OvJ dergelijke middelen kan toepassen, moet hij dit ter toetsing aanleveren bij de CTC. De CTC bekijkt de zaak en adviseert vervolgens het College van PG's om in het betreffende geval wel of geen toestemming te geven.<sup>20</sup> Het College beslist uiteindelijk of de inzet van de bevoegdheid of methode is toegestaan. Het hebben van toestemming betekent niet automatisch dat de inzet van een IF-traject ook rechtmatig is. Het is uiteindelijk de rechter die tijdens zitting oordeelt over de rechtmatigheid van toegepaste bijzondere opsporingsbevoegdheden (Buruma, 2001: 25).

Het bevel moet in beginsel schriftelijk worden gegeven en verlengd. Voor SI en PK/PDV geldt dat in geval van dringende noodzaak de uitvaardiging van het bevel en de verlenging ervan ook mondeling kan plaatsvinden, mits binnen drie dagen het bevel alsnog schriftelijk wordt uitgevaardigd/verlengd. Een bevel IF moet altijd schriftelijk worden gegeven en verlengd. In het bevel moet staan:

- de feiten en omstandigheden waaruit blijkt dat aan de eisen is voldaan die voor de betreffende undercoverbevoegdheid zijn gesteld omtrent het soort misdrijf waarvan sprake is en het belang voor het onderzoek dat inzet van de bevoegdheid heeft;
- het misdrijf en de naam van de verdachte of anderszins een zo nauwkeurig mogelijke omschrijving van de verdachte dan wel, onder titel V, een omschrijving van het georganiseerd verband;
- de wijze waarop het bevel wordt uitgevoerd en, voor PK/PDV en IF, de te plegen strafbare handelingen door de undercoveragent en, voor PK/PDV, de aard van de goederen, gegevens of diensten die respectievelijk afgenomen en geleverd worden; en
- de geldigheidsduur van het bevel.

Bij uitvoering van een undercoverbevoegdheid door een burger moet (ook) een overeenkomst met de burger worden afgesloten. In die overeenkomst moet onder andere worden opgenomen wat de rechten en plichten zijn

<sup>20</sup> Doorgaans worden door de CTC alleen die zaken aan het College voorgelegd waarin de CTC adviseert om de gevraagde toestemming te verlenen.

van de burger. Verder moet in grote lijnen hetzelfde worden vastgelegd als bij uitvoering door een opsporingsambtenaar.

#### **2.4.7 Transparantie en verantwoording**

Ook bij de uitvoering van undercovertrajecten geldt de verbaliserings- en notificatieplicht. Undercoveragenten moeten dus van hun activiteiten en bevindingen proces-verbaal opmaken en subjecten tegen wie een undercovertraject is ingezet moeten, zodra het belang van het onderzoek dat toelaat, daarvan schriftelijk op de hoogte worden gebracht. In paragraaf 5.3 gaan we verder in op de praktische toepassing van deze voorschriften, alsmede op enkele andere onderdelen van het juridisch kader.

Wanneer het undercovertraject bewijs heeft opgeleverd dat wordt gebruikt in een rechtszaak tegen de verdachte, kan van ingezette undercoveragenten worden verlangd dat zij een getuigenis afleggen. In de Nederlandse situatie ligt het niet vast in welke vorm een undercoveragent die getuigenis moet afleggen. In theorie is het dus mogelijk dat een undercoveragent ter zitting optreedt als ‘normale’ getuige, dat wil zeggen een getuige die met bekendwording van zijn identiteit een verklaring aflegt op een openbare zitting. In de praktijk echter worden undercoveragenten vrijwel altijd gehoord als anonieme of bedreigde getuige (zie ook paragraaf 5.4.4). De mate van afscherming is bij de figuur van de *bedreigde getuige* het grootst (artikel 226a Sv). Het is de rechter-commissaris die, ambtshalve, op vordering van de OvJ of op verzoek van de verdachte of de getuige, beslist of een getuige de status van bedreigde getuige krijgt. Tegen die beslissing kan in appel worden gegaan. Heeft een getuige echter eenmaal de status van bedreigde getuige, dan kan een zittingsrechter dit niet meer ongedaan maken en bovendien geldt de status van bedreigde getuige voor de gehele gerechtelijke procedure, dus voor de zitting bij de rechtbank maar ook voor eventuele latere zittingen van het gerechtshof en de Hoge Raad. Een bedreigde getuige getuigt niet op zitting maar, eventueel met gebruikmaking van middelen als vermomming, ten overstaan van de rechter-commissaris. Bij de figuur van de *anonieme getuige* is het ook de rechter-commissaris die beslist over het toekennen van deze status, maar de zittingsrechter kan alsnog beslissen dat de getuige niet-anoniem gehoord moet worden en bovendien kan in alle fases van de gerechtelijke procedure de anonimiteit worden aangevochten. Ook de anonieme getuige kan gebruikmaken van vermomming.

## **2.5 Regelgeving**

De belangrijkste regelgeving met betrekking tot undercoverbevoegdheden bestaat uit de *Regeling infiltratieteams* (*Staatscourant*, 2000, 7). De inhoud

van deze regeling is al aan de orde gekomen bij de bespreking van de uitvoerende organisatie (paragraaf 2.4.4).

## 2.6 Jurisprudentie

Behalve door de wettelijke bepalingen uit de Wet BOB wordt het juridisch kader voor het gebruik van undercoverbevoegdheden in de opsporing voor een belangrijk deel ingevuld door een andere rechtsbron: de jurisprudentie. Vooral voor normen en beginselen als het instigatieverbod, subsidiariteit en proportionaliteit geldt dat de concrete betekenis en werkingssfeer van deze begrippen wordt afgebakend in gerechtelijke uitspraken. Voordat we die gerechtelijke uitspraken bespreken, gaan we eerst kort in op de manier waarop we naar die uitspraken gezocht hebben.

Naar jurisprudentie omtrent undercoverbevoegdheden is ten eerste gezocht via de databank *Porta Iuris*; een applicatie op het netwerk van het ministerie van Justitie waarop wet- en regelgeving, jurisprudentie, juridisch vaknieuws en documentatie te vinden is. Wat betreft jurisprudentie zijn er in *Porta Iuris* meerdere databanken toegankelijk gemaakt; onder andere *Rechtspraak.nl*, *RO-breed*, de *Huisdatabank* en de *NJ*. Via de optie 'uitgebreid zoeken' is in augustus 2007 in alle databanken gezocht naar gerechtelijke uitspraken vanaf 1 februari 2000 waarin op enige plek een van de volgende trefwoorden voorkomt: 'infiltratie'; 'stelselmatige informatie-inwinning'; 'pseudo-koop'; 'pseudo-dienstverlening'; 'Tallon'; en 'undercover'. De resultaten zijn aangevuld met uitspraken, zowel van voor, in als na de periode 2000-2007, uit een tweede bron, namelijk uitspraken die in de literatuur zijn aangetroffen of die ons zijn genoemd door contactpersonen. Uiteindelijk zijn van meer dan 70 unieke zaken de uitspraken bekeken. In de hierna volgende bespreking zullen deze overigens niet alle aan bod komen.

Voor alle zaken waarvan alleen een uitspraak van respectievelijk de rechtbank of het gerechtshof was gevonden, is actief gezocht naar een uitspraak van een hoger college.<sup>21</sup> Wanneer voor een zaak uitspraken zijn gevonden van meerdere rechtscolleges, is alleen de uitspraak van het hoogste rechtscollege meegenomen dan wel is een lagere uitspraak gebruikt waarvan is vastgesteld dat deze in de uitspraak van het hogere college is gehandhaafd.<sup>22</sup>

21 Dit zoeken is gedaan door in de databanken van *Porta Iuris*, via de zoekoptie (zoek) 'in alle velden', te zoeken naar uitspraken van gerechtshoven of de Hoge Raad waarin specifieke tekstfragmenten (zoals namen van personen of gedetailleerde omschrijvingen van het delict ('250.000 XTC-pillen')) voorkomen uit reeds gevonden uitspraken van respectievelijk de rechtbank of een gerechtshof.

22 Wanneer bij een gebruikte uitspraak van een rechtbank ook een uitspraak van een gerechtshof is aangetroffen, wordt dit expliciet vermeld. Indien bij een uitspraak van een gerechtshof ook een uitspraak van de Hoge Raad is gevonden, wordt dit alleen genoemd als in het arrest is ingegaan op het betreffende punt van aandacht.



De in Nederland beschikbare databanken en zoeksystemen, waaronder Porta Iuris, bieden geen volledig overzicht van alle gerechtelijke uitspraken. Bij opname van uitspraken in de bestaande databanken wordt altijd een selectie aangebracht. Meestal vindt deze selectie plaats op basis van 'relevantie' van de uitspraak. Aangezien via Porta Iuris verschillende gerechtelijke databanken zijn doorzocht en vanwege de verscheidenheid van de gebruikte zoektermen en vanwege de aanvulling met uitspraken die in de literatuur en door contactpersonen zijn aangedragen, gaan we ervan uit dat de bestudeerde jurisprudentie wel een goed beeld geeft van de beginselen op grond waarvan rechtscollages ingaan op de inzet van undercoverbevoegdheden en de argumentatie die zij daarbij hanteren. Omdat we zoals gezegd geen compleet overzicht hebben van alle jurisprudentie, kunnen we geen harde uitspraken doen over het aantal keren dat bijvoorbeeld een door de verdediging gevoerd verweer wordt verworpen of juist gegrond bevonden door de rechter. Hieronder gaan we inhoudelijk in op de gevonden uitspraken aan de hand van de belangrijkste in de jurisprudentie aangetroffen rechtsbeginselen.

### **2.6.1 *Rechtmatigheid van undercovertrajecten in het algemeen***

Voor zover bekend is de zaak *Tallon*, die eind jaren zeventig speelde, een van de eerste zaken waarin door een Nederlandse rechter is ingegaan op de rechtmatigheid van de inzet van undercoveragenten. De zaak Tallon is vooral bekend geworden omdat het arrest van de Hoge Raad in deze zaak heeft geleid tot een omschrijving van het instigatieverbod,<sup>23</sup> dat in de volgende subparagraaf wordt besproken, maar in deze zaak zijn ook uitspraken gedaan over de rechtmatigheid van undercovertrajecten in het algemeen.<sup>24</sup> De Rechtbank Amsterdam stelde dat 'het optreden van een politiefunctaris onder dekmantel – als "undercover-agent" – gerechtvaardigd kan zijn' wanneer het gaat om de opsporing van zeer ernstige criminaliteit, zoals drugshandel, en van reguliere opsporingsmiddelen geen resultaat is te verwachten en het optreden bovendien controleerbaar en met waarborgen omgeven is.<sup>25</sup> Aangezien het Gerechtshof Amsterdam in het hoger beroep van de zaak Tallon niet is ingegaan op de vraag of een undercovertraject, in dit geval een PK, als zodanig is toegestaan, kan wor-

23 Hoge Raad, 4 december 1979, *NJ* 1980, 356.

24 Op dat moment, en dat zou zo blijven tot de invoering van de Wet BOB, had het undercover opsporen geen expliciete wettelijke basis.

25 Rechtbank Amsterdam, 20 september 1978, *LJN* AC6350.

den aangenomen dat ook het gerechtshof dit opsporingsmiddel toelaatbaar heeft geacht.<sup>26, 27</sup>

### 2.6.2 *Instigatieverbod*

Het tweede lid van artikel 126h en 126p (IF), 126i en 126q (PK/PDV) en het derde lid van artikel 126w en 126x (burger-IF), 126ij en 126z (burger-PK/PDV) Sv bindt respectievelijk de undercoveragent en de burger aan de beperking dat hij bij de tenuitvoerlegging van het bevel, een persoon niet mag brengen tot andere strafbare feiten dan waarop diens opzet reeds tevoren was gericht (instigatieverbod). De gedachte achter de beperking dat de verdachte niet tot andere handelingen gebracht mag worden dan die waarop zijn opzet reeds was gericht, is dat het niet de bedoeling kan zijn dat de politie ten behoeve van strafvervolgning door middel van undercoverbevoegdheden zelf strafbare feiten in het leven roept; het is met andere woorden niet de bedoeling dat de politie zelf criminaliteit creëert om die vervolgens te gaan bestrijden.

Omdat van de verschillende beginselen die bij de inzet van opsporingsinstrumenten van belang zijn het instigatieverbod juist voor undercovertrajecten relevant is en het ook het beginsel is dat door de verdediging in strafzaken waarin undercovertrajecten een rol spelen het meest wordt aangehaald, gaan we er hier vrij uitgebreid op in. In de afsluitende paragraaf van dit hoofdstuk (2.7) wordt de inhoud die het instigatieverbod in de jurisprudentie heeft gekregen samengevat.

#### *De zaak Bruce Albert Tallon*

Centraal in de zaak Tallon staat het optreden in Nederland, in 1978, van twee undercoveragenten van de Amerikaanse *Drugs Enforcement Administration* (DEA). De undercoveragenten deden zich voor als (mede) criminelen en (mede)handelaars in verdovende middelen om in over-

26 Gerechtshof Amsterdam, 2 februari 1979, *LJN* AB7252.

27 In de gevonden jurisprudentie bevond zich één uitspraak die van een eerdere datum was. Sprak de Rechtbank Amsterdam zich op 20 september 1978 uit over de zaak Tallon (*LJN* AC6350), een halfjaar eerder, op 22 maart, deed dezelfde rechtbank uitspraak in een andere zaak waarin eveneens een verdachte was aangehouden nadat hij een undercoveragent een partij drugs had verkocht (in dit geval 500 kilo hasj (*LJN* AC6223)). In de uitspraak van 22 maart stelde de Rechtbank Amsterdam dat de verdachte de hem ten laste gelegde feiten waarschijnlijk niet gepleegd zou hebben zonder de inbreng van de undercoveragenten, maar opvallend genoeg leek de nadruk in het vonnis vooral te liggen op het standpunt dat een PK onder het dan geldende recht sowieso niet geoorloofd was. In haar vonnis, waarin het OM niet-ontvankelijk werd verklaard, stelde zij onder andere: 'De mogelijkheid is dan ook niet uitgesloten, dat dat zo zwaar wegende belang van de volksgezondheid het in deze zaak gebezigde middel – de deelneming van overheidswege aan strafbare feiten, ter opsporing van grote hoeveelheden verdovende middelen – in bepaalde gevallen aanvaardbaar maakt. Een zodanig door de overheid uit een oogpunt van volksgezondheid ingenomen beleidsstandpunt mag er echter niet toe leiden dat dergelijke opsporingsmethoden ook als rechtmatig worden aanvaard naar de hier en nu geldende normen van strafprocesrecht. Het is immers hier te lande noch naar geldend strafprocesrecht noch naar de in het algemeen rechtsbewustzijn levende beginselen van behoorlijk bestuur (zijnde onder "bestuur" de opsporing en vervolging van strafbare feiten begrepen) aan de overheid geoorloofd om eerst strafbare feiten in het leven te roepen althans mee in het leven te roepen en deze vervolgens op te sporen en te vervolgen.' De achtergrond van deze ogenschijnlijk vrij fundamentele tegenstrijdigheid van de beide vonnissen, nota bene door dezelfde rechtbank uitgesproken, is onbekend.

leg met hun chef en in samenwerking met de narcoticabrigade van de gemeentepolitie te Amsterdam en de plaatselijke Ovj op een later tijdstip de aanhouding van één of meer verdachten te bewerkstelligen. Bruce Tallon, een ten tijde van het delict 27-jarige in Amsterdam woonachtige Amerikaan, werd ervan verdacht heroïne te smokkelen van Europa naar de Verenigde Staten (VS). De DEA was hierover getipt door een (criminele) kennis van Tallon. Deze kennis arrangeerde een ontmoeting in de VS tussen Tallon en een undercoveragent van de DEA, Terry B. geheten. De kennis vertelde dat deze Terry geïnteresseerd was in het aankopen van heroïne. Er werd afgesproken dat de heroïne in Amsterdam geleverd zou worden. Op 20 april 1978 zocht Tallon contact met Terry in Amsterdam. Tallon had een kilo heroïne voor hem. Om het spoor naar de kennis van Tallon zoveel mogelijk te wissen, werd er echter nóg een undercoveragent geïntroduceerd. Daartoe vertelde Terry tegen Tallon dat hij uiteindelijk niet genoeg geld bij elkaar had weten te krijgen om de kilo heroïne te kopen, maar dat hij wel iemand anders wist die interesse had. Hierop kwam een tweede undercoveragent in beeld. Op 9 mei 1978 kwam het uiteindelijk tot een levering en worden Tallon, zijn vriendin Saskia V. alsmede een kennis van Saskia V. die zij had benaderd om de heroïne te leveren en twee koeriers gearresteerd.<sup>28</sup> De Rechtbank Amsterdam veroordeelde Tallon tot 24 maanden gevangenisstraf,<sup>29</sup> hetgeen door het Gerechtshof Amsterdam werd teruggebracht tot 18 maanden.<sup>30</sup> Na de uitspraak door het Gerechtshof Amsterdam zijn zowel het OM als Bruce Tallon zelf in cassatie gegaan bij de Hoge Raad.

De advocaat van Tallon stelde dat, omdat de undercoveragenten zelf contact met Tallon hadden gezocht, zijn cliënt was 'uitgelokt', dat wil zeggen door de undercoveragenten was aangezet tot het plegen van het strafbare feit. De Hoge Raad stelde echter dat Tallon alleen zou zijn 'uitgelokt' als ze hem tot andere handelingen hadden gebracht 'dan die waarop zijn opzet reeds was gericht'. Het enkele feit dat de undercoveragenten het initiatief hadden genomen tot het contact, betekende volgens de Hoge Raad niet automatisch dat Tallon daarmee was gebracht tot andere feiten dan waarop zijn opzet reeds was gericht. Dat het verkopen van drugs al in de bedoelingen lag van Tallon en dat hij daartoe dus niet was overgehaald door de undercoveragenten, baseerde de Hoge Raad op de omstandigheid dat hij al in drugs handelde voordat hij de agenten ontmoette. Dit criminele verleden leidde de Hoge Raad af uit verklaringen van Tallon zelf, inhoudende dat hij betrokken was geweest bij eerdere transacties in verdovende middelen, en van een tipgever, die stelde dat Tallon een andere persoon had aangeboden heroïne en cocaïne te leveren.

28 Opmerkelijk is overigens dat in plaats van de overeengekomen kilo heroïne, Tallon 480 gram cocaïne leverde.

29 Rechtbank Amsterdam, 20 september 1978, *LJN AC6350*.

30 Gerechtshof Amsterdam, 2 februari 1979, *LJN AB7252*.

De term ‘uitlokking’ is, zoals deze hierboven is gebruikt, misleidend. Beter is het te spreken over ‘ontoelaatbare uitlokking’. Het uitlokken door een opsporingsambtenaar van een persoon, dat wil zeggen hem aansporen tot een handeling, hem ‘uit zijn tent lokken’, is op zichzelf namelijk niet strijdig met het instigatieverbod. Uit een arrest van de Hoge Raad uit 2001<sup>31</sup> blijkt dat uitlokking door een undercoveragent niet hoeft te betekenen dat een verdachte door dergelijk optreden is gebracht tot andere strafbare feiten dan die waarop zijn opzet reeds tevoren was gericht. Een undercoveragent mag dus wel degelijk ‘uitlokken’ of een valstrik opzetten, zolang de uitgelokte daarmee maar niet wordt aangezet tot iets wat niet al in zijn bedoelingen besloten lag.

In uitspraken van de Hoge Raad na het Tallon-arrest is het instigatieverbod verder uitgewerkt, dat wil zeggen in verschillende dimensies of elementen ontleed.

#### *Inhoud instigatieverbod*

Het instigatieverbod bevat een subjectief, een objectief en, zo concludeert A-G Jörg in een arrest van de Hoge Raad<sup>32</sup> in 2000, een temporeel element, dat deels samenvalt met het subjectieve element.

*Het subjectieve element* richt zich op het opzet<sup>33</sup> van de verdachte. Opzet valt te definiëren als de daadwerkelijke bereidheid van een verdachte om over te gaan tot het plegen van een strafbaar feit als de mogelijkheid zich voordoet. Het opzetbegrip is niet gericht op een concreet strafbaar feit maar doelt juist op de algemene bereidheid om handelend op te treden zodra de gelegenheid zich voordoet.<sup>34</sup> In dit verband wordt daarom gesproken over *generieke opzet*. Het gaat er dus niet om dat aangetoond kan worden dat een verdachte van zins was een specifiek, concreet misdrijf te plegen. We geven een voorbeeld. Stel dat een van drugshandel verdachte persoon wordt aangehouden nadat hij vier kilo cocaïne aan een undercoveragent heeft verkocht. Tegen deze verdachte is door de politie dus het middel PK ingezet. In deze casus slaat het generieke opzet niet specifiek op de bedoeling die de verdachte al dan niet zou hebben om op dat ene moment vier kilo cocaïne aan de undercoveragent te verkopen, maar meer op zijn algemene intentie om, wanneer zich een kans aandient, drugs te verhandelen in soortgelijke hoeveelheden.

Er zijn verschillende gronden op basis waarvan generieke opzet van de verdachte kan worden aangenomen. Het opzet kan ten eerste blijken uit informatie die erop wijst dat de verdachte in het verleden soortgelijke

31 Hoge Raad, 23 januari 2001, *NJ* 2001, 218, m.nt. Y. Buruma.

32 Hoge Raad, 26 september 2000, *NJ* 2000, 739, m.nt. T.M. Schalken. Zie de uitgebreide conclusie van A-G Jörg inzake het instigatieverbod.

33 Men spreekt hier over *het* opzet en niet over *de* opzet. *Het* opzet betekent ‘dat wat men beraamt’. *De* opzet staat voor de ‘wijze waarop iets georganiseerd wordt’ (Van Dale).

34 Hoge Raad, 17 september 1981, *NJ* 1981, 536, m.nt. G.E. Mulder.

criminele activiteiten heeft ontplooid. Zo kwam het Gerechtshof Amsterdam in de zaak Tallon tot haar oordeel dat het (generieke) opzet van Bruce Tallon ook zonder tussenkomst van de undercoveragenten reeds was gericht op het verkopen van verdovende middelen, op grond van de constatering dat hij al voor de ontmoeting met de agenten betrokken was geweest bij drugshandel.<sup>35</sup>

Indien, ten tweede, een verdachte gelijktijdig met zijn contacten met de undercoveragent contacten onderhoudt met andere potentiële afnemers van harddrugs, kan dit ook blijk geven van het opzet van verdachte.<sup>36</sup> Uit het feit dat verdachte zijn handelswaar aan meerdere personen aanbiedt, blijkt, zo is de redenering, dat zijn opzet ook zonder het contact met de undercoveragent reeds was gericht op het verkopen van de handelswaar. Ten derde kunnen ook uitspraken van derden omtrent de criminele activiteiten van een persoon worden gebruikt om tot de conclusie te komen dat de verdachte de misdrijven die hij ten overstaan van de undercoveragent heeft gepleegd, ook al eerder heeft begaan. Het gaat dan met name om door de Criminele Inlichtingen Eenheid (CIE) verzamelde informatie. Een voorbeeld hiervan vinden we in een zaak uit 2006. In die zaak werd tegen een verdachte van wapenhandel SI en een PK (van vuurwapens) ingezet. Bij de beoordeling door de Rechtbank Rotterdam of het (generieke) opzet reeds tevoren bestond, hield zij rekening met het feit dat de verdachte 'blijkens (...) CIE-informatie – reeds verdacht werd van betrokkenheid bij de handel in dan wel het bezit van wapens'.<sup>37</sup>

Een vierde bron op basis waarvan het opzet van de verdachte kan worden afgeleid, vinden we in feiten en omstandigheden rondom een PK. Zo kan de termijn waarop de levering van de handelswaar plaatsvindt en de hoeveelheid handelswaar die verdachte kan leveren of de 'vakkennis' die een verdachte ten toon spreidt iets zeggen over het opzet van de verdachte; het opzet van verdachte wordt eerder aangenomen indien de verdachte in staat is snel (een grote hoeveelheid) te leveren en wanneer duidelijk blijkt dat hij inhoudelijk goed is ingewerkt in de betreffende handel (doorgaans drugs). De Hoge Raad, in een zaak uit 1988<sup>38</sup> waarin de verdachte aanvoerde dat hij was uitgelokt tot het verkopen van heroïne aan een undercoveragent, onderschreef het oordeel van het gerechtshof dat er geen sprake was van uitlokking aangezien verdachte binnen korte tijd tot tweemaal

35 Het Gerechtshof Amsterdam stelde onder andere vast dat Tallon tot twee maal toe bij een transactie in verdovende middelen betrokken was geweest en ter zake van één van die transacties in Thailand gevangen was genomen (Gerechtshof Amsterdam, 2 februari 1979, *LJN* AB7252). Een ander voorbeeld waarin informatie uit eerdere opsporingsonderzoeken is gebruikt om het generieke opzet van een verdachte aan te tonen, vinden we in een uitspraak van de Rechtbank Utrecht (3 april 2008, *LJN* BC8607).

36 Rechtbank Utrecht, 3 april 2008, *LJN* BC8607.

37 Rechtbank Rotterdam, 19 december 2006, *LJN* AZ8683.

38 Hoge Raad, 24 oktober 1989, *NJ* 1990, 239.

toe over een zeer aanzienlijke hoeveelheid heroïne kon beschikken.<sup>39</sup> In een andere zaak uit 2007 speelde het tegenovergestelde: het feit dat het de verdachte aanvankelijk veel moeite kostte om de XTC tijdig en in de afgesproken hoeveelheid te leveren, maakte dat de rechtbank niet vast kon stellen dat het opzet van verdachte reeds tevoren op de handel in XTC was gericht.<sup>40</sup>

Een in verband met het instigatieverbod relevante en vaak aangehaalde zaak is de uitspraak van het *Europese Hof voor de Rechten van de Mens* (EHRM) in de zaak *Teixeira de Castro*.<sup>41</sup> Francisco Teixeira de Castro, een Portugees staatsburger, werd in de nacht van 30 op 31 december 1992 gearresteerd toen hij 20 gram heroïne leverde aan twee Portugese undercoveragenten.

Ten behoeve van een goed begrip van de uitspraak van het EHRM beschrijven we kort de feitelijke gang van zaken rondom de PK. Het betreffende politieonderzoek was oorspronkelijk niet gericht op Teixeira de Castro. Het opsporingsonderzoek richtte zich op ene V.S., die verdacht werd van smokkel van kleine hoeveelheden hasj. Met als doel om de leverancier van V.S. in handen te krijgen benaderden de undercoveragenten hem met de vraag of hij meerdere kilogrammen hasj kon leveren. V.S. zei toe een leverancier te zoeken, maar zonder succes. Laat op de avond van 30 december 1992 benaderden de undercoveragenten hem weer. Nu zeiden ze dat ze geïnteresseerd waren in het kopen van heroïne. V.S. noemde toen de naam van Teixeira de Castro als zijnde iemand die wellicht in staat was om de gevraagde waar te leveren. V.S. wist echter niet waar Teixeira de Castro woonde en hij ging, samen met de undercoveragenten, daarom naar iemand anders, F.O., die wel op de hoogte was van dat adres. Vervolgens begaven alle vier, de twee undercoveragenten, V.S. en F.O., zich naar het huis van Teixeira de Castro, welke van de undercoveragenten het verzoek kreeg om 20 gram heroïne te leveren tegen een prijs van 200.000 Escudo, wat gelijk staat aan ongeveer 1.000 euro. Teixeira de Castro stemde hiermee in en ging samen met F.O. naar een andere persoon, J.P.O. om de drugs te kopen. Deze J.P.O. verkreeg op zijn beurt de heroïne bij weer een ander en verkocht het aan Teixeira de Castro. De laatstgenoemde leverde de drugs uiteindelijk aan de undercoveragenten en werd gearresteerd. Iets minder dan een jaar later kreeg hij door de rechtbank zes

39 In een zaak die speelde voor de Rechtbank Roermond (23 december 2005, *LJN* AU8633; oordeel wat betreft instigatieverbod gehandhaafd door Gerechtshof 's-Hertogenbosch 29 november 2006, *LJN* AZ4125) heeft de rechter bepaald dat: uit de omstandigheid dat verdachte prompt inhoudelijk kon reageren op het verzoek van de undercoveragent om informatie over kwaliteiten en prijzen van verschillende soorten hasj; de verdachte zonder commentaar een bestelling van 50 kilo hasj accepteerde; en hij aan de undercoveragent vroeg of hij de hasj in 'plakken' wil hebben of in 'repen' gesneden, blijkt dat verdachte al vóór de bestelling door de undercoveragent (recente) ervaringen in de handel van hasj had en zich op grote schaal met die handel bezig heeft gehouden. Op basis daarvan concludeerde de rechtbank dat verdachte niet is gebracht tot andere strafbare feiten waarop zijn opzet niet tevoren was gericht.

40 Rechtbank Zwolle, 3 mei 2007, *LJN* BA4345.

41 EHRM, 9 juni 1998, *LJN* AD4193.

jaar gevangenisstraf opgelegd, welke straf ook na een beroep bij een hoger Portugees rechtcollege gehandhaafd bleef. Het EHRM oordeelde echter dat er sprake was van instigatie en dat de gang van zaken daarom strijdig was met artikel 6 van het EVRM, dat ziet op een eerlijk proces. Het gebruik van undercoveragenten, zo oordeelde het EHRM, moet aan beperkingen zijn gebonden en met waarborgen omkleed. De strijd tegen de drugshandel kan niet rechtvaardigen dat er bewijsmateriaal wordt gebruikt dat door middel van ontoelaatbare uitlokking is verkregen.

In de betreffende uitspraak stelde het EHRM met betrekking tot het opzet van de verdachte – het subjectieve element van het instigatieverbod – dat uit niets bleek dat de Portugese autoriteiten reden hadden te vermoeden dat Teixeira de Castro een drugshandelaar was.<sup>42</sup> Integendeel: hij had geen justitiële documentatie opgebouwd en er liep, zoals we hierboven zagen, oorspronkelijk geen onderzoek tegen hem. Teixeira de Castro had de drugs ook niet in huis: hij had ze van iemand anders betrokken, die de drugs op zijn beurt van weer een andere persoon had afgenomen. Teixeira de Castro had bovendien niet meer drugs bij zich dan de drugs waarom door de politieambtenaren was gevraagd. Er was, aldus het EHRM, dus geen bewijs voor de stelling van de Portugese regering dat hij gericht was ('predisposed') op het plegen van strafbare feiten.

We zien in deze uitspraak twee van de eerder genoemde gronden terugkeren op basis waarvan het opzet van een persoon (het subjectieve element) kan worden bepaald: het (ontbrekende) criminele verleden van een persoon en de hoeveelheid drugs die iemand levert. Het EHRM stelde verder dat uit het ontbreken van het opzet van Teixeira de Castro noodzakelijkerwijs volgt ('necessary inference') dat de twee undercoveragenten zich niet hebben beperkt tot het onderzoeken van het strafbare handelen van Teixeira de Castro op een hoofdzakelijk passieve manier, maar eerder actief hebben opgetreden, waardoor ze een zodanige invloed hebben uitgeoefend dat daarmee is aangezet tot het plegen van strafbare feiten.<sup>43</sup> Hiermee zijn we aangekomen bij het objectieve element van het instigatieverbod.

*Het objectieve element* richt zich op het optreden van de undercoveragent. Het gaat er daarbij om dat de undercoveragent zich niet van ongeoorloofde methodes bedient.<sup>44</sup> De undercoveragent mag niet zodanige initiatieven ontplooiën dat hij treedt buiten de voorstelling die de verdachte zelf reeds koestert over de inhoud van het contact tussen beiden (Buruma, 2001: 69). In de Memorie van Toelichting staat dat de undercoveragent het verrich-

42 Overigens zonder de zaak Tallon of de verschillende elementen van het verbod als zodanig te noemen.

43 Interessant is dat het EHRM dus op basis van het ontbreken van het opzet bij Teixeira de Castro, het subjectieve element, conclusies trekt over het handelen van de undercoveragenten, wat onder het objectieve element valt (Teixeira de Castro had niet de bedoeling om een misdrijf te plegen, dus ('necessary inference') de undercoveragenten hebben hem daartoe aangezet).

44 Rechtbank Rotterdam, 19 december 2006, *LJN AZ8683*.

ten van bepaalde handelingen door de verdachte wel mag ‘ensceneren’, met andere woorden ‘uitlokken’, maar het moet blijken dat de verdachte ook zonder tussenkomst van de undercoveragent tot het plegen van deze of soortgelijke feiten zou zijn gekomen. De undercoveragent maakt dan de bij verdachte aanwezige opzet ‘slechts zichtbaar’ (*Kamerstukken II* 1996/97, 25 403, nr. 3, p. 31).

De beoordeling van het objectieve element, dat wil zeggen het gedrag van de undercoveragent, hangt in belangrijke mate af van de beoordeling van het subjectieve element; de undercoveragent heeft meer handelingsvrijheid – kan zich meer veroorloven – wanneer duidelijk is dat het opzet van een persoon al was gericht op het plegen van misdrijven. Ontbreken er echter aanwijzingen dat de persoon in kwestie ook los van het handelen van de undercoveragent al de bedoeling had om crimineel te handelen, dan mag de undercoveragent weinig of geen criminele initiatieven nemen in de contacten met die persoon.

Een zaak waarin dit verband tussen het subjectieve en het objectieve element van het instigatieverbod naar voren komt, is die van *Khudobin versus Rusland*.<sup>45</sup> In deze zaak werd een persoon, Khudobin, door de Russische politie gearresteerd nadat hij 0,05 gram heroïne aan een burgerinfiltrant had verkocht.<sup>46</sup> Omdat het initiatief was uitgegaan van de burgerinfiltrant terwijl van generieke opzet van Khudobin niets was gebleken – hij had geen strafblad en er liep geen onderzoek tegen hem – concludeerde het EHRM dat ontoelaatbare uitlokking had plaatsgevonden en dat daarmee in strijd was gehandeld met artikel 6 van het EVRM (recht op een eerlijk proces).<sup>47</sup>

Bestaan er voor de ontmoeting tussen de undercoveragent en de tegenpartij geen aanwijzingen tegen de laatstgenoemde, dan moet het tevoren bestaande opzet dus ‘zonneklaar uit ondubbelzinnig initiatief’ van deze tegenpartij blijken. Het citaat komt uit een uitspraak van de Hoge Raad.<sup>48</sup> Ook in deze zaak bleek uit niets dat het opzet van de betreffende persoon al voor de ontmoeting met de undercoveragent op het plegen van misdrijven was gericht. Verschil met de zojuist besproken zaak van Khudobin is echter dat hier, aldus de Hoge Raad, het initiatief wel van de persoon zelf uitging. In de uitspraak van de Hoge Raad wordt gesproken over een PK van drugs die een undercoveragent als het ware ‘in de schoot geworpen’ kreeg. Deze PK kwam als volgt tot stand. Op 6 juli 1997 bezocht onder-

45 EHRM, 26 oktober 2006, *NJ* 2007, 1051.

46 Khudobin werd op 29 oktober 1998 door een vrouwelijke burgerinfiltrant gebeld met de mededeling dat ze graag een hoeveelheid heroïne zou kopen. Khudobin ging hiermee akkoord en samen met een andere verdachte ontmoette hij de burgerinfiltrant op straat. Bij die ontmoeting gaf deze burgerinfiltrant Khudobin gemerkte bankbiljetten. Laatstgenoemde nam het geld aan en ging vervolgens naar het huis van een derde persoon van wie hij het zakje met 0,05 gram heroïne afnam. Op weg terug naar de burgerinfiltrant werd hij gearresteerd.

47 Andere overwegingen die het EHRM had om strijdigheid met artikel 6 EVRM vast te stellen waren dat de politie niet onder toezicht stond ten tijde van het uitvoeren van de undercoveroperatie, er weinig informatie voorhanden was over de reden en het doel van de geplande testkoop en dat de verdachte niet gehoord was, net als enkele belangrijke getuigen (EHRM, 26 oktober 2006, *NJ* 2007, 1051).

48 Hoge Raad, 26 september 2000, *LJN* AA7233.



coveragent G. café 't Palmke te Sint-Oedenrode (Noord-Brabant). Het vermoeden bestond dat daar in cocaïne en XTC-pillen werd gehandeld. Informatie van de toenmalige Criminele Inlichtingen Dienst (CID) gaf aan dat de drugs verhandeld werden door twee met name bekende personen en een onbekende jongeman. In het café ontstond een gesprek tussen undercoveragent G. en een persoon, F. genaamd. Deze F. werd in de CID-informatie niet genoemd en was op het moment van de ontmoeting met de undercoveragent dus geen verdachte. Verder had F. ook geen relevant strafblad. Het belangrijkste deel van het gesprek, zoals geverbaliseerd door de undercoveragent en opgenomen in de uitspraak van de Hoge Raad, geven we hieronder weer.

G: Hoe hou je dat vol, zo de hele nacht doorgaan?

F: Gewoon goed innemen. (lacht)

G: Hoezo goed innemen?

F: Een goeie snuif coke nemen.

G: Kun je dat krijgen dan hier?

F: Ja, volop, een hele berg als je wilt. Je kunt hier meer krijgen dan in de stad. Wil je iets hebben dan?

G: Ja, dat is goed, hoe regel je dat?'

De Hoge Raad oordeelde dat hier geen sprake was van ontoelaatbare uitlokking door de undercoveragent omdat F. het initiatief had genomen. Weliswaar vroeg agent G. 'Kun je dat krijgen dan hier?', maar daarmee, aldus de Hoge Raad, informeerde hij alleen naar de verkrijgbaarheid van cocaïne in het betreffende café in het algemeen. F. nam vervolgens zelf het initiatief tot de verkoop van drugs door te vragen 'Wil je iets hebben dan?'. Een dergelijk handelen door undercoveragenten is dus toelaatbaar. Juist als er geen aanwijzingen zijn waaruit de generieke opzet van de persoon in kwestie blijkt, is het dus van belang dat het glashelder is dat de (toekomstige) verdachte het initiatief neemt, hetgeen volgens de Hoge Raad in de zojuist besproken zaak het geval was doordat F. zelf vroeg 'Wil je iets hebben dan?'.<sup>49</sup>

Indien echter wel de aanwezigheid van het generieke opzet wordt vastgesteld, verschaft het de undercoveragent 'een behoorlijke mate van manoeuvreerruimte alvorens sprake' is van ontoelaatbare uitlokking.<sup>49</sup> Deze manoeuvreerruimte is echter ook dan niet onbeperkt. Ook als duidelijk is dat het in de bedoelingen van de verdachte ligt om misdrijven te plegen, zijn er grenzen aan de rol die de undercoveragent mag spelen bij de tenuitvoerbrenging van die misdrijven. In een zaak die speelde bij de

<sup>49</sup> Rechtbank Utrecht, 3 april 2008, *LJN* BC8607. Dit rechtcollege stelde dat aangezien, onder andere uit CIE-informatie en uit de contacten die de verdachte onderhield met andere potentiële afnemers van drugs, duidelijk naar voren kwam dat de bedoelingen van de verdachte gericht waren op drugshandel, het de undercoveragent was toegestaan om in zijn ontmoetingen met de verdachte bepaalde initiatieven te nemen.

Rechtbank Breda overwoog de rechter dat de undercoveragent een zodanige rol had gespeeld bij het op touw zetten van een groot drugtransport, dat, ondanks de criminele bedoelingen van de verdachte, het instigatieverbod was geschonden. De verdachte had geen ervaring met grote drugtransporten en hoewel het weliswaar zijn intentie was een groter transport te organiseren, was dit volgens de rechtbank zonder de hulp van de undercoveragent niet gelukt. De undercoveragent had naar het oordeel van de rechtbank een allesbeslissende, regisserende rol gespeeld bij het transport. Dit leidde in deze zaak tot bewijsuitsluiting.<sup>50</sup>

*Het temporele element* ten slotte sluit aan op het subjectieve element. Richt het subjectieve element zich op het van tevoren bestaande opzet, het temporele element slaat op de *aanwijsbaarheid* daarvan. Een uitspraak van de Hoge Raad laat zien dat het opzet niet altijd vooraf hoeft te worden vastgesteld; ook achteraf kan blijken dat tevoren het opzet reeds bestond.<sup>51</sup>

#### *Toetsing van het instigatieverbod door de Nederlandse rechter*

Bij de toetsing op naleving van het instigatieverbod betrekken de Nederlandse rechters zowel het subjectieve (opzet verdachte) als het objectieve element (handelen undercoveragent). De nadruk lijkt echter te liggen op het subjectieve aspect. Dit is ook begrijpelijk omdat als het opzet van de verdachte eenmaal vaststaat, de undercoveragent immers een redelijke mate van bewegingsvrijheid heeft alvorens zijn handelen tot overtreding van het instigatieverbod zou kunnen leiden.

Voor het vaststellen van de gang van zaken tijdens de contacten tussen de verdachte en de undercoveragent, wordt bij de toetsing van het instigatieverbod door Nederlandse rechters gebruikgemaakt van verklaringen van de verdachte en verklaringen van de undercoveragent en begeleider. Bij de verklaringen van de undercoveragent en de begeleider gaat het zowel om verklaringen die zij hebben afgelegd voor het rechtscollege als om verklaringen die zij gedurende het undercovertraject hebben vastgelegd in processen-verbaal. Ontbreekt een degelijke verslaglegging van het traject, dan kan dat voor een rechtscollege reden zijn om het door de verdediging gevoerde verweer dat het instigatieverbod is overtreden (gedeeltelijk) gegrond te bevinden, aangezien voor het rechtscollege dan de mogelijkheid ontbreekt het traject op dat punt te toetsen.

Van de 30 zaken waarin een Nederlands rechtscollege ingaat op het instigatieverbod, oordeelt het rechtscollege in 25 zaken dat bij de uitvoering van het undercovertraject de grenzen van het instigatieverbod niet

50 Rechtbank Breda, 24 december 2002, *LJN AF3743*.

51 Hoge Raad, 4 december 1990 *NJ* 1991, 327.

zijn overschreden.<sup>52</sup> In 5 van de 30 zaken wordt dus geconstateerd dat het instigatieverbod is overtreden dan wel dat een overtreding niet kan worden uitgesloten.<sup>53</sup>

We noemen de belangrijkste gronden die in de 5 uitspraken zijn gebruikt om tot dit oordeel te komen (in 2 uitspraken lagen 2 gronden aan de basis van het oordeel, zodat het totaal uitkomt op 7 in plaats van 5):

- 2 keer werd door een rechtscollege vastgesteld dat niet was gebleken dat het opzet van de verdachte reeds tevoren op het plegen van het betreffende misdrijf was gericht (subjectieve element).<sup>54</sup>
- In 1 zaak werd geconstateerd dat de undercoveragent een te grote en allesbeslissende rol had gespeeld bij een drugstransport (objectieve element).<sup>55</sup>
- In 3 zaken oordeelde het rechtscollege dat een toetsing van het instigatieverbod niet mogelijk was en dat dus niet kon worden vastgesteld of het gedrag van respectievelijk de ingezette burgers en undercoveragenten voldeed aan de betreffende bepalingen.<sup>56</sup> Hier was dus de oncontroleerbaarheid van het traject de reden. In 2 van deze zaken had een deel van het undercovertraject zich voltrokken onder verantwoordelijkheid van een buitenlandse autoriteit. Door de beide landen, respectievelijk Duitsland en Zwitserland, werd, naar het oordeel van de Nederlandse rechter, onvoldoende informatie verstrekt om een toetsing van het instigatieverbod mogelijk te maken.<sup>57</sup>
- In 1 zaak merkte het rechtscollege op dat de OvJ had nagelaten om in het uitgevaardigde bevel expliciet op te nemen dat de in te zetten undercoveragenten buitenlandse personen waren. Het achterwege blijven van een specifiek op de inzet van buitenlanders gericht bevel klemde vooral, aldus de Rechtbank Zwolle, omdat het gebruik van

52 Hoge Raad, 4 december 1979, *LJN* AB7429; Hoge Raad, 17 januari 1984, *LJN* AC8248; Hoge Raad, 2 november 1993 (*LJN* onbekend); Hoge Raad, 14 maart 2000, *LJN* ZD1649; Hoge Raad, 26 september 2000, *LJN* AA7233; Hoge Raad, 23 januari 2001, *LJN* ZD2194; Hoge Raad, 15 oktober 2002, *LJN* AE7668; Gerechtshof Amsterdam, 25 maart 1991, *LJN* AD1363; Gerechtshof 's-Gravenhage, 10 februari 1999 (*LJN* onbekend); Gerechtshof 's-Hertogenbosch, 3 augustus 2001, *LJN* AF4420; Gerechtshof 's-Gravenhage, 12 april 2002, *LJN* AE4747; Gerechtshof Amsterdam, 26 juni 2002, *LJN* AE7045; Gerechtshof 's-Hertogenbosch, 3 juni 2003, *LJN* AO9091; Gerechtshof 's-Gravenhage, 26 september 2003, *LJN* AN7589; Gerechtshof 's-Gravenhage, 21 november 2003, *LJN* AN8750; Gerechtshof 's-Hertogenbosch, 19 december 2003, *LJN* AP0560; Gerechtshof 's-Gravenhage, 4 maart 2005, *LJN* AS9042; Gerechtshof 's-Hertogenbosch, 25 april 2005, *LJN* AT5241; Gerechtshof 's-Gravenhage, 29 september 2006, *LJN* AZ0109; Gerechtshof 's-Hertogenbosch, 29 november 2006, *LJN* AZ4125; Rechtbank Amsterdam, 8 november 2001, *LJN* AD5311 (gehandhaafd door Hoge Raad, 28 maart 2006, *LJN* AU5471); Rechtbank Breda, 4 februari 2002, *LJN* AD9165 (gehandhaafd door Gerechtshof 's-Hertogenbosch, 23 juli 2003, *LJN* AO9528); Rechtbank Breda, 26 oktober 2004, *LJN* AR4560; Rechtbank Rotterdam, 19 december 2006, *LJN* AZ8683 (bevestigd door Gerechtshof 's-Gravenhage, 3 oktober 2008, niet gepubliceerd); Rechtbank Utrecht, 3 april 2008, *LJN* BC8607.

53 Gerechtshof Arnhem, 30 juni 1989, *LJN* AD0852; Rechtbank Rotterdam, 30 januari 1991, *LJN* AF3743; *LJN* AD1325; Rechtbank Breda, 24 december 2002, Rechtbank Rotterdam, 30 september 2003, *LJN* AN7719; Rechtbank Zwolle, 3 mei 2007, *LJN* BA4345.

54 Rechtbank Rotterdam, 30 september 2003, *LJN* AN7719; Rechtbank Zwolle, 3 mei 2007, *LJN* BA4345.

55 Rechtbank Breda, 24 december 2002, *LJN* AF3743.

56 Gerechtshof Arnhem, 30 juni 1989, *LJN* AD0852; Rechtbank Rotterdam, 30 januari 1991, *LJN* AD1325; Rechtbank Rotterdam, 30 september 2003, *LJN* AN7719.

57 Gerechtshof Arnhem, 30 juni 1989, *LJN* AD0852; Rechtbank Rotterdam, 30 september 2003, *LJN* AN7719.

buitenlanders betrouwbaarheidsrisico's met zich meebrengt doordat taalproblemen en -misverstanden zich kunnen voordoen en doordat buitenlandse opsporingsambtenaren mogelijk minder bekend zijn met onder andere de Nederlandse regels omtrent uitlokking. Door het niet benoemen van de buitenlandse inbreng was het onduidelijk of de OvJ dergelijke risico's had meegewogen. De rechtbank voegde nog toe dat uit de gebrekkige mondelinge verslaglegging ('debriefing') van de bevindingen (zonder gebruikmaking van een tolk en bovendien door de twee ingezette undercoveragenten gezamenlijk, waardoor wederzijdse beïnvloeding mogelijk was), bleek dat betrouwbaarheidsrisico's zeker niet denkbeeldig waren.<sup>58</sup>

Bekijken we deze redenen, dan zien we dat in feite maar in 3 van de 5 zaken, namelijk de 3 eerstgenoemde, echt inhoudelijk op overtreding van het instigatieverbod wordt ingegaan. De overige redenen betreffen een door het rechtscollège vastgestelde onmogelijkheid om het undercovertraject aan het instigatieverbod te toetsen (door gebrek aan informatie) of het achterwege blijven van een specifiek op buitenlandse undercoveragenten gericht bevel.<sup>59</sup>

Tot slot gaan we in op de strafprocessuele consequenties die het overtreden van het instigatieverbod kan hebben. Het is aan de rechter om te oordelen of, indien een regel is overtreden, de onrechtmatigheid van dien aard is dat daarop één van de in artikel 359a Sv<sup>60</sup> neergelegde sancties past (Buruma, 2001: 70). Deze sancties zijn strafvermindering, bewijsuitsluiting en, de zwaarste sanctie, de niet-ontvankelijkverklaring. Wanneer niet een ernstige inbreuk is gemaakt op beginselen van een behoorlijke procesorde, is er geen plaats voor een niet-ontvankelijkverklaring van

58 Rechtbank Zwolle, 3 mei 2007, *LJN* BA4345.

59 In de vier gevonden zaken waarin het EHRM zich heeft uitgesproken over de vraag of het instigatieverbod is overtreden, is het hof in alle vier de gevallen tot de conclusie gekomen dat er inderdaad sprake was van ongeoorloofde uitlokking. In het voorafgaande is de zaak van Teixeira de Castro versus Portugal al besproken. In die zaak stelde het EHRM dat er geen bewijs was dat het opzet van de verdachte gericht was op crimineel handelen en dat (dus) de undercoveragenten zich niet hadden beperkt tot het hoofdzakelijk passief onderzoeken van strafbare feiten maar dat ze actief hadden aangezet tot het plegen van die feiten. In de drie andere zaken komt het EHRM op hoofdlijnen op dezelfde gronden tot hetzelfde oordeel (EHRM, 15 december 2005, *LJN* AV3573 (Vanyan versus Rusland), EHRM, 26 oktober 2006, *LJN* AZ6230 (Khudobin versus Rusland) en EHRM, 5 februari 2008, *LJN* BC8752 (Ramanauskas versus Litouwen)).

60 Artikel 359a Sv stelt dat de rechtbank, indien blijkt dat bij het voorbereidend onderzoek vormen zijn verzuimd die niet meer kunnen worden hersteld en de rechtsgevolgen hiervan niet uit de wet blijken, kan bepalen dat *strafvermindering* wordt opgelegd, indien het door het verzuim veroorzaakte nadeel langs deze weg kan worden gecompenseerd, of; de resultaten van het onderzoek die door het verzuim zijn verkregen, niet mogen bijdragen aan het bewijs van het ten laste gelegde feit (*bewijsuitsluiting*), of; het OM *niet-ontvankelijk* is, indien door het verzuim geen sprake kan zijn van een behandeling van de zaak die aan de beginselen van een behoorlijke procesorde voldoet. Bij de toepassing van deze sancties houdt de rechtbank rekening met het belang dat het geschonden voorschrift dient, de ernst van het verzuim en het nadeel dat daardoor wordt veroorzaakt.

het OM, maar wordt volstaan met bewijsuitsluiting.<sup>61</sup> Al het bewijs dat direct is verkregen door middel van de inzet van undercoveragenten en het bewijs dat meer indirect uit het traject is voortgevloeid (de *leer van de verboden vruchten (fruits of the poisonous tree)*), dienen dan bij de beoordeling van de feiten buiten beschouwing te blijven. Als het bewijs voornamelijk is gestoeld op de verklaringen van de undercoveragenten, kan dit leiden tot vrijspraak van de ten laste gelegde feiten. In alle 5 zaken waarin het rechtscollege stelde dat het instigatieverbod was overtreden, is voor bewijsuitsluiting gekozen.<sup>62</sup>

### 2.6.3 Proportionaliteit en subsidiariteit

Het proportionaliteitsbeginsel schrijft voor dat er een zekere evenredigheid moet zijn tussen de ingrijpendheid van een middel enerzijds en de ernst van het op te lossen misdrijf anderzijds. De subsidiariteitseis houdt in dat een instrument pas ingezet wordt wanneer hetzelfde doel niet bereikt kan worden met minder ingrijpende middelen. In verschillende zaken is door de verdediging aangevoerd dat een uitgevoerd undercovertraject niet aan één of beide van deze beginselen voldoet. Deze verweren worden, in de bestudeerde jurisprudentie althans, echter doorgaans niet gegrond bevonden. Van de 17 zaken<sup>63</sup> die wij hebben gevonden waarin het rechtscollege ingaat op de proportionaliteits- en/of subsidiariteitseis, is in 1 zaak geconstateerd dat het undercovertraject niet aan deze beginselen voldoet; althans de Rechtbank Breda kon niet vaststellen óf aan deze beginselen was voldaan.<sup>64</sup> In de betreffende zaak maakte een Belgisch undercovertraject onderdeel uit van het opsporingsonderzoek. Uit het aangeleverde dossier kon de rechtbank niet opmaken op welke gronden dat traject was gestart.

#### *Proportionaliteit*

In een aantal zaken stoelt de verdediging haar verweer dat de inzet van het undercovertraject niet proportioneel is op de specifieke wijze waarop

- 61 De Hoge Raad heeft in het bekende *Zwolsman-arrest* bepaald dat niet-ontvankelijkheid slechts kan volgen indien sprake is van ernstige schending van de beginselen van een behoorlijke procesorde waarbij doelbewust of met grove veronachtzaming van verdachtes belangen aan diens recht op een eerlijke behandeling van zijn zaak wordt tekortgedaan (Hoge Raad, 19 december 1995, *LJN* ZD0328, m.nt. T.M. Schalken (Zwolsman)).
- 62 Gerechtshof Arnhem, 30 juni 1989, *LJN* AD0852; Rechtbank Rotterdam, 30 januari 1991, *LJN* AD1325; Rechtbank Breda, 24 december 2002, *LJN* AF3743; Rechtbank Rotterdam, 30 september 2003, *LJN* AN7719; Rechtbank Zwolle, 3 mei 2007, *LJN* BA4345.
- 63 Hoge Raad, 24 oktober 1989, *LJN* ZC8256; Hoge Raad, 4 december 1995, *LJN* AB8965; Hoge Raad, 5 december 1995, *LJN* ZD0315; Hoge Raad, 15 oktober 2002, *LJN* AE7668; Hoge Raad, 7 oktober 2003, *LJN* AG2528; Gerechtshof Arnhem, 12 mei 2003, *LJN* AF8395; Gerechtshof 's-Gravenhage, 11 juli 2003, *LJN* AH9732; Gerechtshof 's-Gravenhage, 26 september 2003, *LJN* AN7589; Gerechtshof 's-Hertogenbosch, 31 oktober 2003, *LJN* AP0289; Gerechtshof 's-Gravenhage, 21 november 2003, *LJN* AN8750; Gerechtshof 's-Gravenhage, 4 maart 2005, *LJN* AS9042; Gerechtshof 's-Hertogenbosch, 29 november 2006, *LJN* AZ4125; Rechtbank Amsterdam, 8 november 2001, *LJN* AD5311; Rechtbank Assen, 13 december 2002, *LJN* AF1854; Rechtbank Breda, 24 december 2002, *LJN* AF3743; Rechtbank Rotterdam, 30 september 2003, *LJN* AN7719; Rechtbank Rotterdam, 19 december 2006, *LJN* AZ8683.
- 64 Rechtbank Breda, 24 december 2002, *LJN* AF3743.

of de omstandigheden waaronder het is uitgevoerd. Het gaat dan vooral om de *intensiteit* van het traject.

Zo stelde een raadsman dat de inzet van twaalf undercoveragenten in een langdurig IF-traject waarbij veelvuldig contact zou zijn gemaakt disproportioneel was. De Rechtbank Rotterdam oordeelde echter dat het IF-traject wel voldeed aan de eis van proportionaliteit. Inderdaad was er sprake van een langdurig traject waarbij veel undercoveragenten waren ingezet maar, aldus de rechtbank, slechts een beperkt aantal undercoveragenten had ook daadwerkelijk contact met de verdachte (de rest had een ondersteunende rol), de contacten waren bovendien vaak kort en weinig intensief en ook waren de undercoveragenten niet bij de verdachte thuis geweest.<sup>65</sup>

In een zaak waarin twee PK'en hadden plaatsgevonden stelde de verdediging dat de eerste reeds had aangetoond dat de verdachte betrokken was bij drugshandel en dat het uitvoeren van nog een PK niet proportioneel was. De Hoge Raad overwoog dat het opsporingsteam in deze zaak op grond van de vele aanwijzingen die het had voor omvangrijke handel in verdovende middelen, het doel had die omvang aannemelijk te maken. Het uitvoeren van de tweede PK was dan ook wel degelijk proportioneel omdat het aantonen van de schaal van de drugshandel niet met de eerste was gelukt.<sup>66</sup>

De intensiteit van een undercovertraject kan ook betrekking hebben op de aard van de onderwerpen die in de contacten aan de orde komen. In gesprekken tussen undercoveragent en subject, vooral in een ongedwongen contact als door undercoveragenten vaak zal worden nagestreefd, zullen gevoelige onderwerpen niet altijd te vermijden zijn, aldus de Hoge Raad. Het ter sprake komen van gevoelige onderwerpen is op zichzelf niet een zo grote inbreuk op de persoonlijke levenssfeer dat daardoor de grenzen worden overschreden. Wel voegt de Hoge Raad eraan toe dat undercoveragenten er niet op moeten aansturen wanneer een onderwerp niet relevant is.<sup>67</sup>

Een andere 'intensieve' of ingrijpende toepassing van een undercovertraject is de inzet van een undercoveragent tegen een verdachte die zich in een penitentiaire inrichting bevindt. In een zaak die in 2001 bij de Rechtbank Amsterdam diende stond een verdachte terecht op verdenking van moord op zijn vrouw. Tegen deze verdachte was op het moment dat hij in

65 Rechtbank Rotterdam, 14 juni 2002, *LJN* AE4239 (gehandhaafd door Gerechtshof 's-Gravenhage, 26 september 2009, *LJN* AN7589).

66 Hoge Raad, 5 december 1995, *LJN* ZD0315. A-G Mr. Van Dorst concludeerde in dit arrest dat de ernst van handelen in strijd met de opiumwetgeving mede bepaald wordt door de omvang van de handel in drugs. Zo stelde hij: 'Die omvang wordt niet alleen bepaald door de hoeveelheid die bij een (eenmalige) transactie is verhandeld, maar ook door het aantal transacties waartoe de verdachte zich in staat en bereid toonde. Tegen die achtergrond heeft het hof kunnen oordelen dat na de eerste proefaankoop waarbij "slechts" een pond heroïne van eigenaar was gewisseld, een tweede pseudo-koop gerechtvaardigd was om de omvang van de handel te kunnen aantonen.'

67 In casu was er tijdens een gesprek tussen de undercoveragent en de verdachte gesproken over besnijdenis.

het Huis van Bewaring in voorlopige hechtenis zat een undercoveragent ingezet die uitvoering gaf aan een bevel SI. De rechtbank oordeelde dat uit de wetsgeschiedenis niet valt op te maken dat dit middel niet zou mogen worden gebruikt in een Huis van Bewaring. Het op deze wijze inzetten van een undercoveragent is dan ook niet strijdig met de regeling in het Wetboek van Strafvordering. 'Het (...) benadert weliswaar de grenzen van het toelaatbare, doch overschrijdt deze niet.'<sup>68</sup> De zaak leidde vervolgens tot verschillende uitspraken van het gerechtshof en de Hoge Raad. Uiteindelijk bleef de stelling gehandhaafd dat de inzet van een undercoveragent tegen een verdachte die in voorlopige hechtenis zit in beginsel toelaatbaar is. Wel brengt, aldus de Hoge Raad, een dergelijke toepassing het gevaar met zich mee dat de verdachte feitelijk in een verhoorsituatie komt te verkeren zonder de waarborgen die bij een formeel verhoor gelden. Daarmee zou de in artikel 6 van het EVRM en artikel 29, eerste lid Sv verankerde verklaringsvrijheid van de verdachte in het gedrang kunnen komen. Het op deze wijze inzetten van een undercoveragent kan dan ook pas plaatsvinden na een verzwaarde toets op de proportionaliteit en subsidiariteit; er moet sprake zijn van een bijzonder ernstig misdrijf en andere wijzen van opsporing mogen redelijkerwijs niet aanwezig zijn. Wanneer hieraan is voldaan, moet vervolgens worden bepaald of de genoemde verklaringsvrijheid niet is geschonden. Daarbij zijn onder meer de volgende criteria relevant: de proceshouding van de verdachte (beroept hij zich op het zwijgrecht of niet); de door de undercoveragent ondernomen activiteiten jegens de verdachte; de mate van druk die daarbij op de verdachte is uitgeoefend; en de mate waarin de gedragingen van de undercoveragent tot de desbetreffende verklaringen van de verdachte hebben geleid.<sup>69</sup>

### *Subsidiariteit*

Aanwijzingen voor de ontoereikendheid van andere middelen hoeven niet noodzakelijkerwijs afkomstig te zijn uit het betreffende opsporingsonderzoek zelf. Ook uit ervaringen uit een eerder onderzoek tegen dezelfde verdachte(n) kan blijken dat 'klassieke opsporingsmethoden' weinig of geen kans van slagen hebben.<sup>70</sup> Het falen van die klassieke methoden kan bijvoorbeeld worden beargumenteerd met de constatering dat verdachten in codetaal spreken, wisselen van telefoon en voertuig, elkaar ontmoeten op geheime locaties en/of moeilijk te volgen rijgedrag vertonen, waardoor afluisteren en observeren niet effectief zijn.<sup>71</sup> Overigens sluit de voorwaarde dat IF dringend gevorderd is niet uit dat vanuit het oogpunt van effectiviteit klassieke methoden en IF tegelijkertijd worden ingezet.<sup>72</sup>

68 Rechtbank Amsterdam, 8 november 2001, *LJN* AD5311.

69 Hoge Raad, 9 maart 2004, *LJN* AN9195; zie ook Hoge Raad, 28 maart 2006, *LJN* AU5471.

70 Rechtbank Rotterdam, 14 juni 2002, *LJN* AE4239.

71 Gerechtshof 's-Gravenhage, 12 april 2002, *LJN* AE4747 (gehandhaafd na uitspraak Hoge Raad, 7 oktober 2003, *LJN* AG2528).

72 Rechtbank Rotterdam, 14 juni 2002, *LJN* AE4239.

#### 2.6.4 *Recht op een eerlijk proces (artikel 6 EVRM) en bescherming persoonlijke levenssfeer (artikel 8 EVRM)*

Behalve Nederlandse wet- en regelgeving zijn ook internationaalrechtelijke verdragen van belang voor de toetsing van uitgevoerde opsporingsonderzoeken door Nederlandse rechters. Met name relevant zijn de artikelen 6 en 8 van het EVRM. In deze artikelen zijn respectievelijk het recht op een eerlijk proces en het recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer verankerd. Hieronder bespreken we een aantal onderwerpen die in relatie tot het EVRM in de Nederlandse en Europese jurisprudentie omtrent undercovertrajecten aan de orde zijn gekomen. Eén zo'n onderwerp is het anoniem horen van getuigen, in dit geval van undercoveragenten. Op basis van jurisprudentie van het EHRM, moet al het bewijs normaal gesproken in het bijzijn van de verdachte gepresenteerd worden tijdens een openbare zitting. Wanneer dat noodzakelijk is, kan dit recht van de verdediging echter worden ingeperkt. Indien duidelijk is gebleken dat dit nodig is in verband met de veiligheid van de opsporingsambtenaar of zijn familie of in verband met zijn toekomstige inzetbaarheid, kunnen undercoveragenten anoniem worden gehoord. Bij de procedure die in een dergelijk geval gevolgd wordt, moet wel zoveel mogelijk het ondervragingsrecht van de verdediging worden gerespecteerd.<sup>73</sup> In een zaak van een verdachte van drugshandel, betoogde de advocaat dat de inzet van een undercovertraject een inbreuk betekende op de door het artikel 8 van het EVRM beschermde persoonlijke levenssfeer van zijn cliënt. De Hoge Raad ondersteunde het oordeel van het Gerechtshof Amsterdam dat hiervan geen sprake was. De verdachte had zich immers 'uit eigen beweging (...) voorgedaan als iemand die bereid en in staat was cocaine naar Nederland te transporteren'. Hij was zich bewust dat hij strafbaar handelde en dat hij dus 'het risico liep dat hij undercoveragenten zou ontmoeten die zijn strafbaar handelen aan het licht wilden brengen (...)'. Hij ging de contacten met de undercoveragenten vrijelijk aan en hij bepaalde zelf 'hoeveel informatie hij prijs gaf. Dat verdachte niet op de hoogte was van de hoedanigheid van zijn contactpersonen doet daaraan niet af'.<sup>74</sup>

Ook het instigatieverbod wordt gezien in het licht van een eerlijk proces. Zo bepaalde het EHRM in de reeds besproken zaak Teixeira de Castro dat door het optreden van de undercoveragenten in deze zaak de verdachte ontoelaatbaar was uitgelokt en dat daarmee zijn recht op een eerlijk proces (artikel 6 EVRM) was ontzegd (zie paragraaf 2.6.2).<sup>75</sup>

73 EHRM, 15 juni 1992, *LJN AC4221* m.nt. E.E.Alkema (Lüdi vs Zwitserland); EHRM, 23 april 1997, *LJN AD4540* (Van Mechelen vs Nederland).

74 Hoge Raad, 14 november 2000, *LJN AA8295*. In de uitspraak van het EHRM in de zaak Lüdi vs Zwitserland werd een soortgelijke redenering gevolgd (EHRM 15 juni 1992, *LJN AC4221* m.nt. E.E.Alkema (Lüdi vs Zwitserland)).

75 EHRM, 9 juni 1998, *LJN AD4193*.



In paragraaf 2.6.3 is al aan de orde gekomen dat de inzet van een undercoveragent tegen een verdachte die zich in een penitentiaire inrichting bevindt, het gevaar met zich mee kan brengen dat de verklaringsvrijheid van de verdachte, die wordt beschermd door artikel 6 van het EVRM (en artikel 29, eerste lid Sv), wordt geschonden. In die paragraaf zijn ook de aspecten aan bod gekomen die volgens de Hoge Raad van belang zijn voor het bepalen óf de verklaringsvrijheid van de verdachte is geschonden. In een laatste zaak ten slotte stelden Nederlandse rechters dat er tijdens een undercovertraject op onrechtmatige wijze was afgeluisterd, waarmee zowel artikel 6 als 8 van het EVRM was geschonden. In deze zaak, die speelde voor de Rechtbank Amsterdam, bleek dat de Amerikanen tegen de gemaakte afspraken in tijdens een in Nederland uitgevoerd undercovertraject direct hadden afgeluisterd. De rechtbank oordeelde dat daarmee een inbreuk was gemaakt op het recht van de verdachte op privacy (artikel 8 EVRM) en tevens, doordat bewijs was vergaard dat weliswaar in Nederland niet bruikbaar is maar in de VS of elders een eigen leven zou kunnen gaan leiden, op zijn recht op een eerlijk proces (artikel 6 EVRM). Hoewel de rechtbank ervan overtuigd was dat het OM van de handelwijze van de Amerikaanse autoriteiten niet op de hoogte was of kon zijn, zodat de gang van zaken het OM ook niet verweten kon worden, sprak zij wel de niet-ontvankelijkheid van het OM uit.<sup>76</sup> Deze sanctie werd echter tenietgedaan door het gerechtshof. Het Gerechtshof Amsterdam achtte de schending eveneens onbehoorlijk en een niet-gelegitimeerde inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de verdachte. Maar omdat de Nederlandse begeleiders en OvJ er niet van op de hoogte waren, hoewel zij wel steeds de grenzen van de bevoegdheid hadden aangegeven en daarmee de regie in handen hadden gehouden, en de OvJ de rechtbank zelf op de hoogte had gebracht van het onrechtmatig opnemen van de vertrouwelijke communicatie, vond het gerechtshof de sanctie van niet-ontvankelijkverklaring van het OM niet passend.<sup>77</sup>

### 2.6.5 Overige gronden

#### *Procedurale gronden*

Het Wetboek van Strafvordering geeft verschillende procedurele voorschriften. Wanneer niet aan alle voorschriften is voldaan, kan dit voor de verdediging reden zijn om aan te voeren dat een uitgevoerd undercovertraject onrechtmatig zou zijn.

Het Gerechtshof 's-Gravenhage oordeelde in een zaak waar geen schriftelijk bevel voor PK was afgegeven, maar wel mondeling overleg was geweest, dat bij het niet op schrift stellen van het bevel, er naar het oordeel

<sup>76</sup> Rechtbank Amsterdam, 27 april 2007, L/JN BA4017.

<sup>77</sup> Gerechtshof Amsterdam, 28 januari 2008, L/JN BC5069.

van het gerechtshof geen rechtens te respecteren belang van verdachte was geschaad.<sup>78</sup>

Het schriftelijke bevel moet verschillende elementen bevatten, onder andere de naam of anders een zo nauwkeurig mogelijke omschrijving van de verdachte en in het geval van IF tevens een omschrijving van de groep van personen waarbinnen misdrijven worden gepleegd of beraamd (artikel 126h, lid 3 sub a en b Sv). In een opsporingsonderzoek naar productie van en handel in verdovende middelen was een bevel tot IF uitgeschreven jegens verdachte P. De ‘groep van personen’ was hier omschreven als de groepering rondom de personen P., D., El K., en D.D. Op enig moment besluit het infiltratieteam om de contacten (tijdelijk) te verleggen naar verdachte X., eveneens behorend tot de genoemde groepering. Omdat deze X niet in het oorspronkelijke bevel en ook niet in de verlenging daarvan werd genoemd, stelde de verdediging dat de IF onrechtmatig was geweest. De Hoge Raad stelde echter dat ‘geen rechtsregel meebrengt dat ook de naam van de (latere) verdachte X. (alsnog) in de hierboven bedoelde omschrijving moest worden opgenomen’ (...) en ‘dat bij infiltratie op basis van art. 126h Sv de infiltrant contacten mag onderhouden en mag samenwerken met mogelijk tot de groep behorende personen’.<sup>79</sup>

Onder bepaalde omstandigheden kan door een rechter groot belang worden gehecht aan het precies uitvoeren van de procedurele of vormvoorschriften. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de inzet van buitenlandse undercoveragenten in een Nederlands undercovertraject. In een zaak uit 2007 beriep de verdediging zich op het verweer dat de OvJ bij de inzet van Engelse undercoveragenten had nagelaten om gebruik te maken van lid 4 van artikel 126j Sv dat zich expliciet richt op de inschakeling van buitenlandse opsporingsambtenaren. In plaats daarvan had hij een ‘normaal’ bevel tot, in dit geval, SI uitgeschreven, dat wil zeggen een bevel voor Nederlandse opsporingsambtenaren. De Rechtbank Zwolle oordeelde dat nu de OvJ had nagelaten om een specifiek bevel uit te schrijven, niet was gebleken dat de OvJ de ‘bijzondere betrouwbaarheidsrisico’s’ die met de inzet van buitenlandse undercoveragenten gepaard gaan had meegewogen. Deze risico’s houden in dat zich taalproblemen en -misverstanden kunnen voordoen en dat buitenlandse opsporingsambtenaren mogelijk minder bekend zijn met de Nederlandse regelgeving, in het bijzonder met betrekking tot het instigatieverbod. Daar kwam bij, aldus de rechtbank, dat genoemde betrouwbaarheidsrisico’s in het opsporingsonderzoek ook aan het licht waren gekomen, ‘nu is gebleken dat de mondelinge verslaglegging van de bevindingen (“debriefing”) van de Engelse opsporingsambtenaren in de Engelse taal geschiedde zonder gebruikmaking van een tolk ten overstaan van slechts één Nederlandse opsporingsambtenaar. Dit verslag werd voorts gezamenlijk gedaan in die zin dat men van elkaar

78 Gerechtshof 's-Gravenhage, 4 maart 2005, *LJN* AS9042.

79 Hoge Raad, 7 oktober 2003, *LJN* AG2528.

het verslag kon horen en daardoor dus beïnvloed kan zijn. Ten slotte is gebleken dat (...) het infiltratieteam slechts twee begeleiders kende in plaats van de voorgeschreven vier begeleiders.' De rechtbank stelde dat de SI voor zover die was uitgevoerd door de Engelse undercoveragenten onrechtmatig was.<sup>80</sup>

#### *Doorlaatverbod*

Onder de bestudeerde uitspraken bevinden zich 6 zaken waarin de verdediging heeft aangevoerd dat in het undercovertraject het doorlaatverbod, zoals neergelegd in artikel 126ff Sv, is geschonden.<sup>81</sup> In de door ons bestudeerde zaken is dit verweer geen enkele keer door de rechter gegrond bevonden.

Artikel 126ff Sv stelt dat een opsporingsambtenaar verplicht is tot inbeslagname over te gaan wanneer hij door de uitvoering van een bijzondere opsporingsbevoegdheid 'de vindplaats weet' van schadelijke of gevaarlijke voorwerpen. Uit de jurisprudentie blijkt dat dit 'weten' als een absoluut zeker weten wordt geïnterpreteerd; alleen wanneer er volledige zekerheid bestaat over de aanwezigheid van voorwerpen geldt de plicht tot inbeslagname. Zo zag een undercoveragent tijdens een bezoek aan een subject, in een onderzoek naar drugshandel, dat er tassen met pillen in de woning stonden. In hetzelfde onderzoek hoorde een undercoveragent een subject, terwijl hij met zijn jas schudde, praten over een 'kanonnetje'. Volgens het Gerechtshof 's-Gravenhage bestond hiermee geen zekerheid over de aanwezigheid van respectievelijk drugs en een vuurwapen.<sup>82</sup>

Verder moeten de omstandigheden tijdens het opsporingsonderzoek de inbeslagname ook mogelijk maken. In de genoemde zaak kon, aldus de rechtbank, het ontbreken van de mogelijkheid de woning te doorzoeken en de kans dat de tassen met drugs als test waren neergezet, aanleiding zijn om van inbeslagname af te zien zonder dat sprake is van 'doorlating'.<sup>83</sup>

In een andere zaak was er cocaïne na ontdekking in beslag genomen, met uitzondering van één kilo, die was in het belang van het onderzoek teruggeplaatst om, terwijl de drugs voortdurend onder controle van het opsporingsteam waren geweest, op een later moment alsnog in beslag te worden

80 Rechtbank Zwolle, 3 mei 2007, *LJN* BA4345.

81 Gerechtshof 's-Hertogenbosch, 14 februari 2001, *LJN* AB0272 (gehandhaafd door Hoge Raad, 2 juli 2002, *LJN* AD9915); Gerechtshof 's-Hertogenbosch, 3 augustus 2001, *LJN* AF4420; Gerechtshof 's-Gravenhage, 15 mei 2002, *LJN* AE4754; Gerechtshof Amsterdam, 26 juni 2002, *LJN* AE7045; Rechtbank 's-Gravenhage, 23 november 2001, *LJN* AD6065 (gehandhaafd door Gerechtshof 's-Gravenhage, 21 november 2003, *LJN* AN8750) (Gerechtshof 's-Gravenhage, 12 april 2002, *LJN* AE4747 (deze uitspraak heeft weliswaar betrekking op andere verdachten dan de zojuist genoemde uitspraak van hetzelfde gerechtshof van 21 november 2003, maar beide zijn afkomstig uit dezelfde zaak en zijn daarom samen met de uitspraak van de rechtbank van 23 november 2001 als één zaak geteld)); Rechtbank Breda, 4 februari 2002, *LJN* AD9165.

82 Gerechtshof 's-Gravenhage, 21 november 2003, *LJN* AN8750; zie ook Gerechtshof 's-Hertogenbosch, 14 februari 2001, *LJN* AB0272 (gehandhaafd door Hoge Raad, 2 juli 2002, *LJN* AD9915) (zie ook paragraaf 5.4.2).

83 Rechtbank 's-Gravenhage, 23 november 2001, *LJN* AD6065.

genomen. Het Gerechtshof 's-Gravenhage overwoog dat van doorlaten hier geen sprake was.<sup>84</sup>

Overigens heeft de Hoge Raad bepaald dat het doorlaatverbod niet is ingesteld ter bescherming van de verdachte. Daarom dient een verweer van de verdachte op dit punt met als doel de niet-ontvankelijkverklaring van het OM, te worden verworpen.<sup>85</sup>

#### *Betrouwbaarheid van de opgemaakte processen-verbaal*

In een zaak waarin een undercoveragent was geplaatst in een Huis van Bewaring, wierp de verdediging op dat de verbaliseringsplicht (artikel 152 Sv) was geschonden nu niet 'ten spoedigste' door de betrokken opsporingsambtenaar proces-verbaal was opgemaakt van zijn bevindingen. De rechtbank oordeelde dat de undercoveragent tijdens zijn verblijf niet kon verbaliseren, aangezien dat zijn pseudo-identiteit in gevaar zou brengen. De betreffende undercoveragent had vier dagen ná vrijlating proces-verbaal opgemaakt. De rechtbank vond dat niet zodanig lang dat daaraan consequenties zouden moeten worden verbonden. Ook was de periode van veertien dagen gedurende welke de undercoveragent in het Huis van Bewaring had verbleven niet zo lang dat gevaar voor verlies van informatie bestond, vooral ook omdat er nog geluidsbanden en de door de begeleider genoteerde steekwoorden ter beschikking waren.<sup>86</sup>

In een andere zaak, die speelde voor de Rechtbank Breda, stelde de verdediging dat de verslaglegging van de undercoveragenten onzorgvuldig was en zelfs de indruk wekte van valsheid in geschrifte. De onzorgvuldigheid zou blijken uit de onjuiste weergave door de undercoveragent van feitelijkeheden, bijvoorbeeld dat de verdachte op een bepaald moment naar de undercoveragent belde, terwijl dat, zo bleek uit getapte telefoongesprekken, in dat concrete geval andersom was. De rechtbank onderschreef dat er sprake was van feitelijke onjuistheden, maar er was niets gebleken van bewuste manipulaties en bovendien was er geen sprake van zodanige onzorgvuldigheid dat daaraan consequenties verbonden moesten worden.<sup>87</sup>

In verschillende zaken zijn de processen-verbaal van undercoveragenten strijdig met verklaringen van getuigen of verdachten. Zo zouden in een zaak de undercoveragenten, volgens de verdachten, veel hebben gedronken en een barmedewerker onheus hebben behandeld. In de processen-verbaal van de undercoveragenten was hierover echter niets te lezen. Het Gerechtshof 's-Gravenhage oordeelde dat er geen reden was te twifelen aan de juistheid van de door de undercoveragenten opgemaakte processen-verbaal en hun bij de rechter-commissaris afgelegde verklaringen. De verklaringen van de undercoveragenten waren voldoende

84 Gerechtshof 's-Gravenhage, 15 mei 2002, *LJN* AE4754.

85 Hoge Raad, 2 juli 2002, *LJN* AD9915.

86 Rechtbank Amsterdam, 8 november 2001, *LJN* AD5311.

87 Rechtbank Breda, 26 oktober 2004, *LJN* AR4560.

betrouwbaar bezien tegen de achtergrond van het gehele dossier en gelet op de consistentie met de door een andere undercoveragent afgelegde verklaringen en de verslagen van het begeleidingsteam.<sup>88</sup> In een andere zaak verklaarden undercoveragenten en het begeleidingsteam dat een van de undercoveragenten XTC-pillen waren aangeboden door een verdachte. Getuigen (medeverdachten) stelden echter dat in het betreffende gesprek tussen de undercoveragent en de verdachte niet over drugs was gesproken. Het Gerechtshof 's-Gravenhage oordeelde dat de verklaringen van de undercoveragenten aannemelijker waren dan die van de getuigen.<sup>89</sup>

*De grens tussen SI (en PK) en IF*

In een aantal zaken heeft de verdediging het verweer gevoerd dat de informant of pseudo-koper, door de wijze waarop hij zijn taak heeft uitgevoerd, als infiltrant is te beschouwen dan wel dat hij zijn bevoegdheden te buiten is gegaan.<sup>90</sup>

In een zaak werd een undercoveragent geplaatst in een Huis van Bewaring, teneinde informatie te verkrijgen van een verdachte omtrent de dood van zijn echtgenote. Tijdens hun contacten spraken de undercoveragent en de verdachte over de mogelijke betrokkenheid van de verdachte bij de verdwijning van zijn vrouw, maar ook over het ontsnappen uit de gevangenis en het gezamenlijk smokkelen van cocaïne. De Rechtbank Amsterdam oordeelde dat de undercoveragent en de verdachte weliswaar hadden gesproken over het mogelijk samen plegen van misdrijven, maar dat die misdrijven niet tot uitvoer waren gebracht. Daarom was er geen sprake van IF maar van SI.<sup>91</sup>

Ook in een zaak die diende voor de Utrechtse rechtbank beriep de verdediging zich erop dat de handelingen van de undercoveragent IF betrof in plaats van SI. De rechtbank was echter van mening dat de positie van de undercoveragent ten opzichte van de verdachten beperkt was gebleven tot die van een buitenstaander. Hij bracht het 'slechts' tot potentiële afnemer en werd niet of nauwelijks ingewijd in de zakelijke informatie omtrent voorgenomen transacties die de verdachten met elkaar deelden. Hierdoor bleef er sprake van SI.<sup>92</sup> Ook het Gerechtshof 's-Gravenhage kwam, in een andere zaak, tot het oordeel dat vanwege het ontbreken van deelnemingshandelingen er niet gesproken kan worden van IF.<sup>93</sup>

In een laatste zaak stelde de verdediging dat de toegepaste SI en vier PK'en in hun uitvoering en tezamen eigenlijk de toepassing van IF inhielden.

88 Gerechtshof 's-Gravenhage, 12 april 2002, *LJN* AE4747 (bij Hoge Raad is dit verweer niet gevoerd. Hoge Raad, 7 oktober 2003, *LJN* AG2528).

89 Gerechtshof 's-Gravenhage, 21 november 2003, *LJN* AN8750.

90 Gerechtshof 's-Gravenhage, 3 oktober 2008 (niet gepubliceerd); Rechtbank Amsterdam, 8 november 2001, *LJN* AD5311; Rechtbank Assen, 13 december 2002, *LJN* AF1854; Rechtbank Utrecht, 3 april 2008, *LJN* BC8607.

91 Rechtbank Amsterdam, 8 november 2001, *LJN* AD5311.

92 Rechtbank Utrecht, 3 april 2008, *LJN* BC8607.

93 Gerechtshof 's-Gravenhage, 3 oktober 2008, niet gepubliceerd.

De Assense rechtbank oordeelde dat het traject niet zo omvangrijk en ingrijpend was dat het kon worden gelijkgesteld met een IF-traject. Ook dit verweer werd dus verworpen.<sup>94</sup>

#### *Mate van verdenking bij start of voortzetting onderzoek*

In verschillende zaken is door de verdediging aangevoerd dat de start van het opsporingsonderzoek tegen verdachte onrechtmatig is geweest omdat er onvoldoende feiten en omstandigheden voorhanden waren om een verdenking van een bepaald misdrijf te rechtvaardigen.<sup>95</sup> De rechtscolleges stelden echter in alle gevallen vast dat er in het betreffende opsporingsonderzoek wel degelijk voldoende belastende informatie lag, meestal afkomstig van de CIE of uit eerdere onderzoeken, eerder ingezette opsporingsinstrumenten of uit strafrechtelijke documentatie.

In één zaak stelde de raadsman dat het opsporingsteam langdurig had gerechercheerd zonder dat dat bevestiging opleverde van de verdenking, van in dit geval drugshandel. Omdat het opsporingsonderzoek dus geen verder bewijs had voortgebracht, had de OvJ niet mogen besluiten om verdergaande opsporingsbevoegdheden als SI en PK in te zetten. Het Gerechtshof 's-Hertogenbosch oordeelde echter dat de inzet van zwaardere opsporingsmiddelen gedurende een opsporingsonderzoek niet 'afhankelijk is van het beschikbaar komen van nadere bewijsmiddelen in dat opsporingsonderzoek. Dit kan anders zijn in het geval ontlastend materiaal naar boven komt. Dat doet zich hier niet voor.'<sup>96</sup>

#### *Inzet van burgers*

Ook de (vermeende) inzet van een (criminele) burger in een undercovertraject is een aspect waarop door de verdediging in een aantal zaken verweer wordt gevoerd. Deze verweren behelzen de stelling dat een (criminele) burger is ingezet terwijl het benodigde bevel ontbrak en/of, in het geval van een vermeende criminele burger, de inzet niet geoorloofd was.<sup>97</sup> Echter, slechts in één zaak is het verweer gegrond bevonden door de rechter. De andere verweren werden verworpen omdat volgens het rechtscol-

94 Rechtbank Assen, 3 december 2002, *LJN AF1854*.

95 Hoge Raad, 12 april 2005, *LJN AS5843*; Gerechtshof 's-Hertogenbosch, 3 juni 2003, *LJN AO9091*; Gerechtshof 's-Hertogenbosch, 23 juli 2003, *LJN AO9528*; Gerechtshof 's-Hertogenbosch, 26 september 2003, *LJN AN7589*; Gerechtshof 's-Hertogenbosch, 29 november 2006, *LJN AZ4125*; Rechtbank Zwolle, 3 mei 2007, *LJN BA4345*; Rechtbank Utrecht, 3 april 2008, *LJN BC8607*.

96 Gerechtshof 's-Hertogenbosch, 29 november 2006, *LJN AZ4125*.

97 Hoge Raad, 4 februari 2003, *LJN AE9069*; Hoge Raad, 23 november 2004, *LJN AQ8478*; Gerechtshof 's-Gravenhage, 12 november 2002, *LJN AF0783*; Gerechtshof 's-Hertogenbosch, 9 mei 2008, *LJN BD8152*; Rechtbank Breda, 4 februari 2002, *LJN AD9165* (gehandhaafd door Gerechtshof 's-Hertogenbosch, 23 juli 2003, *LJN AO9528*); Rechtbank Rotterdam, 11 augustus 2006, *LJN AY6630*; Rechtbank Almelo, 18 september 2007, *LJN BB3740*.

lege niet was aangetoond dat er inderdaad sprake was van het gebruik van een burger op een wijze zoals door de verdediging betoogd.<sup>98</sup>

In de zaak waarin het verweer van de verdediging gegrond werd bevonden was een medewerker van de Belastingdienst, een zogenoemde *controller*, ingezet om informatie in te winnen ten aanzien van een van verduistering verdachte collega. Het Gerechtshof 's-Hertogenbosch oordeelde dat de OvJ ten onrechte had nagelaten om een bevel SI voor een burger uit te schrijven. 'Ter bescherming van de rechten van verdachte' had dat wel moeten gebeuren. Het verzuim leidde tot strafvermindering.<sup>99</sup>

Een interessante uitspraak in een zaak waarin de verdediging verweer voert met betrekking tot een ingezette burger, is gedaan door de Hoge Raad op 23 november 2004.<sup>100</sup> In deze zaak draaide het om de vraag of het terugkopen van gestolen schilderijen door een medewerker van Sotheby's, een veilinghuis op het gebied van kunst en antiek, beoordeeld moest worden als burger-PK. Bij de betreffende terugkoop werd de verkoper aangehouden door de politie. De verdediging stelde dat het hier ging om een burger-PK waarvoor niet een in artikel 126ij Sv voorgeschreven overeenkomst was opgemaakt. De Hoge Raad onderschreef echter het oordeel van het Gerechtshof Amsterdam dat hier geen sprake was van een burger-PK, en dat artikel 126ij Sv dus terecht niet was toegepast door de OvJ. De Hoge Raad voerde daarbij aan dat het initiatief tot de koop was uitgegaan van de verkoper (degene dus die de gestolen schilderijen in het bezit had) – deze had de medewerker van het veilinghuis namelijk telefonisch benaderd en voorgesteld de schilderijen terug te kopen – en dat ook anderszins van een regisserende rol van het OM of de politie geen sprake was geweest; de medewerker van Sotheby's was ingegaan op het voorstel van de verkoper voordat hij de politie had ingelicht en de politie beperkte zich jegens die medewerker, die niet op de hoogte was van de aanwezigheid van het arrestatieteam bij de overdracht, tot adviezen omtrent hoe te handelen bij de terugkoop.

### *Lokmiddelen*

Zoals gezegd wordt de laatste jaren in de media geregeld melding gemaakt van het gebruik door de politie van allerhande lokmiddelen (zie paragraaf 2.4.2). Deze lokmiddelen kunnen zowel ongericht als gericht worden ingezet. Bij een *ongerichte* inzet wordt een lokmiddel niet toegepast jegens een specifiek persoon maar ten aanzien van een algemeen publiek, bijvoorbeeld door een lokfiets te plaatsen op een plek bij een station waarvan bekend is dat daarvandaan veel fietsen worden gestolen. De politie 'vist'

98 In de uitspraak van de Hoge Raad van 4 februari 2003 (*LJN* AE9069) werd het verweer dat een criminele burger zou zijn ingezet verworpen omdat de betreffende burger was gebruikt jegens een andere persoon dan de verdachte, waardoor hij geen belang had bij het voeren van dat verweer. Het gerechtshof had in deze zaak de stelling dat van een criminele burger sprake was overigens ook wel inhoudelijk verworpen (Gerechtshof 's-Hertogenbosch, 3 augustus 2001, *LJN* AF4420).

99 Gerechtshof 's-Hertogenbosch, 9 mei 2008, *LJN* BD8152.

100 Hoge Raad, 23 november 2004, *LJN* AQ8478.

dan als het ware in een algemene ‘vijver’ van potentiële fietsendieven. Een dergelijk ongericht gebruik is door de Hoge Raad toelaatbaar geacht.<sup>101</sup> Van belang voor het bepalen of van een lokmiddel niet een ontoelaatbaar uitlokkende werking uitgaat, is de vraag of het lokmiddel in belangrijke mate afwijkt van de in de betreffende context gebruikelijke situatie. Zo zou van het plaatsen van erg opvallende en ongebruikelijk dure spullen in een auto gezegd kunnen worden dat dat wel een uitlokkend effect heeft, omdat door de afwijkende situatie die daarmee wordt gecreëerd subjecten tot andere handelingen gebracht kunnen worden dan waarop hun opzet reeds was gericht.

Bij *gericht* gebruik past de politie een lokmiddel toe jegens een specifiek persoon, bijvoorbeeld door een lokfiets te plaatsen op een plek waarvan de politie weet dat de ‘verdachte’, waarvan vermoed wordt dat hij een fiets wil stelen, daar langs zal komen. De Rechtbank Dordrecht heeft het OM niet-ontvankelijk verklaard vanwege het aldus gericht gebruiken van een lokmiddel op een persoon die op dat moment nog geen verdachte was.<sup>102</sup>

## 2.7 Recapitulatie

### *De undercoverbevoegdheden*

Het Wetboek van Strafvordering maakt onderscheid tussen drie undercoverbevoegdheden: SI, PK/PDV en IF.

Lokmiddelen, zoals de lokvrachtwagen ter opsporing van ladingdiefstal, vallen niet onder de undercoverbevoegdheden. Wel hebben deze middelen inhoudelijk een overeenkomst met undercovertrajecten, namelijk het element van misleiding. Het *onggericht* inzetten van lokmiddelen – dus jegens een algemeen publiek en niet gericht op een specifiek persoon – en bovendien zodanig dat geen ontoelaatbaar uitlokkende situatie wordt geschapen, is door de Hoge Raad als legitiem beoordeeld.<sup>103</sup> Het gericht inzetten van een lokmiddel, dat wil zeggen wel toegespitst op een specifiek persoon (die bovendien op dat moment nog geen verdachte is), is door de Rechtbank Dordrecht daarentegen als ontoelaatbaar beoordeeld.<sup>104</sup>

### *Proportionaliteit en subsidiariteit*

De inzet van SI is niet beperkt tot een bepaalde categorie van delicten; het mag onder titel IVa worden gebruikt bij verdenking van ‘een’ misdrijf. Verder moet inzet van het middel ‘in het belang van het onderzoek’ zijn. Bij PK/PDV moet er onder titel IVa sprake zijn van verdenking van een misdrijf als omschreven in artikel 67, eerste lid Sv en moet het ook in het belang van het onderzoek zijn. Voorwaarden voor inzet van IF onder titel

101 Hoge Raad, 28 oktober 2008, *LJN* BE9817.

102 Rechtbank Dordrecht, 22 maart 2006, *LJN* AX0773; zie ook Nieuwenhuis, 2007: 74-76.

103 Hoge Raad, 28 oktober 2008, *LJN* BE9817.

104 Rechtbank Dordrecht, 22 maart 2006, *LJN* AX0773; zie ook Nieuwenhuis, 2007: 74-76.



Iva zijn respectievelijk dat er een verdenking is van een misdrijf dat wordt genoemd in artikel 67, eerste lid Sv dat gezien zijn aard of de samenhang met andere door de verdachte begane misdrijven een ernstige inbreuk op de rechtsorde oplevert en dat het onderzoek de inzet van IF dringend vordert. Overigens betekent de in het Wetboek van Strafvordering gegeven afbakening van misdrijven waarbij de inzet van een undercoverbevoegdheid in beginsel is toegestaan, niet dat het gebruik van die bevoegdheid in alle gevallen waarin van zo'n misdrijf sprake is ook geoorloofd is. De genoemde afbakeningen zijn slechts een eerste inperking. Bij de concrete toepassing van undercoverbevoegdheden moet in ieder afzonderlijk geval bekeken worden of inzet van het middel, gezien alle relevante omstandigheden van het misdrijf en het opsporingsonderzoek, voldoet aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.

Vooraf bij IF geldt dus een redelijk strenge subsidiariteitseis. Dat het opsporingsonderzoek de inzet van IF 'dringend vordert' komt erop neer dat andere middelen hebben gefaald of zullen falen. Aanwijzingen daarvoor hoeven niet noodzakelijkerwijs afkomstig te zijn uit het betreffende opsporingsonderzoek zelf, zo blijkt uit jurisprudentie. Ook uit ervaringen uit een eerder onderzoek tegen dezelfde verdachte(n) kan blijken dat 'klassieke opsporingsmethoden' weinig of geen kans van slagen hebben.<sup>105</sup> Voor de beoordeling van de proportionaliteit en subsidiariteit van een undercovertraject kunnen bepaalde kenmerken van zo'n traject van belang zijn. Zo is, wat betreft proportionaliteit, de intensiteit van een undercovertraject soms relevant. De verdediging kan bijvoorbeeld aanvoeren dat het uitvoeren van verschillende PK'en niet proportioneel is omdat met een eerste PK al de betrokkenheid bij drugshandel kan worden aangetoond. Meerdere PK'en zijn in beginsel echter toelaatbaar, bijvoorbeeld om de omvang van de handel aan te tonen.<sup>106</sup> Ook het feit dat in een undercovertraject tijdens contacten tussen de undercoveragent en het subject gevoelige, persoonlijke onderwerpen aan de orde komen, valt in beginsel binnen de grenzen van proportionaliteit, hoewel undercoveragenten er niet op moeten aansturen als het onderwerp van geen belang is voor het opsporingsonderzoek.<sup>107</sup>

Verder kunnen specifieke toepassingen van een undercovertraject een zwaardere toets op proportionaliteit en subsidiariteit met zich meebrengen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de inzet van een undercoveragent in een penitentiaire inrichting. Wanneer er sprake is van een bijzonder ernstig misdrijf en andere opsporingsinstrumenten redelijkerwijs niet voorhanden zijn, kan bijvoorbeeld SI worden ingezet tegen een verdachte die in voorlopige hechtenis zit. Als aan die zwaardere proportionaliteits- en subsidiariteitseis is voldaan, moet bij deze toepassing vervolgens beoor-

<sup>105</sup> Rechtbank Rotterdam, 14 juni 2002, *LJN* AE4239.

<sup>106</sup> Hoge Raad, 5 december 1995, *LJN* ZD0315.

<sup>107</sup> Hoge Raad, 18 april 2006, *LJN* AV2377.

deeld worden of de uitvoering voldoet aan de onder meer in artikel 6, eerste lid, EVRM vastgelegde voorwaarde van verklaringenvrijheid van de verdachte. Daarvoor zijn in de jurisprudentie criteria ontwikkeld.<sup>108</sup>

### *Het instigatieverbod*

Het instigatieverbod houdt in dat een undercoveragent een persoon niet mag aanzetten tot andere strafbare handelingen dan waarop het opzet van de persoon van tevoren al was gericht. Met andere woorden: een undercoveragent mag iemand niet brengen tot het plegen van misdrijven die niet al in de bedoelingen van die persoon opgesloten lagen. Uit de jurisprudentie blijkt dat bij het beoordelen van de vraag of al dan niet van instigatie sprake is, drie elementen van belang zijn. Ten eerste is dat het *subjectieve element*. Daarbij gaat het om het generieke opzet van een persoon, dat wil in dit geval zeggen het algemene streven van iemand om, wanneer de mogelijkheid zich aandient, misdrijven te plegen. Het opzet kan blijken uit: een crimineel verleden (bijvoorbeeld eerdere veroordelingen voor soortgelijke feiten); uitspraken van derden omtrent de criminele activiteiten van een persoon; vastgestelde contacten met andere criminelen; en omstandigheden waaronder een PK plaatsvindt (bijvoorbeeld de kennis die een persoon blijkt te hebben van drugs en het gemak (of juist de grote moeite) waarmee hij kan beschikken over grote hoeveelheden drugs). Ten tweede is er het *objectieve element*, dat betrekking heeft op het gedrag van de undercoveragent. Dat gedrag mag niet zodanig zijn dat daarmee de persoon in kwestie wordt aangezet tot het plegen van misdrijven. De beoordeling van het objectieve element hangt af van de beoordeling van het subjectieve element. De handelingsvrijheid van de undercoveragent is namelijk afhankelijk van het opzet van de persoon waarop het undercovertraject zich richt. Is duidelijk dat het opzet van die persoon ook voor zijn contact met de undercoveragent gericht was op het plegen van misdrijven, dan is het de undercoveragent toegestaan om een zekere mate van initiatief te ontplooiën in zijn contacten met de betreffende persoon en hem bij wijze van spreken 'uit de tent te lokken'. Ontbreken echter aanwijzingen dat die persoon ook los van zijn ontmoetingen met de undercoveragent de bedoeling had om crimineel te handelen, dan is de bewegingsvrijheid van de undercoveragent veel beperkter en moet duidelijk blijken dat het subject zelf het initiatief nam om het contact met de undercoveragent een criminele richting in te sturen. Het derde element is het *temporele element*. Dit element houdt in dat het subjectieve element weliswaar betrekking heeft op het opzet van een persoon *voorgaande* aan het contact met een undercoveragent, maar dat dat opzet ook kan worden vastgesteld *na* dat contact.

In de bestudeerde jurisprudentie zijn maar weinig voorbeelden gevonden van zaken waarin door een Nederlands rechtscollege wordt vastge-

108 Hoge Raad, 9 maart 2004, *LJN AN9195*.

steld dat het instigatieverbod is overtreden. Op basis van documentatie omtrent onder andere het verleden van het subject en verslaglegging van de contacten tussen de undercoveragent en het subject, wordt veelal door rechtscolleges geconstateerd dat van schending van het instigatieverbod geen sprake is.

#### *Doel van de inzet*

Undercoverbevoegdheden, evenals de andere bijzondere opsporingsbevoegdheden, mogen alleen met een strafvorderlijk doel worden ingezet. Gebruik uitsluitend ter verbetering van de 'informatiepositie' is niet toegestaan. Hoewel het verzamelen van informatie vaak wel een tussen-doel zal zijn, moet inzet van een undercoverbevoegdheid uiteindelijk het nemen van een strafvorderlijke beslissing tot doel hebben.

#### *Doorlaatverbod*

Een opsporingsambtenaar is verplicht om over te gaan tot inbeslagname wanneer hij kennis heeft van de vindplaats van schadelijke of gevaarlijke stoffen. Het doorlaatverbod zou in beginsel de praktische uitvoering van undercovertrajecten kunnen bemoeilijken. In de jurisprudentie is echter een zodanige invulling gegeven aan het doorlaatverbod dat dit verbod in een undercovertraject doorgaans goed te handhaven is zonder dat dit ten koste gaat van doelen van dat traject. Zo geldt de plicht tot inbeslagname pas wanneer absolute zekerheid bestaat over de aanwezigheid van schadelijke of gevaarlijke stoffen en bovendien moeten de operationele omstandigheden inbeslagname toelaten.<sup>109</sup>

#### *Strafvorderlijke consequenties van het niet-naleven van de voorschriften*

Wanneer bij de uitvoering van een undercovertraject bepaalde voorschriften, zoals het instigatieverbod, niet worden nageleefd, beslist de rechter of en zo ja welke gevolgen dit moet hebben. Meestal wordt volstaan met bewijsuitsluiting of strafvermindering. Een niet-ontvankelijkverklaring wordt niet vaak uitgesproken.

#### *Uitvoering*

De Regeling Infiltratieteams schrijft voor dat er ten minste zes infiltratieteams zijn, namelijk vijf regionale en één landelijk. Op het moment van schrijven is binnen de infiltratieteams een reorganisatie gaande, die onder andere het opgaan van de verschillende infiltratieteams binnen één nieuw gecentraliseerd infiltratieteam behelst (zie paragraaf 4.2.1). Ook buitenlandse opsporingsambtenaren kunnen bij de uitvoering van een undercovertraject worden ingezet. Uitvoering van een undercovertraject door een burger is ook mogelijk. Vanwege een door de Tweede

<sup>109</sup> Gerechtshof 's-Hertogenbosch, 14 februari 2001, *LJN* AB0272; Gerechtshof 's-Gravenhage, 21 november 2003, *LJN* AN8752; Rechtbank 's-Gravenhage, 23 november 2001, *LJN* AD6065.

Kamer aanvaarde motie is de inzet van criminele burgers bij IF verboden. Overigens blijkt uit de jurisprudentie dat een burger pas als burgerinformant, -pseudo-koper of -infiltrant wordt gezien, met alle bijbehorende voorwaarden en verplichtingen uit de betreffende artikelen in het Wetboek van Strafvordering, als het initiatief tot de inbreng van de burger en de regie over die inbreng bij de politie/het OM heeft gelegen. Acteert de burger (grotendeels) op eigen initiatief en zonder directe aansturing van de politie/het OM, dan wordt hij niet beschouwd als burgerinformant, -pseudo-koper of -infiltrant.<sup>110</sup>

#### *Procedureel*

Voor de uitvoering van een undercovertraject door de politie moet de OvJ een *bevel* uitvaardigen. Voor IF moet bovendien goedkeuring worden gevraagd aan het College van PG's. Bij uitvoering door een burger moet de OvJ een overeenkomst met hem of haar afsluiten.

De aanwezigheid van een bevel is belangrijk omdat daaruit blijkt dat de OvJ zijn gezagvoerende en controlerende rol heeft uitgevoerd. Als een schriftelijk bevel ontbreekt maar wel duidelijk is dat uitvoering van bijvoorbeeld een PK na overleg met de OvJ heeft plaatsgevonden, kan die inzet toch geoorloofd zijn.<sup>111</sup> Onder omstandigheden kan het ontbreken van een correct bevel voor een rechtscollege echter wel (mede) aanleiding zijn om de uitvoering als onrechtmatig te beoordelen. Dit was bijvoorbeeld het geval in een zaak waarin buitenlandse undercoveragenten waren ingezet. De OvJ had in deze zaak nagelaten om in het bevel SI expliciet melding te maken van de inzet van deze buitenlandse agenten. Daardoor bleek niet dat de OvJ zich rekenschap had gegeven van de specifieke risico's die met inzet van buitenlandse opsporingsambtenaren gepaard gaat.<sup>112</sup>

#### *Transparantie en verantwoording*

Undercoveragenten moeten naar aanleiding van hun activiteiten en bevindingen proces-verbaal opmaken. Dit moeten zij 'ten spoedigste' doen. Dat verbaliseren kan echter natuurlijk alleen in een veilige omgeving. Onder bepaalde omstandigheden, bijvoorbeeld wanneer een undercoveragent wordt ingezet in een penitentiaire inrichting, kan het daarom geoorloofd zijn dat er enige tijd zit tussen de contacten en het opmaken van een proces-verbaal.<sup>113</sup>

De opgemaakte verklaringen van de undercoveragent en van zijn begeleider worden op zitting afgewogen tegenover de verklaringen van de verdachte. Wanneer de verklaringen van de undercoveragent en zijn begeleider enerzijds en die van de verdachte anderzijds op onderdelen strijdig

<sup>110</sup> Hoge Raad, 23 november 2004, *LJN* AQ8478.

<sup>111</sup> Gerechtshof 's-Gravenhage, 4 maart 2005, *LJN* AS9042.

<sup>112</sup> Rechtbank Zwolle, 3 mei 2007, *LJN* BA4345.

<sup>113</sup> Rechtbank Amsterdam, 8 november 2001, *LJN* AD5311.

zijn, worden de processen-verbaal van de undercoveragent en begeleider, mits zij onderling wel overeenkomen, doorgaans als betrouwbaarder beoordeeld.<sup>114</sup>

Verder moeten personen tegen wie een undercovertraject is ingezet, zodra het belang van het onderzoek dat toelaat, daarvan schriftelijk op de hoogte worden gebracht.

Wanneer opbrengsten van het undercovertraject als bewijs worden gebruikt, kan een ingezette undercoveragent gevraagd worden een getuigenis af te leggen. In de praktijk worden undercoveragenten vrijwel altijd gehoord als anonieme of bedreigde getuige (zie ook paragraaf 5.4.4).

Concluderend kunnen we zeggen dat het belang van de door politie en OM betachte transparantie als belangrijkste gemeenschappelijk element uit de bestudeerde jurisprudentie naar voren komt. De transparantie, dat wil zeggen de verslaglegging door de politie, de openheid van de politie richting het OM en de openheid van het OM richting de rechter, is van groot belang voor de beoordeling door rechters van de toelaatbaarheid van undercovertrajecten. Het gaat dan onder andere om:

- het vastleggen van de aanwijzingen die er tegen de verdachte op het moment van de inzet van het undercovertraject bestonden, ten behoeve van de toets op proportionaliteit en het instigatieverbod;
- het vastleggen van/verantwoording af kunnen leggen over het overleg tussen politie en de OvJ en de beargumenteerde beslissingen die de OvJ neemt, zodat duidelijk is dat de OvJ zijn controlerende taak heeft vervuld;
- het uitwerken van de contacten die er tussen de undercoveragent en het subject hebben plaatsgevonden, ten behoeve van de toets op het instigatieverbod en zodat nagegaan kan worden of de undercoveragent zich niet anderszins ongepast heeft gedragen; en
- transparantie met betrekking tot de eventuele overtreding van een voorschrift, bijvoorbeeld het tegen de regels in door een buitenlandse autoriteit beplakken van een undercoveragent met af luisterapparatuur, zodat de rechter kan beoordelen in welke mate de overtreding het OM verweten kan worden.

Wanneer die transparantie er is, en het undercovertraject dus ook controleerbaar is, worden, in elk geval in de bestudeerde jurisprudentie, door de verdediging gevoerde verweren met betrekking tot het undercovertraject niet snel gegrond bevonden. In zaken waarin die verweren wel gegrond zijn bevonden, ligt de reden voor het aannemen van het verweer vaak in een te geringe transparantie en controleerbaarheid. Dergelijke zaken

114 Zie bijvoorbeeld Gerechtshof 's-Gravenhage, 12 april 2002, *LJN* AE4747.

hebben relatief vaak betrekking op opsporingsonderzoeken waarin een buitenlands(e) undercovertraject of -agent is gebruikt waarover de betreffende autoriteiten naar het oordeel van de Nederlandse rechter te weinig informatie verstrekken.

## 3 De regulering van undercovertrajecten in het buitenland

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de wijze waarop in België, Duitsland, Engeland en Wales en de Verenigde Staten (VS) de inzet van undercovertrajecten is gereguleerd en vergelijken we dit met de Nederlandse situatie.

#### *Relevantie*

Er zijn twee redenen waarom het beschrijven van de wet- en regelgeving in het buitenland in een *Nederlandse* onderzoeksrapportage van belang is. Ten eerste is het zo dat bij het vormgeven van een juridisch kader door de betreffende actoren – wetgever, beleidsmakers of rechtscolleges – verschillende, soms fundamentele, keuzes worden gemaakt, bijvoorbeeld wat betreft de voorwaarden waaronder undercoverbevoegdheden ingezet kunnen worden. Kennis van de situatie in het buitenland maakt het mogelijk om de keuzes die zijn gemaakt in de Nederlandse wet- en regelgeving scherper en vanuit een breder perspectief te bezien.

De tweede reden is dat georganiseerde criminaliteit niet ‘bij de grens ophoudt’ en in sommige gevallen een uitgesproken internationaal karakter heeft (Spapens, 2008: 1-2). Grensoverschrijdende criminaliteit brengt met zich mee dat in voorkomende gevallen ook de uitvoering van opsporingsactiviteiten, waaronder het gebruik van undercoverbevoegdheden, grensoverschrijdend plaatsvindt. Internationale samenwerking op het gebied van opsporing, bijvoorbeeld het doen van of gehoor geven aan een rechtshulpverzoek, betekent dat nationale actoren die bij die opsporing betrokken zijn geconfronteerd worden met buitenlandse wet- en regelgeving van opsporingsactiviteiten. Daardoor is het van belang te zien hoe andere landen de uitvoering van undercoverbevoegdheden hebben gereguleerd.

De keuze voor België en Duitsland is gestoeld op de veronderstelling dat juist tussen buurlanden regelmatig grensoverschrijdende opsporingshandelingen voorkomen. Ook Engeland en Wales zouden beschouwd kunnen worden als een buurland maar bovendien is bekend dat Nederland een belangrijke rol speelt in de drugssmokkel naar Engeland en Wales.<sup>115</sup> De VS zijn gekozen omwille van het feit dat zij vanaf het begin van de jaren zeventig undercovertrajecten in de Nederlandse drugshandel hebben opgezet. De VS hebben daarmee in zekere zin een bepalende invloed gehad op de uitvoering en organisatorische inbedding van undercovertrajecten in Nederland (Frielink, 1990: 19 en 114). Een dergelijke invloed heeft het land ook gehad op andere West-Europese landen waarin zij trajecten opzette (Fijnaut, 1983: 31-36). Bovendien worden vanuit Nederland veel illegale goederen, met name XTC, getransporteerd naar de VS,

<sup>115</sup> Zie: *The United Kingdom threat assessment of organised crime. 2009/10*. Geraadpleegd via: [www.soca.gov.uk/assessPublications/index.html](http://www.soca.gov.uk/assessPublications/index.html).

waardoor regelmatig samenwerking noodzakelijk is (Van de Bunt et al., 2003: 1; Ministerie van Justitie, 2001: 2).

#### *Te bespreken onderwerpen en gebruikte bronnen*

In dit hoofdstuk komen op hoofdlijnen dezelfde onderwerpen aan bod als bij de bespreking van de Nederlandse regulering van undercovertrajecten (hoofdstuk 2). Voor ieder van de vier genoemde landen gaan we in op (indien mogelijk): de aard (al dan niet formele wetgeving) en achtergrond van de regulering; de soort undercoverbevoegdheden die in de regulering worden onderscheiden; de wijze waarop bepaalde voorwaarden voor inzet van een undercovertraject, met name subsidiariteit, proportionaliteit en het instigatieverbod, zijn ingevuld; de organisatorische inbedding van de uitvoering van undercovertrajecten en de inzet van burgers; procedurele voorschriften; en transparantie en verantwoording. Aan het eind van het hoofdstuk volgt nog een korte vergelijkende terugblik op de regulering van undercovertrajecten in de vier landen en Nederland. Overigens hebben we niet voor ieder land op ieder deelaspect informatie kunnen verzamelen. Verder hebben we behalve over de regulering ook informatie gezocht over de opsporingspraktijk in de verschillende landen. Dat is echter maar in beperkte mate gelukt. De gevonden informatie over de opsporingspraktijk is enerzijds verwerkt in dit hoofdstuk en anderzijds, wanneer het gaat om resultaten van undercovertrajecten, komt het aan bod in hoofdstuk 5. Ten slotte nog een opmerking over de bronnen. De bronnen waaruit we geput hebben zijn: wet- en regelgeving uit de betreffende landen; Nederlandse en buitenlandse literatuur; en antwoorden op gestelde vragen aan Nederlandse en buitenlandse wetenschappers en medewerkers van opsporingsorganisaties en de *foreign liaisons officers* die namens de betreffende landen contacten onderhouden met Nederlandse opsporingsautoriteiten.

### **3.2 België**

#### *Aard en achtergrond regulering*

De inzet van undercovertrajecten wordt in België geregeld in de *Wet Bijzondere Opsporingsmethoden en enige andere onderzoeksmethoden* (BOM-Wet). Het gaat hier om formele wetgeving die sinds 22 mei 2003 van kracht is. Voordat we op de inhoud van deze wet ingaan, bespreken we eerst kort de achtergrond en de totstandkoming ervan.

Vanaf de jaren zeventig, dus voor de BOM-Wet, werden bijzondere opsporingsmethoden, waaronder undercoverbevoegdheden, wel toegepast, maar zonder expliciete wettelijke basis (Traest & Meese, 2000: 9 en 11). Het gebruik van bijzondere opsporingsmethoden, met name undercovertrajecten, kwam in België in opspraak door het optreden van



Rijkswachtkapitein Léon François. Begin jaren zeventig werden in België twee speciale politie-eenheden opgericht belast met de bestrijding van drugshandel, te weten het Bestuur van de Criminele Informatie (BCI) en het Nationaal Bureau voor Drugs (NBD). Het was leden van deze twee eenheden toegestaan zich voor te doen als crimineel teneinde een drugsdeal in scène te zetten. Aan het hoofd van het NBD stond François. François betaalde tijdens een pseudo-koopactie een drugshandelaar 1.650.000 Belgische franc, zo'n 37.000 euro. De handelaar had François anderhalve kilo wit poeder meegegeven, maar naar later bleek bevatte dat nauwelijks cocaïne. François was met deze actie zijn geld kwijtgeraakt, had er niets voor teruggekregen en was dus in feite opgelicht. Om zijn mislukking te verdoezelen, stelde François allereerst valse processen-verbaal over deze zaak op. Bovendien hield François, om het ontstane gat in zijn begroting te dichten, bij elke volgende succesvolle pseudo-koopactie kleine hoeveelheden cocaïne achter. Toen hij op deze manier in 1979 twee kilo bij elkaar had gespaard, wilde hij dit met behulp van zijn ondergeschikten en een lid van het BCI aan de Belgisch-Nederlandse grens verkopen aan een Nederlandse handelaar. Deze 'handelaar' bleek echter een undercoveragent van de Nederlandse politie te zijn. François (en enkele andere leden van de Rijkswacht) werd gearresteerd en uiteindelijk veroordeeld voor onder andere betrokkenheid bij handel in verdovende middelen, valsheid in geschrifte ter zake van ambtelijke stukken, verduistering van geld en goederen ten nadele van de Belgische staat, vernietiging en/of verdonkeremanen van ambtelijke stukken en het op bedrieglijke wijze werven van een grote som geld (Van Oss, 1994: 1-2; Fijnaut, 1982: 92-93).

Mogelijk naar aanleiding van onder meer het *François-incident*, zoals Frielink veronderstelt, werden in de jaren tachtig in de Belgische jurisprudentie voorwaarden gesteld waaraan undercoveroperaties moesten voldoen (Frielink, 1990: 115). Zo werden in een uitspraak uit 1984 van het Brusselse Hof van Beroep, te vergelijken met een Nederlands gerechtshof, criteria geformuleerd aan de hand waarvan de toelaatbaarheid van undercovertrajecten kon worden getoetst.<sup>116</sup> In 1990 vaardigde de toenmalige Minister van Justitie vervolgens een 'vertrouwelijke omzendbrief' uit aan het parket, te vergelijken met het Nederlandse Openbaar Ministerie (OM), en

116 Deze criteria waren: (1) er moeten sterke vermoedens bestaan dat personen ernstige misdrijven plegen of gaan plegen; (2) het optreden van de infiltrant moet verenigbaar zijn met het algemene beginsel van behoorlijk bestuur, hetgeen betekent dat het optreden van de infiltrant zich beperkt tot het rechtsbelang waarvan in de betrokken zaak sprake is, dat hij zonder aanzien des persoon handelt, dat hij alleen in noodsituaties zelf strafbare feiten pleegt en dat het handelen van de infiltrant goed wordt begeleid en gecontroleerd; en (3) de infiltrant mag op de potentiële dader geen druk uitoefenen zodanig dat zijn vrije wil daardoor wordt beïnvloed, wat het gerechtshof uitlegde als dat de verdachte niet tot een misdrijf aangezet mag worden dat hij zonder tussenkomst van de infiltrant niet zou hebben gepleegd en dat hij steeds de gelegenheid moet hebben gehad zich terug te trekken (Hof van Beroep Brussel, 19 november 1984, *RW* 1984-1985, 2563, m.nt. J. Scheers, in: Frielink, 1990: 115-116).

relevante politiediensten (De Roy & Vandromme, 2004: 2).<sup>117</sup> Dit schrijven bevatte richtlijnen voor een aantal bijzondere opsporingsmethoden. Het geheime karakter van deze omzendbrief verhield zich echter slecht met een aantal fundamentele, in het Belgische recht verankerde beginselen. Zo botste het met het beginsel van legaliteit, dat voorschrijft dat vervolging een wettelijke basis behoeft. Hetzelfde gold voor de rechtszekerheid. Door het ontbreken van een formele wet waarop onder andere tijdens een rechtzitting een beroep kon worden gedaan, wisten burgers maar ook opsporingsambtenaren immers niet waar zij aan toe waren, reden waarom in België politiediensten en het parket jarenlang hebben gepleit voor een wettelijke regeling. Ook het supranationale recht kwam in het gedrang door de manier waarop de bijzondere opsporingsmethoden geregeld waren in België. Een inbreuk op het recht van de burger op eerbiediging van het privéleven mag krachtens artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), dat raakvlakken heeft met het legaliteitsbeginsel, immers alleen plaatsvinden op wettelijke gronden die voldoen aan de vereisten van voorzienbaarheid en toegankelijkheid (De Roy & Vandromme, 2004: 2-3; Traest & Meese, 2000: 12-14).<sup>118</sup> Ondanks dat er in 1991 al een wetsvoorstel en vele parlementaire aanbevelingen voorlagen, heeft het tot 6 januari 2003 geduurd alvorens er een wettelijke regeling tot stand is gekomen, de BOM-Wet, die dus op 22 mei van dat jaar in werking trad. Belgische mensenrechtenorganisaties<sup>119</sup> hebben bij het *Arbitragehof*, sinds mei 2007 het *Grondwettelijk Hof* geheten,<sup>120</sup> op verschillende gronden bezwaar gemaakt tegen de BOM-Wet. In de uitspraak van het Arbitragehof<sup>121</sup> werd vervolgens een aantal wijzigingen in de BOM-Wet opgelegd, welke door de wetgever met *de wet van 27 december 2005 houdende diverse wijzigingen van het Wetboek van Strafvordering en van het Gerechtelijk Wetboek met het oog op de verbetering van de onderzoeksmethoden in de strijd tegen het terrorisme en de zware en georganiseerde criminaliteit (BOM-Reparatiewet)* zijn doorgevoerd (Schuermans, 2006: 224).<sup>122</sup>

117 Circulaire van de Minister van Justitie betreffende de bijzondere opsporingstechnieken om de zware of georganiseerde criminaliteit te bestrijden, 24 april 1990, 7/SDP/690/MN/NIX/RRB6/6, onuitgeg., 30 p. De circulaire werd gedeeltelijk aangepast door de circulaire van 5 maart 1992 (in: De Roy & Vandromme, 2004: 2).

118 Artikel 8 EVRM schrijft voor dat inbreuken op de privacy van burgers alleen zijn toegestaan mits zij uit de wet voortvloeien en in een democratische maatschappij noodzakelijk zijn ter bescherming van de veiligheid, het economisch welzijn, de gezondheid of goede zeden of de rechten en vrijheden van anderen.

119 De *Liga voor de Mensenrechten*, de *Ligue des droits de L'homme* en het *Syndicat des avocats pour la démocratie*.

120 Waar vroeger het Arbitragehof voornamelijk optrad als 'scheidsrechter' tussen de diverse wetgevers van de federale staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, is de taak van het Hof steeds meer toetsend van wetten aan de Grondwet geworden (zie [www.arbitrage.be](http://www.arbitrage.be)).

121 Arbitragehof nr. 202/2004, 21 december 2004, *B.S.* 6 januari 2005.

122 Deze BOM-Reparatiewet vormde ook weer het voorwerp voor een procedure bij het Grondwettelijk Hof en wederom werden enkele bepalingen vernietigd (Grondwettelijk Hof nr. 105/2007, 19 juni 2007). Op het moment van schrijven wordt door de Belgische minister van Justitie gewerkt aan een nieuwe 'reparatie' van de BOM-Wet. Wanneer in de volgende subparagraaf een bepaling uit de BOM-Wet wordt aangehaald die door de laatste uitspraak van het Grondwettelijk Hof is vernietigd, zal dat worden aangegeven.

*Onderscheid tussen en reikwijdte van undercoverbevoegdheden*

De bijzondere opsporingsmethoden bestaan in België wettelijk uit observatie, infiltratie en informantwerking.<sup>123</sup> Infiltratie wordt gedefinieerd als 'het door een politieambtenaar, infiltrant genoemd, onder een fictieve identiteit, duurzaam contact onderhouden met een of meerdere personen, waarvan er ernstige aanwijzingen zijn dat zij strafbare feiten in het kader van een criminele organisatie (...) of misdaden of wanbedrijven als bedoeld in artikel 90ter, §§ 2 tot 4 Wetboek van Strafvordering (Sv) plegen of zouden plegen' (De Roy en Vandromme, 2004: 45).<sup>124</sup>

In tegenstelling tot de Nederlandse Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden (Wet BOB), waarin het stelselmatig inwinnen van informatie (SI), pseudo-koop of -dienstverlening (PK/PDV) en infiltratie (IF)<sup>125</sup> van elkaar worden onderscheiden, wordt in de Belgische BOM-Wet zelf geen onderscheid gemaakt tussen verschillende soorten undercoverbevoegdheden. Een nadere onderverdeling vinden we wel in een Koninklijk Besluit. Artikel 47octies, §§2, lid 2, Sv laat het toe dat binnen het kader van infiltratie én na expliciete machtiging door de bevoegde magistraat, bepaalde *politiële onderzoekstechnieken* worden toegepast. Deze technieken kunnen alleen binnen een infiltratietraject worden ingezet en dienen ter ondersteuning ervan. Omdat de technieken snel moeten kunnen worden aangepast aan de praktische behoefte, heeft de Belgische wetgever ervoor gekozen ze niet in de wet zelf te regelen maar per Koninklijk Besluit.<sup>126</sup> Het gaat om: de pseudo-koop, de vertrouwenskoop, de testkoop, de pseudo-verkoop, de vertrouwensverkoop, de gecontroleerde aflevering, de gecontroleerde doorlevering en de frontstore. De pseudo-, vertrouwens- en de testkoop kunnen zowel op een goed als op een dienstverlening betrekking hebben. De vertrouwens- en testkoop zijn gericht op een latere grotere pseudo-koop en hebben respectievelijk als doel om het vertrouwen van de verkoper te winnen en om de echtheid van het aangeboden product te controleren. Bij de pseudo-verkoop en de vertrouwensverkoop is de undercoveragent de aanbieder, verkopende partij van een goed of een dienstverlening. De gecontroleerde aflevering en de gecontroleerde doorlevering betreffen illegale transporten van goederen (of personen) die met medeweten van politieambtenaren worden uitgevoerd. Het verschil tussen beide vormen is dat de transporten bij *aflevering* wel en bij *doorlevering* niet door de politie worden onderschept. Bij gecontroleerde aflevering kan het transport bovendien bestaan uit goederen maar ook uit

123 Zie artikel 47sexies, art 47octies en art 47decies Sv.

124 Artikel 47octies § 1 Sv.

125 In deze publicatie gebruiken we alleen voor de Nederlandse undercoverbevoegdheden afkortingen (zie paragraaf 1.3.2).

126 *K.B. 09 april 2003 betreffende de politiene onderzoekstechnieken* (hierna K.B. Onderzoekstechnieken).

personen. Bij doorlevering is alleen vervoer van goederen toegestaan.<sup>127</sup> Van een frontstore is ten slotte sprake wanneer in een infiltratietraject een bedrijf, of meerdere bedrijven, wordt opgericht of gebruikt en waardoor goederen of diensten aan het criminele milieu worden aangeboden (De Roy & Vandromme, 2004: 47-50).

Opvallend aan de definitie van infiltratie is dat het contact dat de undercoveragent heeft met een of meerdere personen *duurzaam* moet zijn. De Roy en Vandromme (2004: 46) halen de memorie van toelichting aan volgens welke dit inhoudt dat er sprake moet zijn van meerdere contacten met een zekere intensiteit. Een enkelvoudige pseudo-koop die al na een kort contact tussen de undercoveragent en de verkoper tot stand komt, valt buiten deze omschrijving.

Het door undercoveragenten plegen van misdrijven is onder bepaalde voorwaarden toegestaan.<sup>128</sup>

### *Rechtsbeginselen*

Net als in de Nederlandse wetgeving is in de Belgische BOM-Wet de inzet van undercoverbevoegdheden verbonden aan voorwaarden betreffende proportionaliteit, subsidiariteit en het verbod op provocatie, wat overeenkomt met ons instigatieverbod.

Het beginsel van *proportionaliteit* brengt tot uitdrukking dat het toepassen van infiltratie in verhouding moet staan tot de ernst van het misdrijf waarvan een persoon wordt verdacht. In artikel 47octies § 1 Sv wordt expliciet aangegeven bij welke misdrijven de toepassing van infiltratie in beginsel is toegestaan, namelijk in geval sprake is van een criminele organisatie of in geval van een misdrijf zoals opgesomd in artikel 90 ter, §§ 2 tot en met 4 Sv (De Roy & Vandromme, 2004: 12). Het gaat om dezelfde misdrijven waarbij het gebruik van een telefoontap is toegestaan. Enkele voorbeelden zijn: lidmaatschap van een criminele organisatie, moord, doodslag, gijzeling, terroristische misdrijven, diefstal met geweld, witwassen, drugshandel en in- en uitvoer van vuurwapens.<sup>129</sup> Een delict als diefstal zonder geweld behoort niet tot de misdrijven waarbij infiltratie is toegestaan, tenzij het wordt gepleegd door een criminele organisatie. De categorie van misdrijven waarbij infiltratie tot de wettelijke mogelijkheden behoort, lijkt daarmee kleiner dan in Nederland. Onder de Nederlandse wetgeving is inzet van undercoverbevoegdheden bij diefstal immers

127 In Nederland wordt in de Wet BOB gesproken van gecontroleerde aflevering en doorlating. Doorlating is in Nederland alleen toegestaan wanneer er sprake is van een zwaarwegend opsporingsbelang.

Doorlating van personen is alleen bij mensensmokkel toegestaan. Bij mensenshandel kan van doorlating geen sprake zijn (Nieuwenhuis, 2007: 78).

128 Artikel 47quinquies §2 Sv.

129 Deze opsomming van delicten wil niet zeggen dat het gebruik van infiltratie ook in alle gevallen waarin sprake is van zo'n misdrijf proportioneel is. Binnen de gegeven afbakening van misdrijven moet in ieder afzonderlijk geval bekeken worden of is voldaan aan het beginsel van proportionaliteit (en subsidiariteit).

*in beginsel* wel toegestaan.<sup>130</sup> Naast de eis dat het misdrijf van voldoende zwaarte moet zijn, moet er ten aanzien van de perso(n)en waartegen men infiltratie inzet ook sprake zijn van *ernstige aanwijzingen* dat zij de betreffende feiten hebben gepleegd (De Roy & Vandromme, 2004: 46).

Het *subsidiariteitsvereiste* houdt in dat men een opsporingsmethode niet mag inzetten indien met een minder ingrijpende methode hetzelfde resultaat kan worden bereikt. In België betekent dit wat betreft infiltratie dat dit middel pas ingezet mag worden als het opsporingsonderzoek dat vereist en andere instrumenten niet lijken te voldoen om het onderzoek tot een goed einde te brengen (De Roy & Vandromme, 2004: 47). Hieruit blijkt dat (ook) in België infiltratie als een relatief zwaar middel wordt gezien. Overigens hoeven andere opsporingsmethoden niet extensief te worden uitgeput, het volstaat dat men aannemelijk kan maken dat met de klassieke opsporingsmethoden in het concrete geval niet voldoende resultaat kan worden behaald. Indien een Procureur des Konings (PdK), te vergelijken met onze officier van justitie (OvJ), een machtiging infiltratie afgeeft, dient hij daarbij een zodanige motivatie te geven dat het voor de strafrechter inzichtelijk is dat aan het subsidiariteitsvereiste is voldaan (De Roy & Vandromme, 2004: 11-12).

Ook in België geldt een verbod op provocatie (*instigatieverbod*). In België waren er ook al vóór de BOM-Wet bepalingen hieromtrent. Zoals eerder genoemd stelde het Brusselse Hof van Beroep al in 1984 dat de infiltrant op een potentiële dader niet een zodanige druk mag uitoefenen dat zijn vrije wil daardoor wordt beïnvloed. Deze bepaling werd ook in de vertrouwelijke omzendbrief uit 1990 van de Minister van Justitie opgenomen. Het oorspronkelijke artikel uit de BOM-Wet van 2003 waarin het provocatieverbod werd gedefinieerd, is door het Arbitragehof verworpen. De reden daarvan was dat de definitie van het provocatieverbod in dat artikel alleen betrekking had op bijzondere opsporingsmethoden (Schuermans, 2006: 225). Het Arbitragehof oordeelde dat het toepassingsgebied van het provocatieverbod moest worden uitgebreid tot het gehele Wetboek van Strafvordering en niet beperkt mocht blijven tot gevallen waarin bijzondere opsporingsmethoden waren ingezet. In de BOM-Reparatiewet is een nieuwe omschrijving van het provocatieverbod gegeven. Deze luidt: ‘Provocatie van misdrijven is verboden. Er is provocatie wanneer in hoofde van de

130 Sl is in Nederland niet beperkt tot een bepaalde categorie van misdrijven. Bij PK/PDV en IF moet in ieder geval sprake zijn van een delict als omschreven in artikel 67, eerste lid Sv (voor IF geldt daarbij de aanvullende voorwaarde dat het misdrijf in kwestie ‘gezien zijn aard of de samenhang met andere door de verdachte begane misdrijven een ernstige inbreuk op de rechtsorde oplevert’ (artikel 126h Sv)). Diefstal voldoet aan deze bepaling. Echter ook als er sprake is van een delict dat valt onder artikel 67, eerste lid Sv, moet in ieder afzonderlijk geval bekeken worden of de inzet van een undercoverbevoegdheid, gezien de omstandigheden, proportioneel is (en of het voldoet aan het subsidiariteitsbeginsel en andere eisen). Het enkele feit dat het misdrijf in kwestie valt onder de in het Wetboek van Strafvordering afgebakende categorie, betekent dus niet dat de inzet van een undercoverbevoegdheid per definitie geoorloofd is.

dader het voornemen om een misdrijf te plegen rechtstreeks is ontstaan of versterkt, of is bevestigd terwijl hij dit wilde beëindigen, door de tussenkomst van een politieambtenaar of van een derde handelend op het uitdrukkelijk verzoek van deze ambtenaar' (Schuermans, 2006: 225).<sup>131</sup> In de memorie van toelichting bij de BOM-Wet is het verbod op provocatie verder ingevuld. Indien bij de verdachte al het oogmerk bestaat om een misdrijf te plegen, mag de politieambtenaar voor hem de gelegenheid scheppen om 'vrij een strafbaar feit te plegen in zodanige omstandigheden dat zij de uitvoering ervan kan vaststellen' (Wetsontwerp betreffende de bijzondere opsporingsmethoden en enige andere onderzoeksmethoden, doc 50, 1688/001, p. 17). Evenals in Nederland geldt dus dat wanneer het opzet van de verdachte al gericht is op het begaan van misdrijven (generieke opzet, het subjectieve element van 'ons' instigatieverbod), het de undercoveragent is toegestaan om een situatie te creëren waarin de verdachte ook daadwerkelijk een misdrijf pleegt (het objectieve element).<sup>132</sup> De strafvorderlijke consequentie van het handelen in strijd met het verbod op provocatie is niet-ontvankelijkverklaring van de PdK voor wat betreft 'deze feiten' (artikel 30 lid 2 Sv). Dit houdt in dat de feiten van vóór de provocatie en de feiten die niet in verband staan met de provocatie wel vervolgd kunnen worden (Schuermans, 2006: 225; Wetsontwerp betreffende de bijzondere opsporingsmethoden en enige andere onderzoeksmethoden, doc 50, 1688/001, p. 21).

Net als in Nederland mogen bijzondere opsporingsmethoden niet worden ingezet alleen maar ter verbetering van de informatiepositie. Het doel van de inzet moet altijd zijn de opsporing van misdrijven (artikel 47ter § 1 Sv).<sup>133</sup>

131 Artikel 30 Sv. Het nieuwe verbod op provocatie is, in tegenstelling tot het oude verbod, niet beperkt tot het optreden van een politieambtenaar. Het verbod op provocatie geldt ook voor een derde die handelt op het uitdrukkelijk verzoek van een politieambtenaar. Indien deze derde dus niet op verzoek van een politieambtenaar handelt, is er geen sprake van provocatie (De Roy & Vandromme, 2004: 15).

132 Een verschil met de bepalingen in Nederland is dat in de Nederlandse wetsartikelen waarin voor IF het instigatieverbod wordt verwoord (artikel 126h en 126p Sv voor politieke infiltratie en 126w en 126x Sv voor infiltratie door burgers), in tegenstelling tot België, ervoor gekozen is het instigatieverbod breder te trekken dan enkel de verdachte. In de memorie van toelichting wordt gewag gemaakt van het feit dat een infiltrant soms een actieve rol moet spelen binnen een groep om informatie en bewijsmateriaal te kunnen vergaren. Omdat een infiltrant opereert in een groep, kan hij naast de verdachte, ook andere personen behorende tot die groep bewegen tot het plegen van strafbare feiten. Het toepassingsgebied van het instigatieverbod is daarom in Nederland breder getrokken, aangezien een infiltrant ervoor moet waken dat hij bij zijn optreden, naast de verdachte, ook andere betrokken personen niet verleidt tot het plegen van strafbare feiten waarop hun opzet niet reeds tevoren was gericht (*Kamerstukken II* 1996/97, 25 403, nr. 3, p. 31-32). In de betreffende artikelen wordt daarom gesproken over 'persoon'.

133 Artikel 47ter §1 Sv stelt dat het doel moet zijn 'het vervolgen van daders van misdrijven, het opsporen, verzamelen, registreren en verwerken van gegevens en inlichtingen op grond van ernstige aanwijzingen van te plegen of reeds gepleegde, al dan niet aan het licht gebrachte strafbare feiten'. Het Arbitragehof heeft in 2004 bevestigd dat de inzet van bijzondere opsporingsmethoden enkel met een 'gerechtelijke finaliteit' aangewend kunnen worden, dat wil zeggen dat het doel moet zijn misdrijven opsporen, bewijzen ervan verzamelen en de daders ervan identificeren en vervolgen. De formulering van artikel 47ter §1 Sv kan voor verwarring zorgen omdat het de indruk wekt dat de bijzondere opsporingsmethoden ook kunnen worden aangewend ter verzameling van inlichtingen zonder dat strafvordering daarbij het uiteindelijke doel is (Arbitragehof nr. 202/2004, 21 december 2004, *B.S.* 6 januari 2005) (voor Nederland: artikel 132a Sv; Buruma, 2001: 73).

*Uitvoerende organisatie en inzet van burgers*

In beginsel wordt infiltratie in België altijd uitgevoerd door gespecialiseerde politieambtenaren van het *Commissariaat-Generaal Speciale Eenheden/Undercoverteam* (CGSU/UCT). Alleen in zeer uitzonderlijke omstandigheden en met uitdrukkelijke toestemming van de bevoegde magistraat kan kortstondig een beroep worden gedaan op de deskundigheid van een burger indien die specialiteit niet aanwezig is binnen de politie en zijn inbreng strikt noodzakelijk is voor het welslagen van de operatie (zie artikel 47octies §1 Sv; De Roy & Vandromme, 2004: 45-46). Criminele burgerinfiltranten worden in België niet gebruikt.

*Procedurele voorschriften*

Een schriftelijke machtiging infiltratie wordt door de PdK voor de duur van drie maanden afgegeven. De duur kan naderhand verlengd worden door de PdK met eenzelfde termijn, mits opnieuw aan alle voorwaarden is voldaan. In geval van spoed kan een machtiging tot infiltratie mondeling worden verstrekt, maar deze dient later wel schriftelijk bevestigd te worden. In de machtiging moet worden aangegeven welke strafbare feiten de infiltrant mogelijk moet plegen, de ernstige aanwijzingen van het strafbare feit die de infiltratie rechtvaardigen, de redenen waarom de infiltratie onontbeerlijk is om de waarheid aan de dag te brengen, de naam of anders een zo nauwkeurig mogelijke beschrijving van de persoon of personen op wie de infiltratie is gericht, de wijze waarop aan de infiltratie uitvoering zal worden gegeven (bijvoorbeeld welke politieke onderzoekstechnieken aangewend zullen worden), de periode tijdens welke de infiltratie kan worden uitgevoerd en de naam en de hoedanigheid van de officier van de gerechtelijke politie die de leiding heeft over de uitvoering van de infiltratie.<sup>134</sup>

*Transparantie en verantwoording*

Bij de inzet van de bijzondere opsporingsmethoden wordt in België een zogenoemd *vertrouwelijk dossier* aangemaakt. Verslagen van uitvoering van infiltratie moeten door de politie rechtstreeks aan de PdK worden toegezonden voor toevoeging aan het vertrouwelijk dossier. Naast de verslagen die worden opgemaakt voor het vertrouwelijk dossier, maakt de politie ook processen-verbaal op van de inzet van een infiltrant die na beëindiging van de operatie aan het *strafdossier* worden toegevoegd. In het vertrouwelijk dossier worden verder gegevens opgenomen die zowel intern als extern niet bekend mogen worden, zoals gegevens die kunnen leiden tot de ontmaskering van de infiltrant en gegevens over gebruikte technieken. Het vertrouwelijk dossier is alleen toegankelijk voor de PdK en de onderzoeksrechter (te vergelijken met onze rechter-commissaris), die

<sup>134</sup> Artikel 47octies §3 Sv.



het onderzoek leidt.<sup>135</sup> De vonnisrechter (te vergelijken met onze rechter) krijgt het vertrouwelijk dossier niet in te zien. De verdediging heeft ook geen recht op inzage van dit dossier. De PdK mag wel, na afweging van de verschillende belangen, informatie uit dit dossier vrijgeven aan de verdediging, maar is daartoe niet verplicht (De Roy & Vandromme, 2004: 26). Zoals eerder genoemd werd de BOM-Wet gedeeltelijk vernietigd wegens ongrondwettelijkheid bij arrest van het Arbitragehof van 21 december 2004.<sup>136</sup> De mensenrechtenorganisaties die de zaak hadden aangespannen waren onder andere van mening dat de wet geen rekening hield met de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) omtrent het recht op een eerlijk proces. Vooral het punt van onafhankelijke controle op het gebruik van de bijzondere opsporingsmethoden liet als gevolg van de afscherming van het vertrouwelijk dossier te wensen over, aldus de mensenrechtenorganisaties. Het Arbitragehof stemde echter in met het gebruik van bijzondere opsporingsmethoden en het verwerken van bepaalde gegevens hieromtrent in een vertrouwelijk dossier. Het Arbitragehof achtte het toegestaan elementen die de veiligheid van een informant in gevaar kunnen brengen of die verdachte over de gebruikte technieken en tactieken kunnen informeren te onttrekken aan de ogen van de verdediging, mits de verdediging wordt gecompenseerd door een procedure die een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie in staat stelt om de wettigheid van de aangewende opsporingsmethoden te controleren. Aan deze laatste voorwaarde was niet voldaan, aldus het Arbitragehof, wat een schending van het recht op een eerlijk proces oplevert. Er moest daarom toezicht door een onpartijdige en onafhankelijke rechter op het vertrouwelijk dossier worden ingesteld. Het Arbitragehof wees daarom de Kamer van Inbeschuldigingstelling (KI) aan als instantie die de controle moest uitoefenen op observatie en infiltratie. De wetgever kreeg tot 31 december 2005 de tijd om een afdoende wettigheidscontrole op de inzet van observatie en infiltratie in te voeren (Schuermans, 2006: 224-233). Dit resulteerde in de BOM-Reparatiewet.<sup>137</sup>

In België worden infiltranten in beginsel niet gehoord. In het uitzonderlijke geval dat dat toch gebeurt, vindt dit plaats onder volledige anonimiteit. Infiltranten maken zelf ook geen proces-verbaal op. De officier van de gerechtelijke politie (een politieambtenaar) die de leiding heeft over de uitvoering van de infiltratie doet dat en deze functionaris compareert ook.

135 Artikel 47*novies* §1 Sv.

136 Arbitragehof nr. 202/2004, 21 december 2004, B.S. 6 januari 2005.

137 Deze BOM-Reparatiewet vormde, zoals eerder gezegd, ook weer het voorwerp voor een procedure bij het Grondwettelijk Hof en wederom werden enkele bepalingen vernietigd (Grondwettelijk Hof nr. 105/2007, 19 juni 2007). De mensenrechtenorganisaties waren van mening dat het belasten van de KI met toezicht op de wettelijkheid van gebruikte methoden niet afdoende was. Tegen een beslissing van de KI stond geen hoger beroep open, waardoor een eerlijk proces onvoldoende gegarandeerd was. Het Grondwettelijk Hof overwoog dat cassatieberoep tegen beslissingen van de KI open moest staan. Op het moment van schrijven werd door de Belgische Minister van Justitie gewerkt aan een nieuwe 'reparatie' van de BOM-Reparatiewet.



### 3.3 Duitsland

#### *Aard en achtergrond regulering*

In Duitsland bestaat sinds 15 juli 1992 een federale wettelijke regeling voor de inzet van politiële infiltranten. In deze wet, genaamd de *Gesetz zur Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und anderer Erscheinungsformen der Organisierten Kriminalität* (OrgKG), wordt een aantal bijzondere opsporingsbevoegdheden geregeld en toegevoegd aan het Wetboek van Strafvordering.<sup>138</sup> Voordat we op de inhoud ingaan, bespreken we weer eerst de achtergrond van de totstandkoming van deze wet.

De toepassing van undercoverbevoegdheden in Duitsland was voor de komst van de wet in 1992 niet sterk gereguleerd. Voordat de wettelijke regeling werd ingevoerd, bestond de regulering enerzijds onder andere uit normen die uit de jurisprudentie waren afgeleid, en die undercoveragenten bijvoorbeeld verboden om misdrijven te plegen of om anderen met zware druk tot het begaan van misdrijven aan te zetten. Anderzijds bestond de regulering uit een gezamenlijke richtlijn die was opgesteld door de verschillende Ministers van Justitie en Binnenlandse zaken uit de deelstaten. Deze richtlijn legde echter weinig beperkingen op aan de uitvoering van undercoverbevoegdheden. De politiewetten van de verschillende Duitse deelstaten reguleerden daarnaast nog een specifieke categorie van undercoveroperaties, namelijk *proactieve* (preventieve) operaties, dat wil zeggen operaties die waren gericht op het voorkomen van toekomstige misdrijven in plaats van het oplossen van reeds gepleegde feiten (Ross, 2007: 506-507).

Tegen de uitvoering van undercoverbevoegdheden, in het algemeen of meer specifiek onder de regulering die gold voordat de wet uit 1992 van kracht werd, bestonden verschillende bezwaren. Ten eerste lag volgens critici het gevaar op de loer dat door een uitvoering van undercoverbevoegdheden door de politie, de scheiding tussen de politie en de inlichtingendiensten in het gedrang zou komen en de politie als het ware 'binnenlandse spionage' kon bedrijven. Onder het mom van bewijsvergaring zou de politie *intelligence*- of informatieposities kunnen verwerven, wat als onwenselijk werd gezien. Het innemen van dergelijke informatieposities werd voorbehouden geacht aan de inlichtingendiensten. De scheiding tussen politie en inlichtingendiensten was en is in Duitsland een gevoelig punt. Het beginsel van deze scheiding is namelijk ingevoerd ter voorkoming van een te grote concentratie van macht zoals die zich onder het naziregime bij de *Gestapo* voordeed. Behalve deze 'historische gevoeligheid' is de associatie tussen undercover politieoptreden en operaties

138 In Duitsland *Strafprozeßordnung* (StPO) genaamd.

van inlichtingendiensten ook een reden tot zorg omdat de inlichtingendienst, in tegenstelling tot de politie, niet onderworpen is aan het legaliteitsbeginsel. Daarnaast is deze associatie meer recentelijk nog ‘extra problematisch’ geworden vanwege ophef over de zeer intensieve infiltratie door de inlichtingendienst van de extreemrechtse *Nationaldemokratische Partei Deutschlands* (NPD), die daarmee een sturende invloed had op deze partij (Ross, 2007: 503).<sup>139</sup>

Een tweede risico aan het gebruik van undercoverbevoegdheden dat door critici werd onderkend, had te maken met de federale staatsvorm van Duitsland.<sup>140</sup> De verdeling van de verantwoordelijkheden tussen bond en deelstaten is in de grondwet geregeld. Het uitgangspunt is dat de deelstaten bevoegd zijn, tenzij deze bevoegdheid is overgeheveld naar federaal niveau. Deze verdeling van verantwoordelijkheden kwam er wat betreft de regulering van opsporingsbevoegdheden op neer dat *proactief* politieoptreden was geregeld in deelstatelijke en *reactief* politieoptreden in federale wet- en regelgeving. Critici zagen gevaar in deze toepassingsverdeling van opsporingsbevoegdheden. De idee was dat de politie, aangezien ze de bevoegdheid heeft zowel proactief als reactief op te sporen, een opsporingsonderzoek zo kon inrichten dat ze voor het meest gunstige wettelijke voorschrift of regeling (federaal of deelstatelijk) kon kiezen, namelijk door een proactief opsporingsonderzoek door te laten gaan voor een reactief of andersom (Ross, 2007: 504).

Ten derde werden vraagtekens gezet bij de legitimiteit van undercoveroperaties. Zo zouden voor de komst van de wet in 1992 verdachten buitensporig onder druk zijn gezet en verleid om een strafbaar feit te plegen, waarmee het instigatieverbod werd overtreden. Daarnaast kregen verdachten ook geen kans om hun recht op tegenspraak te doen gelden: de bron van het heimelijk verzamelde materiaal werd niet bekendgemaakt (Ross, 2007: 499-505).

Een vierde bezwaar tegen de uitvoering van undercoverbevoegdheden onder het wettelijk kader van voor 1992, was gelegen in jurisprudentie. Zo bepaalde het *Bundesverfassungsgericht*, te vergelijken met onze Hoge Raad, in het zogenoemde ‘Volkstellingsarrest’ (*Volkszählungsurteil*) dat uit de Grondwet een recht op ‘informatieele zelfbeschikking’ is af te leiden.<sup>141</sup> Dit houdt in dat in de relatie tussen overheid en burger, de

139 In 2003 verwierp het Duitse Constitutionele Hof een poging van de overheid om de NPD te laten verbieden. Het bleek namelijk dat een van de kopstukken van de partij, wiens uitspraken behoorden tot het belangrijkste belastende feitenmateriaal dat de overheid had verzameld, al decennialang een informant was. En hij was niet de enige. Bijna 15% van het partij kader bleek voor een van de 17 verschillende Duitse inlichtingendiensten te werken, zonder dat één van deze diensten dat van elkaar wist (Ross, 2007: 495). Een vergelijkbaar, maar minder omvangrijk, geval van wel heel ‘succesvolle infiltratie’ door een inlichtingendienst van een politieke partij, heeft zich voorgedaan in Nederland. Tijdens de koudeoorlogjaren zijn sommige lokale afdelingen van de Communistische Partij Nederland (CPN) tot grote bloei en omvang gekomen vanwege het ijverige en wervende gedrag van geïnfiltreerde agenten van de toenmalige Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD) (Hoekstra, 2004: 103).

140 Duitsland is een bondsstaat, een federale staat, waarbij de bond en de deelstaten gelijkwaardig aan elkaar zijn.

141 BverfG Urt. 15 december 1983 BverfG Band 65, p 1 e.v.

burger zelf mag bepalen in hoeverre informatie over hem wordt gebruikt en verder bekend wordt gemaakt. Een inbreuk op dit grondrecht is slechts geoorloofd indien het algemeen belang dit vereist en de inbreuk bovendien is vastgelegd in een wettelijke regeling. Verder was er ook specifieke jurisprudentie tot stand gekomen inzake de toelaatbaarheid en noodzaak van inzet van (politie-)infiltranten en de daaruit voortvloeiende bewijsproblematiek, waardoor de door de deelstaten gezamenlijk uitgevaardigde richtlijn toch aangepast moest worden (Tak, 2000a: 124, 194). Ten slotte hebben ook uitspraken van het EHRM een rol gespeeld bij de totstandkoming van de OrgKG in 1992 (Ross, 2007: 496, 507).

Mede tegen de achtergrond van de hierboven genoemde bezwaren is in 1992 dus de OrgKG tot stand gekomen. Zoals gezegd wordt in Duitsland onderscheid gemaakt tussen proactieve en reactieve of strafvorderlijke opsporing. De federale OrgKG reguleert de toepassing van opsporingsbevoegdheden, waaronder undercoverbevoegdheden, in de reactieve fase. Voor het gebruik van opsporingsbevoegdheden in de proactieve fase gelden de reeds genoemde politiewetten van de 16 Duitse deelstaten, die overigens naar aanleiding van het Volkstellingsarrest zijn aangepast. Deze 16 politiewetten vertonen inhoudelijk belangrijke overeenkomsten als gevolg van harmonisatie (Tak, 2000a: 123-124). Na vergelijking van de bepalingen die gelden voor de proactieve fase met de door de federale overheid opgestelde OrgKG, die dus geldt voor de reactieve fase, blijkt bovendien dat er een grote overeenkomst is tussen beide regelingen. Om die reden maken we hieronder alleen waar nodig onderscheid tussen de twee soorten.

#### *Onderscheid tussen en reikwijdte van undercoverbevoegdheden*

De OrgKG regelt onder meer het gebruikmaken van technische middelen voor observatie, het afluisteren van gesprekken met behulp van technische middelen, het maken van beeldopnamen en infiltratie (Tak, 2000a: 121). In Duitsland wordt er geen wettelijk onderscheid gemaakt tussen de undercoverbevoegdheden zoals wij dit kennen met de varianten SI, PK/PDV en IF. In de Duitse wetgeving wordt alleen gesproken over 'infiltratie'. Daarbij gaat het om een (politie)ambtenaar die voor langere duur onder een valse dekmantel informatie verzamelt die voor de opsporing (reactieve fase) of voorkoming (proactieve fase) van een strafbaar feit van belang is. Wat in Nederland onder SI, PK/PDV of IF wordt verstaan, kan in Duitsland onder de noemer van IF worden ingezet. Daarbij moet het wel gaan om een operatie van langere duur. Een kortdurende operatie als een enkelvoudige PK valt buiten de wettelijke regelingen voor IF (Tak, 2000a: 190-195), maar kan in Duitsland wel worden uitgevoerd. Pseudo-verkopen mogen in Duitsland niet worden uitgevoerd, hoewel het in de praktijk wel voorkomt dat infiltranten drugs aanbieden (Tak, 2000a: 189, 196).

Gecontroleerde aflevering is in Duitsland niet omschreven in een wettelijke regeling, zoals de OrgKG, maar heeft in eerste instantie een basis in een besluit van de gezamenlijke Procureurs-Generaal, dat later onderdeel is geworden van de *Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren* (RiStBV). De RiStBV bevat diverse algemene regels met betrekking tot de strafprocedure en de boeteprocedure. De voorwaarden voor het gecontroleerd *afleveren* zijn dat op een andere manier de betreffende verdachten niet opgespoord kunnen worden en dat het afleveren zo moet plaatsvinden dat de verdachten op ieder moment aangehouden en de goederen in beslag genomen kunnen worden. Gecontroleerde afleveringen zouden in Duitsland vrij veelvuldig voorkomen. Tak haalt een opgave aan van de douane-opsporingsdienst van Frankfurt waaruit blijkt dat vanuit het plaatselijke vliegveld jaarlijks honderden gecontroleerde afleveringen plaatsvinden. Voor zover bekend is *doorlaten* formeel niet toegestaan (Tak, 2000a: 202-203; Joubert, 1995: 310).

De kring van personen bij wie infiltratie kan worden toegepast is ruim. In elk geval voor de regeling van de inzet in de proactieve fase geldt dat, evenals in Nederland, niet alleen rechtstreeks 'op' de verdachte geïnfiltrateerd mag worden, maar dat dat ook is toegestaan bij andere personen ter verkrijging van informatie *over* de eigenlijke verdachte (Tak, 2000a: 191). Het is een infiltrant krachtens de formele regelingen in beginsel niet toegestaan strafbare feiten te plegen. Dit lijkt een wezenlijk verschil, formeel althans, met Nederland, alwaar het voor undercoveragenten onder bepaalde voorwaarden is toegestaan om strafbare feiten te plegen; wanneer de undercoveragent infiltreert in – dus deelneemt aan – een criminele organisatie is dat zelfs per definitie het geval. Onder omstandigheden, en dan met name wanneer de uitvoerbaarheid van zijn taak in geding is, is het de undercoveragent in de praktijk echter wel toegestaan om in strijd met de wet te handelen, wat ook met grote regelmaat gebeurt. De beoordeling of in een concreet geval een undercoveragent strafbaar mag handelen, en deze dus niet vervolgd gaat worden, is overgelaten aan vooral het Openbaar Ministerie. Overigens zijn er voor drugsgelateerde strafbare feiten op federaal niveau wel specifieke bepalingen in de wet opgenomen om strafbaarheid van handelingen van undercoveragenten uit te sluiten (Tak, 2000a: 193-197).

### *Rechtsbeginselen*

Wat betreft de *proportionaliteit* van het inzetten van infiltratie in Duitsland geldt dat er in de reactieve fase sprake moet zijn van verdenking van ernstige strafbare feiten. Voor de proactieve fase geldt dat de inzet is toegestaan wanneer dat nodig is ter afwending van concreet gevaar voor het leven, de lichamelijke integriteit of de vrijheid van personen of wanneer er een vermoeden is dat er ernstige strafbare feiten zullen worden gepleegd en de inzet van infiltratie nodig is ter preventieve bestrijding van die

feiten. De strafbare feiten waarvan sprake moet zijn, zijn zowel in de deelstatelijke regeling voor de proactieve als in de federale regeling voor de reactieve fase niet limitatief omschreven. Het moet bijvoorbeeld gaan om drugshandel, wapenhandel, valsemunterij, feiten die de veiligheid van de staat in gevaar brengen of om beroeps-, gewoonte- of groepsriminaliteit (waar vrij veel onder kan vallen) dan wel andere georganiseerde criminaliteit.

Om toegepast te kunnen worden dient er verder sprake te zijn van een zekere noodzakelijkheid: andere opsporingsbevoegdheden moeten geen vooruitzicht op succes bieden of veel moeilijker toepasbaar zijn (*subsidiariteit*) (Tak, 2000a: 190-195).

Ook bij onze oosterburen bestaan er normen omtrent *provocatie*. In Duitsland is *Tatprovokation* niet toegestaan. Dat wil zeggen dat een *unbescholtene Bürger*, een burger van onbesproken gedrag, niet tot strafbaar gedrag uitgelokt mag worden. De betreffende normen zijn in Duitsland niet in de wet vastgelegd maar komen voort uit jurisprudentie, dit in tegenstelling tot Nederland, waar het verbod op instigatie in de wetgeving voor undercoverbevoegdheden is verankerd (Tak, 200: 189; Ross, 2007: 555-556). Tak haalt jurisprudentie aan waaruit is af te leiden wanneer van ontoelaatbare provocatie sprake is. Niet toelaatbaar is als de verdachte onder grote druk wordt gezet of als bijvoorbeeld de infiltrant de grondstoffen levert om drugs te produceren (Tak, 200: 189). Of een politie-infiltrant ontoelaatbaar heeft geprovoceerd, wordt getoetst aan de hand van drie, tegen elkaar af te wegen, criteria: (1) de mate van verdenking; (2) de bereidheid van de verdachte om (crimineel) te handelen; en (3) het gedrag van de infiltrant (Frielink, 1990: 117). Hierin zijn goed het subjectieve (het generieke opzet van de verdachte) en het objectieve (het optreden van de undercoveragent) element te herkennen die in de Nederlandse rechtspraak worden gehanteerd om te bepalen of het instigatieverbod is overschreden.

Tot het midden van de jaren tachtig verbonden de onderscheiden strafkamers van het *Bundes Gerichtshof* (BGH) verschillende sancties aan de vaststelling dat van ontoelaatbare provocatie sprake was. Sinds een bepaling van de *Große Senat* van het BGH uit 1985 is er op dit punt echter sprake van uniformiteit; ontoelaatbare provocatie van een undercoveragent moet leiden tot strafvermindering (Tak, 2000a: 189). Daarbij geldt dat uitspraken over ontoelaatbaar gedrag niet dichotoom zijn, waarbij er alleen zou worden vastgesteld of er wel of niet is geprovoceerd, maar juist een glijdende variatie aanbrenge in de mate waarin van ontoelaatbare

provocatie sprake is, een variatie die correspondeert met de mate van strafvermindering die wordt toebedeeld (Ross, 2007: 556-557).<sup>142</sup>

#### *Uitvoerende organisatie en inzet van burgers*

Infiltratie tijdens de proactieve fase wordt doorgaans uitgevoerd door speciale eenheden van de deelstatelijke *Landeskriminalämten* (LKA's). In de reactieve fase kan uitvoering behalve door politiefunctionarissen, van bijvoorbeeld de *Bundeskriminalamt* (BKA), ook plaatsvinden door ambtenaren van andere opsporingsdiensten, zoals de *Steuer- und Zollfahndungsdienst* (de Duitse FIOD (Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst)). Politiefunctionarissen die undercover werken heten in Duitsland *verdeckte Ermittler*.

In beide fases kunnen ook (criminele) burgers worden ingezet in de vorm van informanten of vertrouwenspersonen. Een *Informant* is een persoon, doorgaans afkomstig uit het criminele milieu, die de politie eenmalig informatie verschaft. *Vertrauenspersonen* (V-personen), doorgaans ook afkomstig uit het criminele milieu, voorzien de politie langdurig van informatie en kunnen ook worden ingezet als pseudo-koper, oftevel een *Lockspitzel* (Kruse, 1993: 188-189).

#### *Procedurele voorschriften*

In de proactieve fase beslist de korpschef over de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden. In de reactieve fase doet de OvJ dat of, wanneer ze worden toegepast op een bekende/geïdentificeerde verdachte en/of wanneer de infiltrant een woning betreedt die niet algemeen toegankelijk is, de *Ermittlungsrichter*, te vergelijken met onze rechter-commissaris. Tak wijst erop dat er kritiek is geweest op het feit dat in Duitsland in de proactieve fase het de politie is toegestaan om op eigen gezag infiltratie en andere bijzondere opsporingsbevoegdheden toe te passen. Omdat in deze fase de korpschef beslist over de inzet van die instrumenten, vindt het gebruik van bijzondere opsporingsbevoegdheden tijdens de proactieve opsporing immers plaats zonder controle door een andere, onafhankelijke instantie (Tak, 2000a: 132-133).

In de wet is geen maximumduur voor de inzet van infiltratie opgenomen. Het OM, of de rechter-commissaris, beslist over de duur van de inzet gedurende de reactieve fase en in de proactieve fase beslist de korpschef hierover (Tak, 2000a: 192, 198; zie ook art 110b lid 1 en 2 StPO en art. 20 lid 4 NW PolG).

<sup>142</sup> Volgens Ross heeft de introductie van de OrgKG in 1992 ertoe geleid dat in sommige gevallen undercoveragenten, omdat zij nu een formeel wettelijke machtiging tot infiltratie hadden, wat eerder geneigd zijn om verdachten onder druk te zetten of te prikkelen om tot het plegen van misdrijven over te gaan (Ross, 2007: 557-558).

*Transparantie en verantwoording*

Ook in Duitsland bestaat een notificatieplicht. Personen tegen wie gegevens door een politie-infiltrant zijn verzameld, moeten door de politie hiervan op de hoogte worden gesteld zodra dit kan zonder gevaar voor het doel waarvoor die gegevens verzameld zijn. Notificatie kan echter achterwege blijven indien tegen deze personen wegens dezelfde feiten een strafrechtelijk onderzoek is gestart, als er gevaar is dat de politie-infiltrant niet opnieuw kan worden ingezet of als het leven of de lichamelijke integriteit van hem of iemand anders daardoor in gevaar komt (artikel 20 lid 5 NW PolG). Voor de strafvorderlijke fase geldt dat personen wier *woning* door een undercoveragent is betreden, daarvan op de hoogte gesteld moeten worden zodra dit mogelijk is zonder het doel van het onderzoek, de openbare veiligheid, de veiligheid van een persoon, de lichamelijke integriteit van een persoon of de mogelijkheid van verdere inzet van de undercoveragent in gevaar te brengen. Tak signaleert echter dat door de uitzonderingen op deze verplichting en omdat de wet geen termijn stelt waarbinnen deze kennisgeving moet plaatsvinden, de verdachte veelal onbekend blijft met het optreden van een undercoveragent (Tak, 2000a: 200; zie ook artikel 110d StPO).

Van alle opsporingshandelingen, inclusief het gebruik van bijzondere opsporingsbevoegdheden, dient proces-verbaal opgemaakt te worden. De identiteit van de gebruikte infiltrant zal in Duitsland doorgaans geheim blijven. Die geheimhouding is toegestaan wanneer bij openbaarmaking het leven, de lichamelijke integriteit of de vrijheid van de infiltrant in gevaar zou komen. Undercoveragenten (verdeckte Ermittler) en V-personen getuigen in Duitsland (doorgaans) niet in het openbaar in de rechtszaal. Wel kunnen undercoveragenten en V-personen anoniem worden gehoord. Tevens kan het gerecht via een videoverbinding een (geheel vermomde) undercoveragent bevragen. In beginsel kan dit ook bij een V-persoon, maar dit komt in de praktijk nauwelijks voor. Er bestaat in Duitsland voor politieambtenaren een wettelijk verbod om zonder expliciete toestemming vooraf verklaringen af te leggen over hun werkzaamheden. De exacte rol die een undercoveragent heeft gespeeld in een onderzoek blijft daardoor vaak onbekend. Al met al is de mate van transparantie die als gevolg van de bepalingen en praktijk in Duitsland ten aanzien van het ingezette undercovertraject wordt gehanteerd, een stuk kleiner dan de transparantie die in Nederland van toepassing is (zie ook Beijer et al., 2004: 229-230; Ross, 2007: 506).

**3.4 Engeland en Wales***Aard en achtergrond wet- en regelgeving*

De regulering van undercovertrajecten in Engeland en Wales vindt plaats door: formele wetgeving in de vorm van de *Regulation of Investigatory*

*Powers Act 2000* (RIPA); de ondersteunende richtlijn *Code of Practice* inzake de *Covert Human Intelligence Sources* (CoP CHIS); en jurisprudentie.

Een kort literatuuronderzoek met betrekking tot de regulering (en praktijk) van undercovertrajecten in Engeland en Wales heeft niet heel veel recente titels opgeleverd. De te presenteren informatie is echter wel actueel, mede omdat veel gebruik is gemaakt van informatie die in 2009 is verstrekt door de *foreign liaisons officer* voor het Verenigd Koninkrijk en een medewerker van het *Specialist Operations Centre* van de *National Policing Improvement Agency*.

Hieronder wordt kort de achtergrond van het huidige wettelijke kader geschetst. Daarna komt de inhoud van dat kader aan bod.

De RIPA was niet de eerste wet inzake de bijzondere opsporingsbevoegdheden in Engeland en Wales. In 1997 werd de *Police Act 1997* van kracht. Voor 1997 was er nauwelijks formele wetgeving. De *Police Act 1997* regelde niet alle bijzondere opsporingsbevoegdheden, maar alleen de gevallen waarin voor de uitoefening van een bijzondere opsporingsbevoegdheid heimelijk een woning moest worden betreden of schade moest worden veroorzaakt en gevallen waarin draadloze communicatie werd onderschept (Tak, 2000b: 217). Net als in een aantal andere landen hebben ook bij de ontstaansgeschiedenis van de *Police Act 1997* bepaalde incidenten en/of concrete casussen een belangrijke rol gespeeld.

In de jaren zeventig van de twintigste eeuw heeft het uitvoeren van pseudo-koopacties geleid tot ontsporingen bij de afdeling drugsbestrijding van de *Metropolitan Police* (de politie voor grootstedelijk Londen). Drugsdealers werden in ruil voor hun optreden voor eigen strafbare feiten niet vervolgd of kregen zelfs een beloning in drugs uitbetaald. In de jaren negentig verschenen er berichten dat *Customs & Excise* (de douane), teneinde door te kunnen dringen tot de top van een criminele organisatie, belangrijke drugsimporteurs toestond criminele activiteiten te ontplooiën en de daaruit voortvloeiende winsten te behouden (Tak, 2000b: 276-277). Uiteindelijk heeft de zaak *Kahn* geleid tot de totstandkoming van de *Police Act 1997*. Kahn, iemand met een strafrechtelijk verleden, ging in 1993 op bezoek bij Bashforth, een persoon die van drugshandel werd verdacht. Aan de buitenkant van de woning van Bashforth had de politie verborgen af luisterapparatuur geplaatst. Tijdens het bezoek van Kahn aan Bashforth deed Kahn uit de doeken wat zijn aandeel was in de grootschalige invoer van heroïne. Toen de zaak Kahn voorkwam oordeelde het rechtscollege dat, ondanks het feit dat de afgeluisterde en opgenomen gesprekken waren verkregen na het plegen van terreinvredebreuk en vernieling, ze toch voor het bewijs konden worden gebruikt. Het voor het bewijs bezigen van het afgeluisterde materiaal zou niet een zodanig nadelige invloed hebben op het recht op een eerlijk proces dat de rechter het zou moeten uitsluiten. Het *House of Lords* ging hiermee akkoord en verklaarde het



hoger beroep van verdachte ongegrond. Hetzelfde *House of Lords* uitte echter wel ernstige kritiek op het ontbreken van een wettelijke regeling voor zulke ingrijpende opsporingsbevoegdheden. Dit heeft uiteindelijk de totstandkoming van de Police Act 1997 in de hand gewerkt (Tak, 2000b: 212).<sup>143</sup>

Zoals gezegd reguleerde de Police Act 1997 alleen situaties waarbij heimelijk een woning moest worden binnengegaan en gevallen waarin de politie draadloze communicatie onderschepte. Naar aanleiding van de Police Act 1997 stelde de *Associations of Chief Police Officers* (ACPO) echter richtlijnen op, *Codes of Practice*, die ook nader ingingen op de inzet van verschillende andere opsporingsbevoegdheden, waaronder undercovertrajecten (Tak, 2000b: 218). Dergelijke richtlijnen hebben alleen binnen de politie een werkingskracht en burgers kunnen er geen rechten aan ontleen. Om de regulering van bijzondere opsporingsbevoegdheden te laten voldoen aan artikel 8 van het EVRM,<sup>144</sup> heeft de centrale overheid ervoor gekozen de onderwerpen uit de *Codes of Practice* te verwerken in formele wetgeving, de RIPA (Baaijens-van Geloven & Simmelink, 2002: 529-530).

De bevoegdheden die onder de RIPA vallen zijn:

- het onderscheppen van (tele)communicatie (bijvoorbeeld tappen en het lezen van post);
- het verkrijgen van informatie gerelateerd aan deze communicatie (hier gaat het niet om de inhoud van de communicatie maar om gegevens met betrekking tot de communicatie (zoals met wie, waar en wanneer is gecommuniceerd);
- observatie (door het volgen van een persoon of door middel van technische hulpmiddelen in woning of auto);
- het gebruik van undercoverbronnen, zowel burgers als undercoveragenten; en
- toegang tot beveiligde elektronische data.

Ook de RIPA is vervolgens uitgewerkt in verschillende, nieuwe *Codes of Practice*. Eén daarvan, de CoP CHIS, regelt de inzet van undercovertrajecten.<sup>145</sup> Naast wettelijke regelingen, worden zoals gezegd de grenzen van het gebruik van undercoverbevoegdheden ook in de jurisprudentie vastgelegd.

<sup>143</sup> Zie ook: Regina (R) vs Kahn (1994), 4 All ER, pp 426-438 (Court of Appeal). 'Regina', meestal afgekort als 'R', staat voor de koningin.

<sup>144</sup> Artikel 8 EVRM schrijft voor dat inbreuken op de privacy van burgers alleen zijn toegestaan mits zij uit de wet voortvloeien en in een democratische maatschappij noodzakelijk zijn ter bescherming van de veiligheid, het economisch welzijn, de gezondheid of goede zeden of de rechten en vrijheden van anderen.

<sup>145</sup> Zie <http://security.homeoffice.gov.uk/ripa/publication-search/ripa-cop/> voor de verschillende *Codes of Practice* waarin de RIPA is uitgewerkt.

*Onderscheid tussen en reikwijdte van undercoverbevoegdheden*

De RIPA omschrijft een CHIS als iemand die een persoonlijke of anderszortige relatie aangaat met een persoon met als doel, zonder dat de persoon dit weet, het verkrijgen of openbaar maken van informatie of het voor een andere persoon toegankelijk maken van informatie (sectie 26, lid 8 RIPA).<sup>146</sup> Een undercovertraject voldoet alleen aan deze omschrijving wanneer er sprake is van een relatie van een zekere bestendigheid tussen het subject en de *source*, een undercoveragent of burger. De RIPA en de CoP CHIS maken verder geen onderscheid tussen verschillende soorten van undercovertrajecten. Bekijken we de definitie die de RIPA geeft van een CHIS, dan gaat het in Nederlandse termen uitgedrukt vooral om wat langere SI-trajecten en om IF. Een korte, eenmalige pseudo-koop of het inzetten van een lokmiddel valt niet onder de werkingssfeer van de RIPA en de CoP CHIS. Dergelijke acties worden wel uitgevoerd, maar daarvoor gelden niet de autorisatievereisten die de CoP CHIS voorschrijft. In Engeland kunnen dus alle trajecten die in Nederland onder de noemer van SI, PK/PDV of IF zouden vallen worden uitgevoerd, maar alleen voor een deel van de undercovertrajecten gelden de regels uit de CoP CHIS.

In jurisprudentie zijn grenzen gesteld aan de mate waarin in een undercovertraject de persoonlijke relatie die een undercoveragent heeft opgebouwd met het subject, gebruikt en gemanipuleerd mag worden. In de zaak *Colin Stagg* heeft het rechtscollege de reikwijdte van het zogenoemde *befriending* ingeperkt. Colin Stagg werd verdacht van de geruchtmakende moord op Rachel Nickell in 1992. Een vrouwelijke undercoveragente kreeg de opdracht om als 'Lizzie James' een relatie met Stagg aan te gaan. Lizzie deed voorkomen alsof zij dezelfde gewelddadige seksuele voorkeuren had als Stagg verondersteld werd te hebben. Gedurende vijf maanden zagen ze elkaar, belden ze met elkaar en schreven ze elkaar brieven waarin ze hun seksuele fantasieën uit de doeken deden. Lizzie vertelde hem op enig moment dat ze zelf ooit betrokken was geweest bij een rituele moord op een jonge vrouw en een baby en dat ze na deze 'satanische' daad de tot nu toe beste seks uit haar leven had gehad. Nadat Lizzie zei dat ze alleen een relatie kon hebben met een man die dezelfde gewelddadige ervaring had als zij, verzon Stagg een verhaal waarin hij betrokken was bij de wurging van een meisje. Stagg liet zich echter niet uit over de moord op Rachel Nickell, hoewel de tactiek van Lizzie daar natuurlijk wel op was gericht. Uiteindelijk dreigde Lizzie de relatie te beëindigen als Stagg niet zou toegeven de moordenaar van Nickell te zijn. Stagg deed dat echter niet.

<sup>146</sup> Letterlijk omschrijft sectie 26, lid 8 RIPA een CHIS als iemand die: (1) 'establishes or maintains a personal or other relationship with a person for the covert purpose of facilitating the doing of anything falling within § b or c; (2) covertly uses such relationship to obtain information or to provide access to any information to another person; or (3) covertly discloses information obtained by the use of such relationship, or as a consequence of the existence of such relationship'.

Stagg, nadat Lizzie zei dat ze plezier beleeft aan het pijnigen van mensen: 'Please explain, as I live a quiet life. If I have disappointed you, please don't dump me. Nothing like this has happened to me before.'

Lizzie: 'If only you had done the Wimbledon Common murder (de moord op Nickell, auteurs), if only you had killed her, it would be all right.'

Stagg: 'I'm terribly sorry, but I haven't.'<sup>147</sup>

Onder druk van Lizzie zei Stagg wel dat hij op het moment van de moord wel op het betreffende terrein aanwezig was en dat hij Lizzie zou meeneemen naar het plaats delict. Dat deed hij ook en hij vertelde Lizzie dat Rachel Nickell was verkracht, wat echter niet zo was. Stagg werd aangehouden. Het rechtcollege sloot echter al het 'bewijs' dat tijdens het undercovertraject was verkregen uit. De rechter omschreef deze vorm van een undercovertraject als:

'misconceived and betray(ing) not merely an excess of zeal but a blatant attempt to incriminate a suspect by positive and deceptive conduct of the grossest kind'. De operatie was een 'a skilful and sustained enterprise to manipulate the accused, sometimes subtly, sometimes blatantly'.<sup>148</sup>

In 2008 werd bekend wie de dader van de moord op Rachel Nickell was, Robert Napper, een veroordeelde zedenmoordenaar.

Ook pseudo-verkopen worden in Engeland en Wales toegepast. Verder komen in Engeland en Wales ook gecontroleerde afleveringen voor. Daarbij moet wel aan verschillende voorwaarden worden voldaan (Tak, 2000b: 282; *Kamerstukken II* 1995/96, 24 072, nr 14, p. 501).

De subjecten waarop een undercovertraject zich richt hoeven niet noodzakelijkerwijs een verdachte te zijn. De RIPA spreekt bij de toepassing van een CHIS immers van 'a person' waarmee de undercoveragent een relatie aangaat (section 26, lid 8 onder a RIPA). Een undercovertraject kan zich dus ook richten op een derde, bijvoorbeeld om informatie te verzamelen over de eigenlijke verdachte.

Zowel burgers als politieambtenaren die een undercovertraject uitvoeren kunnen gedurende dat traject een misdrijf (mede) plegen. In een soort juridisch richtsnoer dat de *Crown Prosecution Service*, min of meer vergelijkbaar met het Nederlandse OM, op haar website geeft, wordt dit in punt

<sup>147</sup> [www.guardian.co.uk/commentisfree/2006/jun/25/comment.homeaffairs](http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2006/jun/25/comment.homeaffairs).

<sup>148</sup> *Web Journal of Current Legal Issues*, [www.ncl.ac.uk/~nlawwww/articles2/choo2.html](http://www.ncl.ac.uk/~nlawwww/articles2/choo2.html). Zie verder: Tak, 2000: 281-282; [www.independent.co.uk/news/uk/promise-of-sex-failed-to-win-confession-the-rachel-nickell-undercover-operation-expected-to-take-a-few-weeks-lasting-seven-months-stephen-ward-traces-its-steps-1448836.html](http://www.independent.co.uk/news/uk/promise-of-sex-failed-to-win-confession-the-rachel-nickell-undercover-operation-expected-to-take-a-few-weeks-lasting-seven-months-stephen-ward-traces-its-steps-1448836.html).

28 en 50 voor respectievelijk *participating sources* (burgers) en undercoveragenten expliciet vermeld.<sup>149</sup>

### *Rechtsbeginselen*

De RIPA spreekt bij de inzet van een undercovertraject over het voorkomen of opsporen van strafbare feiten, zonder een voorbehoud te maken aangaande de ernst van die feiten (section 29, lid 3 onder b RIPA). Volgens de *foreign liaisons officer* worden undercovertrajecten doorgaans echter alleen ingezet wanneer het gaat om *serious crime (proportionality)*. Naast het voorkomen of opsporen van strafbare feiten, worden in de RIPA ook andere gronden voor inzet genoemd, namelijk onder andere wanneer dat in het belang is van de nationale veiligheid, de economie of de publieke gezondheid.<sup>150</sup>

Omdat in Engeland en Wales undercovertrajecten in het algemeen als een relatief zwaar middel worden gezien, worden normaal gesproken eerst andere opsporingsinstrumenten ingezet, of wordt die inzet overwogen, alvorens een undercovertraject aan de orde is (*subsidiariteit*). Zo staat bijvoorbeeld in het beleidsdocument dat de lokale overheid voor groot-Londen heeft opgesteld naar aanleiding van de RIPA, dat een undercovertraject (CHIS) alleen wordt ingezet als alle andere middelen om bewijs te verkrijgen zijn uitgeput.<sup>151</sup> Er zijn echter ook situaties waarin een undercovertraject al op een eerder moment wordt ingezet. Zo meldt de *foreign liaisons officer* dat de *Serious Organised Crime Agency* (SOCA) al in een vroeger stadium undercovertrajecten toepast om informatie te verkrijgen over de organisatie en werkwijze van criminele groepen.

Het *verbod op instigatie (entrapment)* wordt in Engeland en Wales gereguleerd via jurisprudentie (*caselaw*). Net als in de Nederlandse jurisprudentie wordt bij de toets op instigatie zowel een objectief als een subjectief element onderscheiden. In de zaak *R versus Edwards* is door de *Court of Appeal* bepaald dat niet alleen gekeken moet worden naar het gedrag van de politiefunctionarissen, maar dat ook het totale gedragspatroon van de verdachte, ook voorafgaande aan het strafbare feit, moet worden meegewogen.<sup>152</sup> Wanneer het opzet van de verdachte al was gericht op het plegen van soortgelijke strafbare feiten, is het politiefunctionarissen toegestaan om dat in een in scène gezette situatie tot uiting te laten komen (Tak, 2000b: 277). ‘Gepredisponerd’ zijn tot het plegen van strafbare feiten is echter geen vrijbrief voor de politie om aan te zetten tot criminaliteit. In

149 [www.cps.gov.uk/legal/a\\_to\\_c/covert\\_human\\_intelligence\\_sources/](http://www.cps.gov.uk/legal/a_to_c/covert_human_intelligence_sources/).

150 De RIPA heeft dan ook niet alleen betrekking op de politie maar ook op de activiteiten van binnenlandse veiligheidsdiensten (Baaijens-van Geloven & Simmelink, 2002: 531).

151 In Engeland en Wales is de RIPA door verschillende overheden en overheidsorganisaties uitgewerkt in beleidsnota's. Het beleidsdocument van de groot-Londense overheid is te vinden op: [www.london.gov.uk/gla/publications/corporate/ripa-policy.pdf](http://www.london.gov.uk/gla/publications/corporate/ripa-policy.pdf).

152 *R. vs Edwards* (1991) 1 WLR 207.

de zaak *R versus Loosely*, de belangrijkste uitspraak wat betreft het verbod op instigatie, heeft het *House of Lords* min of meer een handleiding opgesteld voor het vaststellen of al dan niet sprake is geweest van ontoelaatbare uitlokking.<sup>153</sup>

Voordat in 1984 de *Police and Criminal Evidence Act 1984* (PACE) van kracht werd, volstonden rechtscolleges, wanneer zij constateerden dat er ontoelaatbaar was uitgelokt, vaak met het toepassen van strafvermindering. De bescherming die dit bood werd onvoldoende geacht en sinds de PACE is ingevoerd geldt dat een rechtscollege kan besluiten tot uitsluiting van bewijs dat door instigatie tot stand is gekomen. Artikel 78, lid 1 van de PACE biedt namelijk de mogelijkheid om bewijs niet toe te laten als de wijze waarop dat bewijs is verzameld een inbreuk betekent op de eerlijkheid van het proces. Het betreft hier een discretionaire bevoegdheid waar een rechtscollege gebruik van kan maken, maar dit hoeft dus niet.

#### *Uitvoerende organisatie en inzet van burgers*

In beginsel kunnen in Engeland en Wales alle politiediensten undercovertrajecten uitvoeren. Lokale diensten zijn bij de uitvoering van undercovertrajecten echter beperkt tot kleinere operaties, zoals pseudo-kopen. De SOCA is een dienst die meer gespecialiseerd is in de uitvoering van, ook langduriger, undercovertrajecten.

Bij undercovertrajecten kunnen in Engeland en Wales zowel undercoveragenten als burgers worden ingezet (artikel 4.2 CoP CHIS; Tak, 2000b: 262). Ook de inzet van criminele burgers is toegestaan. Undercoveragenten en burgers vallen beiden onder de regeling van de CoP CHIS. In de CoP CHIS zijn speciale voorwaarden getroffen voor het inzetten van 'kwetsbare' individuen, waaronder jeugdigen.<sup>154</sup>

#### *Procedurele voorschriften*

Toestemming voor het toepassen van een bijzondere opsporingsbevoegdheid, waaronder undercovertrajecten, wordt in Engeland en Wales gegeven door de *authorising officer*, meestal een politiefunctionaris, of een ambtenaar van de Home Office<sup>155</sup> of de minister. Hoe zwaarder het undercovertraject wordt ingeschat, des te hoger de rang van de politiefunctionaris dient te zijn om toestemming te kunnen geven. Deze beoordeelt tevens of aan de voorwaarden van proportionaliteit en subsidiariteit is voldaan. In Engeland en Wales heeft de politie de leiding

153 *R vs Loosely* (2001) UKHL 53, [2001] 1 W.L.R. 2060 (U.K.).

154 Een kwetsbaar individu wordt omschreven als: 'a person who is or may be in need of community care services by reason of mental or other disability, age or illness and who is or may be unable to take care of himself, or unable to protect himself against significant harm or exploitation'. Een kwetsbaar individu mag alleen in uitzonderlijke gevallen worden ingezet (artikel 3.13 CoP CHIS). Verder is het niet toegestaan jongeren onder de 16 jaar te gebruiken als undercoverbron ten einde informatie te verkrijgen over de ouders of verzorgers van die jongere (wat lijkt te betekenen dat een dergelijk gebruik van jongeren van 17 jaar en ouder wel is toegestaan). De aanvraag voor de inzet van een jeugdige is slechts een maand geldig in plaats van de gebruikelijke twaalf maanden (artikel 3.14 CoP CHIS).

155 De Home Office omvat zowel Justitie als Binnenlandse Zaken.

over het opsporingsonderzoek en niet, zoals in Nederland het geval is, het OM (Baaijens-van Geloven & Simmelink, 2002: 533).

Voor de inzet van een undercovertraject dient door de *authorising officer* een schriftelijke aanvraag ingediend te worden en deze aanvraag moet informatie bevatten omtrent onder andere de noodzakelijkheid van de inzet van een undercovertraject in deze zaak, de grond op basis waarvan de CHIS wordt ingezet (bijvoorbeeld ter voorkoming of opsporing van een strafbaar feit), de proportionaliteit van de inzet, het doel waarvoor de CHIS wordt ingezet en de opdracht van de undercoveragent (of de burger) (artikel 4.9, 4.10 en 4.14 CoP CHIS). De schriftelijke aanvraag is twaalf maanden geldig en kan telkens met twaalf maanden worden verlengd indien noodzakelijk (artikel 4.17 en 4.22 CoP CHIS).

#### *Transparantie en verantwoording*

Alle processen-verbaal over de inzet van undercovertrajecten, alsmede de (verlengde) toestemming tot uitvoering, worden bewaard bij de eenheid die het traject heeft uitgevoerd (bijvoorbeeld de SOCA). Deze bescheiden zijn enkel in te zien door de zittingsrechter indien er vraagtekens zijn omtrent de rechtmatigheid van de inzet. Ingezette undercoveragenten en burgers kunnen worden opgeroepen om te getuigen op zitting. Als het ook tot een getuigenis komt, is in beginsel het uitgangspunt dat de identiteit van de persoon verborgen blijft; de undercoveragent of burger gebruikt zijn pseudoniem en neemt plaats achter een afscherming. Het rechtscollege beslist daar echter over.<sup>156</sup>

### **3.5 Verenigde Staten**

#### *Aard en achtergrond regulering*

Voor de uitvoering van undercovertrajecten bestaat in de VS geen formeel-wettelijke regeling. De belangrijkste bron van regulering van undercoverbevoegdheden bestaat in de VS uit jurisprudentie. Die jurisprudentie is vooral vanaf de jaren dertig van de twintigste eeuw ontstaan.

Undercovertrajecten en lokmiddelen werden in de VS in de negentiende eeuw binnen de politie geïntroduceerd. Een bijdrage aan die introductie leverde de Schotse emigrant Allan Pinkerton (1819-1884). Pinkerton emigreerde op 23-jarige leeftijd naar de VS, alwaar hij op een gegeven moment de *Pinkerton National Detective Agency* oprichtte, een particulier recherchebureau. *The US Postal Service* was in de jaren vijftig van de negentiende eeuw een van de eerste organisaties die gebruikmaakte van de 'misleidingstechnieken' van Pinkerton. De postdienst kampte met het

<sup>156</sup> Zie punten 1 en 34 van de richtsnoer die het *Crown Prosecution Service* op haar website geeft ([www.cps.gov.uk/legal/a\\_to\\_c/covert\\_human\\_intelligence\\_sources/](http://www.cps.gov.uk/legal/a_to_c/covert_human_intelligence_sources/)).

probleem dat waardevolle post werd gestolen. Pinkerton verstuurde brieven en pakketten die leken op de soort die veel gestolen werd en hield de zendingen zelf in de gaten. Dit leidde tot de arrestatie van twee medewerkers. Voor een spoorwegmaatschappij infiltreerde een agent van Pinkerton in de *Molly Maguires*, een groep Ierse mijnwerkers die verdacht werd van aanslagen op eigenaren van mijnen. Als resultaat van de getuigenis van de undercoveragent werden uiteindelijk twaalf mannen opgehangen (Marx, 1988: 28-29).<sup>157</sup>

Undercoveroperaties werden nieuw leven ingeblazen door de activiteiten van *the Federal Bureau of Investigation* (FBI). De FBI zette in de jaren dertig van de twintigste eeuw undercovertrajecten in ter bestrijding van spionage en sabotage door communistische en fascistische groepen die actief waren in de VS. Het duurde echter tot de jaren zeventig voordat de FBI routinematig gebruik ging maken van undercovertechnieken in de strijd tegen 'reguliere' (georganiseerde) criminaliteit (Wagner, 2007: 372).

Het gebruikmaken van undercovertechnieken gebeurde zoals gezegd zonder formeelwettelijke basis. Formele wetgeving kwam bijna tot stand naar aanleiding van onder andere de zogenoemde *ABSCAM*-zaak (Ross, 2007: 511). *ABSCAM* – de afkorting staat voor *Abdul Scam*, afgeleid van de naam van de gebruikte storefront (*Abdul Enterprises*) – was een undercoveroperatie van de FBI die van 1978 tot 1980 heeft gelopen. Hoewel de operatie zich oorspronkelijk richtte op gestolen goederen, ontwikkelde het zich tot een corruptieonderzoek. In deze zaak probeerden undercoveragenten en informanten, verkleed als rijke Arabieren, leden van het Congres (senaat en huis van afgevaardigden) om te kopen. Het betrof een zogenoemde *honey pot*, dat wil zeggen een operatie waaraan geen verdeningen tegen specifieke verdachten ten grondslag liggen maar waarbij simpelweg wordt afgewacht wie er in het aas bijt. Dergelijke operaties – vaak in de vorm van *stings*, pseudo-koopachtige operaties – werden en worden in de VS vaker uitgevoerd. Een belangrijk verschil is echter dat bij die andere *stings* de subjecten doorgaans zelf met criminele bedoelingen op het aas afkomen, terwijl bij *ABSCAM* het aas als het ware onder de neus werd gedrukt. Een bekend voorbeeld van zo'n andere *sting*-operatie zijn de acties waarbij de politie in een buurt waar veel vermogenscriminaliteit voorkomt undercover een winkel, een *storefront*, opent waarover het gerucht wordt verspreid dat de winkeleigenaar, een undercoveragent, gestolen goederen afneemt (Bowers & McCullough, 1982, in Marx, 1988: 109-116; zie ook Camp, 1993: 1057-1058). Wanneer vervolgens personen zelf

157 De techniek die Pinkerton met het opsturen van de poststukken toepaste valt in feite onder de noemer 'lokmiddel'. Hoewel lokmiddelen in de Nederlandse context niet onder de undercoverbevoegdheden vallen, hebben ze er wel een belangrijk raakvlak mee, te weten het aspect van misleiding. Naar Nederlandse maatstaven 'echte undercovertrajecten' voerden agenten van het recherchebureau van Pinkerton ook uit. Voorbeelden daarvan zijn het undercovertraject tegen de *Molly Maguires* en het 'undercover gaan' van een agent van Pinkerton in een gevangenis, alwaar hij bij een groep verdachten informatie moest verzamelen over hun betrokkenheid bij een serie moorden (Marx, 1988: 28-29).

die storefront bezoeken om daar goederen tegen een fractie van de eigenlijke waarde te koop aan te bieden, kan redelijkerwijs vermoed worden dat zij die goederen (via anderen) uit diefstal hebben verkregen. Bij ABSCAM echter waren zowel de subjecten alsook de gelegenheid waar het contact met hen werd gelegd in beginsel geheel onverdacht; undercoveragenten benaderden bijvoorbeeld subjecten tijdens reguliere, legitieme bijeenkomsten waar door verschillende aanwezigen over campagnebijdragen werd gesproken (Marx, 1988: 9-10). Naar aanleiding van de controverse die omtrent ABSCAM ontstond, richtte de Senaat in 1982 een comité op om de undercoverbevoegdheden te onderzoeken. In 1983 en 1984 overwoog het Congres *The Undercover Act* aan te nemen, maar het wetsvoorstel heeft nooit geleid tot een stemming. Wel hebben verschillende organisaties interne richtlijnen uitgevaardigd voor de uitvoering van undercovertrajecten, zoals de FBI, *Drugs Enforcement Administration* (DEA, een soort narcoticabrigade op federaal niveau), *Internal Revenue Service* (IRS, de federale belastingdienst) en de *United States Fish and Wildlife Services* (USFWS, een federale organisatie die het vis- en wildbestand moet beschermen) (Wagner, 2007: 373). Voor de FBI is de richtlijn neergelegd in de *Attorney General's Guidelines on Federal Bureau of Investigation Undercover Operations* (FBI-richtlijn).

Politiële undercoverbevoegdheden zijn in de VS dus niet in wettelijke regelgeving neergelegd, maar worden geregeld middels interne richtlijnen, ethische regels voor aanklagers, en bovenal door jurisprudentie, en dan met name jurisprudentie omtrent vermeende uitlokking en inbreuken op de reguliere rechtsgang. De interne richtlijnen waaraan bepaalde organisaties zoals de FBI gehouden zijn, hebben alleen interne relevantie. Er kunnen geen rechten aan worden ontleend. De rechtspraak van het *US Supreme Court* (Hoogerechtshof) is wel richtinggevend én afdwingbaar door verdachten (Ross, 2007: 511; Wagner, 2007: 371-373).

#### *Onderscheid tussen en reikwijdte van undercoverbevoegdheden*

Een *undercover operation* wordt in de FBI-richtlijn omschreven als 'an investigation involving a series of related undercover activities over a period of time by an undercover employee'. De definitie van *undercover activity* is 'any investigative activity involving the use of an assumed name or cover identity by an employee of the FBI or another Federal, state, or local law enforcement organization working with the FBI' (FBI-richtlijn, 2002: 1). Onder 'undercover activiteit' wordt in deze richtlijn dus iedere opsporingsactiviteit verstaan die een opsporingsambtenaar onder dekmantel verricht. Daaronder kan dus zowel 'onze' SI, PK/PDV alsook IF vallen. In de VS bestaat dan ook geen onderscheid tussen verschillende soorten undercoverbevoegdheden zoals wij dat in Nederland kennen, althans geen juridisch relevant onderscheid waarbij voor verschillende



categorieën van undercoverbevoegdheden verschillende voorwaarden voor toepassing gelden.

In de opsporingspraktijk en in de literatuur, die er in vergelijking met literatuur over andere landen in een redelijke hoeveelheid is, worden wel verschillende soorten van undercovertrajecten onderscheiden. In de VS lijken zogenoemde *stings* en *decoys* veelvuldig te worden toegepast. Bij een *sting* spelen undercoveragenten zelf een actieve rol in het tot stand brengen van een criminele transactie. *Stings* worden zowel gericht als ongericht toegepast. Een undercoveragent die contact legt met een van tevoren benoemde specifieke verdachte van drugshandel om drugs van hem af te nemen, is een voorbeeld van een gerichte *sting*. Daarnaast bestaan er ook meer ongerichte *stings*, dat wil zeggen *stings* die worden toegepast op algemene markten van personen en waarbij simpelweg wordt afgewacht of er iemand in het 'aas' bijt, om vervolgens de 'hengel' binnen te halen. De zojuist besproken ABSCAM-operatie en de storefronts waar een undercoveragent gestolen goederen opkoopt, zijn daar voorbeelden van. Een ander voorbeeld zijn acties waarbij undercoveragenten legale wapenhandelaren bezoeken en zich daar voordoen als criminelen die een wapen willen kopen (Webster et al., 2006). De gerichte *sting* is goed te vergelijken met de Nederlandse PK/PDV. In Nederland lijken ongerichte *stings*, dus PK/PDV'en die niet op een bepaalde verdachte zijn gericht, vooralsnog niet voor te komen.

Ook zogenoemde *reverse stings* of *sell and bust-operations*, pseudo-verkopen, waarbij undercoveragenten zich bijvoorbeeld voordoen als drugsdealers om kopers van drugs op te sporen, zijn toegestaan en worden regelmatig toegepast in de VS (Marx, 1988: 7; Gubanski, 2004: 26). Hoewel bij pseudo-verkopen vaak drugs worden verkocht, komt het in de VS ook voor dat er pseudo-verkopen worden gedaan van bijvoorbeeld kinderpornografie. Zo stelt de politie valse websites op waarop kinderporno wordt aangeboden (Newman, 2007: 22).

Een voorbeeld van zo'n *reverse sting* is de zaak van *Thomas C. Tobias*. Tobias, een 21-jarige huisschilder zonder drugsantecedenten, reageert in 1980 op een advertentie in *High Times*, een legaal tijdschrift dat zich bezighoudt met de 'drugscultuur'. De advertentie is geplaatst door een bedrijf dat in chemicaliën handelt. In werkelijkheid is dit echter een storefront van de DEA. Via een catalogus bestelt Tobias, althans dat denkt hij, stoffen die nodig zijn voor de productie van cocaïne. Later belt hij naar de winkel om zijn bestelling te annuleren. Tegen DEA-agent Schabillion vertelt hij waarvoor hij de stoffen had besteld, maar dat hij de kennis en uitrusting ontbeert om cocaïne te vervaardigen. Undercoveragent Schabillion zegt hem dan dat het veel makkelijker en goedkoper is om drugs als speed of PCP te maken. Vanwege een gebrek aan scheikundige kennis reageert Tobias met enige reserve, maar de undercoveragent zegt dat het

maken van PCP net zo makkelijk is als 'baking a cake' en dat hij voor \$ 500 alle benodigheden en de formule zal toesturen. Nadat Tobias de spullen ontvangt belt hij nog dertien keer op naar de 'winkel'. Tijdens die gesprekken vraagt en krijgt hij adviezen omtrent het productieproces. Uiteindelijk wordt Tobias na een huiszoeking gearresteerd en veroordeeld tot vijftien jaar gevangenisstraf.<sup>158</sup>

De term *decoy*, lokmiddel, wordt doorgaans gebruikt voor een meer passieve variant van de *sting*. Bij een *decoy* brengt de politie een doelwit of lokmiddel, in de vorm van een undercoveragent of voorwerp, in stelling. Een waargebeurd Amerikaans voorbeeld van een gerichte *decoy* is de undercoveragente die zich, onderwijl gefilmd door een opgestelde camera, voordeed als patiënte van een tandarts die ervan werd verdacht vrouwelijke onder narcose gebrachte patiënten aan te randen. De tandarts vergreep zich inderdaad aan de undercoveragente en werd door het nabij gereedstaande arrestatieteam aangehouden (Marx, 1988: 69). Voorbeelden van ongerichte *decoys* zijn de undercoveragent die met een portefeuille duidelijk uit zijn zak stekend door een 'gevaarlijke' wijk loopt, de undercoveragent die zich op internet voordoeft als een minderjarige om potentiële zedendelinquenten op te sporen of de geparkeerde auto waarin zichtbaar waardevolle spullen zijn achtergelaten (Marx, 1988; Mitchell et al., 2005; Newman, 2007: 22).

*Decoys* (lokmiddelen) worden ook ingezet in Nederland, maar voorname-lijk (maar niet alleen) ongericht. Voorbeelden daarvan zijn de lokvrachtwagen, de lokwoning en de lokprostitutuee (zie paragraaf 2.4.2; zie ook Nieuwenhuis, 2007: 74-76).

Ten slotte zijn er ook *deep undercover* operaties, undercovertrajecten waarbij een undercoveragent langdurig infiltrereert in meestal een organisatie. Deze komen minder vaak voor (*Kamerstukken II* 1995/96, 24 072, nr. 14, p. 516; Marx, 1988: 86).

Gecontroleerde aflevering komt ook voor in de VS. Het doel van het gecontroleerd afleveren kan naast bewijsvergaring ook bestaan uit het ontwrichten van de criminele onderwereld en afschrikking (Gubanski, 2004: 26-27).

Rechtbanken hebben geaccepteerd dat het soms noodzakelijk kan zijn dat undercoveragenten strafbare feiten plegen om criminelen op te kunnen pakken, mits zij daar de toestemming voor hebben van hun leidinggevende en ze het tot het noodzakelijke voor het opbouwen van hun cover of het behouden daarvan beperken (Ross, 2007: 540). Het plegen van strafbare feiten voor eigen gewin (zoals drugs verkopen en de opbrengst in eigen zak

<sup>158</sup> U.S. vs Tobias, 662 F.2d 381, 386 (5th Cir. Unit B, 1981).

steken) is strafbaar. Het is undercoveragenten ook niet toegestaan geweld te gebruiken, behalve indien dit uit zelfverdediging wordt gedaan (Ross, 2004: 587-588; FBI-richtlijn, 2002: 12-13).

### *Rechtsbeginselen*

Omdat het gebruik van undercovertrajecten in de VS niet wordt beschouwd als een inbreuk op het recht op privacy, en het daarmee geen relevantie heeft voor de *Fourth Amendment* van de *Bill of Rights* dat beperkingen oplegt aan zulke inbreuken, worden in de VS wat betreft zwaarte van het misdrijf en subsidiariteit vrijwel geen beperkende voorwaarden gesteld aan de inzet van undercovertrajecten (Ross, 2007: 562-563). De belangrijkste beperkende voorwaarde is dat de inzet van een undercovertraject als kosteneffectief moet worden ingeschat in het licht van mogelijke alternatieven (Ross, 2007: 512-513). De inbreuken die undercovertrajecten zouden kunnen maken op het leven van burgers, worden in de VS veel lager ingeschat dan in West-Europa. In tegenstelling tot het gebruik van *coercive methods*, 'dwangmiddelen', als arrestatie, onderzaging en huiszoeking, is het gebruik van undercovertrajecten aan zeer weinig beperkingen onderhevig.<sup>159</sup> Er zijn geen wettelijke grenzen met betrekking tot de intimiteit van de relatie die in het undercovertraject centraal staat, de mate van misleiding die gebruikt mag worden, de mate van verleidelijkheid van het aanbod dat eventueel wordt gedaan, het aantal keren dat een persoon verleid mag worden om op een aanbod in te gaan of de duur van een traject (Marx, 1988: 49-50; Ross, 2007: 512-513).

Omdat undercovertrajecten in de VS niet als ingrijpend worden gezien en het inzetten van een dergelijk middel niet als een inbreuk op de privacy wordt beschouwd, hoeft het gebruik van dit opsporingsinstrument niet beperkt te blijven tot alleen de 'ernstige' misdrijven (*proportionaliteit*). Undercoveroperaties worden dan ook ingezet bij de opsporing van een breed scala aan misdrijven: witteboordencriminaliteit, corruptie, terrorisme, georganiseerde criminaliteit, drugscriminaliteit, wapenhandel, maar ook diefstal, heling en de verkoop van alcohol en sigaretten aan minderjarigen (Newman, 2007: 15; Ross, 2007: 562-563).

De toepassing van het *subsidiariteitsbeginsel* heeft voor de inzet van onderscheiden opsporingsbevoegdheden in VS heel andere gevolgen dan in Nederland of West-Europa, wat overeenkomt met het verschil in ingrijpendheid dat aan die opsporingsbevoegdheden wordt toegedicht. Aangezien het niet wordt gezien als een zwaar middel, is de inzet van een undercovertraject in de VS niet voorbehouden aan die gevallen waarin andere opsporingsmethoden niets opleveren (Ross, 2007: 513, 562-563).

<sup>159</sup> In paragraaf 3.6 komen we terug op de samenhang tussen de inzet van verschillende typen van opsporingsbevoegdheden.

Het is dus met andere woorden geen *ultimum remedium* in de VS. Integendeel, er wordt juist gepropageerd dat een opsporingsteam eerst moet bekijken of een undercoveroperatie toegepast kan worden alvorens andere middelen te overwegen (Ross, 2007: 494). De inbreuk die een opsporingsinstrument als tappen maakt, wordt daarentegen in de VS juist zwaarder ingeschat dan in Nederland of West-Europa. Tappen zou een dieper inzicht in het persoonlijke leven van verdachten opleveren en daarmee dus een grotere schending van de privacy.

Tekenend voor het verschil in ingrijpendheid dat wordt toegeschreven aan verschillende opsporingsinstrumenten en de gevolgen die dat heeft voor de uitwerking van de subsidiariteitseis, zijn onderstaande instructies die door Ross worden aangehaald in een rechtsvergelijkend artikel. Het zijn instructies die worden gegeven aan OvJ'en in respectievelijk de VS en Duitsland. In de VS geldt (Ross, 2007: 494):

'Before you subpoena documents; before you call witnesses to the grand jury; before you consider conventional sources of evidence; make sure to exhaust all undercover options first. This should become your mantra.'

Terwijl in Duitsland van toepassing is:

'Undercover investigation should always be considered a tactic of last resort.'

Ook voor tappen geldt in de VS dat voordat een machtiging wordt verkregen, de aanvrager moet aantonen dat 'minder ingrijpende middelen' niet afdoende zijn, waaronder dus ook undercovertrajecten worden begrepen (Ross, 2002: 7). In Nederland heeft het vereiste van subsidiariteit een tegenovergestelde uitwerking, met name wanneer het om de undercoverbevoegdheid IF gaat. Aanvragen voor IF bij de Centrale toetsingscommissie (CTC) van het OM moeten onderbouwd worden met de toelichting waarom andere opsporingsinstrumenten hebben gefaald (of zullen falen). Doorgaans wordt daarbij door de aanvragende OvJ naar voren gebracht dat reeds uitgevoerde telefoontaps onvoldoende hebben opgeleverd (zie hoofdstuk 4). Enigszins gechargeerd geldt dus dat een OvJ in de VS pas een telefoon mag tappen als hij heeft aangetoond dat een undercovertraject geen succes heeft gehad (zal hebben), terwijl in Nederland een OvJ pas eventueel een IF-traject mag inzetten als telefoontaps niets hebben opgeleverd (zullen opleveren).

De belangrijkste inperking van het gebruik van undercovertrajecten in de VS wordt gevormd door het verbod op *entrapment* (*instigatieverbod*). Volgens het Amerikaanse Ministerie van Justitie is er sprake van uitlokking indien:

‘(...) the government implants in the mind of a person who is not otherwise disposed to commit the offense the disposition to commit the offense and then induces the commission of that offense in order to prosecute’.<sup>160</sup>

Deze definitie is ook in de FBI-richtlijn opgenomen (2002: 16).

Ook het Amerikaanse verbod op *entrapment* kent een subjectief en objectief element (Wagner, 2007: 376; Newman, 2007: 31). In de zaak *Sorrells versus the United States* uit 1932 stelde het Amerikaanse Hoogerechtshof voor het eerst unaniem dat van ontoelaatbare uitlokking sprake was.<sup>161</sup> Voortaan moest worden aangetoond dat de verdachte al *predisposed* was tot het plegen van het strafbare feit; zijn handelen moest dus aantoonbaar op het plegen van misdrijven zijn gericht (generieke opzet). Hierin zien we het subjectieve element van het instigatieverbod. Niet alle rechters waren het in die zaak echter eens met de nadruk die werd gelegd op het opzet van de verdachte. Een minderheid van de rechters van het Hoogerechtshof in de zaak *Sorrells*, en bijvoorbeeld ook een minderheid van de rechters in de vaak aangehaalde zaak *Sherman versus the United States*,<sup>162</sup> pleitte voor een objectieve benadering bij het toetsen op *entrapment*. In zo'n benadering staat niet het opzet van de verdachte centraal, maar gaat het om het gedrag van de undercoveragent, en dan vooral om de vraag of dat gedrag de verdachte heeft aangezet tot strafbaar handelen.

Een verschil met de Nederlandse situatie, waarin bij de toetsing van het optreden van de politie in beginsel zowel subjectieve als objectieve elementen meegewogen kunnen worden, is dat in de VS in de meeste staten hoofdzakelijk óf een subjectieve test óf een objectieve test wordt uitgevoerd. Een meerderheid van de staten in de VS en de federale rechtscolleges passen een subjectieve test toe, waarbij wel gekeken wordt naar het gedrag van de undercoveragent maar de nadruk ligt op de handelingen en bedoelingen (generieke opzet) van de verdachte. De vaststelling dat de verdachte 'gepredisponeerd' is, geeft de undercoveragent vrij veel bewegingsvrijheid. Met name een crimineel verleden van de verdachte verschaft de politie veel speelruimte. Het vragen om een hoeveelheid drugs aan een als dealer bekend staand persoon – zo is de redenatie – leidt er immers niet toe dat deze persoon anders niet betrokken was geweest in een soortgelijke transactie (Ross, 2002: voetnoot 38; Wagner, 2007: 376; Frielink, 1990: 143).

Een minderheid van de staten (ongeveer een vijfde van alle staten) voert daarentegen de objectieve test uit, die zich exclusief richt op het handelen van de undercoveragent. Vaststelling van *entrapment* volgens de subjectie-

<sup>160</sup> [www.usdoj.gov/ag/readingroom/undercover.htm#entrapment](http://www.usdoj.gov/ag/readingroom/undercover.htm#entrapment), geraadpleegd op 08 mei 2008.

<sup>161</sup> *Sorrells vs U.S.*, 287 U.S., 435 (1932).

<sup>162</sup> *Sherman vs U.S.*, 356 U.S., 369 (1958).

ve methode gebeurt door de jury. De objectieve test is het domein van de rechter (Dillof, 2004: 831, 835-836; Colquitt, 2004: 1389, 1401-1402; Greene, 2006: 473-475).

Om achteraf aan te kunnen tonen dat van instigatie geen sprake is geweest, worden undercoveroperaties vaak geobserveerd door een observatieteam en worden er geluids- en/of video-opnames gemaakt (Newman, 2007: 9). Wanneer wordt vastgesteld dat de verdachte wel ontoelaatbaar is uitgelokt, wat dus meestal een taak is van de jury, leidt dit doorgaans tot volledige vrijspraak (Ross, 2007: 556).

Volgens Ross wordt een beroep door de verdediging op het *entrapment defense* alleen in extreme en uitzonderlijke gevallen gehonoreerd (Ross, 2007: 539, 571). Oorzaken daarvan zijn volgens haar de min of meer exclusieve nadruk die door Amerikaanse rechtscolleges doorgaans wordt gelegd op de predispositie van een verdachte (subjectieve element), de rol van de jury en het feit dat, vanwege de sanctie van volledige vrijspraak, de beslissing of al dan niet van *entrapment* sprake is een alles-of-nietskarakter heeft. In vergelijking met Nederland lijkt in de VS het gedrag van een undercoveragent dan ook minder snel als instigatie (*entrapment*) beoordeeld te worden. Zo worden in de VS pseudo-verkopen (*reverse stings*) regelmatig toegepast. Daarbij verkoopt een undercoveragent een illegaal goed aan een verdachte waarna die verdachte vervolgd wordt voor het kopen ervan. In de Nederlandse situatie past een dergelijk optreden niet in het huidige wettelijke kader.<sup>163</sup> Een voorbeeld van een *reverse sting* die vooralsnog buiten de grenzen van de (toepassing van de) Nederlandse regulering valt is de eerder besproken zaak van Thomas C. Tobias.<sup>164</sup>

#### *Uitvoerende organisatie en inzet van burgers*

Undercovertrajecten worden in de VS uitgevoerd door zowel federale, statelijke als lokale opsporingseenheden. In het algemeen is de uitvoering van dit opsporingsinstrument niet voorbehouden aan gespecialiseerde organisaties. Voor de DEA is bekend dat elke agent een training krijgt voor het werken onder dekmantel.

In de VS mogen burgerinformanten en -infiltranten, ook wel *cooperating sources* genoemd, worden ingezet, ook criminele burgers. Inzet van (criminele) burgers, onder begeleiding van medewerkers van een opsporingsautoriteit, is in de VS vrij gebruikelijk.

163 In de Nederlandse wetgeving bestaat geen aparte opsporingsbevoegdheid pseudo-verkoop. Een zelfstandige pseudo-verkoop is dus niet toegestaan. Binnen een IF-traject is het verkopen van goederen door een undercoveragent aan een subject wel toegestaan ter ondersteuning van de IF. In zo'n geval heeft die verkoop echter niet als doel om de koper te vervolgen, maar dient deze bijvoorbeeld om het vertrouwen te winnen van de organisatie waarin de undercoveragent infiltrereert (*Kamerstukken II* 1997/98, 25 403, nr. 7, p. 53-54).

164 U.S. vs Tobias, 662 F.2d 381, 386 (5th Cir. Unit B, 1981).

### *Procedurale voorschriften*

Aangezien de inzet van een undercovertraject in de VS niet wordt gezien als een inbreuk op het recht op privacy, vereisen undercoveroperaties geen bevel of machtiging (Ross, 2007: 562-563). Binnen de afzonderlijke opsporingsinstanties kunnen wel aanvraagprocedures en voorwaarden voor inzet worden gehanteerd. Zo moet de inzet van een undercovertraject door de FBI worden goedgekeurd door de *Special Agent in Charge* (SAC), de leidinggevende van een lokaal kantoor van de FBI (FBI-richtlijn, 2002: 3).

### *Transparantie en verantwoording*

De transparantie die ten aanzien van het opsporingsonderzoek bij rechtszittingen in de VS wordt gehanteerd, is relatief groot.<sup>165</sup> In beginsel mag de verdediging alles aan een nader onderzoek onderwerpen en mogen er geen zaken geheim worden gehouden. Al het bewijs moet tijdens de zitting gepresenteerd worden (Beijer et al., 2004: 227). ‘Verklaringen van horen zeggen’, dat wil bijvoorbeeld zeggen dat een getuige verklaart dat een andere persoon zich jegens hem belastend heeft uitgelaten ten aanzien van de verdachte, en anonieme getuigenverklaringen zijn van bewijs uitgesloten, dit in tegenstelling tot in Nederland.

In ieder geval voor undercoveroperaties van de DEA geldt dat binnen vijf dagen na de inzet de agent een *Report of Investigation* opmaakt. Dit document moet worden goedgekeurd door de leidinggevendenden van de undercoveragent. Undercovertrajecten van de genoemde dienst worden daarnaast begeleid door een observatieteam dat ook een *Report of Investigation* opmaakt. Vaak zijn van het optreden van een undercoveragent ook nog geluids- en/of video-opnamen gemaakt. De genoemde documenten en de opnamen dienen alle tot bewijs in de rechtszaal.

In beginsel leggen Amerikaanse undercoveragenten en ingezette burgers, wanneer het undercovertraject als bewijs wordt gebruikt en dit traject tijdens de zitting ter discussie wordt gesteld, een getuigenis af in de rechtszaal. Daarbij zal vaak hun identiteit worden blootgegeven (Ross, 2007: 506, 510; Gubanski, 2004: 25). De afscherming van undercovertrajecten en gebruikte undercoveragenten is in de VS, althans wanneer het op een rechtszitting aankomt, minder sterk dan in Nederland, België, Duitsland en Engeland en Wales.

<sup>165</sup> Deze transparantie geldt echter alleen wanneer er ook daadwerkelijk een rechtszitting komt. Door het systeem van *plea bargaining* komt een groot deel van de zaken niet tot een zitting. Bij een *guilty plea* bekent een verdachte schuld in ruil waarvoor er geen rechtszaak volgt en de OvJ de strafmaat bepaalt, die doorgaans lager is dan wat de uitkomst zou kunnen zijn bij een rechtszaak.

### 3.6 Rechtsvergelijkend perspectief

In het voorafgaande is de regulering van het gebruik van undercovertrajecten in vier landen, te weten België, Duitsland, Engeland en Wales en de VS, aan de orde gekomen. In deze afsluitende paragraaf lopen we op enkele hoofdpunten de regulering op vergelijkende wijze nog eens na en maken we tevens een vergelijking met de Nederlandse situatie.

#### *Aard en achtergrond van de regulering*

Zowel in Nederland als in België, Duitsland en Engeland en Wales bestaat er inmiddels formele wetgeving voor het gebruik van bijzondere opsporingsbevoegdheden, waaronder undercovertrajecten. In al deze landen is de wetgeving relatief kort geleden tot stand gekomen. Nederland kent sinds 2000 de Wet BOB, België heeft vanaf 2003 de BOM-Wet, in Duitsland stamt de OrgKG uit 1992 en in Engeland en Wales is in 2000 de RIPA ingevoerd.<sup>166</sup> Voordat de genoemde wetten tot stand kwamen, werden in de betreffende landen wel undercovertrajecten uitgevoerd maar zonder dat deze een expliciete formeelwettelijke basis hadden. In de VS bestaat geen wettelijke regeling voor het gebruik van undercovertrajecten. De zogenoemde ABSCAM-affaire leidde in 1983 wel tot een wetsvoorstel maar dat is nooit in stemming gebracht. Het gebruik van undercovertrajecten wordt in de VS gereguleerd via jurisprudentie, die al vroeg, in de jaren dertig van de twintigste eeuw, tot stand kwam.

In ieder geval voor Nederland, België, Engeland en Wales en de VS geldt dat concrete casussen, affaires of incidenten een rol hebben gespeeld bij de (bijna-)totstandkoming van de wetgeving. Nederland kende de IRT-affaire, België had de zaak François, in Engeland en Wales leidde de zaak Kahn tot de Police Act 1997 en in de VS werd zoals gezegd naar aanleiding van de ABSCAM-affaire een wetsvoorstel gemaakt. Voor Duitsland zijn geen heel specifieke incidenten bekend als 'drijvende krachten' achter de wetgeving. Voor Nederland, België, Duitsland en Engeland en Wales geldt verder de invloed van het EVRM als gezamenlijk element in de ontstaansgeschiedenis van de wetgeving, met name de bepaling (artikel 8) dat inbreuken op de persoonlijke levenssfeer een wettelijke basis behoeven.<sup>167</sup>

Kijken we naar de vier landen waarin undercovertrajecten in een formele wet zijn verankerd, dan zien we dat de codificatie in Nederland het meest gedetailleerd is uitgewerkt. Zo maakt alleen de Nederlandse wet een onderscheid tussen drie verschillende undercoverbevoegdheden en

<sup>166</sup> In 1997 was voor Engeland en Wales de Police Act van kracht was geworden, maar die wet regelde alleen gevallen waarin heimelijk een woning moest worden binnengegaan of schade moest worden veroorzaakt en situaties waarin draadloze communicatie werd onderschept.

<sup>167</sup> Artikel 8 EVRM schrijft voor dat inbreuken op de privacy van burgers alleen zijn toegestaan mits zij uit de wet voortvloeien en in een democratische maatschappij noodzakelijk zijn ter bescherming van de veiligheid, het economisch welzijn, de gezondheid of goede zeden of de rechten en vrijheden van anderen.



is alleen in Nederland het uitvoeren van een korte, eenmalige actie als een PK ook in de wetgeving opgenomen. In de Wet BOB wordt bovendien voor iedere undercoverbevoegdheid een expliciet onderscheid gemaakt tussen uitvoering door een politieambtenaar enerzijds en uitvoering door burgers anderzijds. In Engeland en Wales ontbreekt dat onderscheid in de wet geheel. In de Duitse en Belgische wet zijn wel ook afzonderlijke bepalingen opgenomen voor uitvoering door burgers. Verder is alleen in Nederland en in België ook het verbod op instigatie expliciet in de wet opgenomen. In Duitsland en Engeland en Wales zijn de normen daaromtrent afkomstig uit jurisprudentie.

#### *Proportionaliteit en subsidiariteit*

Wat betreft proportionaliteit en subsidiariteit bestaat er vooral een verschil tussen de vier onderzochte Europese landen enerzijds en de VS anderzijds. De inbreuken die een undercovertraject zou maken op de rechten van een persoon worden in de VS lager ingeschat. Het gebruik van undercovertrajecten is in de VS dan ook niet beperkt tot een bepaalde selectie van misdrijven of opsporingsonderzoeken. De belangrijkste eis die wordt gesteld is dat het gebruiken van een undercovertraject kosteneffectief moet zijn (Ross, 2007: 512-513, 562-563). In de regulering en/of uitvoeringspraktijk van Nederland, België, Duitsland en Engeland en Wales daarentegen geldt voor de inzet van (bepaalde) undercovertrajecten wel de voorwaarde dat het moet gaan om misdrijven van een zekere ernst (proportionaliteit) en de voorwaarde dat andere opsporingsinstrumenten niet voldoen (subsidiariteit).

Volgens Marx heeft de grote ruimte die de opsporing in de VS bij het gebruik van undercovertrajecten wordt geboden te maken met de groeiende beperkingen die in de twintigste eeuw zijn opgelegd aan bepaalde andere bevoegdheden van de politie. Hij spreekt in dit verband van een *trade-off* tussen aan de ene kant *coercive* en aan de andere kant *non-/less coercive* maar wel *deceptive methods*, dat wil zeggen een uitruil tussen dwingende bevoegdheden enerzijds en minder dwingende maar wel misleidende bevoegdheden anderzijds. Bij dwingende bevoegdheden gaat het vooral om mogelijkheden om verdachten aan te houden, langdurig vast te houden en te verhoren. Een undercovertraject is een niet-dwingende bevoegdheid maar gaat wel gepaard met misleiding van het subject. De dwingende bevoegdheden zijn in de VS ingeperkt en ook kleiner dan in Europa. De bevoegdheden om 'undercover te gaan' zijn daarentegen in de VS groter (Marx, 1995: 331-332).

Voor het aftappen van telefoons gaat deze redenering echter niet op. Het tappen is net als een undercovertraject een niet-dwingende opsporingsbevoegdheid, maar het middel van de telefoontap wordt in de VS zeer terughoudend ingezet. In Europa worden (bepaalde) undercoverbevoegdheden nogal eens als *ultimum remedium* gezien maar wordt tappen vrij ruim toegepast, terwijl in de VS eerst andere methoden moeten zijn uitge-

put, waaronder undercoverbevoegdheden, voordat de politie aan tappen mag denken. Volgens Ross is ook hier sprake van een uitruil, maar op een andere dimensie dan dwingend – niet-dwingend. Ross spreekt in dit verband over een uitruil tussen *privacy*, waarop vooral het tappen van een telefoon een inbreuk zou maken, en *persoonlijke autonomie*, waar vooral een undercovertraject op zou inwerken omdat een undercoveragent in zijn interactie met het subject het handelen van dat subject beïnvloedt (Ross, 2002: 1510-1511; Ross, 2007: 494).

Overigens zijn de verschillen niet absoluut en ook zeker niet altijd toe te schrijven aan de letter van de formele wetgeving. Zo is in Nederland de inzet van SI niet beperkt tot een bepaalde categorie van misdrijven en voor dit middel is ook geen zware subsidiariteitseis van toepassing. Verder zijn de formeelwettelijke voorwaarden die gelden voor de zwaarste undercoverbevoegdheid, IF, niet strenger dan de voorwaarden die gelden voor het tappen van een telefoon. Wel is het zo dat door de wetgever bepaalde risico's aan IF zijn toegeschreven die niet gelden voor de meeste andere opsporingsinstrumenten, namelijk het risico voor de integriteit van de opsporing en het risico voor de veiligheid van de undercoveragent. Verder zijn er onder andere intern-bestuurlijke eisen, zoals de toetsing van IF-trajecten door de CTC, en elementen als bekendheid met en houding ten opzichte van het middel en interpretatie van de wet, die maken dat in de uitvoeringspraktijk een undercovertraject toch als een 'zwaar' middel kan gelden.

### *Instigatieverbod*

Zowel in Nederland als in België, Duitsland, Engeland en Wales en de VS geldt bij de uitvoering van undercovertrajecten een verbod op instigatie. Eveneens 'universeel' is het onderscheid dat tussen subjectieve en objectieve elementen van het instigatieverbod wordt gemaakt. In de VS wordt bij het beoordelen van de vraag of al dan niet ontoelaatbaar is uitgelokt óf een subjectieve óf een objectieve test uitgevoerd. In de meerderheid van de staten worden voornamelijk subjectieve aspecten meegewogen terwijl in een minderheid van de staten voornamelijk objectieve elementen worden onderzocht. Voor zover bekend wordt in de vier Europese landen, in ieder geval in Nederland, bij de toets op het instigatieverbod zowel naar subjectieve als objectieve aspecten gekeken. Verder is het zo dat in de VS undercoveragenten meer actief en initiërend handelen lijkt te worden toegestaan dan in ieder geval in Nederland; in de VS mag de politie dus verder gaan dan in Nederland alvorens van instigatie (*entrapment*) sprake is.

### *De inzet van (criminele) burgers*

In Nederland biedt de Wet BOB de mogelijkheid om de uitvoering van een undercovertraject door een burger te laten plaatsvinden. Voor PK en IF geldt daarvoor wel de voorwaarde dat uitvoering door een burger alleen aan de orde kan zijn wanneer, naar het oordeel van de OvJ, inschakeling

van een opsporingsambtenaar niet mogelijk is. Het gebruik van criminele burgers wordt in de wetstekst zelf niet genoemd maar in een door de Tweede Kamer aangenomen motie is het gebruik van criminele burgers bij IF verboden (*Kamerstukken II* 1998/99, 25 403, 23 251, nr. 33). Deze motie is verder niet in wetgeving omgezet en moties hebben op zichzelf geen directe kracht van wet. In de uitvoeringspraktijk geldt echter een, hoewel niet absoluut, verbod op de inzet van criminele burgerinfiltranten.<sup>168</sup> De motie sluit het gebruik van criminele burgers alleen uit wanneer het om IF gaat. De inzet van criminele burgers bij SI en PK/PDV is in beginsel dus mogelijk, maar lijkt in de praktijk vooralsnog erg weinig voor te komen. In Duitsland, Engeland en Wales en de VS worden wel met (grote) regelmaat criminele burgers ingeschakeld in undercovertrajecten. In België gebeurt dat niet.

#### *Transparantie en verantwoording*

De openheid die in strafprocedures jegens uitgevoerde undercovertrajecten wordt betracht is het grootst in de VS. In de VS heeft de verdediging toegang tot alle relevante informatie, worden anonieme getuigen niet als bewijs toegelaten en leggen, wanneer het undercovertraject als bewijs wordt gebruikt en de verdediging dat wenst, ingezette undercoveragenten en burgers tijdens de rechtszitting vaak met bekendwording van hun identiteit een getuigenis af. In Nederland kunnen undercoveragenten ook worden opgeroepen om te getuigen, wat in de praktijk ook regelmatig gebeurt. Hoewel dit formeel per afzonderlijk geval door de rechter of rechter-commissaris wordt beslist, vindt dit getuigen door undercoveragenten in de praktijk vrijwel altijd plaats zonder dat dit leidt tot onthulling van hun identiteit, dat wil zeggen anoniem en met gebruikmaking van vermomming en stemhervorming. Het opsporingsdossier dat in Nederland aan de rechter wordt voorgelegd is toegankelijk voor de verdediging. In Duitsland is de transparantie veel kleiner dan in de VS en ook kleiner dan in Nederland. Zo blijft de exacte rol die de undercoveragent in het opsporingsonderzoek heeft gespeeld vaak onduidelijk; undercoveragenten hebben in beginsel een wettelijk opgelegde zwijgplicht met betrekking tot de door hen uitgevoerde activiteiten. In België en Engeland en Wales kunnen undercoveragenten ook anoniem een getuigenis afleggen. De opsporingsdossiers lijken in deze landen echter minder toegankelijk dan in Nederland.

De beperkte afscherming van undercovertrajecten die in de VS tijdens strafprocedures plaatsvindt maakt onderdeel uit van de grote openheid die in het Amerikaanse rechtstelsel in het algemeen wordt betracht met betrekking tot gebruikte middelen bij de bewijsvergaring. Deze openheid

<sup>168</sup> De Minister van Justitie heeft naar aanleiding van de terroristische aanslagen van 11 september 2001 in een brief kenbaar gemaakt dat in zeer uitzonderlijke gevallen, wanneer sprake is van een onderzoek naar terreur, de inschakeling van een criminele burgerinfiltrant mogelijk moet zijn (*Kamerstukken II* 2002/03, 27 834, nr. 28).

is onderdeel van het zogenoemde *adversaire* systeem van rechtspraak dat in de VS bestaat. In zo'n systeem draait een rechtszaak om twee tegen-gestelde partijen, de OvJ en (de advocaat van) de verdachte, die met hun argumenten de jury moeten overtuigen van hun zaak. Daarbij krijgen zij veel ruimte om hun zienswijze voor het voetlicht te brengen; zij presenteren het bewijs en zij zijn degenen die getuigen ondervragen. De rechter heeft een vrij passieve rol. Centraal in het adversaire systeem staan dan ook de rechten van de verdachte. Om zijn zaak te kunnen behartigen, moet de verdachte natuurlijk toegang hebben tot alle bewijs.<sup>169</sup> De grote openheid in de VS omtrent politieoptreden komt, aldus Marx, ook terug in de openbare informatie die federale politie instanties verstrekken over ingezette opsporingsinstrumenten (Marx, 1995: 329).<sup>170</sup> Met deze openheid hangt waarschijnlijk ook samen dat in de Amerikaanse literatuur sommige auteurs preventieve effecten toeschrijven aan undercovertrajecten; alleen als het in bepaalde kringen algemeen bekend is dat de politie undercovertrajecten uitvoert, ten behoeve waarvan soms bewust de publiciteit wordt gezocht, kunnen er immers preventieve effecten optreden<sup>171</sup> (Webster et al., 2006: 225-230; Newman, 2007: 22; Wagner, 2007: 372; Mitchell et al., 2005). In hoofdstuk 5 komen we op deze veronderstelde preventieve effecten terug.

169 In een *inquisitoir* systeem van rechtspraak, dat in Nederland van toepassing is, is de rechter niet een passieve 'ontvanger van informatie', maar heeft hij een sturende rol in de presentatie van het bewijs. Het primaire belang in zo'n systeem gaat uit naar waarheidsvinding. Bij het vinden van die waarheid speelt de rechter een actieve rol, hetgeen onder andere tot uiting komt in het bevragen van de verdachte en getuigen (zie Beijer et al., 2004: 226-228).

170 Verder is de politie in de VS volgens Marx relatief toegankelijk voor sociaal-wetenschappelijk onderzoekers, iets wat volgens hem ook geldt voor de Nederlandse politie.

171 Waarmee natuurlijk niet is gezegd dat ze ook zullen optreden.

## 4 Inzet van undercovertrajecten in de opsporingspraktijk: een eerste beeld

### 4.1 Inleiding

Hoofdstuk 4 en 5 bevatten de ‘empirische kern’ van dit onderzoeksrapport. Ze behandelen het gebruik van undercovertrajecten in de opsporingspraktijk. Daarbij gaat het om vragen als: hoe is de organisatie van de uitvoering van undercoverbevoegdheden geregeld; in welke zaken worden undercovertrajecten ingezet; op welk moment in het opsporingsonderzoek gebeurt dat; wat is de reden en het doel van de inzet van dit instrument (hoofdstuk 4); en hoe verloopt de uitvoering van de trajecten en welke resultaten worden ermee behaald (hoofdstuk 5)?

De belangrijkste bronnen die voor dit en het volgende hoofdstuk worden gebruikt zijn concrete opsporingsonderzoeken waarin undercovertrajecten zijn ingezet (of waarin dat de bedoeling was), interviews en gegevens van infiltratieteams (in hoofdstuk 5 wordt daarenboven ook veel gebruikgemaakt van literatuur). De dataverzameling is in hoofdstuk 1 al toegelicht. Hier brengen we nog eens in herinnering dat we steeds twee categorieën van zaken bespreken. De eerste categorie bestaat uit alle Nederlandse opsporingsonderzoeken waarin in 2004 contact is opgenomen met een infiltratieteam en waarin is overwogen om een undercovertraject in te zetten. In alle gevallen gaat het in deze zaken om het stelselmatig inwinnen van informatie (SI) en/of pseudo-koop/-dienstverlening (PK/PDV). Omdat infiltratie (IF) veel minder vaak wordt ingezet, hebben we voor deze undercoverbevoegdheid over een langere periode gegevens verzameld. De tweede categorie van zaken bestaat dan ook uit alle Nederlandse opsporingsonderzoeken (althans 23 van de 24<sup>172</sup>) waarvoor in de periode 2000-2005 bij het College van procureurs-generaal (College van PG’s) toestemming is gevraagd voor de inzet van IF. Bij alle besprekingen en analyses van opsporingsonderzoek, wordt steeds onderscheid gemaakt tussen deze twee categorieën. Voor een meer uitgebreide toelichting op de dataverzameling alsmede op de wijze waarop we het verzamelde materiaal beschrijven, verwijzen we u naar hoofdstuk 1.

### 4.2 Inzet van undercovertrajecten: beschrijving van de uitvoeringsstructuur en een eerste cijfermatig overzicht

#### 4.2.1 De uitvoeringsstructuur: politie, OM en inschakeling van burgers

De *Regeling infiltratieteams* (Staatscourant, 2000, 7) schrijft het bestaan van gespecialiseerde infiltratieteams voor, alsmede de wijze van organisa-

172 Zoals gezegd hebben we één Nederlands opsporingsonderzoek waarin toestemming is gevraagd voor de inzet van IF niet in ons onderzoek meegenomen (zie paragraaf 1.3.1).

tie en samenstelling en taken van die teams.<sup>173</sup> De infiltratieteams hebben in beginsel de exclusieve bevoegdheid tot uitvoering van IF. Alleen in het geval de beschikbare leden van infiltratieteams, undercoveragenten, niet over de vereiste kennis of vaardigheden beschikken, kan uitvoering door een niet aan een infiltratieteam verbonden (Nederlandse of buitenlandse) opsporingsambtenaar plaatsvinden en als ook dat niet mogelijk is, kan bij de uitvoering van IF een niet-criminele burger (zie ook artikel 126w, lid 2 en artikel 126x, lid 2 Wetboek van Strafvordering (Sv)) worden ingeschakeld.<sup>174</sup> Wanneer vanwege het ontbreken van de benodigde kennis of vaardigheden een bevel IF niet door een lid van een infiltratieteam kan worden uitgevoerd, geldt de volgende voorkeursvolgorde voor de uitvoering: een ex-lid van een infiltratieteam; een andere opsporingsambtenaar van politie, Koninklijke Marechaussee of een Bijzondere Opsporingsdienst (BOD); een niet-criminele burger. In alle gevallen wordt de uitvoerder van het bevel IF begeleid door een begeleider van het infiltratieteam.

Voor de andere twee undercoverbevoegdheden geldt, aldus de richtlijn, dat het aan de officier van justitie (OvJ) is om te beoordelen 'of in het voorkomende geval het bevel tot PK/PDV of SI onder zodanige omstandigheden moet worden uitgevoerd dat de inzet van een infiltratieteam is geboden' (*Staatscourant*, 2000, 7). Ook bij de uitvoering van PK/PDV en SI kunnen burgers worden ingezet. Voor PK/PDV geldt daarbij wel dat net als bij IF de inschakeling van een burger pas aan de orde kan zijn als, naar het oordeel van de OvJ, inzet van een opsporingsambtenaar niet mogelijk is (artikel 126ij, lid 2 en artikel 126z, lid 2 Sv). De beperking dat het om een niet-criminele burger moet gaan, die vanwege een door de Tweede kamer aanvaarde motie van toepassing is op de uitvoering van IF (*Kamerstukken II* 1998/99, 25 403, 23 251, nr. 33), geldt in beginsel niet voor PK/PDV en SI.

Burgers kunnen dus kortom bij de uitvoering van alle drie undercoverbevoegdheden worden ingezet. Voor PK/PDV en IF geldt daarbij wel de voorwaarde dat een burger alleen mag worden ingezet wanneer uitvoering door een opsporingsambtenaar niet mogelijk is. Voor SI geldt die voorwaarde niet. Alleen voor IF geldt bovendien nog de voorwaarde dat de in te zetten burger geen crimineel mag zijn.<sup>175</sup>

Hieronder gaan we uitgebreider in op de organisatie en taken van infiltratieteams alsmede op de inzet van andere opsporingsambtenaren en van burgers en op de betrokkenheid van het Openbaar Ministerie (OM) bij de uitvoering van undercovertrajecten.

<sup>173</sup> Op het moment van schrijven is een reorganisatie doorgevoerd van de infiltratieteams. Zie daarvoor het einde van deze paragraaf en paragraaf 6.4.

<sup>174</sup> Wanneer sprake is van een onderzoek naar terreur is de inzet van een criminele burgerinfiltrant wel mogelijk (*Kamerstukken II* 2002/03, 27 834, nr. 28; zie paragraaf 2.4.5).

<sup>175</sup> Zie vorige voetnoot.

### *Infiltratieteams*

Formeel zijn er, zoals de Regeling infiltratieteams voorschrijft, vijf regionale politieke infiltratieteams (PIT's), namelijk Noord- en Oost-Nederland, Zuid-Nederland, Haaglanden, Zuidwest-Nederland (waaronder onder andere Rotterdam valt) en Noordwest (waar Amsterdam en Utrecht onder vallen), en één landelijk infiltratieteam (LIT). Feitelijk echter is het team Noordwest-Nederland ondergebracht bij het Korps landelijke politiediensten (KLPD) en vormt het samen met het LIT één team.<sup>176</sup> Ieder regionaal infiltratieteam wordt aangestuurd door een zogenoemd beheerskorps, dat wil zeggen een van de korpsen die tot de betreffende PIT-regio behoren. Het LIT wordt door het KLPD aangestuurd. Het LIT voert undercovertrajecten uit wanneer de aanvraag van dat traject is gedaan door een rechercheonderdeel van het KLPD, wanneer sprake is van een rechtshulpverzoek of wanneer dat gewenst is gezien de taakuitvoering van de regionale infiltratieteams.

De Regeling infiltratieteams schrijft verder voor dat er binnen het KLPD een eenheid is die verantwoordelijk is voor onder andere de selectie en opleiding van de leden van infiltratieteams en de ondersteuning van de taakuitvoering van de infiltratieteams, waaronder het verzorgen van tijdelijke identiteiten en fictieve rechtspersonen. De betreffende eenheid binnen het KLPD is het Team Nationale Coördinatie Politieke Infiltratie (TNCPI). De werving van kandidaat-leden van infiltratieteams gebeurt in de regio's zelf. Geïnterviewde teamleiders van de infiltratieteams benadrukken het strenge karakter van de selectie. Het merendeel van de kandidaten valt af, aldus de geïnterviewde teamleiders.

De infiltratieteams bestaan uit infiltranten (in deze publicatie aangeduid als undercoveragenten), begeleiders en een teamchef. Omdat er veel belang wordt gehecht aan een intensieve en kwalitatief goede begeleiding, zijn er net zoveel begeleiders als undercoveragenten. Voor elke functie bestaat een opleidingstraject.

Leden van infiltratieteams worden ingezet voor het uitvoeren van undercovertrajecten van het 'eigen' infiltratieteam, maar werken ook in undercovertrajecten van andere teams of ten behoeve van een buitenlands opsporingsonderzoek. Voor de internationale samenwerking bij de inzet van undercovertrajecten is de *International Working Group on police undercover activities* (IWG) van belang. Binnen de IWG worden ervaringen uitgewisseld en wordt een zekere standaard gehanteerd waaraan undercoveragenten zouden moeten voldoen.

Vanwege risico's die aan het werken bij een infiltratieteam verbonden zijn, stelt de Regeling infiltratieteams maximum-, en overigens ook minimum-, termijnen voor de duur waarvoor een politieambtenaar als respectievelijk

<sup>176</sup> Wanneer we het in deze publicatie hebben over 'vijf' infiltratieteams refereren we dan ook aan alle infiltratieteams.

undercoveragent, begeleider of teamchef voor een infiltratieteam mag werken.

Infiltratieteams voeren in beginsel niet zelfstandig opsporingsonderzoeken uit, maar worden als uitvoerder van undercovertrajecten ingezet ten behoeve van opsporingsonderzoeken van andere politieonderdelen of opsporingsdiensten. Wanneer een opsporingsteam behoefte heeft aan de inzet van een infiltratieteam, moet dit bij het infiltratieteam aangevraagd worden. De meeste aanvragen komen vanuit regionale recherche-eenheden, dat wil zeggen de recherche die op korpsniveau<sup>177</sup> opereert ('Divisie Recherche' of 'Regionale Recherchedienst'), en vanuit de Nationale Recherche (en haar voorlopers, zoals de kernteams en bijbehorende gespecialiseerde units als de Unit Synthetische Drugs). Een kleiner aantal aanvragen komt vanuit de recherche op districtsniveau<sup>178</sup> en diensten als de Rijksrecherche en de Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst-Economische Controledienst (FIOD-ECD).

Behalve dat de infiltratieteams undercovertrajecten uitvoeren, hebben ze ook een belangrijke rol bij het beoordelen of in een bepaalde zaak de inzet van een undercovertraject al dan niet mogelijk is. Wanneer een opsporingsteam de inzet van een undercovertraject overweegt, neemt het contact op met het infiltratieteam. Het infiltratieteam beoordeelt dan, in overleg met de inhurende partij, of het onder de omstandigheden van de betreffende zaak mogelijk en gewenst is om inderdaad een undercoveroperatie uit te voeren. Zoals in paragraaf 4.3.1 zal blijken, wordt in het merendeel van de zaken waarin overwogen is om het infiltratieteam in te schakelen uiteindelijk afgezien van daadwerkelijke inzet. De redenen daarvan kunnen gelegen zijn in afwegingen aan de kant van het infiltratieteam of in het, bijvoorbeeld plotseling heel spoedige en gunstige, verloop van het opsporingsonderzoek. Naast het beoordelen of een undercovertraject mogelijk is en het feitelijk uitvoeren van die trajecten, worden undercoveragenten ook ingezet ten behoeve van *coveropbouw*, dat wil zeggen het, zonder dat er al sprake is van een formele undercoverbevoegdheid, opbouwen van een reputatie of dekmantel die op een later moment, wanneer er wel een bevel SI, PK/PDV of IF is gegeven, gebruikt gaat worden.

#### *Inschakeling van opsporingsambtenaren die niet bij een infiltratieteam werken en burgers*

Zoals gezegd kunnen bij de uitvoering van een undercovertraject ook opsporingsambtenaren die geen lid zijn van een infiltratieteam en burgers

<sup>177</sup> Nederland kent 25 regionale politiekorpsen en één landelijke politie-eenheid, het KLPD.

<sup>178</sup> Regionale politiekorpsen zijn onderverdeeld in districten, die op hun beurt vaak weer zijn verdeeld in basiseenheden.



worden ingezet. Een van de regionale infiltratieteams heeft een afspraak gemaakt met de regionale korpsen die 'onder' zijn team vallen dat alle undercovertrajecten altijd door het PIT worden uitgevoerd. Andere teams hebben die afspraken niet. Maar op basis van gesprekken met onder andere teamchefs en gegevens van de infiltratieteams blijkt, in ieder geval in de onderzochte periode, de uitvoering van undercovertrajecten door andere opsporingsambtenaren dan leden van infiltratieteams en door burgers niet veel voor te komen. Wanneer het wel voorkomt, zal het infiltratieteam, wanneer dat team op de hoogte is althans, doorgaans de begeleiding van de 'reguliere politieman/-vrouw' of burger op zich nemen.<sup>179</sup> Voorbeelden van undercovertrajecten die wel door bijvoorbeeld een reguliere politieman uitgevoerd kunnen worden (bij SI en PK/PDV kan dat formeel dus altijd), zijn het eenmalig, in de hoedanigheid van een postkoerier, afleveren van een postpakketje dat drugs bevat of het via een PK ingaan op een advertentie op een website waarin gestolen of verboden goederen worden aangeboden.

Inzet van burgers blijkt weinig voor te komen en dat geldt zeker voor de inzet van burgers bij IF. Met betrekking tot de inzet van burgers bij SI zijn inmiddels verouderde gegevens beschikbaar. In het eerste deel van de evaluatie van de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden (Wet BOB) wordt melding gemaakt van een enquête onder hoofden van de Criminele Inlichtingen Eenheid (CIE) en CIE-OvJ'en waaruit zou blijken dat, acht maanden na de inwerkingtreding van de Wet BOB, er van de ruim 7.000 bij de CIE ingeschreven informanten, er 6 ingeschreven zijn geweest als informant waarvoor onder artikel 126v Sv een bevel SI is uitgeschreven; de overigen waren dus 'reguliere' CIE-informant en opereerden niet als *stelselmatige burgerinformant* (Andriese et al., 2002, in Bokhorst et al., 2002: 140). Verder is door de Minister van Justitie op 31 oktober 2001, tijdens een overleg met de Vaste Kamercommissie van Justitie, medegedeeld dat sinds de inwerkingtreding van de Wet BOB twee keer gebruik is gemaakt van een stelselmatige burgerinformant (*Kamerstukken II 2001/02*, 26 269, nr. 41, p. 8). In de genoemde evaluatie van de Wet BOB wordt opgemerkt dat, hoewel de cijfers verschillen, het duidelijk is dat het gebruik van de stelselmatige burgerinformant beperkt is (Bokhorst et al., 2002: 140). In het tweede deel van die evaluatie, dat twee jaar later, in 2004, uitkwam, worden geen nieuwe cijfers genoemd maar wordt wel gemeld dat uit de interviews die voor dat tweede deel zijn gehouden, geen ander beeld naar voren komt (Beijer et al., 2004: 88).

179 We kunnen niet heel stellig zijn in uitspraken over de frequentie waarmee undercovertrajecten ook door niet-infiltratieteamleden worden uitgevoerd, aangezien de uitvoering van PK/PDV en SI, in tegenstelling tot de uitvoering van IF, niet centraal aangemeld of geregistreerd hoeft te worden. Daarentegen lijkt het, vanwege de beperkte omvang van de Nederlandse politie, erg onwaarschijnlijk dat uitvoering van SI en PK/PDV door niet-infiltratieteamleden op grote schaal zou voorkomen geheel buiten het zicht van bijvoorbeeld de teamchefs van de infiltratieteams. Overigens is voor SI al eerder vastgesteld dat in de praktijk leden van infiltratieteams deze bevoegdheid uitvoeren (Beijer, 2004: 102).

Tijdens het reeds aangehaalde overleg met de Vaste Kamercommissie van 31 oktober 2001, gaat de Minister van Justitie ook in op het gebruik van burgers bij PK/PDV (artikel 126ij Sv). Hij deelde toen mee dat vanaf de invoering van de Wet BOB er 14 keer gebruik is gemaakt van een *burger-pseudo-koper/dienstverlener* (*Kamerstukken II* 2001/02, 26 269, nr. 41, p. 8). Meer recent en volledig cijfermateriaal is niet voorhanden. Wel zijn voor onderhavig onderzoek interviews gehouden en zijn, voor zover aanwezig, gegevens verzameld bij infiltratieteams.<sup>180</sup> Daaruit blijkt (ook) dat bij de uitvoering van undercovertrajecten in het algemeen weinig gebruik wordt gemaakt van burgers. Het wat frequentere gebruik van burger-pseudo-kopers/dienstverleners waarvan klaarblijkelijk in ieder geval in de eerste anderhalf à twee jaar van de Wet BOB sprake was, komt in deze bronnen niet terug. De interviews zijn echter met name in 2008 afgenomen en de gegevens van de infiltratieteams zijn onvolledig.

Voor de inzet van *burgerinfiltranten* (artikel 126w Sv) zijn wel meer recente cijfers beschikbaar. Inschakeling van een burger bij de uitvoering van IF mag pas na goedkeuring door het College van PG's, dat na advies door de Centrale toetsingscommissie (CTC) daarover beslist.<sup>181</sup> Sinds de invoering van de Wet BOB zijn, zo blijkt uit jaarverslagen van de CTC, slechts enkele voorgenomen inzetten van burgers bij IF aan de CTC voorgelegd. In 2000 en in 2002 zijn respectievelijk 2 en 1 zaak ter toetsing aangeboden en in de periode 2003-2007 is geen enkel geval voorgelegd (CTC, 2008: 16). Overigens wordt IF in het algemeen weinig toegepast, dus ook als het door een infiltratieteam wordt uitgevoerd (zie paragraaf 4.2.2).

Het voordeel van uitvoering door leden van gespecialiseerde teams is dat zij getraind zijn, waardoor ze onder andere beter dan reguliere politieambtenaren in staat zouden zijn zich 'niet-politiek' te gedragen, wat betekent dat ze zich niet alleen geloofwaardig kunnen bewegen in een criminele context, en eventueel zelf misdrijven plegen, maar dat ze ook in hun normale gedrag en onder normale omstandigheden minder snel bepaalde gedragskenmerken vertonen die het hebben van een politieachtergrond verraden. Verder zijn undercoveragenten door hun training meer voorbereid op onverwachte wendingen die zich in een undercovertraject, ook tijdens een ogenschijnlijke 'simpele' aankoop via een website, kunnen voordoen. Daarnaast geldt dat leden van infiltratieteams, in tegenstelling tot hun collega's bij andere politieonderdelen, door hun keuze voor deze specialisatie ook een keuze hebben gemaakt voor het blootgesteld worden aan de risico's die bij het undercover werken horen. Ten aanzien van uitvoering door een burger geldt nog dat burgers moeilijker stuurbaar zijn dan een politieambtenaar, zeker als die burger bij de uitvoering van een

180 Wanneer een burger wordt ingezet bij een undercovertraject zal een infiltratieteam, wanneer dat team van de inzet op de hoogte is, doorgaans de begeleiding van de burger verzorgen.

181 In paragraaf 4.3.1 wordt de rol van de CTC en de toetsingsprocedure verder toegelicht.

undercovertraject andere belangen voor ogen heeft dan het bijdragen aan de opsporing.

Een nadeel van (exclusieve) uitvoering door leden van infiltratieteams is dat er natuurlijk veel minder gespecialiseerde undercoveragenten zijn dan reguliere politieambtenaren, waardoor de beschikbare capaciteit van infiltratieteams beperkt is.

#### *Openbaar Ministerie*

De uitvoering van undercovertrajecten gebeurt door de politie, zoals gezegd doorgaans door gespecialiseerde infiltratieteams. Het OM speelt echter eveneens een belangrijke rol, bij opsporingsonderzoeken in het algemeen maar zeker bij onderzoeken waarin undercovertrajecten worden ingezet. De OvJ heeft de leiding over een opsporingsonderzoek. Dit was al zo vóór de inwerkingtreding van de Wet BOB, maar sinds deze wetgeving van kracht is geworden, is het centrale gezag van de OvJ over het opsporingsonderzoek nog explicieter in het Wetboek van Strafvordering opgenomen. Bijzondere opsporingsbevoegdheden mogen alleen worden ingezet op basis van een (schriftelijk) bevel van de OvJ (en in het geval van het opnemen van vertrouwelijke communicatie (direct af luisteren) of het aftappen van telecommunicatie na een machtiging van de rechter-commissaris; Bokhorst et al., 2002: 33-34). Voor de inzet van bepaalde bijzondere opsporingsbevoegdheden gelden binnen het OM bovendien bepaalde procedures met betrekking tot intern overleg en toetsing. De inzet van een undercoverbevoegdheid wordt doorgaans door een zaaksOvJ besproken met een rechercheOvJ en vervolgens met de hoofdofficier van justitie (HOvJ). Wanneer het om IF gaat, komt na het overleg met de HOvJ nog de gang naar de CTC, die wanneer zij de inzet van dit middel in de betreffende zaak geoorloofd vindt de aanvraag van IF voorlegt aan het College van PG's, dat uiteindelijk beslist of het al dan niet ingezet mag worden (zie hoofdstuk 2).

#### *De cursus Module RechercheManagement – Opereren Onder Dekmantel*

Sinds eind jaren negentig wordt door de Stichting Studiecentrum Rechtspleging (SSR, een opleidingsinstituut van de rechterlijke organisatie) in samenwerking met de Nederlandse Politieacademie (NPA, een opleidings- en kennisinstituut van de politie) de *cursus Module RechercheManagement – Opereren Onder Dekmantel* (MRM-OOD) gegeven. Deze cursus richt zich niet op de uitvoerders (of begeleiders) van undercovertrajecten maar op de potentiële 'afnemers' van de diensten van infiltratieteams, dat wil zeggen OvJ'en en functionarissen binnen vooral de rechercheonderdelen van de politie, en op rechters-commissarissen. Op dit moment is er een één- en een driedaagse cursus, die zich op verschillende subdoelgroepen richten al naar gelang de frequentie/intensiteit waarmee een doelgroep met undercoverbevoegdheden te maken heeft. De cursus is erop gericht om de deelnemers in brede zin bekend te maken

met undercovertrajecten. Het gaat er daarbij om hen kennis bij te brengen van de mogelijkheden en onmogelijkheden van undercovertrajecten en hen zodoende in staat te stellen om een bewuste keuze te maken voor het al dan niet inzetten van deze opsporingsinstrumenten. Daarbij wordt ernaar gestreefd dat al vroeg in (de voorbereiding van) een opsporingsonderzoek de inzet van een undercovertraject wordt overwogen maar ook dat de betreffende functionarissen goed beseffen wat de risico's zijn van 'het werken onder dekmantel' en welke specifieke omstandigheden en eisen het met zich meebrengt, bijvoorbeeld wat betreft geheimhouding.

### *Reorganisatie*

Op het moment van schrijven vindt er een centralisering plaats en zijn de verschillende infiltratieteams ondergebracht in één, centraal aangestuurd team, namelijk de unit *Werken Onder Dekmantel* (WOD). De unit WOD is een van de units van de Dienst Specialistische Recherche Toepassingen (DSRT) van het KLPD. Binnen dit centrale infiltratieteam blijft wel een verdeling naar regionale aandachtsgebieden bestaan. Samenhangend met de centralisering vindt ook uniformering plaats op onderdelen van de werkwijze waarop in de loop der tijd onderlinge verschillen zijn ontstaan. Een andere verandering die met de reorganisatie wordt nagestreefd is een diversificering van zowel het bestand van undercoveragenten, wat betreft deskundigheden en achtergronden, als ook van de soort zaken waarin inzetten plaatsvinden. Ten slotte maakt ook rationalisering onderdeel uit van de veranderingen, in de zin dat er wordt gestreefd naar het opstellen van meetbare doelen bij undercovertrajecten en het bijhouden van de uitvoeringsresultaten aan de hand van die doelen. Omdat op het moment van schrijven de reorganisatie nog maar net is doorgevoerd en er in de periode waarop het grootste deel van onze dataverzameling betrekking heeft geen sprake van was, gebruiken we in deze publicatie nog de termen infiltratieteams, PIT en LIT.

Als gevolg van deze centralisering bestaat verder sinds 2008 binnen het OM de functie van Landelijk OvJ WOD. Deze heeft onder andere een taak om prioriteiten aan te brengen bij de inzet van de unit WOD.

#### **4.2.2 Een eerste cijfermatig overzicht: hoe vaak worden undercovertrajecten ingezet?**

In deze subparagraaf geven we een eerste, globaal cijfermatig overzicht van het gebruik van undercovertrajecten. In latere delen van dit hoofdstuk gaan we zowel kwantitatief als kwalitatief dieper in op de toepassing van dit soort opsporingsinstrumenten.

Tabel 1 toont het aantal zaken, zowel Nederlandse als in het kader van rechtshulpverzoeken, waarin in 2004 contact is opgenomen met een infiltratieteam en waarin is besloten om een undercovertraject in te zetten.

Het toont tevens de zaken waarin vervolgens ook daadwerkelijk is gestart met de uitvoering van dat traject.

**Tabel 1 Inzet van undercovertrajecten, besluit daartoe en daadwerkelijke inzet, naar herkomst opsporingsonderzoek, 2004\***

	Opsporingsonderzoeken waarin:	
	besloten is undercovertraject in te zetten	undercovertraject daadwerkelijk is ingezet
Herkomst opsporingsonderzoek		
Nederland	37	34
Rechtshulpverzoek	12	10
Totaal	49	44

\* Jaar van aanmelding bij infiltratieteam.

Bron: Openbaar Ministerie en politie/bewerking WODC

Uit de tabel blijkt dat in 2004 37 keer in het kader van een Nederlandse zaak en 12 keer in het kader van een buitenlands rechtshulpverzoek contact is opgenomen met een infiltratieteam en vervolgens is besloten om in het betreffende opsporingsonderzoek een undercovertraject in te zetten.<sup>182</sup>

Het besluiten dat een undercovertraject uitgevoerd gaat worden, betekent nog niet dat het ook daadwerkelijk tot uitvoering komt. Uit de tabel blijkt dat het respectievelijk 34 en 10 keer ook echt tot inzet van het undercovertraject komt. 'Ingezet' is hier ruim opgevat en betekent feitelijk niet meer dan dat het infiltratieteam is gestart met het traject. Het zegt niets over het verdere verloop van de trajecten. Of de trajecten nadat ze zijn gestart zich enigszins volgens plan ontwikkelen komt aan bod in paragraaf 3.5 en 3.7. De ingezette undercovertrajecten variëren van zeer kortdurende undercoveracties tot langdurige en complexe operaties. De Nederlandse betrokkenheid bij de rechtshulpverzoeken bestaat in 8 van de 10 uitgevoerde verzoeken uit het begeleiden van een buitenlandse undercoveragent. 2 keer zijn Nederlandse undercoveragenten ingezet.

Voor de in totaal 49 zaken in tabel 1 geldt dat op enig moment is *besloten* om een undercovertraject in te zetten, hetgeen zoals we zagen niet voor alle zaken tot uitvoering is gekomen. Daarnaast zijn er ook nog zaken waarin de inzet van een undercovertraject alleen is *overwogen* maar uiteindelijk nooit is besloten om het in te zetten, bijvoorbeeld omdat de zaak met andere middelen al tot een einde is gebracht of omdat het infiltratieteam de inzet onhaalbaar acht. Op dergelijke zaken gaan we verder in in paragraaf 4.3.1.

<sup>182</sup> De rechtshulpverzoeken zijn 2 keer afkomstig uit België, 1 keer uit het Verenigd Koninkrijk, 1 keer uit Finland en 6 keer is de herkomst onbekend. De reden dat van 6 rechtshulpverzoeken de herkomst onbekend is, is dat voor deze zaken geen dossieronderzoek heeft plaatsgevonden en de infiltratieteams ook niet is gevraagd herkomstlanden op te geven.

In tabel 2 is voor de Nederlandse opsporingsonderzoeken weergegeven om wat voor soort undercovertraject het gaat; SI, PK/PDV, een combinatie van deze twee undercoverbevoegdheden of IF. 19 van 34 undercovertrajecten bestaan uit SI, 10 keer gaat het om de inzet van PK/PDV en in 5 zaken wordt zowel SI als PK/PDV ingezet. In Nederlandse zaken waarbij in 2004 door het opsporingsteam contact is opgenomen met het infiltratieteam en waarin een undercovertraject is ingezet, is geen enkele keer IF ingezet.<sup>183</sup> In de volgende tabellen waarin wordt ingegaan op undercovertrajecten die zijn ingezet in zaken die in 2004 bij het infiltratieteam zijn aangemeld, hebben we het in de tabelkop daarom niet over ‘undercovertrajecten’ maar over SI en/of PK/PDV.

**Tabel 2 Nederlandse opsporingsonderzoeken waarin een undercovertraject is ingezet, naar soort traject, 2004\***

	Nederlandse opsporingsonderzoeken waarin een undercovertraject is ingezet
Soort traject**	
SI	19
PK/PDV	10
SI&PK/PDV	5
Totaal	34

\* Jaar van aanmelding bij infiltratieteam.

\*\* Stelselmatig inwinnen van informatie en/of pseudo-koop/-dienstverlening.

Bron: Openbaar Ministerie en politie/bewerking WODC

IF wordt dus maar weinig ingezet. Nemen we een langere periode dan 1 jaar in ogenschouw, dan komen we wel zaken tegen waarin deze undercoverbevoegdheid is uitgevoerd. In tabel 3 is voor een periode van 6 jaar, 2000 tot en met 2005 (het jaar waarin de betreffende zaak is aangemeld bij de CTC), het aantal zaken opgenomen waarin bij de CTC toestemming is gevraagd voor de inzet van IF en tevens het aantal zaken waarin die toestemming ook is gegeven en de IF vervolgens ook is gestart. Ook hier is de uitsplitsing gemaakt naar herkomst van het opsporingsonderzoek. In de periode 2000-2005 is voor een Nederlands opsporingsonderzoek 23<sup>184</sup> en via een buitenlands rechtshulpverzoek 7 keer toestemming gevraagd voor het gebruik van IF. Daarvan is in respectievelijk 14 en 4 zaken de IF goedgekeurd én uitgevoerd. De 4 rechtshulpverzoeken in het kader waarvan IF is uitgevoerd zijn afkomstig uit België, Italië, de Verenigde Staten (VS) en het Verenigd Koninkrijk.

<sup>183</sup> Voor de 10 uitgevoerde rechtshulpverzoeken (zie tabel 1) gaat het 9 keer om PK/PDV en 1 keer om IF.

<sup>184</sup> In de periode 2000-2005 is feitelijk voor in totaal 24 Nederlandse opsporingsonderzoeken toestemming gevraagd voor de inzet van IF. Zoals gezegd hebben we echter 1 van die Nederlandse opsporingsonderzoeken niet in ons onderzoek meegenomen; van de 24 hebben we er dus 23 bestudeerd (zie paragraaf 1.3.1).

In de meeste IF-trajecten worden overigens ook PK'en of PDV'en verricht. Wanneer deze van tevoren al zijn voorzien, moeten zij worden vermeld in het bevel tot IF dat de OvJ uitvaardigt (en tevens moet in de aanvraag bij de CTC worden vermeld welke PK'en of PDV'en worden verwacht) en hoeft er geen apart bevel voor uitgeschreven te worden. Verder worden in een aantal trajecten vóórdat de IF wordt ingezet al één of meerdere PK/PDV'en verricht of een SI-traject ingezet. In die gevallen wordt natuurlijk wel een apart bevel gegeven. Ten slotte merken we nog op dat in zaken waarin een IF-traject niet is goedgekeurd, wat in de periode 2000-2005 voor 7 Nederlandse opsporingsonderzoeken geldt (zie paragraaf 4.3.1), soms wel een ander undercovertraject wordt ingezet.

**Tabel 3 Opsporingsonderzoeken waarin toestemming is gevraagd voor IF\* en zaken waarin IF\* is goedgekeurd en ingezet, naar herkomst opsporingsonderzoek, 2000-2005\*\***

Herkomst opsporingsonderzoek	Opsporingsonderzoeken waarin:	
	toestemming is gevraagd voor IF*	IF* is goedgekeurd en ingezet
Nederland	23***	14
Rechtshulpverzoek	7	4
Totaal	30	18

\* Infiltratie.

\*\* Jaar van aanmelding bij de CTC.

\*\*\* In de periode 2000-2005 is feitelijk voor in totaal 24 Nederlandse opsporingsonderzoeken toestemming gevraagd voor de inzet van IF. Van deze Nederlandse opsporingsonderzoeken hebben we er echter 1 niet in ons onderzoek meegenomen (zie paragraaf 1.3.1).

Bron: Openbaar Ministerie en politie/bewerking WODC

In tabel 4 zijn de 14 bestudeerde Nederlandse zaken waarin IF is goedgekeurd en uitgevoerd, uitgesplitst naar het jaar waarin de zaak is aangemeld bij de CTC. Wanneer tabel 2 wordt vergeleken met tabel 4, valt op dat in tabel 2, waarin alle undercovertrajecten zijn weergegeven waarvoor geldt dat het eerste contact tussen het opsporingsteam en het infiltratieteam is gelegd in 2004, geen enkel IF-traject is opgenomen terwijl er in tabel 4 in de rij voor 2004 wel 1 zaak staat. De verklaring hiervoor is dat in de desbetreffende zaak (B48) weliswaar in 2004 bij de CTC goedkeuring is gevraagd om IF in te zetten – en deze daarom dus ook in tabel 4 is geplaatst in de rij voor 2004 – maar dat al in 2002 SI is ingezet en het eerste contact tussen het opsporings- en het infiltratieteam dus ook in 2002 heeft plaatsgevonden.<sup>185</sup>

<sup>185</sup> Er zijn overigens meer zaken waarbij SI is ingezet voordat bij de CTC toestemming is gevraagd voor IF. In totaal ligt echter maar voor 3 zaken het moment van aanmelding bij het infiltratieteam en het moment waarop bij de CTC toestemming voor IF wordt aangevraagd, niet in hetzelfde kalenderjaar.

**Tabel 4 Nederlandse opsporingsonderzoeken waarin IF\* is goedgekeurd en ingezet, naar jaar van aanmelding bij de CTC, 2000-2005\*\***

Opsporingsonderzoeken waarin IF* is goedgekeurd en ingezet	
2000	2
2001	4
2002	2
2003	4
2004	1
2005	1
Totaal	14***

\* Infiltratie.

\*\* Jaar van aanmelding bij CTC.

\*\*\* In de periode 2000-2005 is feitelijk in totaal 15 Nederlandse opsporingsonderzoeken een goedgekeurd IF-traject ook uitgevoerd. Van deze Nederlandse opsporingsonderzoeken hebben we er echter 1 niet in ons onderzoek meegenomen (zie paragraaf 1.3.1).

Bron: Openbaar Ministerie en politie/bewerking WODC

#### *Omvang van het gebruik van undercovertrajecten: recapitulatie en beschouwing*

We zagen dat in 37 Nederlandse zaken die in 2004 bij een infiltratieteam zijn aangemeld is besloten om een undercovertraject in te zetten. In alle gevallen betrof het de voorgenomen inzet van SI en/of PK/PDV. Van deze 37 is in 34 zaken ook daadwerkelijk een undercovertraject ingezet (SI en/of PK/PDV). IF wordt minder vaak toegepast. In de periode 2000-2005 is in 23 Nederlandse opsporingsonderzoeken toestemming gevraagd om IF in te zetten.<sup>186</sup> In 14 zaken is toestemming gekregen en is de IF ook daadwerkelijk ingezet.<sup>187</sup> Uit het jaarverslag 2007 van de CTC blijkt verder dat in 2006 en 2007 respectievelijk 1 en 2 aanvragen voor IF zijn binnengekomen (CTC, 2008: 15).<sup>188</sup>

Voor zover bekend bestaat er geen volledige kwantitatieve informatie over de inzet van andere opsporingsinstrumenten, behalve voor telefoontaps.<sup>189</sup> Vanaf 2008 verstrekt de Minister van Justitie tapstatistieken. In de tweede helft van 2007, de eerste periode waarvoor cijfers beschikbaar zijn, is voor 12.491 telefoonnummers een bevel tot aftappen gegeven door het OM (Minister van Justitie, 2008). Voor heel 2007 komt een geschat totaal, wanneer we uitgaan van een gelijkmatige spreiding over het jaar, dus uit

186 In de periode 2000-2005 is feitelijk voor in totaal 24 Nederlandse opsporingsonderzoeken toestemming gevraagd voor de inzet van IF. Zoals gezegd hebben we echter 1 van die Nederlandse opsporingsonderzoeken niet in ons onderzoek meegenomen; van de 24 hebben we er dus 23 bestudeerd (zie paragraaf 1.3.1).

187 En in twee zaken is toestemming gekregen maar is er geen IF-traject ingezet, zie paragraaf 4.3.1.

188 Dat is, in tegenstelling tot de cijfers uit tabel 4, inclusief eventuele rechtshulpverzoeken (onbekend is of er ook daadwerkelijk rechtshulpverzoeken onder zitten). Het is onbekend of in de betreffende zaken uit 2007 en 2006 ook toestemming is gegeven voor IF en of de IF ook daadwerkelijk is uitgevoerd.

189 En voor de bevoegdheden en methoden die bij de CTC aangevraagd moeten worden (zie paragraaf 2.4.6).



op bijna 25.000 (*Kamerstukken II 2007/08*, 30 517, nr. 6). Cijfers over het aantal in een heel jaar gerealiseerde telefoontaps zijn er wel voor 2008. In dat jaar heeft het OM voor 26.425 telefoonnummers een bevel tot tappen afgegeven (*Kamerstukken II 2008/09*, 30 517, nr. 13).

Het vergelijken van het aantal keren dat verschillende opsporingsinstrumenten worden ingezet zonder daarbij te beschikken over achtergrondinformatie, biedt alleen oppervlakkig inzicht. Bovendien is er wat betreft de teleenheid een belangrijk verschil tussen de cijfers voor de taps en de gepresenteerde aantallen undercovertrajecten.<sup>190</sup> Verder betreffen de cijfers voor de taps de jaren 2007 en 2008, terwijl de aantallen undercovertrajecten betrekking hebben op respectievelijk het jaar 2004 (SI en PK/PDV) en de periode 2000-2005 (IF). Al met al is echter wel duidelijk dat undercovertrajecten in het algemeen en zeker IF weinig worden gebruikt.

### 4.3 De keuze voor een undercovertraject

#### 4.3.1 *Inschatting haalbaarheid en toetsing van voorgenomen undercoverbevoegdheden*

##### *Overleg opsporingsteam – infiltratieteam*

Wanneer een opsporingsteam denkt dat de diensten van een infiltratieteam van nut kunnen zijn in een opsporingsonderzoek, wordt contact opgenomen met het infiltratieteam en in overleg bezien of de inzet van een undercovertraject mogelijk en wenselijk is. Daarbij is het de taak van het opsporingsteam om richting het infiltratieteam zo goed mogelijk de doelen en omstandigheden van het opsporingsonderzoek over te brengen alsmede bepaalde informatie over de verdachte(n) en eventuele andere relevante personen. Aan de hand van deze informatie kan het infiltratieteam beoordelen of het uitvoeren van een undercovertraject en het behalen van de gewenste resultaten in de betreffende zaak mogelijk is. Na deze overwegingen komt het infiltratieteam tezamen met het opsporingsteam tot de beslissing om al dan niet een undercovertraject in te zetten. Voor 4 van de 5 infiltratieteams hebben we niet alleen informatie over de zaken waarin deze beslissing positief is uitgevallen, maar beschikken

<sup>190</sup> Bij de telefoontaps gaat het om afgegeven bevelen voor een telefoonnummer. Binnen één zaak wordt geregeld bij meerdere verdachten en bovendien bij verschillende telefoonnummers een tap uitgevoerd. Zeker in onderzoeken naar zware, georganiseerde criminaliteit waarbij niet één verdachte maar een verdachtengroepering centraal staat, zal geregeld per zaak veel meer dan één telefoonnummer worden getapt. Bij undercovertrajecten hebben we het in deze publicatie steeds over zaken (of opsporingsonderzoeken) waarin een undercovertraject is ingezet. Zo'n undercovertraject kan per zaak echter bestaan uit verschillende bevelen. Zo zijn er onder de 14 zaken waarin een IF-traject is uitgevoerd, zaken waar de IF is voorafgegaan door SI en PK. Deze zaken worden als één geval gerekend en alleen als IF geteld. Ook komt het voor dat binnen 1 zaak 2 (maar in beginsel kunnen het er ook meer zijn) bevelen IF zijn uitgevaardigd, bijvoorbeeld 1 op de hoofdverdachte en 1 op een verdachte uit de kring rondom de hoofdverdachte. Ook dan tellen we dit als 1 zaak waarin een IF-traject is ingezet. Zouden we de genoemde cijfers met betrekking tot taps en die voor IF op soortgelijke wijze uitdrukken, dan zal het verschil dus kleiner, maar nog steeds erg groot zijn.

we ook over gegevens over de zaken waarin de inzet van een undercovertraject alleen is overwogen en waarbij uiteindelijk is besloten om van de inzet af te zien. Uit de gegevens van deze vier infiltratieteams blijkt dat in 2004 in minder dan de helft, te weten 42%, van de Nederlandse opsporingsonderzoeken waarin de inzet wordt *overwogen*, uiteindelijk wordt *beslist* dat die inzet er ook moet komen. In de overige 58% van de zaken mondt die overweging uit in de beslissing om geen undercovertraject in te zetten. Wanneer we ervan uitgaan dat deze percentages ook gelden voor het ene infiltratieteam waarvoor we de gegevens niet hebben, geldt in absolute aantallen uitgedrukt dat van de 89 zaken die in 2004 aan een infiltratieteam zijn voorgelegd de overweging om wel of niet een undercovertraject in te zetten in 52 zaken uitmondt in een 'niet' en in 37 zaken in een 'wel'.<sup>191</sup>

De redenen waarom wordt besloten om toch geen undercovertraject in te zetten zijn: het ontbreken van voldoende informatie (bijvoorbeeld over de verdachte en zijn omgeving) om tot een adequaat plan van aanpak te komen; de aanwezigheid van factoren die een verantwoorde inzet belemmeren, bijvoorbeeld een context die voor de inzet van een undercovertraject te onveilig is of die het leggen van contact met de verdachte(n) bemoeilijkt (zoals een geestelijke gesteldheid die de persoon erg onberekenbaar maakt); of het vervallen van de behoefte aan de inzet van een undercovertraject doordat het betreffende politieonderdeel via andere middelen haar doel al heeft bereikt of kan bereiken, bijvoorbeeld door een telefoontap die onverwacht veel informatie oplevert of door een bruikbare tip die via de CIE binnenkomt.

#### *Toetsing binnen het OM*

De beslissing of ten opzichte van bepaalde verdachten of bepaalde criminële fenomenen een opsporingsonderzoek wordt gestart, is van verschillende actoren afhankelijk. Zo is er een zogenoemde 'weegploeg' waarin de politie tezamen met het OM beslist aan welke verdachten of misdrijven prioriteit wordt gegeven. Al eerder is aan bod gekomen dat de inzet van undercovertrajecten doorgaans door de zaaksOvJ wordt besproken met een rechercheOvJ en vervolgens met de HOvJ. Wanneer het om de voorgenomen inzet van (politie of burger-)IF gaat, moet daarvoor tevens toestemming worden verkregen van het College van PG's. Daartoe moet de betreffende zaak worden voorgelegd aan de CTC, een onderdeel van het OM dat adviezen uitbrengt aan het College van PG's met betrekking

<sup>191</sup> Voor de 4 teams waarvoor we de gegevens wel hebben komen de cijfers voor 2004 uit op: 79 zaken waarin inzet is overwogen, waarvan 33 keer (41,8%) is besloten om wel en 46 keer (58,2%) om niet een undercovertraject in te zetten. Voor het 5e team weten we dat in 4 zaken is besloten om wel tot inzet over te gaan. Wanneer de genoemde percentages ook voor dit team gelden, dan zou het in 2004 voor het betreffende team om 10 zaken gaan waarin de inzet is overwogen, waarvan dan dus 6 keer is besloten om geen undercovertraject in te zetten. Voor de 5 teams in totaal komen de aantallen dan uit op: 89 keer inzet overwogen; 52 keer besloten tot niet-inzet; 37 keer besloten tot inzet. Voor rechtshulpverzoeken liggen deze cijfers respectievelijk op: 18; 6; 12.

tot de inzet van enkele bijzondere opsporingsbevoegdheden of methoden, zoals het opnemen van vertrouwelijke communicatie (direct af luisteren), afzien van inbeslagname (doorlaten), toezeggingen aan een getuige en IF, al dan niet uitgevoerd door een burger. Wanneer een OvJ deze bevoegdheden of methoden wil gebruiken, moet hij dit (via de HOvJ) voorleggen aan de CTC. De CTC bekijkt de zaak en adviseert vervolgens het College van PG's om in het betreffende geval wel of geen toestemming te geven.<sup>192</sup> De uiteindelijke beslissing of de inzet van de bevoegdheid of methode is toegestaan, ligt steeds bij het College.

Naast het uitbrengen van adviezen aan het College in zaken waarin toestemming is gevraagd om een bepaalde bijzondere opsporingsbevoegdheid of -methode in te zetten, heeft de CTC ook een taak in het meedenken met OvJ'en en het collegiaal toetsen van zaken. Bij een *collegiale toetsing* legt een OvJ, zonder dat er sprake is van een formele aanvraag van toestemming, een concrete casus voor aan de CTC met bijvoorbeeld de vraag of de handelingen die de OvJ een infiltratieteam wil laten uitvoeren onder de noemer van IF zouden vallen. Collegiale toetsingen hebben volgens respondenten met enige regelmaat te maken met de scheidslijnen tussen de verschillende undercoverbevoegdheden; wanneer is er bijvoorbeeld 'nog' sprake van SI in combinatie met PK/PDV en wanneer wordt een undercovertraject IF? De uitkomst van een collegiale toetsing kan zijn dat in het betreffende geval het vragen om toestemming voor IF op zijn plaats zou zijn, waarna de HOvJ een formele aanvraag moet indienen.

Het proces bij een *formele toetsing* door de CTC/het College van PG's verloopt als volgt. Wanneer een OvJ een bevel tot IF wil afgeven, moet de HOvJ van het parket daartoe een aanvraag indienen bij de CTC. In die aanvraag moet onder andere het betreffende opsporingsonderzoek worden omschreven en moet worden aangegeven waarom inzet van het middel IF aan de vereisten van subsidiariteit en proportionaliteit voldoet en waarom het een reële kans op succes biedt. De toetsing van de casus vindt plaats in een van de 'kamers' van de CTC. Een kamer bestaat uit een HOvJ, een advocaat-generaal, een commissaris van de politie en een aantal ervaren rechercheOvJ'en. De voorzitter van de kamer stelt vervolgens een advies op. Wanneer dit advies inhoudt dat de inzet van IF in de betreffende zaak volgens de CTC geoorloofd is, wordt het voorgelegd aan het College van PG's's, dat de uiteindelijke beslissing neemt. Als de CTC tot een negatief advies komt, wordt het doorgaans niet voorgelegd aan het College, tenzij de aanvrager erop staat dat het wel gebeurt. Wordt de IF goedgekeurd en uitgevoerd, dan vindt iedere drie maanden een vervolgttoetsing plaats. Wanneer het infiltratieteam op het punt staat een PK of

<sup>192</sup> Doorgaans worden door de CTC alleen die zaken aan het College voorgelegd waarin de CTC adviseert om de gevraagde toestemming te verlenen.

een PDV uit te voeren, moet dat tussentijds aan de CTC en het College worden voorgelegd.

Bij de toetsingen staan de volgende punten centraal: proportionaliteit; subsidiariteit; doeltreffendheid (is er gerede kans op succes); doelmatigheid (gaat het niet te lang duren); en mogelijke afbreukrisico's, waarbij het onder meer gaat om de vraag of de inzet van IF niet een te groot gevaar voor undercoveragenten met zich meebrengt en of de inzet van het middel behalve juridisch ook politiek-maatschappelijk wel aanvaardbaar is. Bij vervolgoetsingen gaat het in feite om dezelfde punten, echter dan toegespitst op de vraag of een verdere voortzetting nog steeds aan de genoemde criteria voldoet; gaat het IF-traject bijvoorbeeld niet te lang duren zonder dat er concreet uitzicht is op een positief resultaat en/of is een tweede (of een derde) PK wel nodig.

In de periode 2000-2005 is voor 23 Nederlandse opsporingsonderzoeken bij de CTC een aanvraag ingediend voor toestemming voor het uitvaardigen van een bevel IF.<sup>193</sup> 2 van deze zaken (B40 en B41) zijn door de HOvJ in een collegiale toetsing in eerste instantie voorgelegd als een combinatie van SI en PK/PDV, maar omdat doelstelling van het undercovertraject (uiteindelijk) IF is, is op advies van de CTC een aanvraag voor IF ingediend. Van de 23 aanvragen van toestemming voor IF stuurt de CTC 14 keer de aanvraag zonder wijziging en met een positief advies door naar het College van PG's, 2 keer wordt een aanvraag met positief advies doorgestuurd nadat op verzoek van de CTC de OvJ het plan van aanpak heeft gewijzigd en 7 keer spreekt de CTC een negatief oordeel uit. Voor alle 16 IF-trajecten die door de CTC (na aanpassing van het plan van aanpak) aan het College van PG's met een positief advies zijn voorgelegd, geldt dat het College dat advies heeft overgenomen en dat het traject dus is goedgekeurd.<sup>194</sup>

In 7 zaken is de CTC dus van oordeel dat van IF geen sprake kan zijn. Daarvan stelt de CTC in 3 gevallen (A1, B53 en B54) dat in het betreffende geval een bevel PK/PDV en/of een bevel SI zou volstaan om het in de aanvraag omschreven undercovertraject uit te voeren, hetgeen in 2 van deze 3 zaken ook gebeurt, voor de 3<sup>e</sup> zaak is dit onbekend. Bij de 4<sup>e</sup> afwijzing (B50) gaat het om de voorgenomen inzet van IF in een zedenzaak waarin misbruik van minderjarigen aan de orde zou zijn. Een undercoveragent zou contact moeten leggen met de verdachte(n) opdat deze hem de seksuele diensten van een minderjarige aanbiedt. De CTC stelt dat dit ethisch en/of politiek-maatschappelijk onaanvaardbaar is vanwege het risico dat, hoewel daadwerkelijk seksueel contact tussen het slachtoffer en de undercoveragent nooit zou plaatsvinden, de minderjarige door de verdachte(n) 'voorbereid' zou worden op een dergelijk contact. Daar-

193 In de periode 2000-2005 is feitelijk voor in totaal 24 Nederlandse opsporingsonderzoeken toestemming gevraagd voor de inzet van IF. Van deze Nederlandse opsporingsonderzoeken hebben we er echter 1 niet in ons onderzoek meegenomen (zie paragraaf 1.3.1).

194 Van de 7 rechtshulpverzoeken waarin, in de periode 2000-2005, toestemming wordt gevraagd voor een IF-traject, wordt dit 6 keer goedgekeurd en 1 keer afgekeurd.

naast zou het risico bestaan dat de verdachte(n) (op dat moment) geen minderjarige 'ter beschikking' hebben en zij daarom een nieuw slachtoffer zouden proberen te vinden, waardoor politie en justitie medeverantwoordelijk zouden zijn voor het creëren van een zeer ernstig misdrijf. Ook de uitwisseling van pornografisch materiaal tussen de undercoveragent en de verdachte(n) wordt, vanwege de ethisch en/of politiek-maatschappelijke onaanvaardbaarheid, afgewezen. In een 5<sup>e</sup> zaak (B56) stelt de CTC dat van mogelijke IF sprake kan zijn nadat een in het plan van aanpak aangekondigde belangrijke gebeurtenis zich daadwerkelijk heeft voltrokken en het duidelijk is welke consequenties dat heeft voor het opsporingsonderzoek. IF in de 6<sup>e</sup> zaak (B57) is volgens de CTC niet toegestaan omdat er geen redelijk vermoeden is dat in georganiseerd verband ernstige misdrijven worden gepleegd of beraamd. In deze zaak is voordat de aanvraag voor IF wordt ingediend overigens wel al SI uitgevoerd. In de 7<sup>e</sup> zaak (B58) acht de CTC de inzet van IF in strijd met het proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginsel omdat is nagelaten om voordat het verzoek om toestemming voor IF is ingediend de nog niet zeer concrete verdenkingen met andere opsporingsmiddelen nader uit te werken. Na deze afwijzing worden in deze zaak nog wel SI en verschillende PK'en uitgevoerd.

Wanneer een IF-traject wordt uitgevoerd, moet de zaak in periodieke vervolgoetsingen aan het College van PG's worden voorgelegd. In totaal heeft in 3 van de 14 zaken waarin een aangevraagd IF-traject is goedgekeurd en uitgevoerd, zo'n vervolgoetsing door het College een negatieve uitkomst, wat betekent dat het College geen toestemming geeft voor voortzetting van het traject. In 1 zaak (B48) is het College van oordeel dat er geen zicht is op een binnen redelijke termijn te behalen positief resultaat van een dan al langlopend undercovertraject. In een 2<sup>e</sup> zaak (B51) stelt het College dat er te weinig concrete verdenkingen zijn om een voortzetting van de IF te rechtvaardigen. Ook hier is het dus zo dat het College van PG's meent dat er te weinig vorderingen zijn gemaakt. In deze zaak merkt het College nog op dat er wel reden is om het opsporingsonderzoek zelf te continueren, maar dan dus zonder IF, en dat er tot nu toe in het undercovertraject in feite geen sprake is geweest van IF maar van SI. In de 3<sup>e</sup> zaak (B46) zullen in het IF-traject zoals dat aan het College is voorgelegd geen concrete activiteiten meer worden ondernomen maar vraagt de zaaksOvJ toestemming voor verlenging van het bevel tot IF om, in afwachting van de opbrengsten van andere opsporingsinstrumenten, de opgebouwde cover in stand te kunnen houden. De uitkomst van de toetsing van deze aanvraag is dat verlenging niet wordt toegestaan omdat voor instandhouding van de cover geen IF nodig is. Verder wordt ook hier door het College 'met terugwerkende kracht' gesteld dat er tot dan geen sprake is geweest van IF maar van een lichtere undercoverbevoegdheid, te weten PK.

Afsluitend stellen we vast dat uit de toetsingen door de CTC/het College van PG's blijkt dat, zeker voordat een undercovertraject van start gaat, het niet altijd eenduidig is vast te stellen of een traject onder de kwalificatie 'IF' valt of niet. Wanneer een OvJ onzeker is of in een concreet geval bijvoorbeeld de bevelen SI en PK/PDV volstaan of dat juist een bevel IF nodig is, kan het aanvragen van toestemming voor de 'zwaarste' undercoverbevoegdheid, IF dus, als gepercipieerd voordeel hebben dat het undercovertraject daarmee 'sowieso is gedekt'.<sup>195</sup> Kort na invoering van de Wet BOB lijken OvJ'en wanneer zij twijfelen over welke undercoverbevoegdheid van toepassing is, inderdaad te hebben gekozen voor het uitvaardigen van de meest vergaande bevoegdheid, zo blijkt uit het eerste deel van de evaluatie van deze wet (Bokhorst et al., 2002: 133). Een dergelijke handelwijze van het 'zekere voor het onzekere' nemen en dus het afgeven van het zwaarste bevel, kent als theoretisch-juridisch probleem dat het in bepaalde gevallen in strijd kan zijn met het subsidiariteitsbeginsel, dat immers voorschrijft dat een ingrijpend middel pas ingezet mag worden als minder ingrijpende niet volstaan. Enkele jaren na invoering van de Wet BOB lijken betrokkenen echter al anders om te gaan met door hen gepercipieerde grensgevallen. Het tweede deel van de evaluatie van de Wet BOB schetst namelijk het beeld dat OvJ'en in voorkomende gevallen juist eerder geneigd zijn om voor de twee 'lichtere' undercoverbevoegdheden te kiezen, waarmee ze door het ontbreken van de toestemmingsprocedure zoals die voor IF geldt voor henzelf in feite wat meer ruimte creëren voor het toepassen van een undercovertraject (Beijer et al., 2004: 109). Ook uit de interviews die voor onderhavig onderzoek zijn gehouden blijkt dat de toetsing door de CTC en het College van PG's, zowel de eerste als de vervolgotoetsingen, soms wordt ervaren als een drempel die bij voorkeur wordt vermeden.

#### **4.3.2 *Waarom en wanneer wordt een undercovertraject ingezet?***

##### *Delicttypen*

In tabellen 5 en 6 is het delicttype weergegeven dat centraal staat in de Nederlandse opsporingsonderzoeken waarin, respectievelijk, is besloten om SI en/of PK/PDV in te zetten of waarin bij de CTC toestemming is gevraagd voor een bevel tot IF. Omdat we iets willen zeggen over de zaken waarin wordt *besloten* om een undercovertraject in te zetten, nemen we in deze tabellen, en in de tabellen in de rest van deze subparagraaf, ook de zaken mee waarin het traject uiteindelijk niet is uitgevoerd.

Bij de zaken waarin is besloten om SI en/of PK/PDV in te zetten, en die in 2004 bij het infiltratieteam zijn aangemeld, zijn de categorieën 'vermogen',

<sup>195</sup> Hoewel de goedkeuring door het College van PG's zeker niet betekent dat ook in een eventuele rechtszaak het IF-traject als opsporingsinstrument en bron van bewijs geaccepteerd zal worden, net zo min als dat het ontbreken van die goedkeuring automatisch leidt tot een sanctie van de rechter.

‘drugs’ en ‘combinatie/overig’ de belangrijkste delicttypen (tabel 5). Zoals in de tabelnoten is toegelicht, bestaat de categorie ‘vermogen’ uit diefstal, heling, oplichting, ontduiking van accijnzen en valsemunterij. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om zaken waarin gestolen goederen te koop worden aangeboden op internet of waarin een persoon wordt verdacht van heling. Bij de categorie ‘combinatie/overig’ gaat het in 3 gevallen om een combinatie van een drugs- en een overig delict. Wanneer we niet alleen naar enkele maar ook naar gecombineerde delicten kijken, is drugs dan ook de belangrijkste categorie.<sup>196,197</sup>

**Tabel 5 Nederlandse opsporingsonderzoeken waarin besloten is SI en/of PK/PDV\* in te zetten, naar delict, 2004\*\***

Delict	Opsporingsonderzoeken waarin besloten is SI en/of PK/PDV* in te zetten
Drugs	8
Vuurwapens/explosieven	3
Terreur/gewelddadig activisme	3
Geweld***	6
Vermogen****	9
Combinatie/overig*****	8
Totaal	37

\* Stelselmatig inwinnen van informatie en/of pseudo-koop/-dienstverlening.

\*\* Jaar van aanmelding bij het infiltratieteam.

\*\*\* Geweld: geweldsdelicten, brandstichting, bedreiging of overval.

\*\*\*\* Vermogen: diefstal, heling, oplichting, ontduiking accijnzen of valsemunterij.

\*\*\*\*\* Combinatie/overig: combinatie van drugs, vuurwapens/explosieven, mensenhandel, corruptie, zeden en/of vuurwerk.

Bron: Openbaar Ministerie en politie/bewerking WODC

In tabel 2 zagen we eerder dat van de verschillende undercoverbevoegdheden SI het meest wordt ingezet. Kijken we naar de soort zaken waarin SI wordt toegepast, dan blijkt dat deze undercoverbevoegdheid enerzijds wordt gebruikt als zelfstandige bevoegdheid bij verdenkingen van vooral ernstige gewelds-, terreur- of mensenhandel/zedendelicten.<sup>198</sup> Anderzijds wordt SI toegepast als voortraject van een PK/PDV of van IF.<sup>199</sup> Enkele

196 In 1 van de 8 drugszaken is overigens ook het witwassen van criminele gelden als delict genoemd door de OvJ of politieambtenaar. Omdat ‘witwassen’ als zelfstandig, enkel delict niet voorkomt, ook niet bij de zaken waarin IF is ingezet (zie uitleg bij tabel 6), en het bovendien mogelijk is dat dit bij meer zaken een ‘secundair’ delict is maar niet is genoemd door de respondent, hebben we deze zaak ingedeeld bij de drugszaken.

197 In de 12 zaken waarin in het kader van een rechtshulpverzoek is besloten om een undercovertraject in te zetten (zie tabel 1) en waarin in 2004 met het infiltratieteam contact is opgenomen, staat 7 keer een drugsdelict centraal, 3 keer gaat het om een vermogensdelict en 2 keer om een combinatie van delicten (beide gevallen een combinatie van drugs en een ander delict).

198 In een kleiner aantal gevallen wordt SI als zelfstandige bevoegdheid toegepast bij verdenking van drugshandel, valsemunterij, heling of corruptie.

199 Van de 23 bestudeerde zaken waarin in de periode 2000-2005 toestemming voor IF is aangevraagd, is in 11 gevallen vóór die aanvraag SI ingezet.

geïnterviewde respondenten hebben opgemerkt dat het gebruik van SI bij levensdelicten is toegenomen. Ook in het tweede deel van de evaluatie van de Wet BOB, dat verscheen in 2004, kwam naar voren dat SI vooral wordt ingezet bij de genoemde delicten (althans bij levensdelicten) en als voortraject bij PK/PDV en IF (Beijer et al., 2004: 102-103). Wanneer SI wordt ingezet als voortraject van een PK/PDV of van IF, betreft het vaak een onderzoek naar drugs- of wapenhandel.

PK'en worden vooral gebruikt om gestolen of illegale goederen op te sporen. Van de 10 opsporingsonderzoeken waarin een PK is uitgevoerd gaat het daarbij 7 keer om een zaak waarin de politie op de hoogte is gekomen van het feit dat een persoon via internet gestolen of verboden waar aanbiedt. Het internet biedt, onder andere vanwege de anonimiteit, de lage kosten en het gemak waarmee grote groepen mensen kunnen worden bereikt, goede omstandigheden voor het kopen of verkopen van illegale en gestolen goederen, wat *online* dan ook veelvuldig zou voorkomen (Nieuwenhuis, 2007: 71).

Van de 23<sup>200</sup> Nederlandse zaken die in de periode 2000-2005 aan de CTC zijn voorgelegd ter toetsing van het IF-traject, gaat het 13 keer om een opsporingsonderzoek naar verdachten van drugsdelicten (tabel 6). Van de 7 zaken waarin een combinatie van delicten centraal staat, betreft het bovendien in 4 gevallen een combinatie van drugs- en (een) ander(e) delict(en). In tegenstelling tot de opsporingsonderzoeken waarin is besloten om SI en/of PK in te zetten (tabel 5), zien we hier geen enkele zaak die om vermogensdelicten draait. Dit is goed te begrijpen vanuit de zwaardere subsidiariteits- en proportionaliteitseis die voor IF geldt. 'Criminele organisatie' (deelnemen of leidinggeven aan) en 'witwassen' zijn in de bestudeerde dossiers van de 23 zaken respectievelijk 7 en 4 keer genoemd als delict, echter nooit als zelfstandig, enkel delict maar steeds in combinatie met een ander misdrijf, reden waarom we de zaken net als in tabel 5 bij het 'gronddelict' (vooral drugs) hebben ingedeeld. Dat 'criminele organisatie' vrij vaak wordt genoemd als ('secundair') delict hangt logischerwijs samen met de juridische omschrijving van deze undercoverbevoegdheid; bij IF moet het immers gaan om een groep van personen of een organisatie waarin misdrijven worden gepleegd of beraamd.<sup>201</sup>

200 In de periode 2000-2005 is feitelijk voor in totaal 24 Nederlandse opsporingsonderzoeken toestemming gevraagd voor de inzet van IF. Van deze Nederlandse opsporingsonderzoeken hebben we er echter 1 niet in ons onderzoek meegenomen (zie paragraaf 1.3.1).

201 In de periode 2000-2005 is in 7 rechtshulpverzoeken toestemming gevraagd voor de uitvoering van een IF-traject (tabel 3). In 4 van die zaken gaat het om drugsdelicten, 2 keer betreft het een combinatie (beide keren met drugs) en in 1 zaak gaat het om witwassen van criminele gelden (als zelfstandig delict). In 1 van de 7 zaken is naast het gronddelict ook nog het deelnemen/leidinggeven aan een criminele organisatie als delict opgenomen.



**Tabel 6 Nederlandse opsporingsonderzoeken waarin toestemming is gevraagd voor IF\*, naar delict, 2000-2005\*\***

Delict	Opsporingsonderzoeken waarin toestemming is gevraagd voor IF*
Drugs	13
Vuurwapens/explosieven	1
Terreur/gewelddadig activisme	1
Geweld	1
Combinatie/overig***	7
Totaal	23****

\* Infiltratie.

\*\* Jaar van aanmelding bij de CTC.

\*\*\* (Combinatie van) drugs, vuurwapens/explosieven, mensenhandel en/of zeden.

\*\*\*\* In de periode 2000-2005 is feitelijk voor in totaal 24 Nederlandse opsporingsonderzoeken toestemming gevraagd voor de inzet van IF. Van deze Nederlandse opsporingsonderzoeken hebben we er echter 1 niet in ons onderzoek meegenomen (zie paragraaf 1.3.1).

Bron: Openbaar Ministerie en politie/bewerking WODC

### Reden

Met welke reden besluiten opsporingsteams om een undercovertraject in te zetten? Is het altijd zo dat een undercovertraject als ultimum remedium wordt ingezet, dus omdat andere opsporingsmethoden falen, of komt het ook voor dat er een meer 'positieve' reden ten grondslag ligt aan het besluit om een undercoveroperatie uit te voeren, dat wil zeggen omdat zich een goede kans voordoet?

Tabel 7 toont de redenen die gelden voor de zaken die in 2004 bij het infiltratieteam zijn aangemeld en waarbij besloten is om SI en/of PK/PDV in te zetten. Deze redenen zijn achterhaald in telefonische gesprekken met de betreffende zaaksOvJ-en/of politiefunctionarissen.

In 19 van de 37 zaken is de gebleken (11 keer) of de verwachte *ontoereikendheid* (8 keer) *van andere opsporingsinstrumenten* de doorslaggevende reden om te beslissen een undercovertraject in te zetten. In 13 van deze 19 zaken hangt de ontoereikendheid van andere middelen vooral samen met de *verdachte(n)* die in het betreffende opsporingsonderzoek centraal staan. Het gaat dan bijvoorbeeld om een gesloten en/of professionele verdachtengroep, hetgeen blijkt uit reeds ingezette middelen als een telefoontap of observatie of uit een eerder onderzoek tegen dezelfde personen, maar het kan ook gaan om een verdachte die ontkent in een zaak waarbij er geen andere mogelijkheid wordt gezien om informatie te krijgen dan het inzetten van een undercoveragent die persoonlijk contact legt met de verdachte in kwestie. In de andere 6 zaken maakt de *context of omgeving* waarbinnen een misdrijf zich afspeelt dat de inzet van andere opsporingsinstrumenten niet goed mogelijk is of naar verwachting weinig op zal leveren. De fysieke aanwezigheid van een undercoveragent (die een bevel SI uitvoert) is hier naar het oordeel van de OvJ de enige mogelijkheid om informatie

te verzamelen, omdat bijvoorbeeld het inzetten van een observatieteam onmogelijk is in een horecagelegenheid, informatie over mensenhandel/zedendelicten die in die horecagelegenheden zouden plaatsvinden niet op andere wijze boven water kan komen dan door persoonlijke waarneming en/of omdat de identiteit van de verdachte onbekend is.

**Tabel 7 Nederlandse opsporingsonderzoeken waarin besloten is SI en/of PK/PDV\* in te zetten, naar reden inzet, 2004\*\***

Reden inzet	Opsporingsonderzoeken waarin besloten is SI en/of PK/PDV* in te zetten
Gebleken ontoereikendheid andere middelen	11
Verwachte ontoereikendheid andere middelen	8
Gezien omstandigheden was inzet goede kans om tot bewijs/aanhouding te komen	10
Ernst delict/gevaarzetting	3
Combinatie***	4
Onbekend	1
Totaal	37

\* Stelselmatig inwinnen van informatie en/of pseudo-koop/-dienstverlening.

\*\* Jaar van aanmelding bij het infiltratieteam.

\*\*\* Combinatie van gebleken/verwachte ontoereikendheid andere middelen enerzijds en kans of ernst delict anderzijds.

Bron: Openbaar Ministerie en politie/bewerking WODC

In 10 zaken is besloten een undercovertraject in te zetten omdat zich een goede mogelijkheid, een *kans*, voordoet om via een dergelijk instrument tot bewijsvergaring en/of aanhouding van de verdachte(n) te komen. In alle 10 zaken betreft het de voorgenomen inzet van PK/PDV en heeft de kans zich voorgedaan doordat het opsporingsteam kennis verkrijgt van door verdachten te koop aangeboden dan wel aan verdachte te leveren gestolen of illegale goederen. 7 keer gaat het daarbij zoals gezegd om op internet te koop aangeboden gestolen/illegale goederen, 2 keer verneemt het opsporingsteam via andere wijze dat de verdachte(n) dergelijke goederen wil(len) verkopen en 1 keer gaat het om de verkregen kennis dat een verdachte binnenkort drugs geleverd krijgt via een reguliere postbestelling. In de eerste 9 gevallen is 'het enige' wat moet gebeuren dat een undercoveragent in de hoedanigheid van een potentiële koper in contact komt met de aanbieder, hetgeen vooral bij de aanbiedingen via internet relatief eenvoudig is. Dat wil echter niet zeggen dat deze operaties uiteindelijk ook een gewenste uitkomst krijgen (zie paragraaf 5.3.5). In het laatste geval heeft een undercoveragent zich voorgedaan als postbesteller en het pakketje afgeleverd.<sup>202</sup>

202 Nieuwenhuis beschrijft een soortgelijke casus en stelt dat voor het via een postbestelling door een opsporingsambtenaar afleveren van drugs geen bevel PDV nodig is (Nieuwenhuis, 2007: 69-70). In het geval dat in onderhavig onderzoek is aangetroffen is er volgens de OvJ echter wel een bevel PDV afgegeven.

In 3 gevallen ligt de reden van de beslissing tot inzet van een undercovertraject in de *acute dreiging* van een mogelijk op handen zijnd misdrijf dan wel van een voortzetting van een reeds in gang gezette serie van misdrijven, waarbij, in dit geval, SI als enige of als beste middel wordt gezien om op korte termijn resultaat te boeken. Daarbij gaat het 2 keer om zaken waarin de politie informatie binnenkrijgt over zeer ernstige geweldpleging die op korte termijn tegen een persoon/personen gaat plaatsvinden (A32 en A21). In 1 zaak gaat het om een voortgaande serie brandstichtingen die in de lokale omgeving veel onrust veroorzaakt. In deze 3 zaken wordt besloten om SI in te zetten tegen de betreffende verdachte.

In 4 zaken ten slotte bestaat de reden waarom is besloten om een undercovertraject in te zetten uit een combinatie van gebleken/verwachte ontoereikendheid van andere middelen enerzijds en een goede kans om tot bewijs te komen (3 keer) of gevaarzetting (1 keer) anderzijds. In 2 van de 3 zaken waarin er tegelijkertijd sprake is van ontoereikendheid van andere middelen en een 'goede kans', doet zich een vrijwel identieke situatie voor. In beide zaken is er sprake van een criminele groepering die vrij gesloten is en moeilijk benaderbaar, waardoor andere opsporingsinstrumenten weinig kans (zullen) hebben. Eveneens in beide zaken is er echter één persoon die onderdeel uitmaakt van de groepering respectievelijk diensten eraan verleent die, omdat hij een buitenbeentje is respectievelijk omdat hij een veel minder door de wol geverfde crimineel is, verondersteld wordt veel beter benaderbaar te zijn en zo het opsporingsteam dus een 'kans' biedt om toch dichtbij de groepering te komen.

Ook voor de zaken waarin goedkeuring is gevraagd voor de inzet van IF hebben we informatie over de reden van de (voorgenomen) inzet van dat middel. Deze informatie is hoofdzakelijk afkomstig uit de CTC-dossiers en de eigenlijke opsporingsdossiers van de desbetreffende zaken. Uit tabel 8 blijkt dat van de 23 bestudeerde zaken waarin in de periode 2000-2005 bij de CTC toestemming is gevraagd voor IF, 17 keer de gebleken en 1 keer de verwachte *ontoereikendheid van andere opsporingsinstrumenten* de reden is geweest om dit middel in te willen zetten. Dit gebleken of verwachte falen van andere opsporingsinstrumenten hangt vooral samen met het opereren van de verdachten, dat zeer afgeschermd is doordat zij bijvoorbeeld voortdurend wisselen van auto's, crimineel-zakelijke afspraken vooral in persoon maken en versluierd taalgebruik hanteren. In 1 zaak heeft de ontoereikendheid van andere middelen betrekking op een specifiek onderdeel van de criminele activiteiten. Het gaat daarbij om een criminele groepering die verdacht wordt van grootschalige internationale drugshandel. Het opsporingsteam heeft wel zicht op de tak van de groepering die zich bezighoudt met de productie, maar niet op het deel dat de uitvoer regelt. Slechts in 1 opsporingsonderzoek is toestemming gevraagd voor de inzet van IF omdat zich een goede *kans* voordeed om via dit middel bewijs te verzamelen. Ten slotte is in 2 zaken IF aangevraagd

vanwege een combinatie van redenen, 1 keer is de reden onbekend en in 1 zaak is de reden niet bij andere categorieën onder te brengen en is deze bovendien zo specifiek dat door het beschrijven ervan wellicht bekend zou worden om welke zaak het gaat.

**Tabel 8 Nederlandse opsporingsonderzoeken waarin toestemming is gevraagd voor IF\*, naar reden inzet, 2000-2005\*\***

Reden inzet	Opsporingsonderzoeken waarin toestemming is gevraagd voor IF*
Gebleken ontoereikendheid andere middelen	17
Verwachte ontoereikendheid andere middelen	1
Gezien omstandigheden was inzet goede kans om tot bewijs/aanhouding te komen	1
Combinatie***	2
Onbekend/overig	2
Totaal	23****

\* Infiltratie.

\*\* Jaar van aanmelding bij de CTC.

\*\*\* Combinatie van gebleken/verwachte ontoereikendheid andere middelen en kans of ernst delict.

\*\*\*\* In de periode 2000-2005 is feitelijk voor in totaal 24 Nederlandse opsporingsonderzoeken toestemming gevraagd voor de inzet van IF. Van deze Nederlandse opsporingsonderzoeken hebben we er echter 1 niet in ons onderzoek meegenomen (zie paragraaf 1.3.1).

Bron: Openbaar Ministerie en politie/bewerking WODC

In vergelijking met de zaken waarin in 2004 is besloten tot inzet van SI en/of PK/PDV (tabel 7), valt op dat zowel de *verwachte* ontoereikendheid van andere opsporingsinstrumenten als de kans om bewijs te verzamelen/tot aanhouding te komen, weinig voorkomen als reden om voor IF te kiezen. Gezien de zwaardere subsidiariteitseis die voor de inzet van IF geldt – alternatieve opsporingsmogelijkheden moeten meer uitputtend gebruikt of onderzocht zijn – is dit niet verwonderlijk. Wat op het eerste gezicht wel verbazing kan wekken is dat de ernst van het delict/gevaarzetting bij IF niet als voornaamste reden is genoemd<sup>203</sup> terwijl dit bij SI en/of PK/PDV wel 3 keer het geval is. De delicten waarom het in de zaken waarin IF is aangevraagd gaat, zijn zeker ook ‘zeer ernstig’ te noemen en daarbij gaat het bovendien niet alleen om georganiseerde drugs- en wapencriminaliteit maar ook enkele keren om zeer ernstige gewelds- en zedendelicten. Wat echter wel voor in ieder geval 2 van de 3 zaken geldt waarbij het opsporingsteam vanwege de ernst van het delict/gevaarzetting besluit tot inzet van SI en/of PK/PDV en niet voor de IF-zaken, is echter dat er sprake is van een zeer concrete en acute dreiging, zoals in een zaak waarin er informatie is dat een bekende verdachte op zeer korte termijn op een bekend doelwit een aanslag zou plegen. Ook in enkele zaken waarin IF

203 Wel 1 keer in combinatie met de ontoereikendheid van andere middelen.

is aangevraagd is er sprake van een ernstige dreiging, maar die is wat minder acuut/concreet.

### *Doel*

Het doel waarmee wordt gekozen voor de inzet van SI en/of PK/PDV, is (vrijwel) altijd (ook) het direct of indirect verkrijgen van bewijs.

Bij (de voorgenomen inzet van) een PK is het in de onderzochte zaken doorgaans de bedoeling om via de aankoop van illegale of gestolen goederen (drugs, wapens, vuurwerk of gestolen voorwerpen) direct bewijs te verkrijgen voor het feit dat de verdachte in kwestie in de betreffende goederen handelt of die goederen bezit.<sup>204</sup>

Zelfstandige inzetten van SI (dus niet als voortraject van een PK of van IF) vinden zoals gezegd vaak plaats met als doel om, belastende dan wel ontlastende, informatie te verzamelen omtrent de betrokkenheid van een verdachte bij meestal een gewelds-, terreur- of zeden-/mensenhandeldelict. Een voorbeeld is een onderzoek naar een moord waarbij een undercoveragent moet uitvinden of een persoon die wordt verdacht van betrokkenheid bij dat delict ook inderdaad de dader is (A20). Een ander voorbeeld betreft een zaak waarin een undercoveragent bewijs moet verzamelen omtrent mensenhandelactiviteiten van een bepaalde verdachte en daarbij tevens dient vast te stellen of zich onder de slachtoffers ook minderjarigen bevinden (A29). In een kleiner deel van de zaken waarin besloten is om SI in te zetten gaat het om opsporingsonderzoeken naar drugshandel, valsemunterij, heling of corruptie. Overigens zijn er ook zaken waarin de inzet van SI in eerste instantie niet direct gericht is op het verzamelen van bewijs maar op het identificeren van de verdachte(n) of op het via het *subject*, dat wil zeggen de persoon waarmee de undercoveragent contact moet maken, in contact komen met de verdachte(n), waarna in tweede instantie alsnog bewijs tegen die verdachte verzameld moet worden.

Subdoelen van de voorgenomen inzet kunnen zijn: het verzamelen van sturingsinformatie, bijvoorbeeld met wie gaat een persoon om of wanneer vindt een drugstransport plaats; inbeslagname (van wapens of drugs);<sup>205</sup> en het voorkomen van gevaar, zoals het neutraliseren van de dreiging van een aanslag.

Ook voor zaken waarbij in de periode 2000-2005 bij de CTC toestemming is gevraagd voor de inzet van IF geldt dat bewijsverzameling altijd een, of hét, doel van de voorgenomen inzet is. In vergelijking met de zaken waarin besloten is SI en/of PK/PDV toe te passen, is de gehanteerde doelstelling bij de IF-zaken wel ruimer. Bij de laatstgenoemde zaken komt het

<sup>204</sup> Natuurlijk is een bewijs pas een 'bewijs' wanneer dit als zodanig door een rechter wordt geaccepteerd.

<sup>205</sup> In de praktijk zal het in zaken waarin het om drugs- of wapenhandel gaat altijd de bedoeling zijn om, ook als dit niet als expliciet doel wordt opgemerkt, bij aanhouding van verdachten ook drugs respectievelijk wapens in beslag te nemen.

verkrijgen van informatie namelijk vaker voor als subdoel. Het gaat dan vaak om het krijgen van inzicht in de activiteiten en/of werkwijze van een crimineel samenwerkingsverband, zoals de rolverdeling of de omvang van de criminele activiteiten en/of het identificeren van verdachten. Bij 1 zaak bestaat het doel van de voorgenomen inzet naast bewijsvergaring uit het verkrijgen van een algemeen inzicht in de criminaliteit van een bepaalde etnische groepering die op dat moment ‘in opkomst’ is en waarmee de politie dan nog vrij onbekend is, zowel wat betreft de etnische groepering zelf als de soort van criminaliteit die deze groepering pleegt. Overigens komen inzetten van undercovertrajecten met een zuiver informatief doel in de door ons onderzochte zaken niet voor. Dergelijke inzetten zouden ook in strijd zijn met artikel 132a Sv, dat voorschrijft dat opsporing gericht moet zijn op het nemen van strafvorderlijke beslissingen (zie ook Buruma, 2001: 21, 73).

De ruimere doelstelling waarmee in het algemeen voor IF wordt gekozen heeft als achtergrond dat er bij dit middel per definitie sprake is van een groepering of organisatie waarbinnen criminele activiteiten worden gepleegd of beraamd, terwijl de inzet van SI en/of PK/PDV ook kan plaatsvinden, hetgeen in het door ons onderzochte jaar ook vaak is voorgekomen, bij verdachten die alleen of buiten een groepering of organisatie opereren.<sup>206</sup>

### *Moment*

Of een opsporingsinstrument vroeg of laat in een onderzoek wordt ingezet, is niet makkelijk eenduidig vast te stellen. De datum waarop is begonnen met de inzet van een middel, waarover we overigens alleen exacte informatie hebben voor de zaken waarin IF is aangevraagd, zegt op zichzelf genomen zeker niet alles. Zo kan een undercovertraject bijvoorbeeld weliswaar ‘pas’ zijn ingezet een halfjaar nadat een opsporingsonderzoek formeel van start is gegaan, maar als in de voorafgaande zes maanden in het onderzoek alleen voorbereidende activiteiten hebben plaatsgevonden, kan er toch sprake zijn van een ‘vroeg’ inzet. Behalve de data waarop het opsporingsonderzoek en het undercovertraject zijn gestart, is dus zeker ook meer inhoudelijke informatie, vooral over de intensiteit van het reeds uitgevoerde onderzoek, van belang.

Met betrekking tot de opsporingsonderzoeken waarin in 2004 contact is opgenomen met een infiltratieteam en waarin is besloten om SI en/of PK/PDV in te zetten, is de zaaksOvJ of een politieambtenaar gevraagd op welk moment is gekozen voor de inzet van het undercovertraject en of op dat moment al veel andere opsporingsinstrumenten waren ingezet. Voor

<sup>206</sup> Omdat rechtshulpverzoeken per definitie buitenlandse opsporingsonderzoeken zijn en we geen contact hebben gehad met de betreffende buitenlandse onderzoekers, hebben we zoals eerder aangegeven veel minder zicht op de overwegingen die ten grondslag liggen aan de voorgenomen inzet van undercovertrajecten in die zaken. Wel weten we voor de 7 rechtshulpverzoeken waarin IF is aangevraagd dat ook daar het verzamelen van bewijs het/een doel is waarmee is gekozen voor dit instrument.

3 van de 37 zaken hebben we hierover geen informatie kunnen krijgen. De overige 34 zaken kunnen grofweg in drie categorieën worden ingedeeld. Voor 15 zaken geldt dat de inzet van SI en/of PK/PDV heel vroeg in het opsporingsonderzoek heeft plaatsgevonden,<sup>207</sup> hetgeen wil zeggen dat op het moment van inzet er nog geen of bijna geen andere opsporingsinstrumenten zijn ingezet. In 2 zaken is pas laat, na de inzet van veel andere opsporingsinstrumenten, gekozen voor het gebruik van een undercovertraject. 17 zaken vallen in een tussencategorie.

Niet onverwachts blijkt er een samenhang te zijn tussen het moment en de reden van inzet. In de zaken waarin is gekozen voor SI en/of PK/PDV omdat zich een goede kans voordeed (zie tabel 7), vindt de inzet in het merendeel van de zaken, 7 van de 10, heel vroeg plaats (2 zaken vallen wat betreft moment van inzet in de tussencategorie en 1 keer ontbreekt informatie over moment van inzet). Hieronder vallen onder andere zaken waarbij voor PK wordt gekozen nadat op internet gestolen/illegale goederen te koop worden aangeboden. In deze zaken is de inzet van PK vaak de eerste en tevens de belangrijkste of de enige concrete opsporingshandeling die wordt ondernomen. Het merendeel van de 11 zaken waarin vanwege gebleken ontoereikendheid voor SI en/of PK/PDV is gekozen (zie tabel 3), valt daarentegen in de tussencategorie of in de categorie van zaken waarin het undercovertraject (heel) laat is ingezet.

Met betrekking tot de zaken waarin in de periode 2000-2005 bij de CTC toestemming is gevraagd om IF in te zetten, hebben we in de dossiers kunnen nagaan op welk moment in het opsporingsonderzoek is gekozen voor IF en/of hebben we hierover de zaaksOvJ en/of betrokken politiefunctionaris bevroegd. In vergelijking met de zaken waarin is besloten SI en/of PK in te zetten, heeft in de 23 bestudeerde zaken waarin is gekozen voor IF deze keuze, althans de aanvraag van IF bij de CTC, veel later plaats. Bij de IF-zaken komt het ook geen enkele keer voor dat IF wordt aangevraagd terwijl er nog geen andere opsporingsinstrumenten zijn ingezet.

Voor de 14 zaken waarin de aanvraag van IF is goedgekeurd en waarin IF ook echt is ingezet, beschikken we over de datum waarop het opsporingsonderzoek is gestart en over de datum waarop het IF-traject van start is gegaan. De lengte van de periode tussen het moment waarop het opsporingsonderzoek start en het moment waarop wordt begonnen met het IF-traject, is gemiddeld 9 maanden en varieert van 1 maand tot 31 maanden. In een deel van deze zaken is voor de aanvraag van IF bij de CTC al een andere undercoverbevoegdheid ingezet. Bekijken we de periode tussen de start van het opsporingsonderzoek en de inzet van het eerste undercovertraject in de 14 zaken, dan komt het gemiddelde uit op 6 maanden.

<sup>207</sup> Overigens is in 1 van deze zaken de verdachte wel onderwerp geweest van eerdere, bedrijfsinterne onderzoeken, die echter geen resultaat hebben opgeleverd.

den, met een maximum- en minimumduur van respectievelijk minder dan 1 maand en 13 maanden.

Verschillende respondenten benadrukken dat het belangrijk is dat in een opsporingsonderzoek, vooral vanwege de soms lange voorbereiding (zie paragraaf 4.4.1) die met een undercovertraject gepaard kan gaan, tijdig contact wordt opgenomen met het infiltratieteam. Aangezien de dekmantel van een undercoveragent vaak opgebouwd moet worden, hetgeen soms maanden in beslag kan nemen, en een undercoveragent dus meestal niet direct bij de start van een traject contact kan maken met het subject en het bovendien onzeker is óf en hoe snel de undercoveragent erin zal slagen contact te leggen en het contact uit te bouwen in de gewenste richting, zou het streven moeten zijn om in een zo vroeg mogelijk stadium samen met het infiltratieteam te overwegen of een undercovertraject toepasbaar en kansrijk is. Sommigen pleiten ervoor dat het infiltratieteam al bij de projectvoorbereiding van een opsporingsonderzoek ‘meedenkt’. Wanneer het opsporingsteam pas contact opneemt met het infiltratieteam als het opsporingsonderzoek al lange tijd loopt, bestaat het risico dat het moment waarop een undercoveragent concreet inzetbaar zou is en het moment waarop het undercovertraject vervolgens concrete resultaten op kan leveren, te laat komt gezien bijvoorbeeld de geplande maximumtermijn die het opsporingsonderzoek in beslag mag nemen.

Volgens geïnterviewde teamchefs van de infiltratieteams worden de teams de laatste jaren eerder benaderd door opsporingsteams dan voorheen en wordt in een vroeger stadium van het opsporingsonderzoek nagedacht over de mogelijkheden die een undercovertraject, en dan vooral SI en/of PK, zou kunnen bieden. Toch zou het nog steeds voorkomen dat een infiltratieteam pas wordt benaderd op het moment dat het opsporingsteam ‘het echt niet meer weet’ – vaak een té laat moment om nog succesvol een undercovertraject te kunnen inzetten.

#### *Kennis van en houding ten opzichte van undercovertrajecten als opsporingsinstrument*

Óf een OvJ/opsporingsteam overweegt om tot inzet van een undercovertraject over te gaan, maar ook het moment waarop dat gebeurt, is onder andere afhankelijk van hun bekendheid met dit type opsporingsinstrumenten en hun interpretatie van het wettelijk kader, of zoals een OvJ het formuleert: het is een ‘kwestie (...) van durven en kennen’.

Voor het bereiken van de doelen die met een opsporingsonderzoek worden beoogd, kunnen in beginsel verschillende opsporingsinstrumenten worden gebruikt. Natuurlijk zijn niet alle politiefunctionarissen en OvJ'en even bekend met alle verschillende instrumenten en de specifieke (on)mogelijkheden van die instrumenten. Volgens sommige respondenten komen opsporingsteams er niet toe om undercovertrajecten, en dan met name IF, in te zetten vanwege onbekendheid met het middel, een onbe-



kendheid die op zijn beurt weer mede wordt veroorzaakt juist doordat het middel weinig wordt gebruikt; gezien het kleine aantal zaken waarin SI en/of PK/PDV en zeker IF wordt ingezet (zie tabel 1 en 3), kan het niet anders dan dat een groot deel van de OvJ'en geen of heel weinig ervaring heeft met het middel.

Naast de kennis van en ervaring met undercovertrajecten, kan ook de houding ten opzichte van dit type opsporingsinstrument afremmend werken op het gebruik ervan. Het gaat dan enerzijds om de interpretatie van het wettelijk kader en/of de ingrijpendheid van een undercovertraject. Een aantal respondenten is van mening dat er binnen het OM en/of de politie een te grote terughoudendheid bestaat ten aanzien van de inzet van undercovertrajecten in het algemeen en/of IF in het bijzonder; actoren zouden 'te voorzichtig zijn' en de ingrijpendheid van deze bevoegdheden te zwaar opvatten, waardoor de mogelijkheden die undercovertrajecten en het wettelijk kader bieden te weinig worden benut. Anderzijds zouden OvJ'en soms wat 'bevreesd' zijn dat ze over undercovertrajecten/-agenten minder controle hebben dan over andere opsporingsinstrumenten.

#### *Recapitulatie*

*Delicten waarbij undercovertrajecten worden ingezet en doel van inzet.* SI is in de onderzochte zaken enerzijds ingezet als zelfstandige bevoegdheid met als doel belastende of ontlastende informatie te verzamelen over betrokkenheid bij vooral (maar niet alleen) gewelds-, terreur- of zeden-/mensenhandeldelicten. Anderzijds is SI toegepast als voortraject bij PK/PDV of IF. Een PK/PDV wordt vooral gebruikt om direct bewijs te verzamelen voor de handel in/het bezit van verboden of gestolen goederen of stoffen. Verschillende keren gaat het daarbij om goederen die via internet zijn aangeboden. Ook bij IF is het verzamelen van bewijs een belangrijk doel maar daarnaast geldt bij IF-trajecten vaak als (sub)doel het verkrijgen van inzicht in de samenstelling, werkwijze en/of activiteiten van een crimineel samenwerkingsverband. Vaak gaat het daarbij om drugs- of wapenhandel.

*Reden en moment van inzet.* SI en combinaties van SI en PK/PDV worden toegepast met name omdat andere ingezette middelen *hebben* gefaald of omdat de verwachting bestaat dat nog niet ingezette middelen *zullen* falen. Bij zelfstandige inzetten van PK/PDV daarentegen is in alle 10 zaken waarin is besloten tot inzet van dit middel, de reden van inzet dat gezien de omstandigheden van de zaak het gebruik van een undercovertraject vooral werd gezien als een goede kans. SI en/of PK/PDV worden in vergelijking met IF vrij vroeg in het opsporingsonderzoek ingezet. Vooral inzet van PK/PDV vindt relatief vroeg plaats en vaak zonder dat eerst andere middelen zijn ingezet. De inzet van IF gebeurt vooral omdat andere reeds ingezette middelen hebben gefaald als gevolg van het afscherpende gedrag van verdachten. De inzet vindt bovendien in het algemeen vaak plaats op een moment dat het opsporingsonderzoek al enigszins is gevorderd.

Omdat undercovertrajecten een zekere voorbereiding vergen en het verloop van undercovertrajecten vaak onzeker is, is het van belang dat opsporingsteams tijdig contact opnemen met het infiltratieteam en dus niet op een moment dat het opsporingsonderzoek al heel lang loopt. Veel OvJ'en hebben weinig ervaring met het middel en soms bestaat er een zekere terughoudendheid ten aanzien van dit opsporingsinstrument, wat belemmerend kan werken om in een opsporingsonderzoek de inzet van een undercovertraject te overwegen en om tijdig contact op te nemen met het infiltratieteam.

#### **4.4 De voorbereiding en start van undercovertrajecten**

##### *4.4.1 De voorbereiding*

Het uitvoeren van een undercovertraject vergt de nodige voorbereiding. Een gedegen voorbereiding is vooral van belang omdat het 'sociale karakter' van een undercovertraject, waarmee we doelen op het feit dat een undercovertraject per definitie bestaat uit een face-to-face interactie tussen de undercoveragent(en) en één of meerdere personen (de subjecten en hun omgeving), maakt dat de uitvoering een complexere en meer onzekere aangelegenheid is dan de toepassing van opsporingsinstrumenten die bijvoorbeeld vooral een technisch karakter hebben, zoals het tappen van een telefoonlijn.

##### *Inhoudelijke keuzes*

Bij de voorbereiding hebben zowel het inhurend politieonderdeel, de OvJ als het infiltratieteam een rol. Daarbij gaat de OvJ, als leider van het opsporingsteam, vooral over het *wat* en het *waarom* en het infiltratieteam over het *hoe*, hoewel OvJ en politie hier wel over meedenken. Het *wat* slaat op de soort undercoverbevoegdheden die worden ingezet en op de verdachte(n) tegen wie dat gebeurt, bijvoorbeeld SI tegen verdachte X, en het *waarom* op het doel dat daarmee moet worden behaald, bijvoorbeeld het verzamelen van informatie die de verdenkingen tegen X van betrokkenheid bij de doodslag/moord op slachtoffer Y bevestigen (of ontkrachten). Het *hoe* betreft de vraag hoe de undercoveroperatie, gezien de omstandigheden waaronder en de personen 'waarop' gewerkt moet worden, het best ingevuld kan worden om de gestelde doelen te bereiken. Deze hoofdvraag valt weer uiteen in verschillende deelvragen die beantwoord moeten worden. De hoeveelheid deelvragen – het aantal keuzes dat gemaakt moet worden – hangt af van de complexiteit van een traject. Wanneer het gaat om het verrichten van een PK van op internet aangeboden gestolen goederen, hoeven er in beginsel minder keuzes gemaakt te worden dan bij meer complexe, langduriger zaken, zoals een onderzoek naar een criminele organisatie die zich bezighoudt met internationale

drugshandel waarbij de undercoveragent contact moet maken met leden van de organisatie, informatie moet verzamelen over de werkwijze van deze organisatie en het contact zo moet weten uit te bouwen dat uiteindelijk een PK van een grote partij drugs kan worden uitgevoerd waarmee direct bewijs tegen de hoofdverdachten wordt verkregen. In de eerstgenoemde zaak liggen het *subject* waarmee (degene die de spullen aanbiedt), de *plaats* waar (de website waarop de goederen te koop worden aangeboden) en de *wijze waarop* contact gemaakt moet worden (via een reactie op de advertentie) grotendeels al vast. In het onderzoek naar de criminele organisatie moeten op deze drie onderdelen echter keuzes worden gemaakt, bijvoorbeeld: de keus tussen proberen direct contact te maken met de hoofdverdachte zelf of juist eerst met iemand uit zijn omgeving; vervolgens de keuze tussen contact leggen in café Z waar de betreffende persoon vaak komt of juist het contact zoeken in een ander onderdeel van zijn sociale leven; en dan de keus van de dekmantel waaronder (*cover*) en de wijze waarop (hoe vindt het eerste contact plaats) de undercoveragent het subject gaat benaderen. Bij het maken van die keuzes gaat het erom te komen tot een plan, een scenario, dat, binnen randvoorwaarden als de veiligheid van de undercoveragent en de beschikbare hoeveelheid tijd en geld, leidt tot een goede eerste 'ingang' bij het subject en tot een goed verder verloop van het traject. Logischerwijs is het vooral bij bijvoorbeeld criminele samenwerkingsverbanden die heel gesloten zijn, een opgave om een adequaat plan op te stellen. Zo wordt in twee zaken waarin sprake is van een gesloten, moeilijk benaderbare criminele organisatie waartegen andere opsporingsinstrumenten weinig kans (zullen) hebben, toch een ingang gevonden, althans in het plan. In beide zaken is er één persoon binnen het criminele samenwerkingsverband die, respectievelijk omdat hij een 'buitenbeentje' is dan wel omdat hij een veel minder door de wol geverfde crimineel is, verondersteld wordt relatief goed benaderbaar te zijn en zo het opsporingsteam dus een 'kans' biedt om toch dichtbij de groepering te komen.

Behalve keuzes ten aanzien van het subject, de plaats waar contact gemaakt gaat worden en de wijze waarop, moeten er ook keuzes gemaakt worden betreffende de in te zetten undercoveragent(en). Niet iedere undercoveragent zal even geschikt zijn om in een bepaald traject in te zetten. Daarbij zijn zowel kenmerken als leeftijd, geslacht, herkomst en/of persoonlijke of psychologische eigenschappen van belang als ook bepaalde vaardigheden en kwalificaties, zoals het zich kunnen bewegen in bepaalde sociale milieus of het beheersen van specifieke kennis of kunde. In sommige gevallen worden undercoveragenten gekoppeld aan subjecten via door een gedragsdeskundige opgestelde profielen.

Het infiltratieteam maakt zoals gezegd doorgaans de genoemde, trajectinhoudelijke keuzes (het *hoe*), hoewel de OvJ verantwoordelijk is voor het opsporingsonderzoek, en dus ook voor het undercovertraject. Gezien de specifieke deskundigheid van de infiltratieteams hebben geïnterviewde

respondenten ook begrip voor deze taakverdeling. Wel merken een paar respondenten van het OM en de politie op dat het infiltratieteam in hun ogen soms te voorzichtig te werk gaat, waardoor het, vanuit het perspectief van het opsporingsteam, te lang duurt voordat de uiteindelijke doelen van een undercovertraject in zicht komen.

Bij het maken van deze inhoudelijke keuzes door het infiltratieteam speelt informatie over de subjecten een essentiële rol, en dan niet alleen zakelijke informatie over bijvoorbeeld de werkwijze van een criminele organisatie, maar ook meer persoonlijke informatie over de subjecten zelf. Om te bepalen welke cover gebruikt moet worden en hoe een subject benaderd moet worden, dient het infiltratieteam dat subject immers in bepaalde mate te kennen. Daarbij gaat het om vragen als: wat voor soort persoon is het en wat zijn de dagelijkse bezigheden van het subject? Deze meer sociale, persoonlijke informatie is belangrijk bij de voorbereiding, zodat het infiltratieteam zich goed kan voorbereiden en een adequate benaderingswijze kan kiezen, maar zeker ook tijdens de loop van een undercovertraject, om de undercoveragent de mogelijkheid te geven zijn activiteiten optimaal af te stemmen op de persoonlijke omstandigheden en kenmerken van het subject. Voor het verkrijgen van de informatie is het infiltratieteam afhankelijk van het opsporingsteam; het opsporingsteam kent immers het subject, het infiltratieteam (nog) niet. Als het infiltratieteam uiteindelijk niet over voldoende informatie op dat terrein beschikt, zal vaak besloten worden om van inzet van het undercovertraject af te zien.

Het opsporingsteam moet dus de informatie aanleveren waarmee het infiltratieteam zich een beeld kan vormen van het subject. Bij het verzamelen van de gewenste informatie kunnen opsporingsinstrumenten als de telefoontap en observatie, die zeker bij grotere opsporingsonderzoeken vaak worden ingezet, van groot belang zijn. Bij het benutten van die opsporingsinstrumenten voor de voorbereiding of ondersteuning van een undercovertraject, speelt het volgende 'probleem'. De soort informatie die van belang is voor het infiltratieteam, is doorgaans veel minder relevant voor het overige deel van een opsporingsonderzoek. Leden van een opsporingsteam die bijvoorbeeld informatie uit de telefoontaps of observaties moeten verwerken, richten zich doorgaans namelijk vooral op strafrechtelijk relevante, dat wil zeggen meer delictgerelateerde, informatie. Vooral wanneer de betreffende leden van het opsporingsteam niet op de hoogte zijn van het feit dat er een undercovertraject in voorbereiding of uitvoering is, bestaat daarom de kans dat persoonlijke en sociale informatie, die juist waardevol is voor het infiltratieteam, onopgemerkt blijft. Hiermee dient zich een dilemma aan: wie moeten er van het undercovertraject op de hoogte worden gebracht? Het vergroten van de kring van geïnformeerden heeft als voordeel dat er waarschijnlijk meer relevante gegevens worden aangeleverd, maar het nadeel is dat iedere extra persoon die weet dat een undercovertraject wordt voorbereid of uitgevoerd, het risico op

ontdekking door de tegenpartij vergroot. Een teamleider van een infiltratieteam zegt hierover het volgende.

'Je moet de afweging maken: wie stel je op de hoogte van het feit dat we gaan infiltreren? Als je die groep klein houdt, is dat goed voor de veiligheid maar beperk je jezelf in informatie die je nodig kunt hebben. Voor het uc-traject haal je andere info uit taps dan voor bewijs benodigd zou zijn. Voor een undercovertraject is het heel relevant dat je persoonlijke, sociale informatie kan leveren. (...) Als je dat weet kan je dat mooi gebruiken in je benadering van die persoon. Als mensen die de taps uitluisteren niet weten dat er een undercovertraject loopt, halen ze dit soort informatie er niet uit, want strafrechtelijk/voor het tactische opsporingsonderzoek is het natuurlijk niet relevant. Als je de groep groot maakt, is dat goed voor de informatie die je in potentie kan krijgen maar slecht voor de veiligheid.'

Mede op basis van de informatie over de persoon en de bezigheden van het subject, maakt het infiltratieteam – voor kortdurende, relatief eenvoudige operaties gebeurt dat niet altijd – een plan voor het undercovertraject. Undercovertrajecten bevatten vaak een voorbereidende fase. Tijdens die fase wordt de dekmantel opgebouwd. Vooral wanneer er niet een gebruiksklare *cover* (dekmantel) ingezet kan worden, kan dat maanden in beslag nemen. Zoals gezegd is het mede daarom van belang dat het infiltratieteam zo vroeg mogelijk door een opsporingsteam bij een zaak wordt betrokken zodat het tijdig met de voorbereiding kan beginnen.

#### *Tijd en geld*

Bij het vormgeven aan het undercovertraject spelen behalve inhoudelijke overwegingen natuurlijk ook bepaalde randvoorwaarden een rol, waarbij het naast de veiligheid van in te zetten undercoveragenten vooral gaat om de hoeveelheid tijd en geld die het traject mag kosten. Het tijdpad van het undercovertraject moet passen binnen het tijdpad dat voor het opsporingsonderzoek als geheel geldt. Behalve dat het onder andere vanwege de benodigde voorbereiding van belang is tijdig contact op te nemen met het infiltratieteam, wordt er in de afgenomen interviews meerdere malen op gewezen dat, wil een undercovertraject succesvol ingezet kunnen worden, er voor het traject zelf voldoende doorlooptijd beschikbaar moet zijn. Respondenten stellen dat de tijdsperiode die een opsporingsonderzoek in beslag mag nemen in de afgelopen jaren korter is geworden als gevolg van een op 'output' gerichte aansturing; er wordt strakker op gelet of onderzoeken niet te lang (gaan) duren en of er binnen een bepaalde termijn concrete resultaten te verwachten zijn (zie ook paragraaf 4.5.4). Hierdoor zouden zeker meer langdurige undercovertrajecten minder snel ingezet kunnen worden.

Ook aan undercovertrajecten zijn financiële kosten verbonden. De operationele kosten van een undercovertraject – waarvan de hoogte afhankelijk is van de afwegingen die worden gemaakt met betrekking tot inhoud en duur van het traject – worden gedragen door de opdrachtgever, dus het politieonderdeel of de bijzondere opsporingsdienst die om de diensten van het infiltratieteam heeft gevraagd. De opdrachtgever moet vooraf zijn goedkeuring geven aan de begrote kosten.

#### 4.4.2 *De daadwerkelijke start*

Eerder zagen we dat in 2004 in (naar schatting) 89 zaken op enig moment is overwogen en in 37 zaken ook is besloten om een om SI en/of PK/PDV in te zetten. Verder is in de periode 2000-2005 in 16 zaken bij het College van PG's toestemming gevraagd en gekregen voor het inzetten van een IF-traject (zie paragraaf 4.3.1). Een deel van deze voorgenomen undercovertrajecten is uiteindelijk nooit van start gegaan.

In tabel 9 is weergegeven het aantal undercovertrajecten van SI en/of PK/PDV, in zaken die in 2004 bij het infiltratieteam zijn aangemeld, dat ook daadwerkelijk is gestart. Tevens toont de tabel, voor de gestarte trajecten, het soort traject.

**Tabel 9** Nederlandse opsporingsonderzoeken waarin besloten is SI en/of PK/PDV\* in te zetten, naar daadwerkelijke start traject en naar soort traject, 2004\*\*

	Aantal
Opsporingsonderzoeken waarin besloten is SI en/of PK/PDV* in te zetten	37
Opsporingsonderzoeken waarin SI en/of PK/PDV* ook is gestart	34
Naar soort traject	
SI	19
PK/PDV	10
SI&PK/PDV	5

\* Stelselmatig inwinnen van informatie en/of pseudo-koop/-dienstverlening.

\*\* Jaar van aanmelding bij het infiltratieteam.

Bron: Openbaar Ministerie en politie/bewerking WODC

In 3 zaken die in 2004 bij het infiltratieteam zijn aangemeld en waarin is besloten SI en/of PK/PDV in te zetten, is het infiltratieteam uiteindelijk niet begonnen met de feitelijke uitvoering van dat traject. Voor 2 zaken geldt dat door de inzet van andere opsporingsinstrumenten of door de activiteiten van een ander opsporingsteam het gebruik van het undercovertraject niet meer nodig en/of mogelijk is. In de ene zaak is besloten tot het verrichten van een PK bij een verdachte van vuurwapenhandel, maar voordat het infiltratieteam het traject kan starten wordt uit observaties en telefoontaps de vindplaats van de wapens bekend zodat

overgegaan wordt tot inbeslagname en aanhouding. In een andere zaak wordt besloten tot inzet van PK om een groep verdachten op te sporen die bepaalde goederen op internet aanbiedt en potentiële kopers vervolgens oplicht. Hier blijkt nog voordat het infiltratieteam van start gaat dat de verdachten vanwege dezelfde delicten ook in een buitenland onderwerp van bepaalde opsporingsactiviteiten zijn, hetgeen ook resulteert in hun aanhouding. In de 3<sup>e</sup> zaak wordt uiteindelijk niet gestart met het traject omdat de veiligheid ervan in gevaar is gebracht. Het gaat hier om een voorgenomen PK bij van drugshandel verdachte personen. Het infiltratieteam besluit hier het traject niet te starten omdat blijkt dat er binnen de politie te grote bekendheid is gegeven aan de op handen zijnde actie, waardoor het risico bestaat dat uiteindelijk ook de verdachten van de operatie op de hoogte raken. Ook het betreffende opsporingsonderzoek zelf wordt beëindigd.

Van de 34 zaken waarin het undercovertraject wel is gestart, gaat het 19 keer om de inzet van SI, 10 keer om de inzet van PK/PDV en in 5 zaken is een combinatie van beide gebruikt. Trajecten zijn alleen bij de combinatie SI&PK/PDV ingedeeld als ook echt daadwerkelijk een bevel PK is gegeven.<sup>208</sup> Trajecten die starten met SI en waarbij het alleen de *bedoe-ling* is geweest om, wanneer het SI-traject zich in de gewenste richting ontwikkelt, in een later stadium ook PK in te zetten, maar waarbij het undercovertraject nooit in dat stadium is beland, zijn bij SI ingedeeld. Een andere kanttekening is dat het feit dat er een bevel is gegeven om een PK/PDV uit te voeren, niet betekent dat de koop of dienstverlening ook echt heeft plaatsgevonden; een deel van deze ‘transacties’ komt namelijk nooit tot stand (zie tabel 13). Voor alle 15 zaken die in tabel 9 bij (SI&)PK/PDV zijn ingedeeld geldt echter wel dat de undercoveragent(en) in elk geval concreet heeft (hebben) geprobeerd om die transactie ook daadwerkelijk uit te voeren.

**Tabel 10 Nederlandse opsporingsonderzoeken waarin door het College van PG's toestemming is gegeven voor IF\* en zaken waarin IF\* ook is gestart, 2000-2005\*\***

	Aantal***
Opsporingsonderzoeken waarin toestemming is gegeven voor IF*	16
Opsporingsonderzoeken waarin IF* ook is gestart	14

\* Infiltratie.

\*\* Jaar van aanmelding bij de CTC.

\*\*\* In ons onderzoek hebben we 1 Nederlands opsporingsonderzoek waarin toestemming is gevraagd en gekregen voor een IF-traject en waarin dat traject ook is uitgevoerd, niet meegenomen. In werkelijkheid gaat het dus niet om respectievelijk 16 en 14 Nederlandse opsporingsonderzoeken, maar om 17 en 15 (zie paragraaf 1.3.1).

Bron: Openbaar Ministerie en politie/bewerking WODC

208 Althans wanneer concreet is besloten tot een PK.

Van de 16 bestudeerde zaken waarin, in de periode 2000-2005, door het College van PG's toestemming is gegeven voor het inzetten van IF, is in 2 gevallen (B55 en B45) geen uitvoering gegeven aan het traject (tabel 10). In beide gevallen gaat het om een onderzoek naar verdachten van productie van/handel in synthetische drugs en eveneens voor beide zaken geldt dat ingezette overige opsporingsinstrumenten, zoals observatie en telefoontaps, nog voordat begonnen wordt met het IF-traject leiden tot een zodanige hoeveelheid belastende informatie dat tot aanhouding van de verdachten wordt overgegaan. In 1 van de 2 zaken is op dat moment overigens al wel SI ingezet.

In de 14 bestudeerde zaken waarin het IF-traject ook is gestart, is doorgaans ook gebruikgemaakt van SI en/of PK/PDV. Voor 13 IF-trajecten geldt dat het bij de start van het traject tenminste de bedoeling is om uiteindelijk tot een PK/PDV<sup>209</sup> te komen en in het merendeel van die zaken zijn daartoe ook concrete stappen ondernomen, wat bijvoorbeeld wil zeggen dat afspraken zijn gemaakt met de betreffende verdachten over de koop van drugs.<sup>210</sup> Ook hier geldt overigens dat dergelijke plannen regelmatig niet tot uitvoering kunnen worden gebracht (zie uitleg bij tabel 14).

In 7 zaken is het IF-traject (daarnaast) gecombineerd met SI. Daarvan wordt in 6 gevallen de SI ingezet voorafgaande aan het IF-traject. Op het moment dat in deze zaken SI wordt ingezet, bestaan er nog niet zodanige contacten met de subjecten, en zullen die er naar verwachting ook (voorlopig) niet zijn, dat al sprake is van IF. Wanneer deze contacten zich vervolgens zo ontwikkelen dat er wel sprake van is (of van zal zijn) dat de undercoveragent *deelneemt of medewerking verleent aan een georganiseerd verband of groep van personen waarbinnen vermoedelijk misdrijven worden beraamd of gepleegd*, wordt het undercovertraject omgezet in IF. In de 7<sup>e</sup> zaak wordt SI ingezet binnen een IF-traject, dus nadat de IF al is gestart, en bovendien gericht op dezelfde subjecten als waarop de IF zich richt.<sup>211</sup>

#### 4.5 De uitvoering van undercovertrajecten

In deze paragraaf komen achtereenvolgens aan de orde: het leggen van het eerste contact met het subject; kenmerken van de contacten tussen de undercoveragent en het subject; de wisselwerking tussen het undercovertraject en andere opsporingsinstrumenten; en de aansturing van undercovertrajecten.

209 Eén keer gaat het om een voorgenomen pseudo-verkoop.

210 Wanneer een bevel IF is gegeven, is voor de uitvoering van een PK/PDV geen apart bevel vereist mits de PK/PDV in het bevel IF is vermeld. Wanneer de PK/PDV plaatsvindt alvorens een bevel IF wordt gegeven, is natuurlijk wel een apart bevel nodig.

211 Dit wekt enigszins verbazing want voor het stelselmatig inwinnen van informatie over een persoon is geen apart bevel nodig als ten opzichte van diezelfde persoon al een bevel IF is uitgevaardigd.



#### 4.5.1 Contact leggen met het subject

Zoals gezegd is het *subject* niet altijd dezelfde persoon als de (hoofd) *verdachte(n)* waartegen het opsporingsonderzoek is gericht. Het subject is degene waarmee de undercoveragent in eerste instantie contact moet zien te maken. Wanneer het subject een andere persoon is dan de verdachte, is het doorgaans de bedoeling om via het subject met de verdachte in contact te komen of om via het subject informatie over de verdachte te verkrijgen.<sup>212</sup> Tabellen 11 en 12 tonen of het in de onderzochte zaken wel of niet is gelukt om contact te leggen met het subject. Daarbij laten we buiten beschouwing of de undercoveragent er eventueel ook in is geslaagd om met de eigenlijke verdachte in contact te komen (op het bereiken van dergelijke en andere, verder gelegen doelen gaan we in paragraaf 5.3 in).

**Tabel 11 Nederlandse opsporingsonderzoeken waarin SI en/of PK/PDV\* daadwerkelijk is gestart en waarin contact is gelegd met het subject, 2004\*\***

	Aantal
Opsporingsonderzoeken waarin SI en/of PK/PDV* ook is gestart	34
Opsporingsonderzoeken waarin contact is gelegd met het subject	31

\* Stelselmatig inwinnen van informatie en/of pseudo-koop/-dienstverlening.

\*\* Jaar van aanmelding bij het infiltratieteam.

Bron: Openbaar Ministerie en politie/bewerking WODC

In tabel 11 is voor de 34 zaken die in 2004 bij een infiltratieteam zijn aangemeld en waarin is besloten een undercovertraject in te zetten dat vervolgens ook echt van start is gegaan, weergegeven hoe vaak het de undercoveragent is gelukt contact te leggen met het subject. In 31 gevallen is de undercoveragent daarin geslaagd. In 3 ingezette undercovertrajecten – alle 3 de trajecten betroffen SI – is het dus niet gelukt om contact te maken met het subject. Daarvan is voor 1 zaak de reden onbekend (A11). In de 2<sup>e</sup> zaak staat een criminele groepering centraal die in drugs handelt (A5). Bij aanvang van het undercovertraject worden goede mogelijkheden gezien om met het subject in contact te komen, onder andere in verschillende horecagelegenheden. Deze contactmogelijkheden komen echter nog voordat contact gemaakt kan worden te vervallen omdat het subject plotseling de betreffende gelegenheden niet meer bezoekt, onder andere omdat hem de deur is geweigerd. Uiteindelijk wordt de verdachte in deze zaak wel veroordeeld in eerste aanleg, maar dus zonder inbreng van het undercovertraject. In de 3<sup>e</sup> zaak (A22) is het niet tot een contact gekomen omdat het undercovertraject na de start wordt gestopt vanwege het

<sup>212</sup> Als we hier spreken over 'contact', bedoelen we zowel face-to-face als telefonisch contact of contact via SMS of e-mail.

bekend worden van het traject bij te veel politieambtenaren.<sup>213</sup> Samen met het undercovertraject eindigt in deze zaak ook het hele opsporingsonderzoek.

Omdat de verdachte in IF-trajecten onderdeel uitmaakt van een groepering, zijn er in beginsel meer mogelijkheden tot contact dan in trajecten waarin alleen SI en/of PK wordt ingezet en die zich richten op maar één, niet in een groepering opererende verdachte. Bij de IF-trajecten komt het dan ook, in het algemeen in tegenstelling tot de SI- en/of PK/PDV-trajecten, voor dat verschillende contactmogelijkheden tegelijkertijd worden benut of dat gedurende het traject het gebruiken van de ene mogelijkheid wordt gestaakt om het via een andere weg te proberen. Uit tabel 12 blijkt dat van de 14 bestudeerde zaken waarin een IF-traject is uitgevoerd (en waarvoor in de periode 2000-2005 toestemming is verkregen van het College van PG's) het de undercoveragent(en) in 13 trajecten wel en in 1 traject niet lukt om contact te maken met het subject. In de zaak waarin het contact is uitgebleven (B40), hebben de ingezette undercoveragenten verschillende gelegenheden bezocht die door de subjecten werden gefrequiteerd, echter dus zonder contact te maken. Ook het inzetten van observatie verloopt bij de betreffende verdachte moeizaam vanwege het gesloten karakter van zijn woonomgeving. Dat brengt weer een informatiekort met zich mee waardoor het voortzetten van het undercovertraject moeilijker wordt, omdat informatie over de verdachte nodig is om de veiligheid van de undercoveragent te beschermen. Het betreffende opsporingsonderzoek is gestopt zonder aanhoudingen.

**Tabel 12 Nederlandse opsporingsonderzoeken waarin IF\* daadwerkelijk is gestart en waarin contact is gelegd met het subject, 2000-2005\*\***

	Aantal
Opsporingsonderzoeken waarin IF* ook is gestart	14***
Opsporingsonderzoeken waarin contact is gelegd met het subject	13

\* Infiltratie.

\*\* Jaar van aanmelding bij de CTC.

\*\*\* In ons onderzoek hebben we 1 zaak waarin toestemming is gevraagd en gekregen voor een IF-traject en waarin dat traject ook is uitgevoerd, niet meegenomen. In werkelijkheid gaat het dus niet om 14 Nederlandse opsporingsonderzoeken, maar om 15 (zie paragraaf 1.3.1).

Bron: Openbaar Ministerie en politie/bewerking WODC

213 Het gevaar van 'uitlekken' zagen we ook als reden waarom een zaak (een voorgenomen PK) in het geheel niet is gestart (zie uitleg bij tabel 9). In de zaak waar we het nu over hebben, was het undercovertraject op het moment dat het wordt gestaakt echter al gestart.

#### 4.5.2 *Kenmerken van de contacten tussen de undercoveragent en het subject*

In deze subparagraaf bespreken we enkele kenmerken van de contacten die er tijdens de undercovertrajecten zijn tussen de undercoveragent enerzijds en het subject anderzijds. Om te voorkomen dat er een te gedetailleerd beeld wordt geschetst van de wijze waarop de trajecten zich inhoudelijk ontwikkelen, beperken we ons tot de hoofdlijnen en de uitersten waarbinnen de undercovertrajecten zich bewegen.

##### *Duur en intensiteit van trajecten en soort contacten*

Voor de 31 zaken waarin in 2004 (jaar van aanmelding bij het infiltratieteam) SI en/of PK/PDV is ingezet en waarin contact met het subject is gelegd (2004), beschikken we niet voor alle opsporingsonderzoeken over gegevens over de *duur van de trajecten*. Uit de gegevens die we wel hebben blijkt dat de lengte van het totale traject varieert van 1 of een paar dagen tot 13 maanden. Een voorbeeld van een traject (PDV) dat slechts 1 of enkele dagen in beslag heeft genomen, is een onderzoek naar drugs-smokkel dat is gestart naar aanleiding van informatie dat bij een bepaalde verdachte drugs afgeleverd gaat worden via de reguliere post. Hier doet een undercoveragent zich voor als postbesteller en levert het pakketje af, waarna er aanhouding volgt. Een voorbeeld van een langdurig traject komt uit een onderzoek naar vuurwapenhandel. Het betreffende undercovertraject duurt ruim 12 maanden. De undercoveragent moet in dat traject, dat start als SI, eerst de verdachte(n) identificeren, vervolgens contact met hen maken en uiteindelijk het contact zodanig weten uit te bouwen dat er PK'en kunnen worden verricht, hetgeen ook allemaal lukt. Een ander voorbeeld is een 13 maanden durend SI-traject dat is gebruikt in een onderzoek naar een zogenoemde *cold case*, een onderzoek naar een vrij lang geleden maar tot nu toe onopgehelderd misdrijf, in dit geval een moord. Tijdens dat traject lukt het overigens niet om relevante informatie te verzamelen.

Voor de 13 bestudeerde zaken waarin IF is ingezet en contact is gemaakt met het subject (2000-2005), beschikken we wel voor alle trajecten over gegevens over de duur ervan. De duur van het totale undercovertraject varieert hier van 5 dagen tot 3 jaar. Op 3 na duren de trajecten ten minste een halfjaar en op 3 na niet langer dan 13 maanden. Het gaat hier om de duur van het *totale* undercovertraject, dus inclusief de duur van een eventueel eerder ingezet SI-traject. Van de 13 bestudeerde zaken waarin IF is ingezet en waarin er contact is gelegd met het subject, is er 6 keer voorafgaande aan (1 keer tijdens) het IF-traject SI uitgevoerd. Logischerwijs is de duur van alleen het IF-traject korter dan dat van het totale undercovertraject. De duur van de IF-trajecten zelf, dus zonder SI, varieert

van 5 dagen tot 17 maanden. Op 4 trajecten na duren de IF-trajecten ten minste een halfjaar en maar 1 traject duurt langer dan 13 maanden.<sup>214</sup>

De *aantallen contacten en de frequentie* ervan laten eveneens een grote variatie zien: van een enkel contact tot enkele (SI en/of PK) of vele (IF) tientallen.<sup>215</sup> De frequentie loopt van een enkel contact in een maandenlange periode, waarin het subject bijvoorbeeld wegens vakantie of ‘zaken’ in het buitenland verblijft, tot verschillende contacten in één week. Verder is het zo dat de frequentie van de contacten ook binnen een IF-traject kan variëren. Zo kan wanneer de datum van een afgesproken levering van drugs door de verdachten aan de undercoveragent(en) nadert, de frequentie van de ontmoetingen of telefoontjes/sms’jes sterk toenemen, ook omdat afspraken nogal eens worden afgezegd.

Behalve in duur, aantal en frequentie van de contacten variëren de undercovertrajecten ook in de *omgeving waarin contacten plaatsvinden* en in de *aard van de contacten*, dat wil zeggen de aard van de relatie die er tussen de undercoveragent en het subject is.

Zowel de omgeving waarin contacten plaatsvinden als de aard van contacten tussen mensen kunnen in beginsel worden onderverdeeld in verschillende ‘sferen’, te weten een sociale, persoonlijke en een zakelijke. Sociale omgevingen zijn bijvoorbeeld uitgaansgelegenheden. Een persoonlijke omgeving is bijvoorbeeld de penitentiaire inrichting waarin iemand verblijft. Een voorbeeld van een zakelijke omgeving is een digitale markt zoals die op bepaalde websites is te vinden. Ook de aard van de contacten kan sociaal zijn, waarbij het erom gaat om bijvoorbeeld gezamenlijk activiteiten te ondernemen, of persoonlijk, waarbij de persoonlijke band tussen beiden centraal staat, of zakelijk, waarbij de contacten vooral functioneel zijn voor het bereiken van bepaalde (gezamenlijke of afzonderlijke) doelen.

Binnen de onderzochte undercovertrajecten vinden we van de meeste, maar niet van alle, dimensies voorbeelden. We geven enkele, niet heel gedetailleerde voorbeelden. Zo zijn er enerzijds zaken waarbij de contacten puur zakelijk en ook erg oppervlakkig blijven, zoals zaken waarbij een undercoveragent reageert op een on-line advertentie waarin gestolen of illegale goederen worden aangeboden en waar vervolgens een transactie (PK) wordt verricht of een zaak waar een undercoveragent zich voordoet als een postkoerier die een pakketje met drugs thuis aflevert. Anderzijds zijn er ook zaken waarin de undercoveragent een hechte persoonlijk-emotionele vertrouwensband weet op te bouwen met het subject, bijvoorbeeld om informatie te verkrijgen over zijn betrokkenheid bij een

214 Zo duurt het IF-traject in de zaak waarin het totale undercovertraject 3 jaar in beslag heeft genomen, ‘maar’ 7 maanden. In de andere zaken is de afname van de duur van het traject wanneer we SI buiten beschouwing laten echter minder dramatisch.

215 Voor beide categorieën van zaken hebben we alleen voor een deel van de zaken gegevens.

gewelddelict. Deze band kan in de ogen van het subject zo goed zijn, dat hij op enig moment zegt dat de undercoveragent zijn beste vriend is of één van de twee personen die hij vertrouwt. Overigens kunnen vriendschappelijke relaties ook ontstaan in trajecten die uiteindelijk tot een zakelijke transactie, bijvoorbeeld een PK van een grote partij drugs, moeten leiden. Dit is bijvoorbeeld het geval in een zaak waarin zo'n transactie wordt voorafgegaan door een langdurige periode van persoonlijke en/of sociale contacten tussen het subject en de undercoveragent. Er lijkt een zekere samenhang te zijn tussen de duur van trajecten en de mate waarin contacten ook in de sociale en vooral persoonlijke sfeer plaatsvinden. Dat hoeft niet te verbazen aangezien het doorgaans enige tijd zal vergen voordat contacten een zekere diepgang hebben. De samenhang is echter zeker niet absoluut. Want naast dat er bijvoorbeeld een zaak is waarbij in een traject van bijna een jaar de undercoveragent inderdaad op verschillende terreinen het persoonlijke en sociale leven van een subject 'binnendringt', is er ook een traject van vergelijkbare duur waarin er weliswaar tientallen contacten zijn, maar waarin deze contacten steeds een zakelijk karakter blijven houden.

#### *4.5.3 Wisselwerking met andere opsporingsinstrumenten*

Zeker in opsporingsonderzoeken die groter zijn dan het verrichten van bijvoorbeeld een enkele PK via een website, worden doorgaans verschillende opsporingsinstrumenten ingezet, vaak ook tegelijkertijd. Zaken waarin uitsluitend een undercovertraject wordt ingezet lijken dan ook niet veel voor te komen, behalve in zeer kortdurende pseudo-koopoperaties. In de praktijk is doorgaans sprake van een wisselwerking tussen het undercovertraject en andere opsporingsinstrumenten. Informatie die met het ene middel is verkregen, wordt gebruikt bij de inzet van het andere middel en vice versa. Zoals gezegd kan informatie uit een telefoontap het persoonlijke leven van een subject 'inkleuren', waardoor de undercoveragent beter op zijn tegenspeler kan inspelen. Telefoontaps of observaties kunnen daarnaast ook van heel praktische waarde zijn voor het infiltratieteam, bijvoorbeeld wanneer blijkt dat een subject voorlopig niet meer een bepaalde gelegenheid waar de undercoveragent hem doorgaans ontmoet zal bezoeken of als uit observatie blijkt dat het subject een vuurwapen meeneemt naar een afspraak met de undercoveragent. Andersom kan met behulp van het undercovertraject de inzet van andere opsporingsinstrumenten worden aangestuurd of kunnen de opbrengsten die met andere opsporingsinstrumenten worden behaald, worden vergroot. Zo kunnen undercoveragenten ontdekken via welke telefoonnummers verdachten met elkaar communiceren, waarna deze nummers 'onder de tap' kunnen worden gezet, of kunnen ze bijvoorbeeld uit gesprekken met een subject opmaken gedurende welke periode er niemand aanwezig zal zijn in een bedrijfspand, hetgeen het uitvoeren van een inijkoperatie ten goede

kan komen. Zeker bij wat langere undercovertrajecten zal het niet vaak voorkomen dat het traject geen enkele van de genoemde of soortgelijke opbrengsten genereert.

De parallelle inzet van een undercovertraject en andere opsporingsinstrumenten brengt bepaalde vragen met zich mee omtrent de geheimhouding van het traject. Net als bij de voorbereiding van een undercovertraject (zie paragraaf 4.4.1) geldt ook hier de vrij fundamentele vraag welke personen en politieonderdelen die bij het opsporingsonderzoek betrokken zijn op de hoogte moeten worden gebracht van het feit dat er een undercoveragent actief is. Ook tijdens een undercovertraject is het vaak van groot belang dat het infiltratieteam ‘gevoed’ wordt met informatie over het persoonlijke en sociale leven van het subject, dat wil zeggen informatie die bij uitstek in bijvoorbeeld telefoontaps naar voren kan komen maar door ‘tapteams’ als minder relevant, want strafrechtelijk niet van belang, ter zijde kan worden gelegd. Praktische vragen spelen bijvoorbeeld wanneer een observatieteam dat niet van het traject op de hoogte is ‘plotseling’ een ontmoeting tussen een undercoveragent en een subject, wel of juist niet, moet observeren. En wat te doen met de foto’s die een observatieteam maakt van verdachten maar waarop ook een undercoveragent zichtbaar is? Dergelijke praktische problemen lijken echter vrij eenvoudig opgelost te kunnen worden, bijvoorbeeld door een praktische oplossing als het door de chef van het infiltratieteam laten selecteren van observatiefoto’s alvorens deze aan een bredere kring worden vrijgegeven. Naast dergelijke praktische oplossingen is een professionele instelling van politieambtenaren van belang, die, als ze bijvoorbeeld horen dat het telefoongesprek tussen verdachte Michael en ene ‘Sander’ niet of juist wel goed uitgewerkt moet worden, ervoor kan zorgen dat ze ‘aan één woord genoeg hebben’.

‘De rest van het team weet officieel van niets, maar als men een nummer moet tappen zonder dat erbij wordt gezegd waarom en van wie dat nummer is, gaat er vaak wel een lampje branden en stelt men geen verdere vragen, maar voert gewoon uit wat er gevraagd wordt.’

#### **4.5.4 Aansturing van het undercovertraject**

##### *Betrokkenheid Openbaar Ministerie*

Eerder (paragraaf 4.4.1) is aangegeven dat bij de voorbereiding van een undercovertraject het opsporingsteam het *wat* en *waarom* (welke bevoegdheid wordt ingezet tegen welke verdachte en met welk doel) bepaalt en het infiltratieteam vooral het *hoe* (hoe kunnen we het beste contact maken met het subject en hoe zorgen we dat die contacten zich in de gewenste richting ontwikkelen), echter wel onder leiding van de OvJ. Deze verdeling geldt in de praktijk ook tijdens de loop van undercovertrajecten. Zowel elementen van het *wat* als het *hoe* kunnen tijdens een undercovertraject veranderen. Zo kan SI op een bepaald moment

wellicht overgaan in IF, er kunnen nieuwe verdachten binnen het bereik van opsporingsonderzoek komen of verdachten kunnen zich (ook) met andere misdrijven dan oorspronkelijk gedacht bezig blijken te houden. Dergelijke veranderingen van het *wat* vereisen doorgaans gewijzigde of nieuwe bevelen van de OvJ. Ook aspecten van het *hoe* kunnen veranderen. Plannen van aanpak kunnen om verschillende redenen gewijzigd worden; een bepaald subject blijkt bijvoorbeeld toch geen goede ingang tot de hoofdverdachte te bieden waardoor besloten wordt om te proberen direct met de hoofdverdachte zelf contact te maken. Dergelijke veranderingen worden dan door het infiltratieteam aangedragen, maar uiteindelijk blijft de OvJ wel verantwoordelijk.

De betrokkenheid van de OvJ bij undercovertrajecten is vrij nauw. Die betrokkenheid is van strafvorderlijk belang, de OvJ heeft immers de leiding over de opsporing en zijn sturende en toezichthoudende rol geldt des te meer bij de toepassing van 'ingrijpende' methoden als undercoverbevoegdheden. Er is dan ook regelmatig terugkoppeling van het infiltratieteam aan de OvJ over het verloop van het traject, zeker op momenten dat undercoveragenten contacten onderhouden met subjecten. Daarbij hebben de OvJ en de tactisch teamleider, namens de politie leider van het opsporingsteam, geen contact met de undercoveragenten zelf maar alleen met begeleiders van undercoveragenten en/of de leider van het infiltratieteam. Behalve dat de betrokkenheid van de OvJ van strafvorderlijk belang is, kan het voor de OvJ, vanwege het specifieke karakter en de relatieve zeldzaamheid van undercovertrajecten, ook 'boeiend' zijn om een undercovertraject te kunnen volgen.

'Bovendien zijn het toch de krenten in de pap, dat maakt het interessant om altijd "mee te doen" bij de inzet van het middel.'

Bij erg gevoelige zaken kunnen, vanwege grote 'afbreukrisico's', ook de hoogste leiding binnen de politie, het OM en, in uitzonderlijke gevallen, ook de Minister van Justitie betrokken zijn bij beslissingen in een undercovertraject.

#### *Samenwerking met het buitenland*

Buitenlandse undercoveragenten kunnen in Nederlandse opsporingsonderzoeken worden ingezet en andersom. Wanneer een buitenlandse undercoveragent in een Nederlands onderzoek opereert, wordt hij altijd begeleid door een Nederlandse begeleider. Bij 'uitwisseling' van undercoveragenten worden afspraken gemaakt omtrent de taken en bevoegdheden van de betreffende opsporingsambtenaar. Ook wordt gewezen op specifieke voorwaarden die gelden als gevolg van het wettelijk regime waaronder een undercoveragent moet werken, zoals de Nederlandse bepalingen betreffende het instigatieverbod en het afleggen van een verklaring door de undercoveragent voor de rechter(-commissaris)

(compareren). Een enkele keer is het voorgekomen dat in een Nederlands opsporingsonderzoek contacten met een buitenland weinig vlot verliepen waardoor vertraging in het betreffende onderzoek optrad. Ook kan het bij buitenlandse opsporingsonderzoeken minder duidelijk zijn of een persoon die de buitenlandse autoriteiten in willen zetten al dan niet een (criminele) burger is. Bij rechtshulpverzoeken vanuit het buitenland is het verder wel eens voorgekomen dat de verantwoordelijke Nederlandse OvJ achteraf kennis kreeg van ingezette (undercover)methoden waarvan de Nederlandse autoriteiten vooraf niet op de hoogte waren gesteld.

### *Sturing op resultaat*

In paragraaf 3.4.1 is al aan de orde gekomen dat volgens een aantal respondenten in de afgelopen jaren er voor afzonderlijke opsporingsonderzoeken minder tijd beschikbaar is en dat er door beleidsmakers en ‘beslissers’ binnen justitie en politie meer gestuurd wordt op ‘output’; onderzoeken mogen minder lang duren en moeten op liefst korte termijn resultaten opleveren – resultaten ook die vooraf ingeschat kunnen worden.

Dit past binnen wat Van de Bunt en Kleemans de ‘verwetenschappelijking’ van opsporingsbeleid noemen (Van de Bunt & Kleemans, 2007: 163-166). Daarmee wordt bedoeld de ontwikkeling waarin de strafrechtelijke aanpak van criminaliteit onderwerp is geworden van een zekere rationalisering, dat wil zeggen een streven de opsporing te laten bepalen door beslissingen, genomen door bijvoorbeeld weegcommissies, die zijn gestoeld op verzamelde kennis en opgestelde prioriteiten. Daarbij past ook het periodiek afleggen van verantwoording door de leiding van een opsporingsonderzoek, zodat aan de hand van behaalde resultaten kan worden bepaald of en hoe verder gegaan moet worden. Dát er vrij snel resultaten getoond kunnen worden en, eerder in de beslissingsketen, dat er voor de start van een opsporingsonderzoek aannemelijk wordt gemaakt dat die resultaten er zullen komen, is binnen een dergelijke aansturing van vrij groot belang. Zeker bij langdurige IF-trajecten die zich richten op (verondersteld) ‘centrale’ figuren binnen een criminele organisatie, kan dit een probleem zijn volgens sommige respondenten. Dergelijke trajecten lopen het risico niet goedgekeurd te worden of, wanneer ze wel zijn goedgekeurd, niet door periodieke toetsingen te komen:

‘Daarom is de duur van zaken tegenwoordig korter. Men wil snel resultaat zien (...). Bij tussentijdse toetsingen wil de CTC ook resultaat zien. Het is dus heel dubbel: je weet vaak dat het niet realistisch is om snel resultaat te verwachten, maar het is wel een voorwaarde om door te mogen gaan met een traject.’

Het goed willen doordenken van beslissingen en het aldus ‘doordacht aansturen’ van de opsporing, heeft natuurlijk niet alleen of overwegend



negatieve gevolgen voor de opsporingspraktijk. Een tekort aan sturing op resultaat en rationele onderbouwing zou kunnen leiden tot te ongerichte, te langdurige of ineffectieve opsporing.

Dit kan des te meer gelden voor een opsporingsinstrument als undercovertrajecten, die in hun uitvoering immers vaak een onvoorspelbaar verloop hebben (zie paragraaf 5.3.5). Zo stelt een respondent die zijn onvrede uitspreekt over het feit dat een IF-traject binnen zijn opsporingsonderzoek is afgebroken omdat het College van PG's vanwege een gebrek aan resultaat geen toestemming voor verdere voortzetting wilde geven, dat achteraf gezien het IF-traject strakker aangestuurd en de voortgang, aan de hand van vooraf op te stellen targets, beter bewaakt had moeten worden.

'De opbrengst van het undercovertraject was voornamelijk dat men inzicht heeft gekregen hoe je je undercovertraject uit moet voeren. Het was een leerproces waaruit duidelijk is geworden dat je je resultaten zou moeten benoemen en er targets gesteld dienen te worden; met wie wil ik over een maand contact hebben?'

In hoofdstuk 6 komen we op de aansturing van de opsporing terug.



## 5 Inzet van undercovertrajecten in de opsporingspraktijk: resultaten, effecten en risico's

### 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan drie vragen centraal: wat leveren undercovertrajecten op, wat valt er te zeggen over de toepassing van het wettelijk kader in de uitvoeringspraktijk – waarbij we ons toespitsen op enkele specifieke onderdelen uit dat wettelijk kader – en welke risico's zijn er verbonden aan het 'werken onder dekmantel'?

Voordat we de resultaten van de onderzochte zaken bespreken, gaan we eerst in op wat eigenlijk verstaan moet worden onder resultaten en effecten van undercovertrajecten en op hun meetbaarheid. Ook gaan we na wat uit de Nederlands- en Engelstalige onderzoeksliteratuur al bekend is over de effectiviteit van dit type opsporingsinstrumenten.

*Wat zijn 'resultaten' en 'effecten'?*

Bij onderzoek naar de effecten van beleid of beleidsinstrumenten – en daar hebben we het over want de inzet van undercovertrajecten is immers uitvoering van opsporingsbeleid – wordt vaak onderscheid gemaakt tussen de resultaten (of *output*) enerzijds en de effecten (of *outcome*) anderzijds.<sup>216</sup> Het *resultaat* of de *output* van een opsporingsinstrument kan worden gezien als het directe, operationele resultaat van de inspanningen van de 'uitvoerder', in dit geval een infiltratieteam, zonder daarbij rekening te houden met wat dat resultaat bijdraagt aan achterliggende doelen of waarden. Voor het in kaart brengen van de resultaten of output kan bijvoorbeeld gekeken worden naar simpelweg de aantallen uitgevoerde undercovertrajecten, maar resultaten kunnen ook betrekking hebben op vragen als: heeft de undercoveragent contact kunnen leggen met het subject en heeft hij via dat contact inderdaad een pseudo-koop (PK) van drugs kunnen verrichten of heeft hij, wanneer het om het stelselmatig inwinnen van informatie (SI) gaat, inderdaad (relevante) informatie kunnen verzamelen? Een *effect*, of *outcome*, van een instrument is de mate waarin dat instrument heeft bijgedragen aan het bereiken van een gesteld doel of aan het realiseren van een bepaalde uitkomst. Heeft de verrichte PK of de verzamelde informatie bijvoorbeeld bijgedragen aan de veroordeling van verdachte X of is het op andere wijze van nut geweest voor de opsporing? Effecten kunnen in beginsel op hun beurt ook weer worden onderverdeeld, bijvoorbeeld in repressieve en preventieve effecten. Van repressieve effecten van een undercovertraject is sprake wanneer de uitvoering ervan een bijdrage levert aan de opsporing en/of vervolging en

<sup>216</sup> Deze termen refereren aan de overeenkomsten tussen beleids- en productieprocessen. Naar analogie van het productieproces is er ook bij uitvoering van beleid sprake van *input* (zoals geld en personeel), *throughput* (bijvoorbeeld de coveropbouw) en *output* (bijvoorbeeld aantal uitgevoerde PK'en). De output moet vervolgens tot bepaalde *outcome* (effecten) leiden (zoals een veroordeling).

berechting van misdrijven, bijvoorbeeld door het genereren van bewijs op basis waarvan een verdachte wordt veroordeeld of het voortbrengen van informatie die de inzet van andere opsporingsinstrumenten tegen die verdachte vergemakkelijkt. Bij preventieve effecten gaat het om het voorkomen van misdrijven.<sup>217</sup>

### *Meetbaarheid*

In het algemeen zijn resultaten makkelijker te meten dan effecten. Zo zijn resultaten vaak relatief eenvoudig te tellen; bijvoorbeeld het aantal keer dat een bevel PK is uitgevaardigd of het aantal keer dat daarbij ook echt het betreffende goed is aangekocht.<sup>218</sup> Het doen van onderbouwde uitspraken over effecten is doorgaans echter minder eenvoudig. Dat komt door de methodologische voorwaarden waaraan voldaan moet zijn voordat iets als een 'effect' benoemd kan worden. Strikt genomen kan pas gesproken worden van een effect van instrument X op doel Y wanneer de bijdrage van X aan Y geïsoleerd kan worden van de bijdrage van andere instrumenten en omstandigheden (zie Farrington & Welsh, 2004: 11-41). Er is alleen dan sprake van een effect als hetgeen met de inzet van X is bereikt niet is toe te schrijven aan andere factoren; er moet dus sprake zijn van een aantoonbaar causaal verband. Om het effect vervolgens op waarde te kunnen schatten, zou het bovendien vergeleken moeten worden met de effecten van andere instrumenten. Aan deze voorwaarden wordt alleen voldaan in een experimentele, laboratoriumachtige setting. Een 'echt' experiment zou er in ons geval op neerkomen dat vergelijkbare opsporingsonderzoeken worden verdeeld in groepen waarbij wel en juist niet undercovertrajecten worden ingezet, liefst ook in combinatie met het wel/niet inzetten van andere opsporingsinstrumenten. Deze 'ideale situatie' is er in de werkelijkheid van de opsporing echter niet. Daar komt nog bij dat opsporingsonderzoeken, als te bestuderen object, doorgaans nogal complex zijn: er is sprake van verschillende (soms zeer veel) relevante actoren, zoals medewerkers van politie en justitie en verdachten, die ieder op verschillende manieren de uitkomst van een opsporingsonderzoek kunnen beïnvloeden. Zeker in grotere onderzoeken worden bovendien meestal verschillende opsporingsinstrumenten naast elkaar gebruikt, waardoor de respectievelijke bijdrage aan een bepaalde uitkomst niet exact te bepalen is (zie ook Kruissink et al., 1999: 111-112). Daarnaast komt dan nog de vraag om welke uitkomst het eigenlijk gaat. Gaat het om arres-

217 Een preventief effect kan optreden wanneer potentiële delinquenten door het gebruik van undercovertrajecten door de politie worden afgeschrikt van het plegen van een misdrijf. Preventieve effecten kunnen generiek of specifiek zijn. Van generieke preventie is sprake wanneer potentiële daders in het algemeen worden afgeschrikt, bijvoorbeeld omdat zij via 'collega-criminelen' of uit mediaberichten begrepen hebben dat de politie undercovertrajecten inzet. Van specifieke preventie is sprake wanneer specifieke personen, in dit geval personen tegen wie eerder een undercovertraject is ingezet, worden weerhouden van het plegen van delicten (Wartna, 2009: 15-16).

218 Natuurlijk kan dit tellen in de praktijk wel vrij bewerkelijk zijn, bijvoorbeeld omdat de onderzoeker alle gegevens zelf zal moeten verzamelen aangezien informatiesystemen niet bestaan of niet bruikbaar zijn.

taties of veroordelingen of geldt het verkrijgen van een 'informatiepositie' in een bepaald crimineel milieu ook als 'effect'?

Dat een volledig gecontroleerde onderzoeksomgeving zoals in een laboratorium ontbreekt, wil echter niet zeggen dat het in het geheel niet mogelijk is om uitspraken te doen over de effecten of bijdrage van undercovertrajecten. Het doen van uitspraken van het karakter 'undercovertrajecten hebben ten opzichte van het gebruik van telefoontaps ..% meer/minder succes' is echter wel onmogelijk. Welke indicatoren voor resultaten en 'effecten' van undercovertrajecten wij in dit rapport gebruiken, komt aan bod in paragraaf 5.3.1.

## 5.2 Een beeld uit de literatuur

Naar de toepassing van opsporingsinstrumenten in de praktijk en dan met name de resultaten (of effectiviteit) ervan, wordt weinig onderzoek gedaan, zo blijkt uit eigen en uit reeds eerder verricht literatuuronderzoek (Kruissink et al., 1999: 18-19; Bokhorst et al., 2002: 73). In Nederland is een studie bekend naar undercovertrajecten (Kruissink et al., 1999; zie ook Van Hoorn & Kruissink, 1999) en een studie naar de telefoontap (Reijne et al., 1996). Heel summiere informatie over resultaten van undercovertrajecten wordt gegeven door Spapens. Hij stelt met betrekking tot opsporingsonderzoeken naar XTC-productie dat de resultaten van het middel PK in de onderzochte dossiers 'wisselend' zijn. Wanneer een PK slaagt, dat wil zeggen wanneer het ook echt tot een koop komt, levert het middel echter wel 'zeer belastend materiaal' op (Spapens, 2006: 288). Verder is in 1990 een proefschrift van Frielink gepubliceerd over undercovertrajecten (Frielink, 1990). Dit betreft echter vooral een juridische studie, waarin weinig aandacht is besteed aan de opsporingspraktijk. Ten slotte zijn er in het kader van de *Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden* (PEO, de *commissie-Van Traa*) verschillende onderzoeken gedaan. Deze hebben zich met name gericht op de normering, aansturing en organisatie van de opsporing, het gezag over en toezicht op de opsporing en verschijningsvormen en dadergroepen van georganiseerde criminaliteit. Ook de verschijningsvormen en uitvoeringspraktijk van verschillende opsporingsinstrumenten, waaronder undercovertrajecten, zijn daarbij aan bod gekomen, maar er is weinig ingegaan op de resultaten die met die opsporingsinstrumenten worden behaald (*Kamerstukken II* 1995/96, 24 072, nrs. 10-11, 14, 17 en 20; *Kamerstukken II* 2001/02, 26 269, nrs. 4-5). De studie van Kruissink blijft tot op heden voor zover bekend dan ook het belangrijkste, of in feite het enige, Nederlandse onderzoek dat is gedaan naar de resultaten van undercovertrajecten. Hieronder gaan we dieper op dat onderzoek in.

In 1999 publiceerde het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) het rapport *Infiltratie in het recht en in de praktijk*

(Kruissink et al., 1999). De periode waarin het onderzoek is gedaan, is van voor de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden (Wet BOB). Het onderscheid zoals wij dat nu kennen tussen SI, PK(/pseudo-dienstverlening (PDV)) en infiltratie (IF) bestond toen dus nog niet. Kruissink et al. onderzochten de zaken die in 1996 ter toetsing aan de Centrale toetsingscommissie (CTC) zijn voorgelegd. Het ging in eerste instantie om 22 zaken. Daarvan zijn echter 2 zaken buiten het onderzoek gebleven omdat die 'te gevoelig' waren en 1 zaak is niet onderzocht omdat het traject nog niet was afgerond. In totaal hebben Kruissink et al. dus 19 zaken bestudeerd (Kruissink et al., 1999: 25). Van deze 19 zaken is het undercovertraject in 12 gevallen ook daadwerkelijk uitgevoerd (Kruissink et al., 1999: 80-82). Wanneer we deze 12 undercovertrajecten benoemen in termen van na de Wet BOB, blijkt het volgende. Van de 12 zaken gaat het in 1 zaak om een traject dat nu waarschijnlijk als SI benoemd zou worden. In deze zaak moest een undercoveragent een mogelijk op handen zijnde ontvoering van een officier van justitie (OvJ) onderzoeken. In de overige 11 zaken gaat het om inzetten die nu meestal onder de noemer van PK of soms onder IF zouden vallen. Deze zaken betreffen vooral onderzoeken naar drugscriminaliteit (7 keer), maar ook onderzoeken naar corruptie (2 keer), diefstal/heling (1 keer), en witwassen (1 keer) komen voor (Kruissink et al., 1999: 125-142).

Van de 12 uitgevoerde trajecten bleken er 7 geen relevante informatie te hebben opgeleverd over het misdrijf/de verdachten waar de betreffende opsporingsonderzoeken zich oorspronkelijk op richtten.<sup>219, 220</sup> In 5 van de 12 zaken heeft het undercovertraject wel relevante informatie geleverd. 3 van deze zaken waren op het moment van publicatie door een rechtbank behandeld, de 4e zaak was nog aanhangig en in de 5e zaak is geseponeerd. Van de 3 zaken die door een rechtbank zijn behandeld, is het undercovertraject in 1 zaak van groot belang geweest voor de veroordeling van verdachten. In de 2 andere zaken zijn de resultaten van het traject door de OvJ wel bij de bewijsvoering gebruikt, maar hebben ze bij de *bewezenverklaring* door het rechtcollege geen of vrijwel geen rol gespeeld. In deze 2 zaken en in de geseponeerde zaak bestond de infor-

219 In deze trajecten wordt 1 keer helemaal geen contact gemaakt, 3 keer wordt contact gemaakt met de hoofdverdachte en 3 keer wordt contact gelegd met een persoon uit de kring van de hoofdverdachte.

220 Wel is 1 keer relevante informatie verkregen ten aanzien van een andersoortig delict gepleegd door een ander persoon dan oorspronkelijk centraal stond in dat opsporingsonderzoek. Deze zaak richtte zich op de dreigende ontvoering en liquidatie van een OvJ. Daarover werd geen informatie verzameld. Wel werden aanwijzingen verkregen over grootschalige drugshandel van een derde partij. Deze 'derde' verdachten bleken reeds onderwerp te zijn van een opsporingsonderzoek van de regionale Recherchedienst van een ander politiekorps. De aanwijzingen jegens hen die zijn verkregen in het onderzoek naar de dreigende ontvoering van een OvJ, zijn gebruikt in een undercovertraject dat is ingezet in het opsporingsonderzoek naar de verdachten van drugshandel (Kruissink et al., 1999: 90-91, 130-131). Dat opsporingsonderzoek is ook door Kruissink onderzocht en het betreft de enige zaak waarin het undercovertraject een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de uiteindelijke veroordeling van verdachten.

matie vooral uit sturingsinformatie.<sup>221</sup> Van 1 zaak staat dus vast dat het uitgevoerde undercovertraject een belangrijke rol heeft gespeeld bij de veroordeling van verdachten. De afloop van de zaak die nog aanhangig was, is onbekend. Op basis van wat al bekend was op het moment dat Kruissink et al. publiceerden, is het echter aannemelijk dat ook in die zaak het undercovertraject bewijs heeft gegenereerd dat een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de veroordeling van de verdachte.<sup>222</sup> Daarvan uitgaande geldt dus dat van de 12 uitgevoerde undercovertrajecten die door Kruissink et al. zijn onderzocht, het traject in 2 zaken bewijs heeft voortgebracht op basis waarvan verdachten zijn veroordeeld en dat in 3 zaken de bijdrage van het traject vooral bestond uit sturingsinformatie. De overige 7 undercovertrajecten hebben geen bijdrage geleverd aan de opsporing en/of berechting (zie voetnoot 220).

Ook in het buitenland, zo blijkt uit inventarisatie van de Engelstalige onderzoeksliteratuur, komt onderzoek naar opbrengsten van undercovertrajecten weinig voor (zie ook Kruissink et al., 1999: 18-19; Marx, 1988: 108-109; Brodeur, 1992: 188; Langworthy, 1989, in Roberts, 2000: 270). Wel is in de Verenigde Staten (VS) enig onderzoek verricht naar specifieke vormen van undercovertrajecten, namelijk *stings* en *decoys*, respectievelijk PK-achtige operaties en lokmiddelen.

Waarschijnlijk is de meest bekende auteur op het gebied van undercover politieoptreden Gary Marx, die in 1988 het standaardwerk *Undercover, Police surveillance in America* publiceerde. Marx, die het daarbij ook voornamelijk heeft over de toepassing in de VS van *stings* en *decoys*, merkt op dat de mate waarin een enigszins eenduidig antwoord is te geven op de vraag of undercovertrajecten werken, verschilt al naar gelang de specificiteit van het traject. Hij maakt daarbij onderscheid tussen enerzijds trajecten die gericht zijn op specifieke verdachten en anderzijds trajecten die zich niet op een bepaalde verdachte(n) maar op algemene markten richten en waarbij simpelweg wordt afgewacht of er iemand in het 'aas' bijt, om vervolgens de 'hengel' binnen te halen. *Stings* en *decoys* kunnen beide zowel gericht als ongericht zijn. Bij een *sting* spelen undercoveragenten zelf een actieve rol in het tot stand brengen van een criminele transactie. Een undercoveragent die contact legt met een van tevoren benoemde specifieke verdachte van drugshandel om drugs van hem af te nemen,

221 Dat betrof respectievelijk: informatie over gestolen goederen die in verband met verdachten konden worden gebracht; een PK van 200 gram cocaïne (niet gebruikt in bewezenverklaring), kennis van nummers van mobiele telefoons van verdachten en zicht op betrokkenheid van verdachten bij misdrijven; en informatie over Zuid-Amerikaanse witwasmethoden, kennis van nummers van mobiele telefoons en van auto's van verdachten en vaststelling dat gelden inderdaad met drugs waren verkregen – met betrekking tot deze zaak merken Kruissink et al. op dat er een geringe kans is dat de genoemde informatie te zijner tijd in andere opsporingsonderzoeken van nut zal zijn (Kruissink et al., 1999: 92).

222 Dit betrof een onderzoek naar een corrupte politieambtenaar. Een criminele burger meldde de politie dat hem vertrouwelijke informatie was aangeboden. Besloten werd deze burger een PK uit te laten voeren. Daartoe is hij ingegaan op het aanbod om vertrouwelijke informatie te kopen. Onmiddellijk na de PK is de verkoper aangehouden. De aangehouden persoon, een politiemann van de Regionale Criminele Inlichtingendienst (RCID), heeft een bekennende verklaring afgelegd (Kruissink et al., 1999: 125-126).

is een voorbeeld van een gerichte *sting*. Het door de politie openen van een winkel, een *storefront*, waarover door informanten het gerucht wordt verspreid dat de winkeleigenaar, een undercoveragent, gestolen goederen afneemt (heelt) in de hoop daarmee gestolen goederen en de bijbehorende dieven op te sporen, is een voorbeeld van een ongerichte *sting*. Een *decoy* is meer een passief lokmiddel, waarbij de politie een doelwit of lokmiddel, in de vorm van een undercoveragent of voorwerp, in stelling brengt. Een waargebeurd Amerikaans voorbeeld van een gerichte *decoy* is de undercoveragente die zich, onderwijl gefilmd door een opgestelde camera, voordeed als patiënte van een tandarts die ervan werd verdacht vrouwelijke onder narcose gebrachte patiënten aan te randen; de tandarts vergreep zich inderdaad aan de undercoveragente en werd door het nabij gereedstaande arrestatieteam aangehouden (Marx, 1988: 69). Voorbeelden van ongerichte *decoys* zijn de undercoveragent die met een portefeuille duidelijk uit zijn zak stekend door een ‘gevaarlijke’ wijk loopt of de geparkeerde auto waarin zichtbaar waardevolle spullen zijn achtergelaten.<sup>223</sup>

Wanneer een undercovertraject zich duidelijk op een van tevoren bekende verdachte richt, is het volgens Marx relatief eenvoudig om het succes of de mislukking van het traject te bepalen.<sup>224</sup> Voor een traject dat wordt uitgevoerd ten aanzien van een algemene markt van personen – waarvan we dus zojuist zowel voor een *sting* als voor een *decoy* een voorbeeld hebben gegeven – is het veel moeilijker om ondubbelzinnig vast te stellen of het traject een succes is.<sup>225</sup> Dergelijke ongerichte operaties zijn in de VS bijvoorbeeld ingezet om corruptie onder overheidsdienaren te bestrijden. Wanneer een subject, een ambtenaar, niet ingaat op een corrumperend aanbod dat een undercoveragent hem en anderen als ‘aas’ voorhoudt, heeft het traject dan gefaald, of was de ambtenaar sowieso al niet van plan om misdrijven te plegen en blijkt de inzet van het middel in deze een goede test om dat vast te stellen, of is hij wellicht afgeschrokken door eerdere undercovertrajecten (Marx, 1988: 108-109)? Hieronder gaan we in op door Marx en andere auteurs genoemde onderzoeksresultaten met betrekking tot resultaten en effecten van *stings* en *decoys*.

Tussen 1974 en 1981 zijn tientallen, door de federale overheid via de *Law Enforcement Assistance Administration* (LEAA) gefinancierde, *sting*-operaties uitgevoerd waarbij, vooral in buurten met veel criminaliteit en een

223 Ongerichte *stings*, dus PK-/PDV-operaties die niet op een bepaalde verdachte zijn gericht, komen voor zover bekend in Nederland niet voor. *Decoys* lijken in ons land daarentegen juist voornamelijk (maar niet alleen) ongericht te worden ingezet. Voorbeelden daarvan zijn de lokvrachtwagens en de andere lokvarianten die recentelijk met enige regelmaat in de media verschijnen. Het (ongericht) inzetten van deze lokmiddelen is inmiddels ook door de Hoge Raad als legitiem beoordeeld. In een zaak waarin een lokfiets doelgericht tegen een specifieke verdachte is gebruikt, is het Openbaar Ministerie echter niet-ontvankelijk verklaard juist vanwege het gericht toepassen van dit middel tegen een persoon die op het moment van inzet nog geen verdachte was (Rechtbank Dordrecht 22 maart 2006, *LJN* AX0773; zie paragraaf 2.4.2 en 2.6.5; zie ook Nieuwenhuis, 2007: 74-76).

224 Hier kan tegen ingebracht worden dat de verdachten en misdrijven waar een onderzoek op is gericht, in de praktijk van een opsporingsonderzoek kunnen wijzigen.

225 Vanwege de ongerichtheid worden dergelijke trajecten ook wel *fishing expeditions* of *honeypot operations* genoemd.



bevolking met een gemiddeld lage sociaal-economische status, undercoveragenten, meestal vanuit een storefront, bijvoorbeeld een winkel, maar soms ook vanuit een motel of voertuig, zich voordeden als helers (Bowers & McCullough, 1982, in Marx, 1988: 109-116; zie ook Camp, 1993: 1057-1058). Potentiële verdachten, dat wil zeggen dieven/aanbieders van illegale goederen, werden naar de winkel gelokt door *scouting*, waarbij andere undercoveragenten zich voordeden als dieven in gebieden waar veel andere dieven zouden zijn en waarbij de undercoveragenten probeerden hun (veronderstelde) 'collega-dieven' te bewegen naar de 'winkel' te gaan. Vaak werd dan ook nog gebruikgemaakt van derden – waarvan sommigen wel en anderen niet op de hoogte waren van de undercoveroperatie – die de geloofwaardigheid van de criminele achtergrond van de scout of van de winkel moesten vergroten. Deze *stings* resulteerden in een penetratie van criminele milieus door de politie op een tot dan toe ongekende schaal. In de 'winkel' kregen de 'helers' een grote diversiteit aan goederen, en soms ook mensen, aangeboden: 'gebruikelijke' goederen als auto's, electronica, drugs en vuurwapens, maar ook zenuwgas, een leeuw, explosieven, een baby, juwelen, de 'eigendomsrechten' van 11 prostituees en, aangeboden door een lokale politiemann, een politiepaspas (*badge*) en een motor. De repressieve opbrengsten van deze operaties waren aanzienlijk: er werden veel gestolen goederen herkegen, er werden veel verdachten aangehouden, er was een hoog aandeel *guilty pleas*<sup>226</sup> en het kleine deel van de zaken dat wel voor de rechter werd gebracht kende een zeer hoog percentage veroordelingen – de operaties leverden dan ook sterk bewijs op aangezien de transacties in de *store fronts* op videoband waren opgenomen (Marx, 1988: 108-128; Langworthy, 1989 in Roberts, 2000: 270; Camp, 1993: 1058). Daarentegen werden er geen indicaties gevonden voor een preventief effect en zelfs aanwijzingen dat dergelijke operaties een criminaliteitsverhogend effect kunnen hebben. De vraag zou gesteld kunnen worden of de politie met dergelijke operaties infiltreert in reeds bestaande criminele netwerken of, door het scheppen van nieuwe mogelijkheden, met haar optreden juist nieuwe netwerken creëert. Bovendien zou mogelijk ook het repressieve effect gerelativeerd moeten worden; het is misschien vooral een bepaalde categorie dieven die in een dergelijke *sting* tegen de lamp loopt, namelijk alleen degenen die het nodig hebben om hun goederen aan vreemden te slijten en dus niet beschikken over een netwerk (Marx, 1988: 108-128; Langworthy, 1989 in Roberts, 2000: 270). Daar staat volgens Marx tegenover dat het directe, concrete resultaat van een undercovertraject, te weten de arrestatie (en veroordeling) van een bepaalde verdachte, in zichzelf al een legitimering kan vormen voor de uitvoering van een dergelijke opsporingsmethode; 'Justice may be served

226 Bij een *guilty plea* bekent een verdachte schuld in ruil waarvoor er geen rechtszaak volgt en de OvJ de strafmaat bepaalt, die doorgaans lager is dan wat de uitkomst zou kunnen zijn bij een rechtszaak.

in a given case when a particular individual is arrested, regardless of broader impacts' (Marx, 1988: 128).

Webster et al. hebben onderzoek gedaan naar Amerikaanse *stings* die erop gericht waren verspreiding van vuurwapens via de legale wapenhandel in het criminele milieu tegen te gaan. De operaties bestonden enerzijds uit de inzet van PK-acties bij legale wapenhandelaren, waar undercoveragenten zich voordeden als drugdealers of bendeleden die met duidelijk criminele bedoelingen, zoals het afrekenen met een rivaal, probeerden een wapen te kopen van de handelaar. Anderzijds bestonden de operaties uit intensieve gerechtelijke vervolging en (voorafgaande aan de operatie) omvangrijke publiciteit. De genoemde maatregelen hebben in Chicago geleid tot een sterke daling van de verspreiding van nieuwe wapens aan criminelen, zo blijkt uit het quasi-experimenteel onderzoek van Webster et al. Soortgelijke PK-koopacties in twee andere plaatsen maar dan met minder persaandacht en eveneens minder gerechtelijke vervolging, hadden echter geen of geen eenduidig effect. De auteurs stellen dan ook dat vooral de combinatie van undercoveroperaties, intensieve vervolging en persaandacht een afschrikwekkend effect kan hebben op wapenhandelaren (Webster et al., 2006: 228-229). Newman, die namens het *US Department of Justice* de beschikbare kennis over *stings* heeft samengevat in een voor de politie opgestelde gids, concludeert dat maar weinig studies preventieve langetermijneffecten aantonen en dat studies waarin dat wel is gebeurd, betrekking hebben op operaties waarin *stings* zijn gecombineerd met andere maatregelen, waardoor geen uitspraken gedaan zouden kunnen worden over het zelfstandige effect van *stings*. In zijn kritische beschouwing over *stings* concludeert Newman dat dit instrument voordelen heeft als een hoog percentage arrestaties en bevordering van de samenwerking tussen vervolgende autoriteiten en politie en dat het bovendien, wanneer het gecombineerd wordt met andere maatregelen, mogelijk ook preventieve effecten kan hebben. Deze voordelen dienen volgens hem echter afgewogen te worden tegen de nadelen, te weten dat er meestal geen preventieve effecten optreden en dat in sommige gevallen *sting*-operaties de criminaliteit zelfs kunnen doen toenemen (Newman, 2005: 29, 35).<sup>227</sup>

Mitchell et al. hebben, eveneens voor de situatie in de VS, onderzoek verricht naar de opbrengsten van undercovertrajecten op internet waarbij undercoveragenten zich, in *chatsessies*, dus (nog) zonder fysiek contact, als minderjarigen voordeden om potentiële daders van zedenmisdrijven op te sporen. Resultaten van dit onderzoek laten zien dat 25% van alle arrestaties wegens op het internet gepleegde zedendelicten (chatsessies met minderjarigen), op het conto kan worden geschreven van proactief

<sup>227</sup> Wagner stelt dat van undercovertrajecten een afschrikkende werking kan uitgaan en dat ze een sfeer van wantrouwen en achterdocht in criminele milieus kunnen bewerkstelligen. Aangezien nergens blijkt dat hij hiervoor empirisch onderzoek heeft verricht, gaat het echter om een *veronderstelling* (Wagner, 2007: 372).

rechercheren, dat wil zeggen *sting-/decoy*-operaties. Op basis van het hoge percentage guilty pleas en het lage percentage van geseponeerde zaken,<sup>228</sup> stellen de auteurs dat de vervolging van zedenverdachten op basis van internetcontacten met een undercoveragent succesvol is (Mitchell et al., 2005: 251-256). Fulda (2002) zet echter vraagtekens bij het effect van deze werkwijze. Deze auteur onderzocht enerzijds de achtergrond van personen die via *on-line* undercovertrajecten (zoals die juist zijn omschreven) zijn aangehouden en veroordeeld. Anderzijds onderzocht hij hoe vaak daadwerkelijk veroordeelde pedoseksuelen hun slachtoffers hebben ontmoet op websites. Volgens deze auteur is het maar de vraag of met dergelijke trajecten ook echt pedoseksuelen worden opgespoord, aangezien maar een klein deel van degenen die via dergelijke *stings* worden opgepakt en veroordeeld, zedenantecedenten met betrekking tot minderjarigen voorafgaande aan de *sting* op hun naam heeft. Ook is het volgens Fulda twijfelachtig of fysieke pedoseksuele contacten wel zo vaak hun oorsprong vinden op internet, aangezien bij maar een klein deel van daadwerkelijk veroordeelde pedoseksuelen het eerste contact met het slachtoffer via internet is gelegd.

Ter afsluiting stellen we, samenvattend, vast dat er in Nederland in feite maar één keer eerder empirisch onderzoek is gedaan naar de resultaten en/of effecten van undercovertrajecten (Kruissink, et al., 1999). In de VS is de onderzoeksliteratuur omvangrijker. De daar verrichte studies hebben echter voornamelijk betrekking op *stings* en *decoys*. Uit de literatuur blijkt dat deze PK-achtige operaties en lokmiddelen in veel arrestaties en veroordelingen resulteren en dat ze, indien gecombineerd met andere maatregelen, ook een preventief effect kunnen hebben. De *stings* en *decoys* kunnen daarentegen echter ook een versterkende werking hebben op het lokale criminele netwerk en daarmee, als onbedoeld gevolg, leiden tot een toename van de criminaliteit. Al met al ontbreekt de wetenschappelijke ondergrond voor het doen van stellige uitspraken over preventieve effecten. We merken ten slotte nog op dat een voorwaarde voor het optreden van eventuele preventieve effecten, in ieder geval is dat de 'doelgroep', potentiële criminelen dus, op de hoogte is van het feit dat de politie undercovertrajecten uitvoert. Het geven van bekendheid aan undercovertrajecten zal bij sommige betrokkenen op bezwaren kunnen stuiten; bekendheid zou leiden tot 'erosie van het middel' en dus tot een moeilijker, gevaarlijker of minder effectieve uitvoering. In de VS bestaat, volgens Marx, echter een relatief grote openheid met betrekking tot politie-optreden. Federale politie-instanties verstrekken openbare informatie over ingezette opsporingsinstrumenten, de politie is toegankelijk voor

228 Deze percentages zijn volgens de auteurs net zo goed, zo niet beter dan bij verdachten die met conventionele middelen zijn gepakt.

onderzoekers (Marx, 1995: 329)<sup>229</sup> én, zoals we zojuist zagen, bij bepaalde undercovertrajecten wordt actief en bewust de publiciteit gezocht.

### **5.3 De resultaten van undercovertrajecten en hun bijdrage aan opsporing en berechting**

#### *5.3.1 Toelichting*

In paragraaf 5.1 is uiteengezet welke mogelijkheden en onmogelijkheden er spelen bij het meten van de opbrengsten of effecten van opsporingsinstrumenten. In onderhavige studie maken we op dit punt, noodzakelijkerwijs, vooral pragmatische keuzes. Deze keuzes worden ingegeven door enerzijds de wens om zo veel mogelijk relevante informatie over de opbrengsten van undercovertrajecten weer te geven en anderzijds door het methodologische feit dat er geen sprake is van een volledig gecontroleerd onderzoeksveld (zoals in een laboratorium), waardoor het doen van harde uitspraken over bijvoorbeeld de effecten van undercovertrajecten in relatie tot andere opsporingsinstrumenten niet mogelijk is.

Om recht te doen aan de soms weerbarstige en complexe uitvoeringspraktijk, bespreken we de opbrengsten van undercovertrajecten in twee stappen. Ten eerste gaan we in op het *bereiken van de operationele doelen van het undercovertraject*, wat opgevat zou kunnen worden als de *directe resultaten*, of *output*, van een undercovertraject. Onder het operationele doel verstaan we het directe doel dat binnen de uitvoering van het traject zelf behaald moet worden, zonder daarbij rekening te houden met de waarde van het undercovertraject voor verder gelegen strafrechtelijke doelen als de veroordeling van een verdachte. Als het binnen een undercovertraject bijvoorbeeld de bedoeling was om tot een PK te komen, gaat het bij het bepalen van het resultaat om de vraag of die PK ook daadwerkelijk is uitgevoerd. Zo ja, dan is het operationele doel bereikt. Is de PK niet tot stand gekomen, dan is het operationele doel niet bereikt. Of als het de bedoeling was om bij de inzet van SI via het subject in contact te komen met een bepaalde verdachte, is dat dan gelukt? En is met SI (vervolgens) relevante informatie – wat per definitie een doel is van dit middel – verkregen? De ‘relevante informatie’ die een undercoveragent moet verzamelen kan bestaan uit informatie over de criminele activiteiten, bijvoorbeeld logistieke gegevens over cocaïne-transporten of de identiteit van een verdachte, maar kan ook gelegen zijn in de bevestiging of weerlegging van de veronderstelde betrokkenheid van een verdachte bij een bepaald misdrijf.

<sup>229</sup> De toegankelijkheid voor sociaal-wetenschappelijk onderzoek geldt volgens Marx ook voor de Nederlandse politie.

De door ons onderzochte undercovertrajecten verdelen we wat betreft het bereiken van de operationele doelen over drie categorieën: 'bereikt', 'deels bereikt' of 'niet bereikt'. De toedeling van trajecten waarbij SI is ingezet, lichten we nog wat verder toe. Zoals gezegd kan het operationele doel van de inzet van SI bestaan uit het verzamelen van informatie over de betrokkenheid van een verdachte bij een delict, bijvoorbeeld de bevestiging dat hij een geweldsmisdrijf heeft begaan of de bevestiging dat in een café in drugs wordt gehandeld. In dergelijke gevallen wordt hier ervan uitgegaan dat het operationele doel van het SI-traject is bereikt als die betrokkenheid van de verdachte inderdaad is gebleken tijdens de uitvoering van het traject óf als dankzij de inzet van SI het opsporingsteam er juist van overtuigd is geraakt dat verdenking onterecht (of minder ernstig) is. Wanneer naar de opvatting van het opsporingsteam (doorgaans de OvJ) de inzet van SI niet heeft geleid tot bevestiging van de verdenking maar ook niet tot ontkrachting (of herziening) daarvan,<sup>230</sup> en het traject (dus) geen relevante informatie heeft opgeleverd, delen we het traject in bij 'operationele doel niet bereikt'.

Het bereiken van de operationele doelen wil nog niet zeggen dat een undercovertraject ook van belang is voor de verder gelegen, strategische doelen die over het algemeen aan opsporingsonderzoek verbonden zijn. Wanneer bijvoorbeeld een PK is uitgevoerd en daarmee de operationele doelstelling van een undercovertraject is gerealiseerd, betekent dat nog niet dat daarmee ook bewijs is verkregen tegen de verdachte waartegen het opsporingsonderzoek is gericht. Het kan pas als relevant bewijs gelden wanneer ten eerste het opsporingsteam het als zodanig beschouwt, waarvoor van belang is dat tijdens de PK de juiste goederen bij de juiste personen aangekocht zijn. Ten tweede moet het ook als bewijs worden aanvaard door een rechtscollege. Evenzo geldt dat als een OvJ in de uitkomsten van een SI-traject de bevestiging ziet dat een verdachte inderdaad betrokken is bij een moord, dat nog niet wil zeggen dat die verdachte ook berecht en veroordeeld gaat worden voor die moord en dat daarbij bovendien gebruikgemaakt gaat worden van de resultaten van SI.

Hiermee zijn we aangekomen bij de tweede stap: het beoordelen van de *bijdrage van het undercovertraject aan de opsporing en/of berechting van misdrijven/verdachten*. Het gaat hierbij om de vraag of het undercovertraject is gebruikt – van nut is geweest – voor de opsporing en/of berechting. Met het bespreken van de bijdrage die een undercovertraject heeft geleverd aan de opsporing en/of berechting hebben we een *indicatie* voor het (repressieve) *effect (outcome)* van een undercovertraject. Omdat het daadwerkelijke, zuivere effect van een opsporingsinstrument zoals gezegd

<sup>230</sup> We benadrukken dat het hier om de overtuiging van het opsporingsteam (de OvJ) gaat; zelfstandige waarheidsvinding in de zin van beoordeling of de betreffende verdachte ook echt (on)schuldig is, is niet aan de orde.

erg moeilijk te meten is, gebruiken we in plaats van ‘effect’ het begrip ‘bijdrage aan opsporing en/of berechting’.

Ook hier gebruiken we een driedeling. Ten eerste kan de bijdrage van een undercovertraject bestaan uit *bewijs* (van groot of minder groot belang) dat is gebruikt bij de veroordeling van een verdachte, dat wil zeggen dat het als zodanig is geaccepteerd door een rechtscollege. Een undercovertraject kan op verschillende manieren bewijsmateriaal opleveren. Zo kan een uitgevoerde PK of PDV als bewijs worden gebruikt, maar ook de verklaringen die een undercoveragent aflegt naar aanleiding van gedrag of uitspraken van de verdachte of naar aanleiding van uitspraken die andere personen tegenover hem hebben gedaan óver de verdachte, kunnen dienen als bewijs. Ook kan een undercovertraject meer indirect bewijs genereren door de informatie die een verdachte verstrekt of handelingen die hij verricht na contacten met een undercoveragent, bijvoorbeeld in de vorm van een (afgetapt) telefoontje dat hij pleegt met een relatie uit de drugshandel nadat hij met de undercoveragent afspraken heeft gemaakt over een ‘deal’.

De tweede soort bijdrage die een undercovertraject kan leveren aan de opsporing en/of berechting bestaat uit *informatie*. Wanneer een undercovertraject bij deze categorie van bijdrage wordt ingedeeld, betekent dit dat het traject geen bewijs heeft gegenereerd op basis waarvan een verdachte (mede) is veroordeeld, maar dat het wel informatie heeft voortgebracht die van groot of minder groot belang is geweest voor de richting die het betreffende of een ander opsporingsonderzoek is uitgegaan of de uitkomst die het heeft gekregen.

Het kan gaan om:

- *informatie dat een verdachte waarschijnlijk (geheel of gedeeltelijk) onschuldig is en dus uitgesloten kan worden van verder onderzoek;*
- zogenoemde *sturingsinformatie*, bijvoorbeeld de identificatie van voorheen onbekende verdachten of informatie over door verdachten gebruikte werkwijze bij het plegen van misdrijven; of
- *restinformatie*, dat wil zeggen informatie die betrekking heeft op een ander delict en/of (een) andere verdachte(n) dan in eerste instantie centraal stond(en) in het opsporingsonderzoek en die is doorgegeven aan en gebruikt door een ander opsporingsteam.

De dankzij het undercovertraject gegenereerde informatie is alleen opgevat als een ‘bijdrage aan de opsporing en/of berechting’ als de informatie in het betreffende opsporingsonderzoek ook concreet tot nut is gebracht. Dit houdt in dat wanneer bijvoorbeeld een IF-traject tegen een groepering die verdacht wordt van drugshandel ‘inzicht’ heeft opgeleverd in ‘de organisatie van het criminele samenwerkingsverband’, we dit alleen als ‘bijdrage aan de opsporing’ beoordelen als deze informatie ook heeft bijgedragen aan concrete resultaten van het (of een ander) opsporingsonderzoek. Als het betreffende opsporingsonderzoek in een sepot is

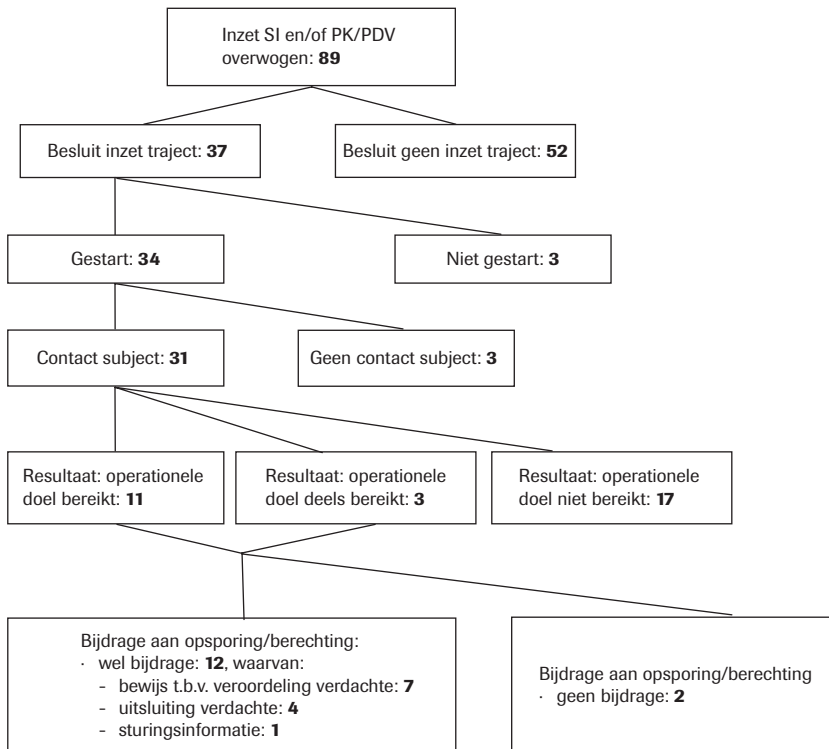
geëindigd omdat er geen bewijs is verkregen tegen de verdachten en de verkregen inzichten niet aan een concrete uitkomst hebben bijgedragen (ook niet in een eventueel ander opsporingsonderzoek), delen we het betreffende undercovertraject in bij de derde categorie, die van 'geen bijdrage'. Bij 'geen bijdrage' worden vanzelfsprekend ook zaken ingedeeld waarin het undercovertraject helemaal geen informatie heeft opgeleverd. Wanneer een undercovertraject zowel bewijs als informatie heeft voortgebracht, delen we het bij figuren en tabellen in bij 'bewijs', maar merken we in de tekst natuurlijk wel op dat er sprake is van meerdere soorten bijdragen. Ten slotte is in enkele gevallen sprake van een *overige bijdrage*, bijvoorbeeld afschrikking van een verdachte. Hiervan zal expliciet melding worden gemaakt.

Het bespreken van de bijdrage die undercovertrajecten hebben aan de opsporing en/of berechting, komt grotendeels overeen met de vraag of de externe doelen, dat wil zeggen de doelen waarmee opsporingsteams hebben gekozen voor een undercovertraject, zijn behaald (wat dus iets anders is dan het operationele doel). Zoals we in paragraaf 4.3.2 zagen, zijn deze doelen (uiteindelijk) bijna altijd het verzamelen van bewijs (of ontlastende informatie), al dan niet aangevuld met subdoelen als het verkrijgen van sturingsinformatie. Wij hebben er hier voor gekozen om bij de bespreking van de opbrengsten van een undercovertraject het vooral te hebben over de bijdrage aan de opsporing en/of berechting. Ten eerste zijn deze concepten wat informatiever dan 'doelbereiking'. Door te spreken in termen van bijdrage is immers duidelijk wát dan precies is bereikt. Ten tweede kan in een enkel geval een uitgevoerd undercovertraject toch een bijdrage leveren aan de opsporing en/of berechting terwijl het eigenlijke doel waarmee het is ingezet, niet is bereikt.

### 5.3.2 *Samenvattend overzicht*

In figuur 1 en in figuur 2 wordt, voor respectievelijk SI en/of PK/PDV en IF, een samenvattend overzicht gegeven van de uitvoering van undercovertrajecten en de bijdrage die deze trajecten leveren aan de opsporing en berechting van verdachten. In de figuren wordt schematisch en getalsmatig het volgende proces beschreven: zaken waarin inzet van een undercovertraject is overwogen (alleen voor SI en/of PK/PDV) – zaken waarin is besloten tot inzet (ja/nee) – zaken waarin een undercovertraject is gestart (ja/nee) – zaken waarin contact is gelegd met het subject (ja/nee) – zaken waarin het operationele doel van het undercovertraject is bereikt (ja/nee/deels) – zaken waarin het undercovertraject een bijdrage heeft geleverd aan opsporing en/of berechting (ja via bewijs/ja via informatie/nee). Dit proces verloopt als een soort trechter; er blijven steeds minder zaken over.

**Figuur 1 Nederlandse opsporingsonderzoeken waarin is overwogen om SI en/of PK/PDV\* in te zetten, naar uitvoering, resultaten en bijdrage aan opsporing en berechting, 2004\*\***



\* Stelselmatig inwinnen van informatie en/of pseudo-koop/-dienstverlening.

\*\* Jaar van aanmelding bij het infiltratieteam.

In 2004 is (naar schatting) in 89 Nederlandse opsporingsonderzoeken *overwogen* om een undercovertraject in te zetten (zie paragraaf 4.3.1). Daarvan wordt in 37 zaken ook *besloten* tot de inzet van een dergelijk traject. In alle gevallen gaat het daarbij om SI en/of PK/PDV, geen enkele keer betreft het IF. In 3 van deze 37 zaken wordt de inzet afgeblazen voordat met de uitvoering is begonnen.

Uiteindelijk wordt dus in 34 zaken daadwerkelijk *begonnen* met de uitvoering van SI en/of PK/PDV (zie paragraaf 4.4.2). Bij de uitvoering van deze 34 undercovertrajecten lukt het undercoveragent(en) in 31 gevallen *contact* te maken met het subject (niet per se de hoofdverdachte; zie paragraaf 4.5.1).

Vervolgens is in 14 van deze 31 zaken het infiltratieteam erin geslaagd om nadat contact is gelegd met het subject, het verdere traject zodanig te laten verlopen dat het *operationele doel* van het undercovertraject (deels)



wordt bereikt, dat wil zeggen dat het de undercoveragent(en) is gelukt om, in een aantal zaken nadat via het subject contact is gemaakt met de feitelijke hoofdverdachte(n) of nadat de verdachten zijn geïdentificeerd, relevante informatie te verzamelen en/of een voorgenomen PK/PDV uit te voeren. In de andere 17 zaken waarin er contact is geweest tussen de undercoveragent en het subject, is het operationele doel niet bereikt (en heeft het undercovertraject ook geen bijdrage geleverd aan de opsporing of berechting van verdachten).

Van de 14 zaken waarin het operationele doel van de SI en/of PK/PDV (deels) is bereikt, heeft het undercovertraject 12 keer ook een *bijdrage geleverd aan de opsporing en/of berechting van verdachten*. Kijken we terug naar alle zaken waarin een SI- en/of PK/PDV-traject is ingezet (waarin dat traject tenminste ook daadwerkelijk is gestart), dan geldt dus dat van 34 trajecten er 12 een bijdrage hebben geleverd aan de opsporing en/of berechting.

Van de 12 trajecten die een bijdrage hebben geleverd aan de opsporing en/of berechting, gaat het in 7 gevallen om bewijs dat door het undercovertraject is aangeleverd en op basis waarvan de verdachte(n) (mede) is (zijn) veroordeeld in eerste aanleg. In 6 van deze 7 zaken heeft het via het undercovertraject verkregen bewijs, en in een aantal gevallen indirect ook de door het traject verzamelde sturingsinformatie, een belangrijke rol gespeeld bij de veroordeling van verdachte(n) in eerste aanleg. In de 7<sup>e</sup> zaak is het bewijs niet van doorslaggevend belang geweest, maar heeft de ingezette SI wel ook geresulteerd in het inzicht dat een ander deel van de verdenking die er ten aanzien van de verdachte bestond, niet juist was. In 5 zaken heeft het undercovertraject geen bewijs opgeleverd maar bestaat de bijdrage uit informatie die ten dienste is gemaakt in het opsporingsonderzoek. 4 keer heeft het opsporingsteam op basis van de inzet van SI een verdachte van verder onderzoek uit kunnen sluiten en in 1 zaak bestaat deze informatie uit zogenoemde sturingsinformatie. Zoals gezegd heeft in 1 van de zaken waarin het undercovertraject bewijs heeft gegene-reerd, het traject ook tot uitsluiting van een deel van de verdenking geleid (deze zaak is bij 'bewijs' ingedeeld; in totaal is dus in 5 zaken een verdachte (gedeeltelijk) van de verdenking uitgesloten).

In 2 zaken is het operationele doel van het undercovertraject weliswaar bereikt, maar heeft het traject geen enkele bijdrage geleverd aan de opsporing of berechting van misdrijven.<sup>231</sup> In paragraaf 5.3.3 gaan we dieper op de zaken en de geleverde bijdragen in.

Figuur 2 toont het overzicht voor de 16 Nederlandse zaken waarin, in de periode 2000-2005, door het College van procureurs-generaal (College

231 Voor de 10 undercovertrajecten die zijn uitgevoerd in het kader van een rechtshulpverzoek en waarbij in 2004 voor het eerst contact is opgenomen met het infiltratieteam, is grotendeels onbekend wat de afloop (wel/geen veroordeling) van de trajecten en van de betreffende opsporingsonderzoeken is geweest, en dus ook wat de eventuele bijdrage was van het IF-traject aan de opsporing en/of berechting.

van PG's) *toestemming* is gegeven voor de inzet van IF.<sup>232</sup> In 2 van deze 16 zaken wordt niet daadwerkelijk *begonnen* met de uitvoering van het IF-traject (zie paragraaf 4.4.2). In de 14 IF-trajecten die wel starten, wordt 1 keer geen contact gelegd met het subject (zie paragraaf 4.5.1). In 13 zaken wordt door de undercoveragent(en) in het IF-traject dus wel *contact* gemaakt met het subject.

Vervolgens wordt in 12 van deze 13 zaken bij de uitvoering van het IF-traject het *operationele doel* ervan ten minste deels bereikt, wat ook hier betekent dat relevante informatie is verzameld en/of een PK/PDV tot stand is gebracht. In 1 zaak waarin de undercoveragent contact heeft gelegd met het subject, is het operationele doel geheel niet bereikt (en heeft het IF-traject geen bijdrage geleverd aan de opsporing en/of berechting).

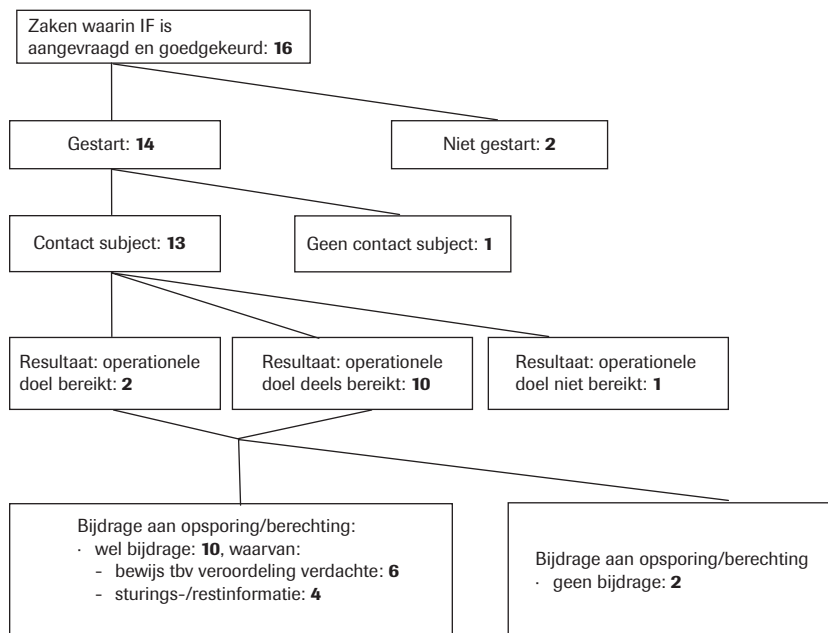
10 van de 12 IF-trajecten waarvan het operationele doel ten minste deels is bereikt, hebben ook een *bijdrage geleverd aan de opsporing en/of berechting van verdachten*. Zetten we dit af tegen alle zaken waarin een IF-traject is uitgevoerd (althans waarin zo'n traject is gestart), dan zien we dat van de 14 bestudeerde zaken waarin een IF-traject is ingezet er 10 een bijdrage hebben geleverd aan de opsporing en/of berechting.

In 6 gevallen gaat het daarbij om bewijs, waarvan het door het IF-traject aangebrachte bewijs 5 keer een (redelijk) belangrijke rol en 1 keer een vrij beperkte rol heeft gespeeld bij de veroordeling van verdachten. Van de 6 IF-trajecten die bewijs hebben gegenereerd, is er van 5 bekend dat het traject daarnaast ook relevante opsporingsinformatie heeft opgeleverd. In 4 zaken heeft het IF-traject niet geresulteerd in bewijs, maar heeft het wel informatie voortgebracht waarmee een bijdrage is geleverd aan de opsporing. In tegenstelling tot zaken waarin SI is ingezet, betreft het hier niet informatie op basis waarvan een verdachte uitgesloten is kunnen worden. De bevestiging/ontkrachting van een verdenking behoort dan ook meestal ook niet tot de doelstelling van de IF-zaken. De informatie die deze 4 IF-trajecten hebben voortgebracht betreft rest- en/of sturingsinformatie. In 2 zaken ten slotte is bij de uitvoering van het IF-traject weliswaar het operationele doel bereikt, maar heeft het traject in het geheel geen bijdrage geleverd aan de opsporing en/of berechting.<sup>233</sup> De zaken waarin IF is ingezet en de bijdrage die het IF-traject in deze zaken aan de opsporing en/of berechting heeft gehad, worden in meer detail besproken in paragraaf 5.3.4.

232 In de periode 2000-2005 is feitelijk in 17 Nederlandse opsporingsonderzoeken toestemming gegeven voor een IF-traject. Van deze opsporingsonderzoeken hebben we er echter 1 niet in ons onderzoek meegenomen (zie paragraaf 1.3.1).

233 Voor de 6 IF-trajecten waarvoor in het kader van een rechtshulpverzoek in de periode 2000-2005 bij de CTC toestemming is gekregen en die zijn uitgevoerd, is de afloop van het traject en het opsporingsonderzoek grotendeels onbekend.

**Figuur 2 Nederlandse opsporingsonderzoeken waarin bij het College van PG's toestemming is gevraagd en gekregen voor de inzet van IF\*, naar uitvoering, resultaten en bijdrage aan opsporing en berechting, 2000-2005\*\***



\* Infiltratie.

\*\* Jaar van aanmelding bij de CTC. In de periode 2000-2005 is feitelijk in 17 Nederlandse opsporingsonderzoeken toestemming gegeven voor een IF-traject. Van deze opsporingsonderzoeken hebben we er echter 1 niet in ons onderzoek meegenomen (zie paragraaf 1.3.1).

In eerdere delen van dit hoofdstuk is de overweging om een undercovertraject in te zetten (zie paragraaf 4.3), het daadwerkelijke besluit daartoe, de start van een traject (zie paragraaf 4.4.2) en het leggen van contact met subjecten (zie paragraaf 4.5.1) al meer inhoudelijk aan de orde gekomen. In de volgende subparagrafen gaan we, meer dan zojuist is gebeurd, in op het bereiken van het operationele doel van de trajecten en op de bijdrage die undercovertrajecten leveren aan de opsporing en berechting. In paragraaf 5.3.5 volgt dan nog een samenvatting van een beschouwing op de resultaten en effecten van undercovertrajecten (waarin we tevens terugblikken op het onderzoek van Kruissink et al., 1999).

### 5.3.3 *Stelselmatige informatie-inwinning en pseudo-koop/-dienstverlening*

In tabel 13 is voor de 34 zaken uit 2004 waarbij daadwerkelijk SI en/of PK/PDV is ingezet, weergegeven in hoeveel gevallen contact is gemaakt met het subject, in hoeveel zaken het operationele doel van het undercovertraject is behaald en wat de bijdrage is geweest van de trajecten aan de opsporing en berechting.

In totaal is in 2004 (jaar van aanmelding van de zaak bij het infiltratieteam) in 34 zaken een SI- en/of PK/PDV-traject ingezet. Daarvan is in 31 trajecten door de undercoveragent ook daadwerkelijk contact gemaakt met het subject, in 3 trajecten is dat dus niet gelukt (zie paragraaf 4.5.1). Van die 31 undercovertrajecten is vervolgens in 11 gevallen het operationele doel bereikt van dat traject, 3 keer is dat doel deels bereikt en 17 keer is het operationele doel niet bereikt.

**Tabel 13 Nederlandse opsporingsonderzoeken waarin SI en/of PK/PDV\* is ingezet, naar wel/niet contact gemaakt met het subject, de resultaten (wel/deels/niet bereiken van de operationele doelen) en het wel/niet bijdragen aan de opsporing en/of berechting, 2004\*\***

	Totaal	Uitgesplitst naar soort traject*		
		SI	PK/ PDV	SI & PK/PDV
Zaken waarin een SI- en/of PK/PDV-traject is gestart	34	19	10	5
waarvan				
geen contact gemaakt met subject	3	3	0	0
contact gemaakt met subject	31	16	10	5
waarvan				
operationele doel niet bereikt	17	11	6	0
operationele doel deels bereikt	3	0	0	3
operationele doel bereikt	11	5	4	2
operationele doel bereikt of deels bereikt	14	5	4	5
waarvan bijdrage aan opsporing en/of berechting				
geen bijdrage	2	0	1	1
relevante informatie	5	4***	0	1
bijdrage aan bewijs	7	1****	3	3

\* Stelselmatig inwinnen van informatie en/of pseudo-koop/-dienstverlening.

\*\* Jaar van aanmelding bij infiltratieteam.

\*\*\* Uitsluiting van verdachte.

\*\*\*\* Sturingsinformatie.

Bron: Openbaar Ministerie en politie/bewerking WODC

De 14 zaken waarbij het operationele doel van het SI- en/of PK/PDV-traject volledig (11) of deels (3) is behaald, zijn in de tabel vervolgens opgesplitst

naar de bijdrage die deze trajecten hebben geleverd aan de opsporing en/of berechting. Alle 17 undercovertrajecten waarbij het operationele doel niet is bereikt en de 3 trajecten waarin geen contact is gemaakt met het subject, hebben ook geen wezenlijke bijdrage geleverd aan de opsporing of berechting (en worden in tabel dus 13 ook niet meegenomen in de rijen waarin die bijdrage is weergegeven).<sup>234</sup>

Voor 2 van de 14 zaken waarin het operationele doel van het undercovertraject (deels) is bereikt, geldt dat het traject, ondanks het (deels) 'volbrengen' ervan, géén bijdrage aan de opsporing of berechting heeft voortgebracht. In 12 zaken heeft het uitgevoerde undercovertraject wél een bijdrage geleverd aan de opsporing en/of berechting. Daarvan gaat het in 7 zaken om (gedeeltelijk) bewijs (mede) op basis waarvan verdachten zijn veroordeeld. In een aantal van deze 7 zaken heeft het traject daarnaast ook bruikbare sturings-, rest- of andere informatie voortgebracht.<sup>235</sup> In 6 van deze 7 zaken heeft het door het undercovertraject aangeleverde bewijs een belangrijke rol gespeeld bij de veroordeling en in 1 zaak een minder belangrijke rol. In de andere 5 zaken heeft het traject geen bewijs gegenereerd maar wel (zeer) bruikbare opsporingsinformatie. Hieronder gaan we aan de hand van de soort trajecten die zijn ingezet (SI, PK/PDV en SI&PK/PDV) meer inhoudelijk op de zaken in.

### SI

In totaal is in 16 van de 19 zaken waarbij in 2004 (jaar van aanmelding van de zaak bij het infiltratieteam) SI is ingezet, contact gemaakt met het subject. Bij 5 van deze 16 zaken is het operationele doel van de SI bereikt, dat wil in deze gevallen zeggen dat de undercoveragent relevante informatie heeft verzameld omtrent de betrokkenheid van verdachten bij de betreffende delicten. Het SI-traject heeft in al deze 5 zaken ook een bijdrage geleverd aan de opsporing en/of berechting: 1 keer genereert het SI-traject (ook) bewijs en 4 keer kan een verdachte op basis van informatie uit het SI-traject van verder onderzoek worden uitgesloten dan wel blijkt de dreiging die van de verdachte uitgaat minder groot dan gedacht.

234 Een enkele keer is er bij undercovertrajecten waarvan het operationele doel niet is gerealiseerd wel sprake van een *kleine* bijdrage aan de opsporing. Zo is er een zaak waarin de undercoveragent bij inzet van SI via het subject contact moet zien te maken met de hoofdverdachte. De undercoveragent slaagt er weliswaar in contact te leggen met het subject, maar niet met de hoofdverdachte, omdat het subject geen contact meer met hem blijkt te hebben, waarmee het operationele doel van het SI-traject dus niet is behaald. Het inzicht dát de contacten tussen het subject en de hoofdverdachte zijn verbroken, zou opgevat kunnen worden als een bijdrage aan de opsporing; dankzij het mislukken van het SI-traject weet de politie immers dat ze het een volgende keer niet hoeft te proberen om via het subject contact te maken met de hoofdverdachte. Aangezien een dergelijke 'bijdrage aan de opsporing', zeker in relatie tot de bedoelingen die het opsporingsteam bij de start van het traject heeft gehad, relatief beperkt is en er bovendien voor zover bekend ook niet op enigerlei wijze gebruik is gemaakt van dit inzicht, gaan we ervan uit dat dit traject 'geen bijdrage' heeft geleverd. Hetzelfde geldt voor een zaak waarin een PK niet doorgaat en de contacten met het betreffende subject hebben geleerd dat deze erg *achterdochtig* en *op zijn hoede* is.

235 Zaken waarin het undercovertraject zowel bewijs als relevante (andere) informatie heeft opgeleverd, zijn in de tabel ingedeeld bij 'bewijs'.

*Contact gemaakt, operationele doel bereikt en bijdrage aan berechting (1 zaak).* In 1 van de 5 zaken (A29) leidt de SI tot bevestiging van een deel van de verdenking en tot falsificering van een ander deel van de verdenking. Zo wordt, dankzij de SI, vastgesteld dat een verdachte zich inderdaad schuldig maakt aan mensenhandel maar wordt tevens vastgesteld dat, in tegenstelling tot de informatie die ten grondslag lag aan het opsporingsonderzoek, zich onder zijn slachtoffers geen minderjarigen bevinden. De bijdrage van het SI-traject in deze zaak bestaat enerzijds uit bewijs dat bepaalde vermeende (meerderjarige) slachtoffers van mensenhandel inderdaad als prostituee zijn ingezet. Voor die mensenhandel is de verdachte ook veroordeeld. Dit bewijs is echter niet van doorslaggevend belang geweest omdat er ook verschillende andere bewijsmiddelen zijn gebruikt, waaronder een bekentenis van de verdachte. Anderzijds heeft de SI behalve een bijdrage aan de berechting (via het genoemde bewijs) ook een bijdrage aan de opsporing geleverd: door het inzicht dat er geen minderjarige prostituees werden tewerkgesteld, kon de verdachte van dat deel van de verdenking worden uitgesloten.<sup>236</sup>

*Contact gemaakt, operationele doel bereikt en bijdrage aan opsporing (uitsluiting van verdachte) maar niet aan berechting (4 zaken).* In 4 zaken (A9, A15, A17 en A21) is het opsporingsteam op basis van de in het SI-traject verzamelde informatie tot de conclusie gekomen dat de oorspronkelijke verdenking tegen de verdachte geheel onjuist is dan wel dat de dreiging die van hem uitgaat minder ernstig is (geworden) dan gedacht. 3 keer wordt via de inzet van SI het inzicht verkregen dat de verdeningen, van respectievelijk een geweldsdelict (2 keer: A15 en A17) en een drugsdelict in combinatie met mensenhandel (A9), waarschijnlijk geheel onterecht zijn. De bijdrage aan de opsporing bestaat er in die zaken uit dat de verdachte op basis van de aangeleverde informatie is uitgesloten van verder onderzoek, hetgeen een waardevolle bijdrage is omdat daarmee het opsporingsonderzoek zich op andere verdachten kan richten (A15 en A17, waarbij deze zaken tevens zijn overgedragen aan andere opsporingsteams) of kan worden gestopt (A9). Het is bovendien een inzicht, en dat geldt ook voor de eerder besproken zaak (A29) waarin door een undercoveragent is vastgesteld dat een verdachte van mensenhandel wel meerderjarige maar geen minderjarige meisjes als prostituee inzette, dat zonder de inzet van SI waarschijnlijk niet of veel lastiger verkregen had kunnen worden. Hier komen we in paragraaf 5.3.5 op terug. In de 4<sup>e</sup> zaak (A21) is SI ingezet tegen een verdachte die van plan zou zijn om een aanslag te plegen op het leven van een bepaald persoon. Ook hier is er dankzij het SI-traject sprake van uitsluiting, althans, tijdens de uitvoering van het SI-traject blijkt het gevaar dat de verdachte vormt

<sup>236</sup> Deze zaak is in de tabel ingedeeld bij 'bewijs'.

minder groot te zijn geworden dan wel minder groot dan oorspronkelijk gedacht. Daarnaast is hier nog sprake van een mogelijke overige opbrengst, namelijk afschrikking. Volgens de zaaksOvJ is namelijk de afnemende dreiging die van de verdachte uitging mogelijk veroorzaakt door het opsporingsonderzoek zelf; de verdachte zou zijn afgeschrokken door de politieaandacht die hij 'plotseling' genoot, mogelijk (mede) omdat hij doorhad wat de werkelijke achtergrond van de undercoveragent was. De zaak is geseponeerd.

*Contact gemaakt maar operationele doel geheel niet bereikt en geen bijdrage aan opsporing of berechting (11 zaken).* In de andere 11 zaken waarin in 2004 (jaar van aanmelding van de zaak bij het infiltratieteam) SI is ingezet en waarbij de undercoveragent contact heeft gemaakt met het subject, is het operationele doel van die inzet niet bereikt, wat betekent dat het traject niet heeft geresulteerd in relevante informatie. In deze zaken is zoals gezegd ook geen sprake van een bijdrage van het undercovertraject aan de opsporing en/of berechting van misdrijven. In 2 zaken (A14 en A12) heeft de undercoveragent wel contact gelegd met het subject, maar blijkt dat subject, in tegenstelling tot de informatie die aan de basis van het traject lag, geen contact (meer) te hebben met de (hoofd)verdachte(n) waartegen het onderzoek zich eigenlijk richt en waarover het undercovertraject informatie zou moeten genereren. In een 3<sup>e</sup> zaak (A10) heeft de undercoveragent wel contact gemaakt met de hoofdverdachte, maar wordt dat verbroken doordat er een onverwachte verandering optreedt in het sociale leven van de hoofdverdachte waardoor hij niet meer verschijnt in de specifieke omgeving waarin het contact tussen hem en de undercoveragent is gelegd en het te veel tijd in beslag zou nemen om het contact op een andere wijze te onderhouden.

In de 4<sup>e</sup> tot en met de 11<sup>e</sup> zaak waarin het operationele doel van het SI-traject niet is behaald, is er niet een dergelijke, heel concrete reden waarom de undercoveragent er niet in is geslaagd om relevante informatie te verkrijgen. Hier gaat het om zaken waarbij er weliswaar contact is tussen de undercoveragent en het subject en/of de undercoveragent aanwezig is in de (horeca)gelegenheid waar bepaalde delicten zouden plaatsvinden, maar waarbij de contacten die de undercoveragent heeft, de gesprekken die hij voert en de observaties die hij eventueel verricht, niet leiden tot de bevestiging of ontkrachting van de betreffende verdenking. Een voorbeeld van deze categorie van zaken is een zaak (A16) waarin een undercoveragent wordt ingezet om bewijs te verzamelen omtrent de betrokkenheid van een bepaald persoon bij een ernstig geweldsdelict. De undercoveragent maakt contact met het subject. Volgens de OvJ was dat ook een vrij goed contact; het subject had vertrouwen in de undercoveragent. Waardevolle informatie, dat wil zeggen informatie over de betrokkenheid van het subject bij het betreffende geweldsdelict, verzamelt de undercoveragent echter niet. In een andere zaak (A25) wijt de OvJ het feit

dat de undercoveragent er in zijn contacten met het subject niet in slaagt om relevante informatie te vergaren met betrekking tot de betrokkenheid van dat subject bij in dit geval drugshandel, juist aan het gebrek aan vertrouwen dat de undercoveragent weet op te roepen. In weer een andere zaak (A27) wordt een undercoveragent ingezet tegen een persoon waarover signalen bekend zijn dat deze betrokken is bij drugsdelicten maar bovendien ook nog bij andere, ernstigere delicten. Het undercovertraject moet vooral informatie opleveren omtrent laatstgenoemde delicten. De undercoveragent slaagt daar niet in en het traject moet afgebroken worden omdat de informatie over de drugsdelicten die via andere opsporingsinstrumenten binnenkomt, op een bepaald moment zo sterk wordt, dat tot aanhouding moet worden overgegaan. Nog een laatste voorbeeld van een zaak waarin een SI-traject geen relevante informatie oplevert, betreft de inzet van een undercoveragent in een onderzoek naar terrorisme (A18). De undercoveragent onderhoudt ook hier wel contact met het subject maar zonder dat het subject daarbij over relevante onderwerpen praat. De bij deze zaak betrokken OvJ merkte op dat de etnisch-culturele herkomst van het aanbod van undercoveragenten in Nederland en de herkomst van de betreffende verdachtengroepering, niet op elkaar aansluiten.

*Geen contact gemaakt (en operationele doel geheel niet bereikt en geen bijdrage aan opsporing of berechting (3 zaken)).* Verder zijn er dus 3 zaken waarin de undercoveragent tijdens het SI-traject geen contact heeft gelegd met het subject (zie paragraaf 4.5.1). Het operationele doel van deze trajecten is logischerwijs ook niet behaald en er is ook geen sprake van een bijdrage aan de opsporing en/of berechting.

Wat, afsluitend, bij de zaken waarin alleen SI is ingezet opvalt, is dat van de 5 zaken waarbij het operationele doel van het SI-traject is bereikt en er dus relevante informatie is verkregen, de verzamelde informatie alle keren de oorspronkelijke verdenking (tenminste gedeeltelijk) tegenspreekt of minder ernstig maakt. Zaken waarin alleen SI is uitgevoerd en waarbij de door het undercovertraject gegenereerde informatie de verdenking bevestigt, zijn we dus niet tegengekomen.<sup>237, 238</sup>

237 Het is natuurlijk mogelijk dat de signalen omtrent de betrokkenheid van verdachten bij bepaalde delicten die aan de 11 zaken die geen relevante informatie hebben opgeleverd ten grondslag hebben gelegen, in een deel van die zaken simpelweg niet juist zijn, waardoor de inzet van SI ook nooit kán leiden tot bevestiging van die signalen. In de betreffende zaken heeft, zoals dat in 5 andere zaken dus wel is gebeurd, de uitvoering van SI echter ook geen informatie opgeleverd die erop wijst dat de verdenking waarschijnlijk (deels) onterecht is (of minder ernstig); er is helemaal geen relevante informatie verzameld. Daarom zijn de betreffende zaken hier ook ingedeeld bij de categorie 'operationele doel niet bereikt'.

238 Bij sommige undercovertrajecten is het doel om eerst met SI bepaalde informatie te verzamelen om vervolgens tot een PK/PDV te komen. Wanneer er inderdaad zowel SI als PK/PDV is ingezet, is een zaak bij tabel 13 (en elders waar relevant) ingedeeld als gecombineerd undercovertraject (SI&PK/PDV). Binnen deze gecombineerde trajecten is het wel voorgekomen dat op basis van de SI relevante én belastende informatie is verkregen. Op deze zaken gaan we hieronder verder in.



*PK/PDV*

Van de 10 zaken waarin in 2004 (jaar van aanmelding van de zaak bij het infiltratieteam) PK/PDV is ingezet, is in alle gevallen contact gemaakt met het subject. In 4 van deze 10 zaken is de PK/PDV ook daadwerkelijk tot stand gekomen en het operationele doel dus bereikt. 3 keer daarvan betreft het een PK van via internet aangeboden gestolen/illegale goederen (A8, A13, A37) en 1 keer gaat het om de aflevering van door verdachte bestelde drugs (A34). Hoewel de PK/PDV in deze zaken dus 'geslaagd' is, geldt voor 1 zaak dat de betreffende PK toch geen bijdrage heeft kunnen leveren aan de opsporing of berechting.

*Contact gemaakt, operationele doel bereikt en bijdrage aan berechting (3 zaken).* Voor 3 PK/PDV-trajecten (A8, A13, A34) geldt dat zij operationeel zijn geslaagd en een bijdrage hebben geleverd aan de berechting van verdachten; zij hebben bewijs gegeneerd dat van groot belang is geweest voor de veroordelingen die in de betreffende zaken zijn uitgesproken. In een 1<sup>e</sup> zaak (A8) vormde de geslaagde PK van op internet aangeboden illegale goederen het voornaamste bewijs op basis waarvan de verdachte veroordeeld is. In de 2<sup>e</sup> zaak (A13) is een PK verricht van een eveneens op internet aangeboden partij gestolen goederen ter waarde van honderduizenden euro's. De PK is als bewijs gebruikt bij de veroordeling van de verdachte en bovendien heeft de PK, via de aanhouding van de heler van de goederen, geleid tot de arrestatie van de 'steler'. De 3<sup>e</sup> zaak (A34), waarin PDV is ingezet, betreft een drugsdelict. Hier is een bij de post onderschept pakketje drugs door een undercoveragent afgeleverd bij de geadresseerde, waarna deze aangehouden kon worden. De betreffende persoon is hoofdzakelijk op grond van de afgeleverde drugs veroordeeld.

*Contact gemaakt, operationele doel bereikt maar geen bijdrage aan opsporing of berechting (1 zaak).* Bij de uitvoering van 1 PK wordt weliswaar het operationele doel behaald, maar is toch geen sprake van een bijdrage aan de opsporing of berechting. Het gaat hier om een opsporingsonderzoek naar gestolen goederen (A37). Deze zaak wordt bij de politie aangebracht door een persoon die de betreffende goederen op internet te koop aangeboden heeft zien worden. Hij stelt dat, mocht hij de goederen fysiek in handen krijgen, hij aan de hand van de serienummers kan zien of zij inderdaad tot de gestolen partij behoren. Vervolgens voert een lid van het infiltratieteam een succesvolle PK uit van de aangeboden goederen. Omdat de aangever, ondanks zijn eerdere uitlatingen, echter niet in staat blijkt aan te geven of de aangekochte spullen inderdaad afkomstig zijn uit de gestolen partij, kan het opsporingsteam verder niets met de resultaten van de PK. De zaak eindigt dan ook zonder aanhoudingen.

*Contact gemaakt maar operationele doel geheel niet bereikt en geen bijdrage aan opsporing of berechting (6 zaken).* Bij de uitvoering van de overige 6

PK/PDV-trajecten, waaronder ook hier 3 zaken die starten naar aanleiding van via internet aangeboden gestolen/illegale goederen, is het niet gelukt daadwerkelijk de voorgenomen PK/PDV te verrichten. Voor 2 zaken (A19 en A33) is de achtergrond daarvan onbekend. In een 3<sup>e</sup> traject (A7) is het subject simpelweg niet ingegaan op de 'koopoging' van de undercoveragent. Bij de 4<sup>e</sup> (A36) en 5<sup>e</sup> zaak (A30) gaat het subject er aanvankelijk wel op in, maar blijkt deze erg achterdochtig respectievelijk worden afspraken van zijn kant herhaaldelijk niet nagekomen. De PK in beide zaken zou eventueel alleen nog doorgang hebben kunnen vinden na vasthoudend 'aandringen' door de undercoveragent, hetgeen het gevaar met zich meegebracht zou hebben van overtreding van het instigatieverbod. In de 6<sup>e</sup> zaak (A31) maakt de undercoveragent uit het gedrag van verdachte, die de undercoveragent vanaf een ontmoetingsplaats meeneemt naar een afgesloten ruimte en hem daar vraagt het geld te laten zien, op dat het vermoedelijk gaat om een zogenoemde *ripdeal*.<sup>239</sup> Het undercovertraject, alsmede het opsporingsonderzoek, wordt daarom zonder dat er een PK tot stand is gekomen afgebroken.

#### *SI en PK/PDV*

De laatste soort trajecten bestaat uit de combinatie van SI en PK/PDV. In totaal zijn er in 2004 (jaar van aanmelding van de zaak bij het infiltratieteam) 5 van dergelijke trajecten uitgevoerd en daarbij is in al deze trajecten contact gemaakt met het subject. Ook is in al deze 5 undercovertrajecten het operationele doel (deels) behaald: 2 keer volledig en 3 keer deels. 4 van de 5 trajecten hebben ook een bijdrage geleverd aan de opsporing en/of berechting, waarvan het 3 keer (onder andere) gaat om aangeleverd bewijs.

*Contact gemaakt, operationele doel (deels) bereikt en bijdrage aan berechting (3 zaken).* In 3 zaken is het operationele doel van het undercovertraject dus (deels) bereikt en heeft het undercovertraject (ook) bewijs voortgebracht dat is gebruikt bij de veroordeling van de verdachte(n). In de 1<sup>e</sup> zaak (A6) wordt het operationele doel van het undercovertraject volledig bereikt, zowel van de SI als van de PK/PDV. De inzet van SI in deze zaak, een onderzoek naar vuurwapenhandel, heeft als operationeel resultaat, hetgeen ook de bedoeling was van de SI, dat de in eerste instantie *NN-verdachte*<sup>240</sup> wordt geïdentificeerd. De bijdrage van de SI aan de opsporing bestaat hier uit het aandragen van belangrijke sturingsinformatie: dankzij de identificatie van de verdachte kon deze 'getapt' worden en kon bovendien het middel PK worden ingezet. Na de inzet van SI vinden er verschillende geslaagde PK'en van vuurwapens plaats. Ook het

239 Dat wil zeggen dat eerstgenoemde niet daadwerkelijk van plan is om iets te verkopen aan de undercoveragent maar erop uit is om hem van zijn geld te beroven.

240 Een NN-verdachte is een verdachte waarvan de naam onbekend is. De term is afgeleid van *Nomen nescio*: de naam weet ik niet (Van Dale).

operationele doel van de PK'en slaagt dus. De PK'en genereren bovendien bewijs op basis waarvan een verdachte is veroordeeld.

Ook in de 2<sup>e</sup> zaak (A1) worden SI en PK'en/PDV ingezet ten aanzien van een persoon die wordt verdacht van wapenhandel en ook hier worden de operationele doelen volledig behaald en levert het traject een belangrijke bijdrage aan zowel de opsporing (sturingsinformatie) als berechting (bewijs). De uitvoering van de SI brengt relevante informatie voort over de criminele activiteiten van deze persoon, namelijk dat hij niet alleen, en bovendien in mindere mate dan verondersteld, bij wapenhandel betrokken is, maar ook bij grootschalige drugshandel. Na de SI slaagt het infiltratieteam er verschillende keren in om succesvol een PK/PDV te verrichten. Daarmee is het operationele doel van zowel de SI als van de PK/PDV behaald. Opvallend aan deze zaak is dat het subject heel snel, sneller dan verwacht, erg open is tegenover de undercoveragent omtrent zijn betrokkenheid bij wapen- en drugshandel, waardoor het opsporingsonderzoek veel sneller verloopt dan verwacht. De teamleider:

'X legde direct heel zijn cv op tafel. (...) Een positioneringfase duurt normaal het langst. In die periode "suddert" je opsporingsonderzoek omdat je de informant/infiltrant de ruimte moet geven contact te leggen. Maar hier ging dat supersnel.'

De openheid van het subject komt het undercovertraject en het opsporingsonderzoek uiteindelijk ten goede, maar het blijkt ook dat hij deels 'praatjes' verkoopt, dat wil zeggen toezeggingen doet die hij niet na kan komen. Zo kan de betreffende persoon naar eigen zeggen over grote hoeveelheden wapens beschikken, maar uiteindelijk lukt het hem na veel moeite 'slechts' om een klein aantal vuurwapens te leveren:

'X gaf direct aan dat hij veel en snel kon leveren. Maar gedurende het onderzoek bleek dat hij zich de benen uit het lijf moest lopen om die vuurwapens te regelen.'

Behalve wapentransacties vinden er echter ook drugstransacties met de undercoveragent plaats. De verrichte PK'en en PDV zijn gebruikt als bewijs bij de veroordeling van de verdachten. De ingezette SI heeft behalve belangrijke sturingsinformatie ook restinformatie voortgebracht die is gebruikt in andere opsporingsonderzoeken.

In de 3<sup>e</sup> zaak waarin het undercovertraject bewijs heeft gegenereerd, is bij de uitvoering van het gecombineerde SI- en PK/PDV-traject het operationele doel deels bereikt. Deze zaak (A24) richt zich op drugshandel. De ingezette undercoveragent verzamelt hier bij de uitvoering van SI veel relevante en belastende informatie ten aanzien van de verdachte, waarmee het operationele doel van de SI wordt behaald. Vervolgens wordt een

concrete *deal* gemaakt met de verdachte, maar op de dag waarop deze gestalte moet krijgen, blijkt hij de drugs niet te kunnen leveren – operationeel faalt de PK dus. Toch levert het undercovertraject een bijdrage aan de berechting. Want hoewel de afgesproken drugsdeal uiteindelijk dus niet doorgaat, worden de verdachten wel veroordeeld voor de voorbereidingshandelingen die zij voorafgaand hebben gepleegd.

*Contact gemaakt, operationele doel deels bereikt en bijdrage aan opsporing (sturingsinformatie) maar niet aan berechting (1 zaak).* Er is 1 zaak waarin het undercovertraject alleen resulteert in sturingsinformatie. In deze zaak (A26) wordt gekozen voor de inzet van SI om bewijs te vergaren ten aanzien van drugshandel en ter verkrijging van nadere informatie over de werkwijze bij bepaalde drugstransporten. Bij de uitvoering van SI wordt relevante informatie verzameld. Een voorgenomen PK komt echter niet tot stand, vermoedelijk omdat de betreffende goederen al verkocht zijn. Aldus is het gecombineerde SI- en PK/PDV-traject in deze zaak operationeel deels geslaagd. Het SI-traject heeft via sturingsinformatie bovendien ook een bijdrage geleverd aan de opsporing: het heeft een beeld gegeven van de dadergroep; het heeft zicht geboden op de transportmiddelen die bij de drugshandel zijn gebruikt; en het heeft de inzet van andere opsporingsinstrumenten vergemakkelijkt. Bewijs dat bij een berechting is gebruikt, levert het undercovertraject niet op. De verdachten in deze zaak worden uiteindelijk wel veroordeeld (maar dus niet op basis van het undercovertraject).

*Contact gemaakt, operationele doel deels bereikt maar geen bijdrage aan opsporing of berechting (1 zaak).* Ten slotte is in 1 zaak (A2) bij de uitvoering van het undercovertraject het operationele doel weliswaar deels behaald, maar is van een bijdrage aan de opsporing en/of berechting geen sprake. Dit betreft een opsporingsonderzoek naar een van een ambtsmisdrijf verdachte overheidsfunctionaris. Bij de uitvoering van het undercovertraject wordt het operationele doel van de SI niet, maar dat van de PK wel bereikt. De inzet van SI leidt niet tot waardevolle informatie omdat de personen waarop het onderzoek zich richt onverwachts geen onderlinge criminele contacten blijken te hebben. Wel vindt er een PK plaats van drugs. Omdat de vervolging van de betreffende personen voor (kleinschalige) drugsverkoop niet tot het doel van het opsporingsonderzoek behoort, leidt de PK echter niet tot verdere stappen en levert het undercovertraject ook geen bijdrage aan de opsporing of berechting; het opsporingsonderzoek wordt zonder aanhoudingen gestopt.

#### 5.3.4 *Infiltratie*

In tabel 14 is voor de zaken waarin in de periode 2000-2005 (jaar van aanmelding van de zaak bij de CTC) een IF-traject is uitgevoerd en waarin

contact is gemaakt met het subject, weergegeven of het operationele doel van dat undercovertraject is behaald en wat de bijdrage is geweest aan de opsporing en/of berechting. Aangezien het hier in alle zaken om IF gaat waarbij het op één zaak na de bedoeling is geweest om tot één of meerdere PK/PDV(-en) te komen, maken we in de tabel en bij de bespreking geen onderscheid naar soort traject.

**Tabel 14 Nederlandse opsporingsonderzoeken waarin IF\* is ingezet, naar wel/niet contact gemaakt met het subject, de resultaten (wel/deels/niet bereiken van de operationele doelen) en het wel/niet bijdragen aan de opsporing en/of berechting, 2000-2005\*\***

Zaken waarin een IF-traject is gestart	14***
waarvan	
geen contact gemaakt met subject	1
contact gemaakt met subject	13
waarvan	
operationele doel niet bereikt	1
operationele doel deels bereikt	10
operationele doel bereikt	2
operationele doel bereikt of deels bereikt	12
waarvan bijdrage aan opsporing en/of berechting	
geen bijdrage	2
relevante informatie****	4
bijdrage aan bewijs	6

\* Infiltratie.

\*\* Jaar van aanmelding bij de CTC.

\*\*\* In de periode 2000-2005 is feitelijk in 15 Nederlandse opsporingsonderzoeken een IF-traject gestart. Van deze opsporingsonderzoeken hebben we er echter 1 niet in ons onderzoek meegenomen (zie paragraaf 1.3.1).

\*\*\*\* Sturings- of restinformatie.

Bron: Openbaar Ministerie en politie/bewerking WODC

De vaststelling of het operationele doel is bereikt is bij IF-trajecten in vergelijking met SI- en PK/PDV-trajecten een minder eenduidige kwestie. De reden hiervan is enerzijds dat de doelstelling die binnen een opsporingsonderzoek aan een IF-traject wordt meegegeven ruimer is dan bij SI- en PK/PDV-trajecten. Eerder is al aan de orde gekomen dat bij IF-trajecten, vaker dan bij SI en/of PK/PDV, naast het vergaren van belastende informatie tevens het krijgen van inzicht in het criminele samenwerkingsverband tot de doelen van de inzet behoort (zie paragraaf 4.3.2). Anderzijds verandert in een aantal gevallen gedurende het IF-traject de doelstelling wat betreft de delicten die centraal staan en/of de verdachten waarop het onderzoek zich richt. Het wat minder eenduidige karakter van de doelen

van IF maakt het echter niet onmogelijk om de IF-trajecten in te delen naar mate van operationele doelbereiking. Daar waar nodig zullen kanttekeningen worden gemaakt bij de indeling in 'wel', 'niet' of 'deels' bereikt. Een eerste kanttekening is dat binnen de categorie 'deels bereikt', waarin zich veel zaken bevinden, de verschillen tussen de zaken in de mate waarin de operationele doelen zijn bereikt vrij groot zijn. Een tweede kanttekening is dat we bij het indelen van de zaken 'doelbereiking' vrij ruim hebben opgevat, wat betekent dat ook wanneer datgene wat is bereikt in relatie tot de vooraf gestelde doelen beperkt is, de zaak bij 'deels bereikt' is ingedeeld.

Van de in totaal 14 bestudeerde IF-trajecten<sup>241</sup> waarvoor in de periode 2000-2005 door het College van PG's toestemming is gegeven en die ook daadwerkelijk zijn uitgevoerd, is in 1 traject geen contact gemaakt met het subject (zie paragraaf 4.5.1). Van de 13 trajecten waarin door de undercoveragent(en) wel contact is gelegd met het (de) subject(en), is 2 keer het operationele doel volledig of grotendeels bereikt, 10 keer is het doel deels bereikt en in 1 zaak is het doel geheel niet bereikt (hetzelfde geldt natuurlijk voor de zaak waarin geen contact is gemaakt met het subject). Dat zoveel zaken bij 'deels bereikt' zijn ingedeeld heeft te maken met de ruime doelstelling die bij IF-trajecten vaak wordt gehanteerd. Ook hier geldt dat in het opsporingsonderzoek waar bij de uitvoering van het undercovertraject het operationele doel van dat traject in het geheel niet is behaald, het traject ook geen bijdrage heeft geleverd aan de opsporing en/of vervolging. Deze zaak (en de zaak waarin geen contact is gemaakt met het subject) is dus ook niet opgenomen in de rij waarin de IF-trajecten naar die bijdrage worden uitgesplitst.

Voor 2 van de 12 zaken waarin bij de uitvoering van het IF-traject het operationele doel (deels) is bereikt, geldt dat er desondanks geen sprake is van een bijdrage aan de opsporing en/of berechting. In 10 van die 12 zaken is die bijdrage er dus wel.

In 6 zaken heeft het IF-traject geresulteerd in bewijs dat een rol heeft gespeeld bij de veroordeling van verdachten, waarvan voor 1 zaak geldt dat het belang van het door het IF-traject aangeleverde bewijs vrij beperkt is geweest. Voor 5 van deze zaken is bekend dat het traject daarnaast ook relevante opsporingsinformatie heeft opgeleverd.<sup>242</sup> In de 5 zaken waarin het IF-traject belangrijk bewijs heeft opgeleverd (B59, B41, B49, B52 en B43), zijn er in het traject uiteindelijk geslaagde PK'en uitgevoerd en zijn

241 In een enkel geval zijn in een opsporingsonderzoek verschillende bevelen tot IF uitgeschreven (gericht op dezelfde verdachtengroepering maar in eerste instantie toegespitst op verschillende personen uit die groepering). In plaats van 14 'IF-trajecten' waarvoor toestemming is gegeven zouden we dan ook eigenlijk moeten spreken over 14 'opsporingsonderzoeken waarin toestemming is gegeven voor de uitvoering van (een) IF-traject(en)'.

242 Wanneer een traject heeft geresulteerd in zowel bewijs als sturings- of restinformatie, wordt het in de tabel ingedeeld bij 'bewijs'.

deze bij de bewijsvoering én bewezenverklaring gebruikt. In al deze zaken zijn trouwens ook één of meerdere PK'en mislukt.

In 4 van de 12 zaken waarin de operationele doelstelling van het IF-traject (deels) is bereikt, heeft het traject geen bewijs opgeleverd maar heeft het door het genereren van informatie wel in bepaalde mate een bijdrage geleverd aan de opsporing. In tegenstelling tot de zojuist besproken SI-trajecten, gaat het bij de gegeneerde informatie hier niet om het inzicht dat de verdenkingen tegen een bepaalde verdachte geheel of gedeeltelijk onjuist zijn. Bij de 4 IF-trajecten gaat het om rest- en/of sturingsinformatie, informatie die van minder fundamenteel belang is geweest voor de betreffende opsporingsonderzoeken dan de informatie in de genoemde SI-trajecten, op basis waarvan immers verdachten uitgesloten konden worden. Hieronder gaan we meer in detail op de zaken in.

*Contact gemaakt, operationele doel (deels) bereikt en bijdrage aan berechting (6 zaken).* Zoals gezegd is in 6 zaken het operationele doel van het IF-traject volledig of deels behaald en heeft het traject geresulteerd in bewijs op basis waarvan verdachten zijn veroordeeld. Het via het IF-traject verkregen bewijs heeft in 5 van deze zaken een belangrijke en in 1 zaak een minder belangrijke rol gespeeld. Verder is voor 5 zaken bekend dat het traject niet alleen bewijs maar ook opsporingsinformatie heeft voortgebracht.

In 2 van de 6 zaken is het operationele doel van het IF-traject, te weten het verkrijgen van inzicht in de criminele organisatie/werkwijze en het via het uitvoeren van PK'en verkrijgen van informatie die de verdenkingen onderbouwt, volledig of grotendeels bereikt. In beide gevallen betreft het een onderzoek naar drugshandel en in beide zaken zijn verschillende PK'en uitgevoerd maar zijn ook verschillende PK'en geheel of gedeeltelijk mislukt. Wat betreft de bijdrage aan opsporing en/of berechting geldt dat informatie uit beide IF-trajecten als bewijsmateriaal is gebruikt bij veroordelingen en tevens hebben de 2 trajecten sturingsinformatie voortgebracht.

In de 1<sup>e</sup> zaak (B59) vindt een eerste PK van drugs plaats. Een tweede PK loopt eerst vertraging op door leveringsproblemen aan de kant van de verdachten en wordt uiteindelijk afgezegd door de undercoveragent(en), omdat blijkt dat deze partij alleen geleverd zal kunnen worden vanuit een andere groepering dan die waarop het onderzoek zich richt. Een derde PK ten slotte vindt wel doorgang, hoewel de verdachten slechts iets meer dan de helft van de zeer grote hoeveelheid die in eerste instantie is afgesproken blijken te kunnen leveren. De twee daadwerkelijk uitgevoerde PK'en hebben belangrijk bewijsmateriaal opgeleverd mede op basis waarvan hoofd- en andere verdachten zijn veroordeeld. Daarnaast is dankzij het IF-traject inzicht verkregen in de criminele activiteiten van de (hoofd) verdachten, hetgeen het opsporingsonderzoek ten goede is gekomen. De 2<sup>e</sup> zaak (B41) kent soortgelijke ontwikkelingen. Ook hier wordt een eerste PK door het infiltratieteam afgezegd omdat de te leveren partij drugs afkomstig blijkt te zijn van personen die geen onderwerp van

onderzoek zijn. Daarna, wanneer ondertussen het vizier van het onderzoek is verschoven van handel in de ene soort drugs naar handel in de andere soort drugs, volgen twee PK'en die (uiteindelijk) wel doorgang vinden. Eén van deze PK'en komt pas tot stand nadat een eerste poging mislukt wegens leveringsproblemen aan de zijde van de verdachten. Bij de veroordeling van de hoofd- en andere verdachten zijn een PK en verklaringen van undercoveragenten als bewijs gebruikt. Daarnaast heeft het IF-traject nog opsporingsinformatie opgeleverd, te weten de kennis dat een bepaalde verdachte van twee andere verdachten drugs geleverd heeft gekregen.

In de 3<sup>e</sup> tot en met de 6<sup>e</sup> zaak waarin het IF-traject bewijs heeft voortgebracht, is het operationele doel van het traject deels behaald. Zowel in de 3<sup>e</sup> als in de 4<sup>e</sup> zaak is de focus van het onderzoek gedurende het IF-traject (deels) verschoven van wapenhandel naar drugshandel. Tijdens het traject in de 3<sup>e</sup> zaak (B43) ontstaat wel enig zicht op de wapenhandel waar verdachten bij betrokken zouden zijn, maar de opslag van de wapens blijft onbekend en bovendien mislukt een PK van vuurwapens. De reden waarom de verdachten (tijdelijk) geen vuurwapens kunnen leveren is dat de toevoer vanuit hun buitenlandse leveranciers is gestaakt. Wel slagen de undercoveragenten erin om de betrokkenheid van verdachten bij drugshandel aan te tonen door twee geslaagde PK'en van drugs. Een PK van een veel grotere hoeveelheid drugs komt niet van de grond. De operationele doelen wat betreft wapenhandel zijn dus grotendeels niet bereikt. Vanwege het niet tot stand komen van de grootste PK is ook het drugstraject operationeel niet volledig geslaagd. Het IF-traject in deze zaak levert wel een bijdrage aan de berechting: de twee geslaagde PK'en van harddrugs en de verklaringen die door undercoveragenten zijn afgelegd zijn in deze zaak gebruikt als bewijs bij de veroordeling van de hoofdverdachten. Voor deze zaak is het onbekend of er ook een bijdrage van het IF-traject is geweest in de vorm van belangrijke opsporingsinformatie.

In de 4<sup>e</sup> zaak (B49) blijkt dat de verdachte (tijdelijk) geen beschikking (meer) heeft over wapens, terwijl die dat naar wordt verondersteld wel heeft gehad. Er zijn echter wel concrete mogelijkheden om drugsdelicten in beeld te brengen. In dit opsporingsonderzoek vinden drie geslaagde PK'en van drugs plaats, waaronder twee testaankopen. Een vierde PK wordt door het infiltratieteam afgeblazen omdat de te leveren drugs niet van de hoofdverdachten afkomstig zouden zijn. Het IF-traject in deze zaak levert zicht op de leverancier van de drugs. De undercoveragenten zijn echter niet ver genoeg in de criminele groepering doorgedrongen om de doelstelling van het bekend worden van de productieplaats van de drugs te bereiken. Ook hier is dus sprake van gedeeltelijke bereiking van de operationele doelen. De PK'en en door undercoveragenten afgelegde verklaringen zijn als bewijs gebruikt. Een belangrijke verdachte is in deze zaak veroordeeld mede op grond van bewijsmateriaal dat door het IF-traject is gegenereerd. De hoofdverdachte in deze zaak is echter niet



eerste aanleg grotendeels vrijgesproken, waarna vervolgens het Openbaar Ministerie (OM) te laat is geweest met het instellen van het hoger beroep. Net als in deze 2 zaken bleek dus ook al in een eerder besproken zaak, waarin een combinatie van SI en PK/PDV was ingezet (A1, zie paragraaf 5.3.3), dat de verdachte(n) niet (meer) in vuurwapens handelde(n) maar (via andere verdachten) wel over handelsvoorraden drugs kon(den) beschikken. En ook in een andere zaak, die nog aan bod komt (B51), bleek een verdachte van vuurwapenhandel geen wapens (meer) te kunnen (willen) leveren. Dit sluit aan bij een constatering van De Vries in het tijdschrift *Justitiële verkenningen*. Zij stelt dat de illegale vuurwapenhandel in Nederland vooral een neven- en geen hoofdactiviteit is van criminelen. Criminelen zouden bijvoorbeeld naast de smokkel van drugs ook vuurwapens smokkelen of verhandelen (De Vries, 2008: 78).

De 5<sup>e</sup> zaak (B52) betreft een opsporingsonderzoek tegen personen die verdacht worden van handel in drugs en/of precursoren. In het IF-traject vinden vier PK'en van monsters plaats. De aangekochte monsters blijken echter deels nep te zijn. Hoewel de verdachten in eerste instantie beweren tot grote leveringen in staat te zijn, blijken ze dit niet in praktijk te kunnen brengen. Een PK van een grotere hoeveelheid gaat namelijk niet door omdat de verdachten niet kunnen leveren. Operationeel slaagt het IF-traject daarmee gedeeltelijk. Het undercovertraject in deze zaak levert echter wel bewijs alsmede waardevolle informatie op. Het bewijs wordt onder andere gevormd door de wel uitgevoerde PK'en en door de verklaringen die undercoveragenten hebben afgelegd naar aanleiding van hun waarnemingen en naar aanleiding van de door verdachten gedane uitspraken tegen de undercoveragenten. De verkregen opsporingsinformatie bestaat er enerzijds uit dat tijdens het IF-traject duidelijk wordt dat een bepaald persoon als tussenpersoon in de drugs-/precursorenhandel fungeert. Anderzijds resulteren contacten tussen de verdachten en de undercoveragent(en) na afloop van die contacten in een toename van, door het opsporingsteam afgeluisterd, telefoonverkeer tussen de verdachten onderling, hetgeen bruikbare informatie voor het opsporingsteam alsmede bewijs oplevert. Ook komt het opsporingsteam als gevolg van dergelijk telefoonverkeer achter de bergplaats van andere illegale goederen.

In de 6<sup>e</sup> zaak (B47), die zich richt op verdachten van grootschalige (internationale) handel in drugs, is er door undercoveragenten wel contact gelegd met subjecten, maar hebben ze de hoofdverdachte niet kunnen ontmoeten, hetgeen wel tot de operationele doelstelling van het traject behoorde. Afspraken met de hoofdverdachte worden in deze zaak voortdurend afgezegd. Het uitblijven van contact is waarschijnlijk de reden dat het nooit is gekomen tot een daadwerkelijke PK, hoewel daarvoor wel voorbereidingen zijn getroffen door de verdachten. Het IF-traject, waarvan het operationele doel dus deels is bereikt, levert in beperkte mate bewijs op en daarnaast sturingsinformatie en een 'overige' opbrengst.

De voorbereidingen die door een aantal verdachten zijn gedaan voor de nooit in praktijk gebrachte PK, worden wel als bewijs gebruikt bij de veroordeling van hen. Dit bewijs is, vanwege het voorhanden zijn van andere bewijsmiddelen, echter maar van beperkte waarde geweest. Wel levert het traject sturingsinformatie op in de vorm van telefoonnummers van verdachten en de namen van bedrijven die mogelijk betrokken zijn bij witwaspraktijken en/of de drugstransporten. Een opbrengst van heel andere aard is dat door de intensieve contacten tussen Nederlandse autoriteiten en de autoriteiten in het buitenland waar een deel van het IF-traject heeft plaatsgevonden, de relatie tussen beide landen is verbeterd, aldus de voormalig teamleider.

*Contact gemaakt, operationele doel deels bereikt en bijdrage aan opsporing (sturingsinformatie) maar niet aan berechting (4 zaken).* In 4 zaken waarin het operationele doel van het IF-traject deels is bereikt, bestaat de bijdrage aan opsporing en/of berechting zoals gezegd alleen uit sturings- en/of restinformatie.

In een 1<sup>e</sup> zaak (B44), wederom gericht op drugshandel, zijn er wel contacten met de hoofdverdachte en personen uit zijn omgeving. Deze contacten zijn goed – en brengen bruikbare informatie voort – maar op het moment dat het opsporingsonderzoek op een maanden van tevoren vastgestelde ‘actiedag’ resulteert in aanhouding van verschillende verdachten, is het infiltratieteam er, in tegenstelling tot de verwachtingen bij de start van het traject, nog niet in geslaagd om in die contacten tot een PK te komen. De reden dat de actiedag lang van tevoren is vastgelegd, is gelegen in de grote omvang van die operatie; honderden politiemedewerkers zijn ingezet om op hetzelfde moment op verschillende locaties personen aan te kunnen houden en grote hoeveelheden persoonlijke bezittingen, waaronder drugs en contant geld, in beslag te nemen. Volgens de teamleider speelt bij het uitblijven van een PK een rol dat een belangrijk deel van het IF-traject zich heeft afgespeeld gedurende de vakantieperiode, een periode waarin ook criminelen hun zakelijke activiteiten onderbreken.

‘Het is niet tot een PK gekomen omdat je afhankelijk bent van de boeven. De boeven zijn weer afhankelijk van andere boeven. Dus kroegpraat kan vaak niet waargemaakt worden. Het afsprakenniveau is in het algemeen knudde bij criminelen. Bij X was het echter geen grootspraak. Hij kon alles leveren wat hij aanbood. Vertrouwen was ook het probleem niet, eerder de logistiek. (...) Ook boeven hebben vakantie. (...) Dit is dan ook een slechte tijd om dit soort afspraken te maken.’

Er is dus contact gemaakt met het subject (de hoofdverdachte) en er is relevante informatie verzameld maar een PK komt niet tot stand, waarmee sprake is van gedeeltelijke bereiking van de operationele doelen.

Het traject levert geen bewijs op<sup>243</sup> maar wel inzicht in witwaspraktijken die binnen het onderzochte criminele netwerk plaatsvinden, inzicht in de communicatiepatronen binnen dat netwerk en restinformatie, dat wil zeggen informatie over criminele activiteiten die geen directe relatie hebben met het eigen opsporingsonderzoek en die is doorgegeven aan een ander politieonderdeel.

Het IF-traject in een 2<sup>e</sup> zaak (B51), een onderzoek naar wapenhandel, verloopt in eerste instantie zeer voorspoedig; er ontstaat vrij snel, sneller dan verwacht, een heel goed contact met de hoofdverdachte. Deze kan of wil echter geen wapens leveren – hetgeen mogelijk samenhangt met de door verdachte vermeende aangescherpte controles – zodat een voorgenomen PK niet uitgevoerd kan worden. Een andere tegenvaller in het IF-traject in deze zaak is dat de inzet van een Nederlandse undercoveragent in een buitenland sterk vertraagd wordt omdat de goedkeuring vanuit dat buitenland lang op zich laat wachten. Hoewel het zicht krijgen op wapenhandel dus niet slaagt, komt op enig moment wel de handel in andere goederen in beeld. Die onderzoeksrichting wordt echter niet uitgediept omdat het om een veel lichter, dat wil zeggen minder strafwaardig, vergrijp gaat. Het College van PG's geeft na een periodieke toetsing van de voortzetting van het traject in deze zaak, geen goedkeuring voor de verlenging van de IF vanwege te weinig concrete verdenkingen. Daarbij merkt het College op dat het opsporingsonderzoek eventueel door kan gaan, maar dan dus wel zonder de inzet van IF, waarbij het College ook nog vaststelt dat, gezien de feitelijke uitvoering van het undercovertraject, tot nu toe geen sprake is geweest van IF maar van SI. Het 'IF-traject' alsmede het gehele opsporingsonderzoek worden gestaakt zonder dat er aanhoudingen zijn geweest. Het traject levert dan ook geen bijdrage aan de berechting. Wel levert het opsporingsonderzoek drie soorten van informatie op: 1) het genereert inzicht in de specifieke criminele praktijken van een bepaalde, op dat moment in opkomst zijnde, etnische groepering; 2) het levert inzicht in andersoortige misdrijven<sup>244</sup> (voornamelijk dankzij informatie uit telefoontaps en in beperkte mate ook dankzij het IF-traject) waarbij de hoofdverdachte ook betrokken blijkt te zijn (restinformatie) en waarvoor hij in een andere zaak, die op basis van de restinformatie uit dit onderzoek is opgestart, uiteindelijk ook veroordeeld wordt; en 3) het biedt inzicht in de persoon van de hoofdverdachte, wat is gebruikt in weer een ander opsporingsonderzoek waarbij hij betrokken was.

De 3<sup>e</sup> zaak (B42), weer een opsporingsonderzoek naar grootschalige handel in drugs, is er één waarin er twee IF-trajecten zijn ingezet: één op de hoofdverdachte zelf en één op een verdachte uit de kring rondom de hoofdverdachte. In het eerstgenoemde traject wordt ook daadwerkelijk contact

243 Gevoerde gesprekken tussen de hoofdverdachte en een undercoveragent zijn wel als bewijs gebruikt. Dit heeft echter maar een zeer beperkte rol gespeeld, waardoor het indelen van deze zaak bij de categorie zaken waarin het IF-traject bewijs heeft opgeleverd een vertekend beeld zou geven.

244 Het gaat hier niet om de zojuist genoemde 'handel in andere goederen'.

gemaakt met de hoofdverdachte, een erg achterdochtige en zeer ervaren crimineel, maar de contacten met hem zijn veel kleiner in aantal en minder intensief dan die in het andere IF-traject. Een functionaris die betrokken is geweest bij dit opsporingsonderzoek zegt over de hoofdverdachte:

‘X loopt al heel lang mee in het criminele circuit en heeft in dit milieu onvoorstelbaar veel contacten. X heeft van nature een voelspriet voor alles wat politie is en is heel achterdochtig.’

De PK'en bij de hoofdverdachte waartoe de IF zou moeten leiden worden nooit uitgevoerd, ook al zijn de onderhandelingen voor een grote PK vergevorderd op het moment dat de hoofdverdachte wordt aangehouden. Deze aanhouding vindt plaats nadat met behulp van andere opsporingsinstrumenten een heel concreet zicht ontstaat op grote hoeveelheden drugs, waardoor ingegrepen moet worden. Uiteindelijk worden de hoofdverdachte en andere verdachten veroordeeld. De IF-trajecten in deze zaak hebben, mede vanwege het uitblijven van een PK, geen materiaal opgeleverd dat bij die veroordelingen als bewijs is gebruikt. De trajecten hebben nog wel een bijdrage geleverd aan het opsporingsonderzoek, doordat zij zicht boden op de criminele organisatie en op de persoon van de hoofdverdachte.

In de 4<sup>e</sup> zaak waarin het operationele doel deels is bereikt en waarin het traject geen bewijs oplevert maar wel informatie die in het opsporingsonderzoek is gebruikt (B38), wordt een IF-traject opgestart nadat er informatie is binnengekomen dat er een ernstig geweldsdelict wordt voorbereid. De undercoveragent slaagt erin contact te leggen met het subject. De operationele doelstelling van het traject is het verzamelen van informatie over voorbereidingen of uitvoeringshandelingen met betrekking tot het vermeende, op handen zijnde geweldsdelict. Dergelijke informatie verzamelt de undercoveragent niet. Wel wordt mede dankzij het contact tussen de undercoveragent en het subject duidelijk wie bepaalde bedreigingen die de politie ten ore zijn gekomen heeft geuit. Ook wordt meer duidelijk over de aard van de dreiging. In welke *mate* het IF-traject aan het laatstgenoemde inzicht heeft bijgedragen is echter onbekend. Uiteindelijk wordt het IF-traject alsmede het gehele opsporingsonderzoek beëindigd zonder dat er personen zijn aangehouden. Het traject heeft dus ook geen bijdrage geleverd aan de berechting. Aangezien het traject wel van nut is geweest bij het identificeren van de bron van de dreiging die aanleiding vormde voor het onderzoek, is er, hoewel de zaak in strafrechtelijke zin dus tot niets heeft geleid, wel sprake van een 'bijdrage aan de opsporing'.

*Contact gemaakt, operationele doel deels bereikt maar geen bijdrage aan opsporing of berechting (2 zaken).* Er zijn 2 zaken waarin weliswaar het operationele doel van het IF-traject ten dele wordt gerealiseerd, maar waarin het traject geen bijdrage aan opsporing en/of berechting heeft

geleverd. De 1<sup>e</sup> zaak (B46) betreft een opsporingsonderzoek naar kinderporno. Het doel van het IF-traject is hier het verzamelen van bewijs tegen de hoofdverdachte en het netwerk waarvan hij, zo vermoedt het opsporingsteam, deel uitmaakt. Daartoe wordt contact gezocht en gelegd met de verdachte en vinden er enkele PK'en plaats. De afbeeldingen die op de aangekochte informatiedragers blijken te staan, betreffen echter geen kinderpornografisch materiaal. Het verrichten van PK'en is in deze zaak dus gelukt, maar de aard van het materiaal is niet in overeenstemming met hetgeen de bedoeling was te kopen van de verdachte, wat dan ook de reden is dat deze zaak bij 'deels bereikt' is ingedeeld.<sup>245</sup> Met de verrichte PK'en wordt logischerwijs ook geen bewijs verkregen en ook anderszins wordt geen belangrijke informatie verzameld. De zaak eindigt zonder aanhoudingen.

Ook in de 2<sup>e</sup> zaak (B48) zijn PK'en uitgevoerd die van weinig waarde blijken voor de opsporing of berechting. Het gaat hier om een onderzoek naar drugshandel dat is gebaseerd op de veronderstelling dat de hoofdverdachte 'de grote man op de achtergrond' is van omvangrijke criminele activiteiten. Deze hoofdverdachte is (zeer) moeilijk benaderbaar. Hij heeft een beperkt sociaal leven en doet alleen 'zaken' met personen die hij goed kent. In relatief zeer langdurige undercovertrajecten hebben de undercoveragenten wel vrij goede contacten met personen rondom de hoofdverdachte, maar contact met de hoofdverdachte zelf vindt slechts één keer plaats. De zaaksOvJ zegt over de hoofdverdachte:

'Bij X zelf in de buurt komen was heel moeilijk. X (is) schizofreen en moeilijk te benaderen. Een man die veel thuis zit en alleen handelt met mensen die hij al 40 jaar kent. Voor zo iemand is het "een tweede natuur" geworden om ogen in je rug te hebben.'

Uit het rijgedrag van de verdachte zou, aldus een politierapport, blijken dat hij steeds rekening houdt met politieobservatie; op momenten dat dit niet logisch is, rijdt hij met wisselende snelheden en neemt hij afslagen of negeert hij een rood stoplicht.

Uiteindelijk worden in dit opsporingsonderzoek wel PK'en uitgevoerd; drie keer worden drugs aangekocht. Deze partijen drugs zijn echter niet te herleiden tot 'de grote man' of andere hoofdverdachten. Het IF-traject en het opsporingsonderzoek worden beëindigd nadat het College van

<sup>245</sup> Bij de zaken waarin alleen SI en/of PK/PDV is ingezet zagen we ook twee gevallen waarin een geslaagde PK achteraf gezien minder 'geslaagd' blijkt te zijn. Het ging toen om een PK van via internet aangeboden, vermeend gestolen goederen en de koop van drugs bij personen in een onderzoek naar een van een ambtsmisdrijf verdachte overheidsdienaar. In die zaken zijn de betreffende PK'en als operationeel geslaagd beschouwd en dus niet als 'deels' geslaagd. De reden daarvan is dat in die twee opsporingsonderzoeken bij de PK ook daadwerkelijk de spullen zijn verkregen waar de PK op was gericht, te weten respectievelijk de (verondersteld) gestolen goederen en drugs. In het onderzoek naar de kinderporno is dat niet het geval; het via de PK'en aangekochte materiaal bevatte immers geen kinderpornografische afbeeldingen.

PG's geen toestemming geeft voor verlenging van het bevel tot IF omdat het in de ontwikkeling van het traject onvoldoende aanleiding ziet om te verwachten dat het op redelijke termijn tot succes zal leiden. Daarmee eindigt het opsporingsonderzoek zonder aanhoudingen. Ook hier heeft het IF-traject dus geen materiaal opgeleverd dat is gebruikt als bewijs bij een veroordeling. Wel is aan de hand van het IF-traject de omgeving van de hoofdverdachte in kaart gebracht, hetgeen bij eventuele toekomstige opsporingsonderzoeken van dienst *zou* kunnen zijn. Aangezien daarvan voor zover bekend tot nu toe geen sprake is, is een dergelijke 'bijdrage' te speculatief om ook echt als bijdrage beoordeeld te worden.<sup>246</sup> Een andere opbrengst van het IF-traject is dat de OvJ die aan de leiding van het opsporingsonderzoek heeft gestaan naar eigen zeggen tot het inzicht is gekomen dat undercovertrajecten strakker aangestuurd moeten worden, dat wil zeggen dat het in zijn ogen beter was geweest om meer kortetermijndoelstellingen te hanteren en goed toe te zien op de realisering daarvan.

*Contact gemaakt maar operationele doel geheel niet bereikt en geen bijdrage aan opsporing of berechting (1 zaak).* Bij 1 IF-traject is er wel contact gemaakt met subject, maar is het operationele doel geheel niet bereikt. Het gaat hier om een opsporingsonderzoek tegen van terrorisme verdachte personen (B39). Door de undercoveragent wordt contact gelegd met het subject, de hoofdverdachte. Ze spreken af om op een bepaalde plaats en tijd een zakelijke bespreking te voeren met betrekking tot een eventuele wapenleverantie van de undercoveragent aan de hoofdverdachte. Het uiteindelijke operationele doel van het IF-traject is om bij een latere afspraak ook te komen tot die wapenleverantie en de hoofdverdachte in te rekenen. Op het afgesproken tijdstip komt de verdachte echter niet opdagen, wat het einde van het IF-traject in deze zaak is. De hoofd- en andere verdachten worden wel aangehouden en uiteindelijk veroordeeld. Het IF-traject heeft echter noch aan deze veroordelingen, noch aan het opsporingsonderzoek een bijdrage geleverd. Volgens geïnterviewde betrokkenen van politie en OM bij deze zaak was er geen aansluiting tussen het subject en de ingezette undercoveragent.

<sup>246</sup> Dit is ook in overeenstemming met de toelichting die we in paragraaf 5.3.1 hebben gegeven. Daar hebben we uitgelegd dat we informatie die door een undercovertraject is aangeleverd alleen als 'bijdrage aan de opsporing' beschouwen wanneer die informatie ook concreet van nut is geweest is in het (of een ander) opsporingsonderzoek. Eerder bespraken we een zaak waarin een IF-traject is ingezet vanwege een ernstig geweldsdelict dat voorbereid zou worden op een bepaald persoon. Het traject in die zaak heeft eveneens niet tot bewijs geleid en ook die zaak is zonder aanhoudingen geëindigd. Omdat mede op basis van het IF-traject in dat betreffende opsporingsonderzoek wel meer duidelijk werd over wie achter een bepaalde dreiging zat, hebben we dat traject wel ingedeeld bij 'bijdrage aan de opsporing', hoewel ook die zaak in strafrechtelijke zin dus tot niets heeft geleid en voor zover bekend ook andere opsporingsonderzoeken niet hebben geprofiteerd van het IF-traject. De reden hiervan is dat het identificeren van de bron van een dreiging ons inziens informatie is die van een andere, onder andere meer concrete, soort is dan het verkrijgen van 'zicht op de omgeving van de verdachte'.

*Geen contact gemaakt (en operationele doel geheel niet bereikt en geen bijdrage aan opsporing of berechting (1 zaak)).* Ten slotte geldt voor 1 zaak dat er tijdens het ingezette IF-traject geen contact is geweest tussen de undercoveragent en het subject (zie paragraaf 4.5.1). Het operationele doel van dat traject is dan ook geheel niet behaald en het traject heeft geen bijdrage geleverd aan de opsporing en/of berechting.

### 5.3.5 *Recapitulatie en beschouwing*

#### *Samenvatting*

Hieronder volgt een korte samenvatting van de resultaten van de onderzochte undercovertrajecten en de bijdrage die ze hebben geleverd aan de opsporing en/of berechting. Een iets uitgebreidere samenvatting, alsmede schematische weergave, vindt u in paragraaf 5.3.2.

*SI en/of PK/PDV.* In 2004 is voor (naar schatting) 89 Nederlandse zaken contact opgenomen met het infiltratieteam en overwogen om een undercovertraject in te zetten. In 37 van die zaken is besloten tot inzet van een undercovertraject. In alle gevallen ging het om SI en/of PK/PDV. Daarvan is het undercovertraject 34 keer ook daadwerkelijk gestart. Van de 34 uitgevoerde (althans gestarte) trajecten is het in 31 zaken gelukt om contact te maken met het subject (niet per se de hoofdverdachte). Uiteindelijk heeft de SI en/of PK/PDV in 12 van de 34 zaken een bijdrage geleverd aan de opsporing en/of berechting. 7 keer heeft het undercovertraject bewijs gegenereerd. In 6 van deze 7 zaken heeft het bewijs dat via het undercovertraject is verkregen, en in een aantal gevallen indirect ook de verzamelde sturingsinformatie, een belangrijke rol gespeeld bij de veroordeling van verdachte(n). In de 7<sup>e</sup> zaak is het bewijs niet van doorslaggevend belang geweest, maar heeft de ingezette SI wel ook het inzicht opgeleverd dat een ander deel van de verdenking die er ten aanzien van de verdachte bestond, niet juist was. 4 keer heeft het undercovertraject niet geresulteerd in bewijs, maar is op basis van de in het traject verzamelde informatie geconcludeerd dat de verdenking tegen de verdachte geheel of gedeeltelijk onjuist was of minder ernstig dan gedacht (uitsluiting). In 1 zaak ten slotte heeft het traject 'alleen' sturingsinformatie voortgebracht.

*IF.* In de periode 2000-2005 is in 16 Nederlandse opsporingsonderzoeken een bij het College van PG's ingediend verzoek om toestemming voor inzet van IF goedgekeurd.<sup>247</sup> Daarvan gaat in 14 zaken ook echt een IF-traject van start. In 13 gevallen lukt het de undercoveragent(en) om

<sup>247</sup> In de periode 2000-2005 is feitelijk in 17 Nederlandse opsporingsonderzoeken toestemming gegeven voor een IF-traject. Van deze opsporingsonderzoeken hebben we er echter 1 niet in ons onderzoek meegenomen (zie paragraaf 1.3.1).

contact te maken met het subject. Uiteindelijk levert in 10 van de 14 bestuurde zaken het ingezette IF-traject een bijdrage aan de opsporing en/of berechting. 6 keer heeft het traject bewijs voortgebracht op basis waarvan verdachten zijn veroordeeld; dit bewijs heeft in 5 zaken een belangrijke en in 1 zaak een minder belangrijke rol gespeeld bij de veroordeling. Van 5 van deze 6 zaken is bekend dat het IF-traject naast bewijs ook sturingsinformatie heeft voortgebracht. 4 IF-trajecten hebben geen bewijs opgeleverd maar wel sturings- en/of restinformatie.

#### *Beoordeling van de bijdrage van undercovertrajecten*

*'Effecten' van undercovertrajecten?* In paragraaf 5.1 is het verschil toegelicht tussen resultaten en effecten. Een *resultaat* beschreven we als de mate waarin bij de uitvoering van een undercovertraject het directe, *operationele doel* van dat traject is behaald. Het gaat dan dus bijvoorbeeld om vragen als: heeft de undercoveragent contact kunnen leggen met het subject en is hij er vervolgens in geslaagd om informatie te verzamelen over de betrokkenheid van het subject bij delict X of over de samenstelling en werkwijze van crimineel samenwerkingsverband Y?; en/of is het de undercoveragent gelukt om bepaalde goederen of stoffen te 'kopen' van het subject? Of het undercovertraject ook daadwerkelijk een *bijdrage heeft geleverd aan de opsporing en/of berechting*, valt onder het *effect* van het undercovertraject, althans met het in kaart brengen van die bijdrage hebben we een indicatie voor een effect.

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

Wel kunnen we voor een aantal zaken met enig voorbehoud aangeven in hoeverre de behaalde einddoelen in de onderzochte zaken ook aan de ingezette undercovertrajecten te danken zijn. Voor de 4 zaken waarin dankzij een ingezet SI-traject het opsporingsteam tot de conclusie is gekomen dat de verdenking tegen de verdachte volledig onjuist is dan wel dat de dreiging die van de verdachte uitging minder groot is (geworden) en voor de zaak waarin de SI leidde tot falsificering van het ene deel van



de verdenking en bewijs voor het andere deel,<sup>248</sup> geldt dat dit resultaat, met name voor zover het falsificering betreft, waarschijnlijk niet of (veel) moeilijker met andere middelen bereikt had kunnen worden. In de betreffende zaken is de informatie die leidde tot (gedeeltelijke) uitsluiting van de verdachte, verzameld in een direct, persoonlijk contact met de verdachte (A15, A17 en A21) dan wel door directe aanwezigheid in een bepaalde gelegenheid (A29 en A9). Zo betrof 1 van de zaken een onderzoek naar moord (A15). SI werd hier ingezet tegen een persoon die verdacht werd van betrokkenheid bij die moord. De ingezette undercoveragent bouwde een goede band op met het subject, zo goed dat het subject in een afgetapt telefoongesprek zei dat de undercoveragent 1 van de 2 personen was die hij nog vertrouwde. Omdat de band zo goed was en het subject dus in alle openheid met zijn vriend kon praten, kon het opsporingsteam op enig moment tot de conclusie komen dat de signalen dat het subject betrokken was bij de moord, waarschijnlijk niet juist waren. Een andere zaak richtte zich op mensenhandel (A29). In een 'horecagelegenheid' zouden slachtoffers, waaronder ook minderjarigen, te werk worden gesteld als prostituee. Volgens de OvJ wordt via bijvoorbeeld het tappen van een telefoon doorgaans geen informatie verkregen over de identiteit en vooral niet over de leeftijd van als prostituee ingezette slachtoffers van mensenhandel. Door de bezoeken van de ingezette undercoveragent aan de betreffende gelegenheid kon echter bevestigd worden dat bepaalde slachtoffers inderdaad als prostituee werkzaam waren maar werd tevens vastgesteld dat zich onder die slachtoffers geen minderjarigen bevonden. Voor de 3 zaken waarin alleen een PK/PDV is ingezet en waarbij de PK/PDV ook tot stand is gekomen, geldt dat die PK/PDV direct bewijs heeft opgeleverd dat een belangrijke rol heeft gespeeld bij de veroordeling. 2 van de 3 zaken betreffen zaken waarin een verdachte illegale of gestolen goederen aanbood op internet (A8 en A13), die vervolgens zijn gekocht door een undercoveragent. De 3<sup>e</sup> zaak ging om een pakketje drugs dat via de reguliere postbezorging afgeleverd zou worden bij de verdachte, maar dat na onderschepping door de politie door een undercoveragent is afgeleverd (A34). Het voordeel van een geslaagde PK/PDV is dat het overtuigend bewijs op kan leveren, wat het in deze zaken ook heeft gedaan: de verdachte wordt immers gepakt net nadat hij de illegale of gestolen goederen heeft verkocht respectievelijk de drugs in ontvangst heeft genomen. Een dergelijke situatie biedt doorgaans minder ruimte voor interpretatie dan bijvoorbeeld een afgetapt telefoongesprek. Bovendien kon het bewijs in deze zaken op relatief efficiënte wijze worden verkregen: de politie hoefde immers 'alleen' de rol van potentiële koper aan te nemen en in te gaan op een aanbieding op een bepaalde website respectievelijk zich voor

248 Zie uitleg bij tabel 13.

te doen als postbode en de drugs af te leveren.<sup>249</sup> Waren in deze zaken de PK'en/PDV'en niet uitgevoerd, dan is het de vraag of een zelfde bewijspositie opgebouwd had kunnen worden en zo ja met hoeveel moeite. Van de ingezette undercovertrajecten waarin zowel SI als PK/PDV is toegepast, zijn er 3 die bewijs hebben gegenereerd. In ieder geval voor 2 van die zaken geldt dat het undercovertraject bepalend is geweest voor de afloop van de zaak (A1) en (A6). In de ene zaak (A6) kon dankzij de inzet van SI in een bepaalde gelegenheid de in eerste instantie *NN-verdachte* geïdentificeerd worden, hetgeen met andere middelen waarschijnlijk niet snel was gelukt; het is immers niet mogelijk om de telefoon af te tappen van een onbekend persoon.<sup>250</sup> Toen de verdachte bekend was, konden PK'en van vuurwapens worden ingezet, die direct bewijs hebben opgeleverd. In de andere zaak werd dankzij de contacten tussen de undercoveragent en het subject tijdens de inzet van SI duidelijk dat de verdachte niet alleen bij vuurwapen- maar ook (en vooral) bij drugshandel betrokken was (A1). Van beide soorten handelswaar hebben PK'en/PDV plaatsgevonden die belangrijk bewijs hebben opgeleverd. Vanwege de sturende invloed die van het SI-traject in beide zaken is uitgegaan en de bewijspositie die dankzij de PK'en/PDV is verkregen, geldt voor beide zaken dat het undercovertraject een heel belangrijke rol heeft gespeeld die waarschijnlijk moeilijker door andere opsporingsinstrumenten gespeeld had kunnen worden. Over een 3<sup>e</sup> zaak waarin SI en PK zijn ingezet en waarbij dat bewijs heeft voortgebracht (bewijs van voorbereidingshandelingen voor een PK die uiteindelijk niet doorging, A24) is te weinig bekend om iets te zeggen over het 'exclusieve' karakter van de opbrengst van het traject.

Van de zaken waarin IF is ingezet heeft dat in 5 gevallen geleid tot bewijs dat een belangrijke rol heeft gespeeld bij de veroordeling van verdachten. In al deze zaken zijn succesvolle PK'en tot stand gebracht die samen met afgelegde verklaringen van undercoveragenten onderdeel uitmaakten van het bewijs op basis waarvan de veroordelingen zijn uitgesproken. De betreffende zaken zijn in het algemeen complexer dan de bestudeerde zaken waarin alleen SI en/of PK is ingezet, waardoor het moeilijker is een indicatie te geven in hoeverre deze veroordelingen ook tot stand hadden kunnen worden gebracht zonder de inzet van het undercovertraject. Vast staat dus wel dát het IF-traject in de betreffende 5 zaken bewijs heeft voortgebracht.

Samenvattend geldt dus dat van de zaken waarin alleen SI en/of PK is ingezet en het traject tot bewijs of (gedeeltelijke) uitsluiting van een verdachte heeft geleid, we in het algemeen kunnen zeggen dat die

249 Dat de uitvoering van een PK/PDV operationeel succesvol verloopt, spreekt echter zeker niet voor zich. Hierop komen we later in deze paragraaf terug.

250 In deze zaak was alleen bekend dat *een* verdachte die een bepaalde gelegenheid bezocht in vuurwapens zou handelen.

uitkomst waarschijnlijk niet of minder makkelijk met andere middelen bereikt had kunnen worden. Voor de zaken waarin IF belangrijk bewijs heeft voortgebracht is moeilijker aan te geven of de uitkomst ook met andere middelen had kunnen worden bereikt.

In de Amerikaanse literatuur worden door sommige auteurs ook *preventieve* effecten aan undercovertrajecten toegeschreven (wanneer die trajecten onder bepaalde voorwaarden worden uitgevoerd). In die literatuur gaat het echter doorgaans wel om een bepaald type undercovertrajecten, namelijk vaak grootschalig uitgevoerde en ongerichte (dus niet op een specifieke verdachte toegespitste) *stings* (PK-achtige operaties) en *decoys* (lokmiddelen). Over de mate waarin deze effecten ook optreden, is echter weinig bekend. Er zijn zowel aanwijzingen voor het bestaan van preventieve als voor het bestaan van contra-productieve, dat wil zeggen criminaliteitsverhogende, effecten van dit type operaties (Marx, 1988: 108-128; Mitchell et al., 2005; Newman, 2005: 22, 29, 35; Webster et al., 2006: 225-230; Wagner, 2007: 372; Langworthy, 1989 in Roberts, 2000: 270). Over eventuele preventieve effecten van de onderzochte Nederlandse undercovertrajecten kunnen we geen uitspraken doen. Wat wel opvallend is, is dat in ons onderzoek in de Nederlandse bronnen, geïnterviewde respondenten en literatuur, bijna niet wordt gewezen op mogelijke preventieve effecten en dat openbare, publieke aandacht voor undercovertrajecten – een voorwaarde voor een eventuele preventieve werking – vooral in verband wordt gebracht met mogelijke gevaren voor dit opsporingsinstrument.

*Vergelijking met eerder onderzoek.* Zoals gezegd is in Nederland al eerder, in 1999, een onderzoeksrapport verschenen naar de opbrengsten van 'infiltratie' (Kruissink et al., 1999). Het maken van een vergelijking van de bevindingen van dat eerdere onderzoek met de bevindingen uit ons onderzoek, is alleen beperkt mogelijk. De door Kruissink et al. bestudeerde opsporingsonderzoeken zijn ten eerste alle uitgevoerd vóór de Wet BOB van kracht was, terwijl de zaken uit het nu voorliggende onderzoek alle hebben plaatsgevonden ná invoering van die wet. De juridische categorisering van de ingezette trajecten verschilt daardoor; de door Kruissink et al. onderzochte trajecten werden alle onder de noemer 'infiltratie' geschaard terwijl sinds de Wet BOB de uitsplitsing tussen SI, PK/PDV en IF van kracht is. Een tweede reden is dat voor het maken van een precieze, degelijke vergelijking, de zaken uit het onderzoeksmateriaal van Kruissink et al. aan dezelfde analyse onderworpen zouden moeten worden als in het voorliggende onderzoek is gebeurd. Mede omdat de betreffende dossiers, van inmiddels wat oudere zaken, niet op het WODC toegankelijk zijn, is dit niet gedaan. Voor zover het maken van een vergelijking wel mogelijk is, doen we dat hieronder.

Kruissink et al. onderzochten 19 van de 22 zaken die in 1996 bij de CTC ter toetsing zijn voorgelegd.<sup>251</sup> Van de 19 onderzochte zaken is in 12 gevallen ook daadwerkelijk een undercovertraject ingezet en ook in de 3 niet onderzochte zaken heeft er waarschijnlijk uitvoering van een undercovertraject plaatsgevonden.<sup>252</sup> In totaal is dus (waarschijnlijk) in 15 van de in 1996 bij de CTC aangemelde zaken een undercovertraject ingezet. Uit het nu voorliggende onderzoek weten we dat van alle in 2004 bij een infiltratieteam aangemelde opsporingsonderzoeken er in 34 zaken een undercovertraject is uitgevoerd.

Het aantal ingezette undercovertrajecten is dus toegenomen, van 15 in 1996 naar 34 in 2004.<sup>253</sup> Dit hangt vooral samen met een toegenomen gebruik van een specifiek soort undercovertraject, te weten SI. Van de 34 zaken uit 2004 gaat het 19 keer om SI. In het grootste deel van deze zaken gaat het om een opsporingsonderzoek naar een gewelds- (inclusief brandstichting), terreur- of zeden-/mensenhandeldelict. De undercoveragent moet dan informatie verzamelen die de betrokkenheid van de verdachte(ngroep) bij het betreffende delict bevestigt (of juist weerlegt). Van de undercovertrajecten die zijn ingezet in de 12 onderzochte zaken uit 1996, is, wanneer we de categorisering van de Wet BOB gebruiken, echter maar 1 traject te beschouwen als SI. Ook enkele geïnterviewde respondenten hebben een toenemend gebruik van SI, vooral bij levensdelicten, geconstateerd en ook in eerder onderzoek is deze ontwikkeling gesignaleerd (Beijer et al., 2004: 102-103).

Vooraf vanwege deze specifieke inzet van undercovertrajecten, die in 2004 dus veel en in 1996 maar heel weinig voorkomt, en ook vanwege de vrij kleine aantallen zaken en het ontbreken van een gedetailleerd inzicht in de zaken uit 1996, is het maken van een vergaande vergelijking van de opbrengsten van de undercovertrajecten uit beide periodes niet goed mogelijk. Wanneer we toch de opbrengsten naast elkaar leggen, blijkt het volgende. Van de 12 onderzochte zaken uit 1996 heeft in (waarschijnlijk) 2 gevallen het undercovertraject een belangrijke rol gespeeld bij de veroordeling van verdachten (zie paragraaf 5.2). Van de 34 zaken uit 2004 heeft het undercovertraject 7 keer een bijdrage geleverd aan de veroordeling, waarvan in 1 geval de bijdrage echter maar beperkt was. Het (afgeronde) percentage zaken waarin het undercovertraject bewijs heeft voortgebracht, is 17% (2 van de 12) voor 1996 en 21% (7 van de 34) voor 2004.

Behalve bewijs dat is gebruikt bij een veroordeling, kan een undercovertraject ook op andere wijze een bijdrage leveren aan de opsporing en/of berechting. Van de 12 zaken uit 1996 heeft het undercovertraject in

251 3 zaken zijn destijds buiten het onderzoek gebleven.

252 Voor 1 van de 3 zaken is dat bekend, voor de 2 andere is dat niet met zekerheid te zeggen maar we gaan ervan uit dat ook in die zaken een traject is ingezet.

253 De genoemde jaren hebben betrekking op het jaar waarin de zaak is aangemeld bij respectievelijk de CTC en het infiltratieteam. De feitelijke uitvoering van de trajecten kan deels ook in latere jaren hebben plaatsgevonden.

3 gevallen sturingsinformatie opgeleverd. Samen met de 2 zaken waarin het traject in bewijs heeft geresulteerd, komen we dan uit op 42% (5 van de 12). Voor de 34 zaken uit 2004 geldt dat 1 traject 'alleen' sturingsinformatie heeft voortgebracht, in 4 zaken kon het opsporingsteam dankzij het undercovertraject een verdachte uitsluiten van verder onderzoek en 7 trajecten hebben zoals gezegd een rol gespeeld bij de veroordeling van verdachten, hetgeen tezamen optelt tot 35% (12 van de 34).<sup>254</sup> Het is echter de vraag of het samennemen van de verschillende soorten van bijdragen, te weten bewijs, uitsluiting van een verdachte en sturingsinformatie, zinvol is.<sup>255</sup>

Al met al is het onverstandig om vergaande conclusies te verbinden aan deze vergelijking. Duidelijk is in ieder geval wel dat er in 2004 ten opzichte van 1996 in meer opsporingsonderzoeken een undercovertraject is ingezet (voor zover deze opsporingsonderzoeken bij respectievelijk de CTC en het infiltratieteam zijn aangemeld) en dat er in 2004 veel vaker SI wordt toegepast en dan met name om de betrokkenheid van een verdachte vast te stellen bij een ernstig gewelds-, terreur- of zeden-/mensenhandeldelict. Een eenduidige vergelijking van de opbrengsten van de undercovertrajecten uit beide periodes is niet goed mogelijk omdat: in 2004 voor een belangrijk deel andersoortige trajecten zijn ingezet; de absolute aantallen vrij klein zijn; en we geen gedetailleerd inzicht hebben in de zaken uit 1996.

*Beschouwing: onvoorspelbaarheid als 'wezenskenmerk' van undercovertrajecten*

Het belangrijkste gemeenschappelijke kenmerk van undercovertrajecten is waarschijnlijk de onvoorspelbaarheid van het verloop van die trajecten. In tegenstelling tot veel andere opsporingsinstrumenten bestaan undercovertrajecten uit interacties tussen personen, tussen undercoveragenten en subjecten, in een in beginsel ongecontroleerde sociale omgeving. Is menselijk gedrag in het algemeen al moeilijk te voorspellen en 'plannen', voor criminelen lijkt dat zeker te gelden; contacten met subjecten lopen regelmatig niet als verwacht, informatie over handelskwalificaties van criminelen blijkt regelmatig niet te kloppen en afspraken of toezeggingen

254 In een aantal zaken had het undercovertraject meerdere van de genoemde bijdragen aan opsporing en/of berechting. Zo leverde het undercovertraject in een zaak bewijs op voor een deel van de verdenking en kon op basis van het undercovertraject de verdachte van een ander deel van de verdenking worden uitgesloten (A29).

255 Hoewel de genoemde bijdragen alle van belang zijn, zal aan bewijs in het algemeen meer waarde worden gehecht dan aan het genereren van sturingsinformatie. Een bewijs draagt immers direct bij aan de veroordeling van een verdachte, terwijl sturingsinformatie doorgaans vooral de inzet van andere opsporingsinstrumenten ten goede komt en daarmee hoogstens indirect bijdraagt aan de bewijsvergaring en veroordeling. Het hoofddoel van de inzet van een undercovertraject is dan ook doorgaans bewijsvergaring (of het verkrijgen van uitsluitel over de betrokkenheid van een verdachte bij een delict). Ook informatie op basis waarvan een verdachte kan worden uitgesloten van verder onderzoek is waarschijnlijk vaak van meer invloed en belang dan het verkrijgen van sturingsinformatie. Evenals een veroordeling betekent een uitsluiting dat zekerheid is verkregen (althans volgens het rechtscollege respectievelijk het opsporingsteam) omtrent de betrokkenheid van een verdachte bij een delict. Op basis van die waarheidsvinding kan een onderzoek of onderzoeksrichting worden afgesloten.

worden vaak niet waargemaakt. We geven hieronder voorbeelden van deze weerbarstigheid.

Het verloop van de *contacten* tussen de undercoveragent en het subject is zoals gezegd geregeld niet zoals van tevoren verwacht (of gehoopt):

- Zo kan het voorkomen dat het er helemaal geen contact kan worden gemaakt, bijvoorbeeld omdat de goede mogelijkheden tot contact die bij aanvang van het undercovertraject lijken te bestaan vervallen omdat het subject plotseling niet meer in de betreffende uitgaansgelegenheid komt, bijvoorbeeld omdat hij er niet meer in mag.

Dat er helemaal geen contact gemaakt kan worden met het subject gebeurt echter niet vaak (zie paragraaf 4.5.1). Het leggen van contact is echter natuurlijk nog maar het begin van het traject:

- In een aantal zaken wordt wel contact gemaakt met het subject, maar slaagt de undercoveragent er niet in om via het subject bij de hoofdverdachte te komen, omdat de vermeende relatie tussen het subject en de hoofdverdachte niet (meer) bestaat of omdat gemaakte afspraken steeds worden afgezegd.
- Of het contact met de hoofdverdachte blijft heel beperkt, omdat de hoofdverdachte een zeer beperkt sociaal leven heeft, alleen met goede bekenden zaken doet en/of erg achterdochtig is, wat hem nogal ontoegankelijk maakt; of omdat hij plotseling door een onverwachte gebeurtenis niet meer verschijnt in de omgeving waar de contacten zijn gelegd.

Het duidelijkst komt het onvoorspelbare karakter van de undercovertrajecten naar voren in de zakelijke transacties die de undercoveragenten met verdachten proberen te volbrengen. Voorgenomen PK'en blijven vaak niet volgens de vooraf gemaakte opzet of afspraken te verlopen. Kijken we nog eens naar de PK-trajecten die zelfstandig (10) of in combinatie met SI (5) zijn uitgevoerd (dus niet in combinatie met of als onderdeel van een IF-traject), dan zien we dat van de 15 PK-trajecten er in ieder geval 10 niet volgens plan verlopen. De PK'en die in combinatie met of als onderdeel van een IF-traject zijn ingezet, geven een nog weerbarstiger beeld. Van de 13 bestudeerde zaken waarin een IF-traject is uitgevoerd en waarbij ook contact is gemaakt met het subject, was het in 12 zaken de bedoeling om uiteindelijk één of meerdere PK'en te verrichten.<sup>256</sup> In die 12 trajecten zijn de PK'en geen enkele keer geheel volgens plan verlopen.

- Óf een PK gaat helemaal niet door, omdat:
  - de verdachte niet kan of niet wil (te achterdochtig) leveren (of kopen), zoals in een zaak waarin na de aanslagen van 11 september 2001 de verdachte zijn wapenhandel niet wil voortzetten vanwege

<sup>256</sup> In 1 zaak was het de bedoeling te komen tot een pseudo-verkoop.

- aangescherpte grenscontroles of de zaak waarin een verdachte geen wapens kan leveren omdat zijn leverancier in Oost-Europa is opgepakt;
- de goederen al verkocht zijn;
  - de contacten met hoofdverdachte te summier zijn;
  - de verdachte waarschijnlijk wel zou kunnen leveren maar de PK tegen de verwachting in nog niet tot stand is gebracht op het moment dat op een lang van tevoren geplande ‘actiedag’ er aanhoudingen plaatsvinden;
  - de verdachte wel zou kunnen leveren maar dan alleen via een persoon die niet behoort tot de kring van verdachten waarop het onderzoek zich richt, in welk geval de PK niet zou bijdragen aan de doelen van het betreffende opsporingsonderzoek, en om die reden dan ook van de kant van de undercoveragent wordt afgezegd; of
  - de verdachte (vermoedelijk) niet uit is op een *deal* maar op een *rip-deal*, dat wil zeggen dat eerstgenoemde niet daadwerkelijk van plan is om iets te verkopen aan de undercoveragent maar erop uit is om hem van zijn geld te beroven.
- Óf de PK gaat wel door, maar:
    - de goederen (drugs) zijn pas aangekocht nadat de verdachten niet in staat bleken om de goederen te leveren waarop het onderzoek zich oorspronkelijk richtte (wapens);
    - de omvang van de PK is kleiner dan oorspronkelijk verwacht omdat het subject zijn toezeggingen niet kan nakomen (bluf);
    - de PK komt pas tot stand na een eerdere mislukte poging(en);
    - het geleverde materiaal blijkt niet aan de verwachtingen te voldoen, zoals in het geval van zeer sterk versneden drugs of precursoren, of de aangekochte goederen blijken vanuit opsporingsperspectief (bij nader inzien) geen waarde te hebben, zoals in het geval aangeschafte informatiedragers geen kinderpornografische afbeeldingen blijken te bevatten en zoals in de zaak waarin de burger die de zaak had aangebracht bij nader inzien toch niet met zekerheid kan zeggen of de goederen die via een PK van een aanbieder op internet zijn gekocht, van diefstal uit zijn bedrijf afkomstig zijn.

Dat PK'en vaak niet zoals 'gepland' verlopen, wil niet zeggen dat ze dus geen bijdrage leveren aan de opsporing en/of berechting. Een wel maar niet helemaal zoals verwacht uitgevoerde PK kan natuurlijk nog steeds bewijs genereren, wat in verschillende zaken ook is gebeurd. Zelfs niet-uitgevoerde PK'en kunnen bewijs opleveren. Zo zijn in 2 zaken de voorbereidingen die verdachten hadden gedaan voor een PK die uiteindelijk nooit volbracht is, gebruikt als bewijs bij de veroordeling van hen. Verder komt het ook een enkele keer voor dat de feitelijke ontwikkeling van de contacten met een subject, (in eerste instantie) juist in positieve zin afwij-

ken van de *verwachte* ontwikkeling. Zo verlopen in 2 zaken de contacten, vanuit het perspectief van de opsporing bezien, voorspoediger dan verwacht, zoals in de zaak waarin de verdachte onverwacht snel erg open is tegenover de undercoveragent over zijn betrokkenheid bij wapen- en drugshandel.

Onverwachte ontwikkelingen hoeven dus niet noodzakelijkerwijs een undercovertraject te doen mislukken. In het algemeen werken ze echter wel negatief uit op het verloop en/of de uitkomsten van het traject: trajecten duren er langer door of bereiken niet het beoogde resultaat. Vanwege de grote frequentie, in de onderzochte zaken althans, waarmee afspraken niet worden nagekomen, toezeggingen niet worden waargemaakt, handelskwaliteiten niet blijken te kloppen of PK-trajecten anderszins niet aan de verwachtingen voldoen, is het in ieder geval niet makkelijk om efficiënt zaken te doen met criminelen.

Dat geldt dus ook voor de relatief 'eenvoudige' zaken, dat wil zeggen zaken die niet heel complex zijn. Undercovertrajecten en vooral IF worden vaak ingezet in moeilijke zaken, dat wil zeggen zaken waarin andere middelen hebben gefaald of dat naar verwachting zullen doen. Zelfstandige PK'en (dus niet samen met SI of IF) zijn in de door ons onderzochte zaken echter hoofdzakelijk ingezet omdat zich in de ogen van het opsporingsteam een goede kans voordeed om via dit middel de betreffende zaak tot een goed einde te brengen. Dit zijn vaak relatief eenvoudige zaken waarin de politie op de hoogte is gekomen van het feit dat een verdachte (via internet) verboden/illegale goederen aanbiedt (of heeft besteld). Het 'enige' wat in deze zaken hoeft te gebeuren is dat een undercoveragent ingaat op de aangeboden goederen en de betreffende waar afneemt. Zo beschouwd bieden de omstandigheden van dergelijke zaken, zeker in vergelijking met meer complexe zaken waarin pas na een langdurig voortraject zicht ontstaat op een PK/PDV, de opsporing een goede kans. Het feit dat die kans zich voordeed, is dan ook de reden waarom in deze zaken voor de inzet van een undercovertraject is gekozen (zie uitleg bij tabel 7 in paragraaf 4.3.2). Van de 10 zaken waarin alleen het middel PK is ingezet, is het echter maar in 4 gevallen ook tot een PK gekomen en van die 4 keer heeft de PK maar in 3 zaken een bijdrage geleverd aan de berechting (zie uitleg bij tabel 13 in paragraaf 5.3.3). Hieruit blijkt dat het ook bij relatief 'eenvoudig' uit te voeren operaties zeker niet altijd 'makkelijk' is om tot een succesvolle PK en een succesvol einde van het undercovertraject te komen.



## 5.4 Het wettelijk kader toegepast in de praktijk

### 5.4.1 *Het onderscheid tussen de drie undercoverbevoegdheden*

Door enkele respondenten is erop gewezen dat er in concrete gevallen vragen kunnen zijn omtrent welke van de drie undercoverbevoegdheden precies van toepassing is. Het gaat dan enerzijds om het onderscheid tussen IF en meerdere, successievelijke PK'en al dan niet in combinatie met SI. Anderzijds kan het bij hele kortdurende, relatief eenvoudige 'PK'en' onduidelijk zijn of een bevel PK sowieso wel nodig is. Stel dat een opsporingsambtenaar bijvoorbeeld op de *Albert Cuypmarkt* in Amsterdam kleding koopt die mogelijk afkomstig is van een gestolen partij, is het dan nodig om een bevel PK uit te vaardigen, zo vraagt een geïnterviewde OvJ zich af.<sup>257</sup>

Uit de interviews blijkt echter niet dat de afbakening van de undercoverbevoegdheden tot echte problemen leidt in de uitvoering (zie ook Beijer et al., 2004: 65). Mocht een OvJ zich in voorkomende gevallen overigens afvragen hoe het wettelijk kader voor undercovertrajecten precies toegepast moet worden, dan kan de casus worden voorgelegd aan de CTC, die zoals gezegd niet alleen een taak heeft bij formele toetsingen maar ook een adviserende taak heeft richting OvJ'en (zie paragraaf 4.3.1). Verder stellen we vast dat de aan- of afwezigheid van een door de OvJ uitgevaardigd bevel op zichzelf zeker niet betekent dat de uitvoering van een bevoegdheid dus ook respectievelijk recht- of juist onrechtmatig is. Het oordeel over de toelaatbaarheid van de toepassing van een bepaalde bevoegdheid is aan de rechter. Daarbij speelt de vraag of de betreffende opsporingsbevoegdheid is ingezet onder het bijbehorende bevel natuurlijk een belangrijke rol, maar niet een allesbeslissende. Bij het oordeel over de toelaatbaarheid is onder andere de mogelijkheid tot rechterlijke controle – aan de hand van een adequate verslaglegging (verbalisering) door het opsporingsteam – en de vraag of de bevoegdheid al dan niet onder toezicht van de OvJ is ingezet van belang. Is die rechterlijke controle van de inzet van het middel inderdaad mogelijk en heeft de inzet inderdaad plaatsgevonden onder toezicht van de OvJ, dan kan ook bijvoorbeeld een PK zonder de aanwezigheid van een bevel toch rechtmatig zijn (Nieuwenhuis, 2007: 67, 68).<sup>258</sup>

Een ander element van het onderscheid tussen de drie undercoverbevoegdheden betreft de relatie tussen de zwaarte van de juridische voorwaarden, dat wil zeggen de proportionaliteits- en subsidiariteitseis en de aanvraagprocedure, die bij de verschillende undercoverbevoegd-

257 De betreffende OvJ gaf een ander voorbeeld, namelijk van een reële casus. Wij hebben de exacte feiten uit die casus zodanig veranderd dat het weergegeven voorbeeld niet herleidbaar is tot de werkelijke casus maar inhoudelijk wel vergelijkbaar is.

258 Natuurlijk moet de inzet ook aan andere eisen voldoen, zoals de proportionaliteits- en subsidiariteitseis.

heden gelden aan de ene kant en de gepercipieerde ingrijpendheid van de concrete uitvoering van die bevoegdheden aan de andere kant.

Juridisch gezien gelden voor IF strengere voorwaarden dan voor dan voor PK/PDV en de voorwaarden voor PK/PDV zijn weer strenger dan die voor SI. In de evaluatie van de Wet BOB is opgemerkt dat vooral de toepassing van SI bij levensdelicten in de praktijk echter zwaarder en ingrijpender kan zijn dan IF. Deze constatering is te meer relevant daar we hebben gezien dat dergelijke toepassingen van SI relatief vaak voorkomen en in de loop der tijd ook zijn toegenomen (zie paragraaf 4.3.2).

Bij een IF-traject zal een undercoveragent vaak proberen te komen tot een PK/PDV. Om dat te bereiken moet hij op zakelijk vlak op de een of andere manier aantrekkelijk zijn voor het subject. Het subject moet ervan overtuigd raken dat de undercoveragent hem iets heeft te bieden, bijvoorbeeld bepaalde faciliteiten die in de drugshandel goed van pas komen of simpelweg financieel vermogen waarmee drugs bij het subject afgenomen kunnen worden. Om uiteindelijk tot een transactie te komen, moet er natuurlijk sprake zijn van een zeker vertrouwen van het subject in de undercoveragent. Hoewel het daarbij zal helpen als het subject en de undercoveragent elkaar ook persoonlijk 'een beetje liggen', gaat het toch vooral om vertrouwen op *zakelijk* terrein: kan hij (de undercoveragent) de faciliteiten of het geld wel echt leveren; zal hij achter de rug van het subject om geen zaken doen met de leveranciers van het subject; en natuurlijk: is hij wel wie hij zegt dat hij is? Wanneer dezelfde undercoveragent echter wordt ingezet in een SI-traject waarbij hij bijvoorbeeld moet achterhalen of een man zijn vrouw heeft vermoord, zal hij een heel andere relatie moeten zien op te bouwen met het subject. Wil de man in kwestie immers gaan praten tegen de undercoveragent, dan zal hij hem *persoonlijk* moeten vertrouwen. Soms zal dat vertrouwen pas ontstaan wanneer beiden een bepaalde persoonlijke, emotionele band hebben opgebouwd. Het je inleven in de gesteldheid van het subject, het opbouwen van zo'n relatie en het vervolgens schaden van het vertrouwen van het subject door belastende informatie over hem te verklaren, kan psychologisch veel belastender zijn voor de undercoveragent en het subject dan wanneer de undercoveragent een 'drugshandelaar' speelt (Beijer et al., 2004: 103-104). Het door de undercoveragent aanspreken van zijn empathische vermogens jegens het subject, kan extra moeilijk zijn wanneer het gaat om specifieke, als zeer gruwelijk of 'slecht' ervaren delicten. Daar komt nog bij dat plegers van ernstige geweldsdelicten relatief vaak een pathologische achtergrond hebben (Laajasalo & Hakkanen, 2004; Serin, 1996, beide in Den Hartogh et al., 2005: 12), wat vanwege de mogelijke onberekenbaarheid van dergelijke subjecten gevolgen kan hebben voor het undercovertraject. Een teamchef van een infiltratieteam verwoordt dit als volgt:

‘(...) maar SI trajecten kunnen ook een behoorlijke impact hebben. (...) De infiltrant is wel met een (...) op pad. Je moet ieder woord afwegen als je met een moordenaar met een persoonlijkheidsstoornis te maken hebt.’

#### 5.4.2 *Het doorlaatverbod*

Artikel 126ff Wetboek van Strafvordering (Sv) verplicht een opsporingsambtenaar om over te gaan tot inbeslagname wanneer hij door de toepassing van een bijzondere opsporingsbevoegdheid ‘de vindplaats weet van voorwerpen waarvan het aanwezig hebben of voorhanden hebben ingevolge de wet verboden is vanwege hun schadelijkheid voor de volksgezondheid of hun gevaar voor de veiligheid’. Deze bepaling is bekend onder de term *doorlaatverbod*. In de praktijk gaat het bij deze voorwerpen vooral om (hard)drugs en vuurwapens maar ook mensensmokkel valt onder het doorlaatverbod. Eventueel en onder bepaalde voorwaarden kan de inbeslagname tijdelijk worden *uitgesteld*. Alleen wanneer sprake is van een *zwaarwegend opsporingsbelang* en na goedkeuring door het College van PG’s en de Minister van Justitie, en in het geval van mensensmokkel wanneer het bovendien geen mensonwaardige gevolgen heeft voor de gesmokkelde personen, mag van inbeslagname worden *afgezien* – oftewel mag worden doorgelaten (zie paragraaf 2.3.2).

Zeker bij opsporingsbevoegdheden als telefoontaps en undercovertrajecten bestaat kans dat opsporingsambtenaren kennis verkrijgen van genoemde zaken. In sommige gevallen zou het overgaan tot (een poging tot) inbeslagname de belangen van een opsporingsonderzoek kunnen schaden. Stel bijvoorbeeld dat een undercoveragent wordt ingezet in een opsporingsonderzoek tegen een groepering die wordt verdacht van groot-schalige handel in drugs en dat deze undercoveragent min of meer op het punt staat om een omvangrijke PK tot stand te brengen en in contact te komen met de, tot dan onbekende, organisator van drugstransporten. Wanneer de undercoveragent tijdens zijn contacten met tussenpersonen kennis verkrijgt van de vindplaats van 200 gram cocaïne en onmiddellijk besloten wordt om deze 200 gram in beslag te nemen, kan die actie ertoe leiden dat het opsporingsonderzoek grotendeels ‘stuk’ raakt; doordat verdachten al zijn aangehouden, de undercoveragent zijn *cover* verliest en/of de (overige) verdachten erg voorzichtig worden, zal de betrokkenheid van de groepering bij grotere hoeveelheden drugs dan niet meer aangetoond kunnen worden.

In de opsporingspraktijk echter blijkt het hanteren van het doorlaatverbod werkbaar. Wel wordt als gevolg van het verbod in een opsporingsonderzoek soms wat eerder overgegaan tot aanhoudingen dan het opsporingsteam eigenlijk had gewild, maar daarmee komen dan niet de oorspronkelijke doelen van het onderzoek fundamenteel in gevaar. Er worden dan ook weinig of geen voorbeelden gevonden van opsporings-

onderzoeken die vanwege het doorlaatverbod echt ‘stuk’ liepen. Dit blijkt zowel uit onderhavig onderzoek als uit de evaluatie van de Wet BOB (Beijer et al., 2004: 115-124; zie ook Nieuwenhuis, 2007: 92-93 en *Kamerstukken II* 2004/05, 29 940, nr. 1, p. 9-10).

De praktische werkbaarheid van het doorlaatverbod hangt met vier factoren samen. Ten eerste is in de jurisprudentie het *weten* van *de vindplaats* vrij nauw geïnterpreteerd en is de plicht tot inbeslagname bovendien beperkt tot situaties waarin de concrete omstandigheden ingrijpen mogelijk maken. Het Gerechtshof 's-Hertogenbosch heeft het doorlaatverbod als volgt uitgelegd: ‘Dit betekent dat van “weten” in de zin van genoemd artikel slechts sprake is op het moment dat bij opsporingsambtenaren als gevolg van toepassing van bevoegdheden van – kort gezegd – de Wet Bijzondere Opsporingsbevoegdheden volledige zekerheid bestaat over het feit dat sprake is van verboden voorwerpen in de zin van dat artikel en volledige zekerheid bestaat over de vindplaats van die verboden voorwerpen.’<sup>259</sup> Hiermee heeft het gerechtshof het doorlaatverbod beperkt tot de situatie waarin een bijzondere opsporingsbevoegdheid is toegepast maar bovendien stelt het gerechtshof dat sprake moet zijn van volledige zekerheid over zowel de aard van de voorwerpen als over de vindplaats. Alleen maar een (sterk) vermoeden is dus niet genoeg om zich wegens het doorlaatverbod verplicht te zien een voorwerp in beslag te nemen. Een uitspraak van het Gerechtshof 's-Gravenhage maakt dat duidelijk. In de betreffende zaak vermoedde een undercoveragent dat een verdachte een vuurwapen droeg omdat hij het over een ‘kanonnetje’ had, terwijl hij met zijn jas schudde. In dat geval was geen sprake van doorlating van een vuurwapen aldus het gerechtshof omdat niet met zekerheid was vastgesteld dat de verdachte inderdaad een vuurwapen bij zich had (Beijer et al., 2004: 117-118).<sup>260</sup> Het begrip *weten* en de invulling daarvan biedt de opsporingspraktijk dus enige ruimte, zoals ook door de Minister van Justitie is aangegeven (*Kamerstukken II* 2004/05, 29 940, nr. 1, p. 10).

Verder moeten de omstandigheden tijdens het opsporingsonderzoek de inbeslagname ook toelaten. In de zojuist genoemde zaak van de verdachte met het ‘kanonnetje’, dat een onderzoek betrof naar drugshandel, bevond een undercoveragent zich op een gegeven moment in een woning waarin tassen met pillen stonden. In het vonnis in eerste aanleg in deze zaak oordeelde de Rechtbank 's-Gravenhage dat het achterwege blijven van inbeslagname geen ‘doorlaten’ was (mede) omdat het opsporingsteam de mogelijkheid ontbeerde om de woning te doorzoeken en bovendien de kans bestond dat de tassen met drugs door de verdachten als test waren neergezet.<sup>261</sup>

259 Gerechtshof 's-Hertogenbosch, 14 februari 2001, *LJN* AB 0272.

260 Gerechtshof 's-Gravenhage, 21 november 2003, *LJN* AN8750.

261 Rechtbank 's-Gravenhage, 23 november 2001, *LJN* AD6065.

Ten tweede is het zo dat het opsporingsteam door het hanteren van 'omzeilingsstrategieën' kan proberen te voorkomen dat er kennis ontstaat van de vindplaats van bijvoorbeeld drugs of wapens. Zo kan een tap op een telefoonlijn (tijdelijk) worden gestopt of vertraagd worden uitgeluisterd (Beijer et al., 2004: 120-121).

Een derde 'uitweg' is wel tot inbeslagname over (laten) gaan maar dan op zodanige wijze dat dit het opsporingsonderzoek en de uiteindelijke doelen daarvan niet schaadt. Zo kan bijvoorbeeld de vindplaats van drugs worden *weggetipt*. De drugs worden dan in beslag genomen en eventueel worden verdachten aangehouden, maar door het gebruik van een zogenoemd *afschermproces-verbaal* (of *kluisproces-verbaal*) blijft de precieze herkomst van de informatie dan enige tijd onbekend. In het afschermproces-verbaal wordt dan vermeld dat 'uit lopend onderzoek' bekend is geworden dat zich op een bepaalde locatie drugs bevinden. Een dergelijke afscherming kan echter slechts tijdelijk worden volgehouden. Uiteindelijk moet de bron van de informatie bekend worden gemaakt. Ook het werken met verschillende deelonderzoeken in plaats van één groot opsporingsonderzoek zou kunnen voorkomen dat inbeslagname tot frustratie van de uiteindelijke doelbereiking leidt (Beijer et al., 2004: 123-124).

Een vierde mogelijkheid is dat toestemming wordt gevraagd voor het afzien van inbeslagname – voor het doorlaten dus.<sup>262</sup> Hiertoe moet de zaak worden aangemeld bij de CTC en uiteindelijk moeten zoals gezegd het College van PG's en de Minister van Justitie hun goedkeuring geven. Van deze toestemmingsprocedure wordt weinig gebruikgemaakt; in de periode 2000-2007 is 11 keer toestemming gevraagd voor het afzien van inbeslagname (CTC, 2008: 17; Beijer et al., 2004: 117).

#### 5.4.3 *Transparantie*

##### *Verbaliseren*

Artikel 152 en 126aa Sv schrijven respectievelijk voor dat opsporingsambtenaren ten spoedigste proces-verbaal opmaken van verrichte opsporingshandelingen en van de bevindingen die ze daarbij hebben gedaan en dat deze processen-verbaal aan de processtukken worden toegevoegd (artikel 126aa Sv). Deze processtukken komen uiteindelijk ter beschikking van zowel de zittingsrechter als de verdediging. Alleen datgene wat van belang is voor de door de rechter te nemen beslissing hoeft te worden vastgelegd. De verbaliseringsplicht heeft tot doel het beschermen van de transparantie en dus de controleerbaarheid van de inzet van opsporingsinstrumenten (*Kamerstukken II 1996/97, 25 403, nr. 3, p. 13*).

De *opsporingshandelingen* in een undercovertraject bestaan vooral uit contacten tussen een undercoveragent en een subject. In ieder geval (vooral) deze contacten moeten dan ook worden vastgelegd. Het opmaken

<sup>262</sup> Zoals gezegd kan inbeslagname onder bepaalde voorwaarden ook tijdelijk worden uitgesteld.

van proces-verbaal kan uit de aard der zaak alleen plaatsvinden op een voor de undercoveragent veilige plaats. Meestal maken undercoveragenten een proces-verbaal op onder nummer. Een begeleider van de undercoveragent bevestigt in een proces-verbaal dat de undercoveragent in zijn aanwezigheid het proces-verbaal heeft opgemaakt.

Uit de interviews is niet gebleken dat het verbaliseren in de uitvoeringspraktijk grote problemen veroorzaakt. Voor zover respondenten hierop ingaan, onderstrepen zij het belang van een adequate verslaglegging van de contacten tussen de undercoveragent en het subject (zie ook Beijer et al., 2004: 20).

Een respondent merkt op dat de transparantie van undercovertrajecten die via internet verlopen in beginsel erg groot is. Zogenaemde *logfile*s, waarin *online* communicatie wordt vastgelegd, vormen immers een soort geautomatiseerd verslag van de contacten tussen een undercoveragent en een subject (zie ook Buruma, 2001: 80).

### *Notificeren*

Personen tegen wie een bijzondere opsporingsbevoegdheid, zoals een undercovertraject, is ingezet moeten daarvan schriftelijk op de hoogte worden gebracht zodra het belang van het onderzoek dat toelaat, aldus artikel 126bb Sv. Het inlichten van die personen – verdachten – kan, zeker in het geval van undercovertrajecten, bepaalde tactische, operationele nadelen hebben. Indien een undercovertraject is ingezet in een zaak waarbij de verdachte is aangehouden en in een rechtszaak tegen hem gebruik wordt gemaakt van door het undercovertraject aangeleverd bewijsmateriaal, zal de verdachte normaal gesproken hoe dan ook op de hoogte raken van het undercovertraject en zal dit door politie en justitie ook minder snel als problematisch worden gezien. Wanneer echter bijvoorbeeld in een onderzoek meerdere verdachten centraal staan, kan het op enig moment zo zijn dat een bepaalde verdachte in beginsel geïnformeerd zou kunnen worden over het tegen hem ingezette middel, maar dat notificatie het nog lopende onderzoek tegen zijn medeverdachten zou schaden. Ook in opsporingsonderzoeken waarin een undercovertraject is ingezet maar die zonder aanhoudingen zijn geëindigd, kan notificatie een tactisch nadeel hebben. Wanneer het opsporingsteam in een dergelijke zaak de overtuiging heeft dat, ondanks dat er daaromtrent geen ‘harde’ informatie verzameld is kunnen worden, de hoofdverdachte wel degelijk criminele activiteiten onderneemt en mogelijk in de toekomst opnieuw onderwerp van onderzoek kan worden, zal het notificatie wellicht achterwege willen laten omdat daarmee de met het undercovertraject opgebouwde ‘informatiepositie’ wordt prijsgegeven. Een OvJ verwoordt het als volgt:

‘Als het niet tot een zaak is gekomen, heeft men een notificatieplicht, maar hier wordt niet altijd gehoor aan gegeven. Men kan de zaak bij wijze van spreken over 2 jaar weer openen om het dan nog eens

te proberen. Het notificeren van de verdachte zou dan het ingooien van het eigen kaartenhuis betekenen. De notificatieplicht zou ervoor kunnen zorgen dat het middel slijt. Als je alles moet melden worden verdachten wantrouwender.'

Bezwaren die er bij politie en justitie juist met betrekking tot undercovertrajecten tegen notificatie bestaan, werden ook al opgemerkt in de evaluatie van de Wet BOB (Beijer et al., 2004: 109-110).<sup>263</sup> In die evaluatie werd geconstateerd dat de notificatieplicht slechts weinig werd nagekomen, hetgeen werd toegeschreven aan het gegeven dat krachtens artikel 126bb Sv notificatie pas hoeft plaats te vinden 'zodra het belang van het onderzoek dat toelaat',<sup>264</sup> aan het feit dat er geen sanctie is verbonden aan het niet naleven van deze plicht en aan de lage prioriteit die het OM aan uitvoering van dit onderdeel van de Wet BOB geeft (Beijer et al., 2004: 20). Het College van PG's verzocht, naar aanleiding van een verzoek van de Minister van Justitie, bij brief van 19 december 2005 de parketten de notificatieplicht te handhaven en indien nodig daartoe passende maatregelen te treffen. Ook kondigde het College aan dat de naleving van de notificatieplicht onderwerp zou worden van een in 2006 uit te voeren *audit*. Uit die audit bleek, aldus Nieuwenhuis (2007: 93-94), dat de situatie aanzienlijk was verbeterd ten opzichte van de periode waarop de evaluatie van de Wet BOB betrekking had, maar dat het OM als geheel nog niet volledig aan de notificatieplicht voldeed. Na deze audit heeft het College maatregelen genomen die de naleving van deze plicht verder moeten verbeteren. In het volgende citaat haalt de betreffende OvJ de verscherpte aandacht voor dit onderwerp van het College van PG's aan en noemt hij een situatie waarin de kennisgeving aan een verdachte ook los van de plicht daartoe wenselijk kan zijn; een situatie waarin het voorkomen van misdrijven belangrijker wordt geacht dan het opsporen ervan.

'We zijn niet zo sterk in notificeren. Het zou wel moeten. Wel is het zo dat het College hier steeds meer opzit. (...) Het onderzoeksbelang laat het vaak ook niet toe om te notificeren. In het geval van een onderzoek naar kinderporno kan het wel goed zijn te notificeren dat diegene in de gaten wordt gehouden. Er kan een preventieve werking vanuit gaan.'

### *Comparereren*

In Nederland wordt in beginsel per afzonderlijke zaak beslist of een undercoveragent een getuigenis moet afleggen en zo ja, hoe dat moet gebeuren. Wordt het undercovertraject gebruikt bij de bewijsvoering, dan

<sup>263</sup> Zie ook Buruma, 2001: 28-29.

<sup>264</sup> Het feit dat artikel 126bb Sv hiermee expliciet de mogelijkheid biedt om notificatie uit te stellen, maakt dat wanneer notificatie vooralsnog is uitgebleven nog niet direct gesproken kan worden van het 'niet naleven van de notificatieplicht'. Daarbij is het natuurlijk wel de vraag hoe lang dat uitstel op grond van het onderzoeksbelang mag duren om nog in overeenstemming te zijn met de geest van de wet.

zal de undercoveragent naar aanleiding van zijn activiteiten vaak een getuigenis moeten afleggen bij de rechter(-commissaris) (compareren). Het getuigen door undercoveragenten vindt in de praktijk doorgaans plaats met afscherming van hun identiteit (zie paragraaf 5.4.5). Door enkele respondenten is erop gewezen dat de Nederlandse praktijk wat betreft het compareren belemmerend kan werken in de internationale samenwerking, met name met Duitsland, waar undercoveragenten doorgaans weinig mededelingen doen omtrent hun rol tijdens het traject.

#### **5.4.4 *Ervaren beperkingen van het wettelijk kader***

In het algemeen worden de ge- en verboden uit het wettelijk kader niet als problematisch ervaren. Wel wordt door een aantal respondenten gewezen op een tweetal beperkingen, namelijk dat onder de huidige wet- en regelgeving het gebruik van zogenoemde *intelligence-trajecten* en vooral criminele burgerinfiltranten niet mogelijk is.

Een aantal respondenten merkt op dat het krachtens de Nederlandse wetgeving niet mogelijk is om met de inzet van undercoveragenten duurzame informatieposities op te bouwen, dat wil zeggen informatieposities die het bereik van individuele opsporingsonderzoeken overstijgen. Zij refereren hiermee aan het feit dat wanneer een undercoveragent bepaalde informatie verzamelt en deze informatie de aanleiding is om verdere opsporingsactiviteiten te ontplooiën die uiteindelijk leiden tot het voor de zittingsrechter brengen van een zaak, de kans bestaat dat op enig moment bekend gemaakt zal moeten worden dat de startinformatie afkomstig was van een undercovertraject. Stel dat een undercoveragent bijvoorbeeld ontdekt dat een bepaald persoon in wapens handelt en dat deze persoon daardoor onderwerp wordt van een opsporingsonderzoek en dat de zaak uiteindelijk op zitting belandt, dan is het mogelijk dat bekend zal worden dat de door de undercoveragent verzamelde informatie aan de basis van het opsporingsonderzoek lag. Wordt dat bekend, dan is de undercoveragent in de betreffende omgeving niet meer inzetbaar. Zogenoemde *intelligence-trajecten*, trajecten die niet zijn gericht op heel specifieke personen binnen een bepaald opsporingsonderzoek maar juist op het vergaren van meer algemene informatie over bepaalde omgevingen of fenomenen, zijn niet mogelijk. Wij merken hierbij op dat dergelijke trajecten, los van de uitvoerbaarheid als gevolg van eisen omtrent transparantie, mogelijk ook zouden kunnen botsen met wettelijke bepalingen. Undercovertrajecten, en andere opsporingsinstrumenten, mogen immers alleen worden ingezet met als doel het nemen van strafvorderlijke beslissingen en mogen niet worden gebruikt enkel en alleen ter 'verbetering van de informatiepositie' (zie ook Nieuwenhuis, 2007: 60; Buruma, 2001: 21, 73).

Het gemis van criminele burgerinfiltranten zou hem zitten in de mogelijkheid die het inzetten van criminelen zou bieden om (sneller) in contact te komen met moeilijk te benaderen verdachten en groeperingen.



#### 5.4.5 Hoe reageren verdediging en rechtscollege op het undercovertraject?

In hoofdstuk 2 zijn we al ingegaan op de jurisprudentie met betrekking tot undercovertrajecten. Op deze plaats gaan we na hoe in de door ons onderzochte zaken door de verdediging en het rechtscollege is gereageerd op het ingezette undercovertraject. Logischerwijs kunnen we dit alleen doen voor de zaken waarin een undercovertraject ook echt is uitgevoerd en waarbij contact is gemaakt met het subject waarin de zaak uiteindelijk voor de rechter is gebracht. Bovendien beperken we ons hier tot de zaken waarvan we het volledige opsporingsdossier hebben ingezien, dat wil zeggen de zaken waarin in de periode 2000-2005 (jaar van aanmelding bij de CTC) IF is ingezet.<sup>265</sup>

In 9 van de bestudeerde zaken is een IF-traject uitgevoerd en contact gemaakt met het subject en heeft een zitting plaatsgevonden. In 6 van die zaken is door de verdediging op enigerlei wijze verweer gevoerd op grond van het undercovertraject. Dit zijn de 6 zaken waarin het IF-traject bewijs heeft gegenereerd op basis waarvan verdachten zijn veroordeeld (zie (uitleg bij) tabel 14 en figuur 2). De verweren hebben onder andere betrekking op:<sup>266</sup>

- overtreding van het instigatieverbod (5 keer);
- schending van de proportionaliteits eis (3 keer);
- onjuistheid of onzorgvuldigheid van de verklaringen van de undercoveragenten (2 keer);
- het ontbreken van een redelijk vermoeden/verdenking op het moment dat het IF-traject start (2 keer);
- overtreding van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) (2 keer);
- het ontbreken van toestemming van het College van PG's voor het uitgevoerde IF-traject aangezien het traject is gestart op grond van titel V en is nagelaten om een nieuw bevel op grond van titel IVa<sup>267</sup> te verkrijgen op het moment dat er concrete verdenkingen ontstonden tegen verdachten (1 keer);
- de inzet van een burgerinfiltrant (1 keer);
- overtreding van het doorlaatverbod (1 keer); en
- het illegale karakter dat IF zou hebben in het land waar het IF-traject zich gedeeltelijk heeft afgespeeld (1 keer).

Bij de algemene bespreking van de jurisprudentie met betrekking tot undercovertrajecten in hoofdstuk 2, zagen we dat verweren meestal niet

<sup>265</sup> Eén van de opsporingsonderzoeken waarin in de periode 2000-2005 (jaar van aanmelding bij de CTC) een IF-traject is uitgevoerd, is door ons niet onderzocht (zie paragraaf 1.3.1).

<sup>266</sup> In zaken wordt vaak op verschillende gronden verweer gevoerd, zodat het totale aantal verweergonden groter is dan 6.

<sup>267</sup> Zie paragraaf 2.3.2 voor een korte uitleg van titel IVa en V als grondslagen voor het uitvaardigen van een bevel voor toepassing van een bijzondere opsporingsbevoegdheid.

gegrond worden bevonden. Ook in deze 6 zaken worden de verweren door de betreffende rechtscolleges verworpen. In een aantal gevallen geeft het rechtscollege aan dat uit het dossier niet is gebleken dat van de door de verdediging vermeende onrechtmatigheden, zoals schending van het instigatieverbod, sprake is. In andere gevallen gaat het rechtscollege wat verder en wordt aangegeven waarom naar zijn mening uit het dossier blijkt dat wél is voldaan aan de betreffende voorwaarden, bijvoorbeeld door erop te wijzen dat het instigatieverbod niet is geschonden aangezien de verdachte op enig moment, nog voordat harddrugs onderwerp van gesprek waren, zelf naar voren brengt dat zij 'heel snel kunnen leveren'. In 1 geval wordt door het rechtscollege niet zozeer bestreden dat sprake is van hetgeen door de verdediging is aangevoerd, maar wordt weerlegd dat het aangevoerde 'feit' een verweergrond kan zijn. Dit is het geval bij de zaak waarin een IF-traject start onder een bevel op grond van titel V en het OM nalaat om later een bevel op grond van titel IVa uit te vaardigen. Hier is de rechtbank van oordeel dat indien op enig moment bij de uitvoering van een bevel IF op grond van titel V een concrete verdenking jegens een specifieke verdachte ontstaat, dit niet met zich brengt dat de opsporingsactiviteiten dienen te worden gestaakt ten einde een bevel op grond van titel IVa te verkrijgen.

In de 6 zaken waarin het IF-traject een rol heeft gespeeld bij het bewijs, heeft de verdediging undercoveragenten opgeroepen om te getuigen. In al deze zaken is dat ook gebeurd. Wel is in ieder geval in 1 zaak het horen van 1 van de 3 opgeroepen undercoveragenten afgewezen, in 4 zaken zijn alle door de verdediging opgeroepen undercoveragenten ook gehoord en voor 1 zaak is dat niet helemaal zeker.

Het horen van de undercoveragenten heeft in alle gevallen bij de rechter-commissaris plaatsgevonden. In 2 van de 6 zaken zijn de opgeroepen undercoveragenten gehoord als *bedreigde getuige*. De undercoveragenten in de 4 andere zaken zijn niet gehoord als bedreigde getuige maar hun identiteit is wel afgeschermd, bijvoorbeeld door gebruik te maken van een verhoorbox, een vermomming en een stemvormer (wat ook bij een bedreigde getuige kan gebeuren). In 1 van de 6 zaken (B49) heeft het horen van de undercoveragenten plaatsgevonden na een naar het schijnt vrij unieke gang van zaken. De rechter-commissaris besluit in deze zaak, die speelt voor de Rechtbank Dordrecht, in eerste instantie om de undercoveragenten de status van bedreigde getuige te verlenen. Het hoger beroep dat de verdediging daartegen instelt slaagt echter; de undercoveragenten zullen dus niet als bedreigde getuige gehoord gaan worden. Het OM stelt vervolgens bereid te zijn de undercoveragenten te laten horen bij de rechter-commissaris. De Rechtbank Dordrecht verwerpt dat en beslist dat de undercoveragenten gewoon op de zitting dienen te getuigen. Dit wordt door het OM geweigerd en er wordt dus geen gehoor gegeven aan de oproep aan de undercoveragenten om te getuigen op zitting. De recht-

bank sanctioneert het niet op zitting verschijnen met een verklaring van niet-ontvankelijkheid van het OM. Het OM tekent daartegen, met uitzondering van de zaak tegen de hoofdverdachte, met succes hoger beroep aan, waarna de zaak weer belandt op de rol van de Rechtbank Dordrecht. Daar worden de undercoveragenten uiteindelijk gehoord bij de rechter-commissaris, niet als bedreigde getuige maar wel met afscherming van hun identiteit. De rechtbank spreekt veroordelingen uit, die worden bevestigd door het gerechtshof. De hoofdverdachte bevindt zich echter niet onder de veroordeelden. Het OM stelt ten aanzien van deze hoofdverdachte het hoger beroep tegen de niet-ontvankelijkverklaring door de rechtbank namelijk te laat in, waardoor het OM ook in dat hoger beroep tegen een niet-ontvankelijkheid aanloopt. Niet lang daarna overlijdt de hoofdverdachte.

In de 3 zaken waarin de verdediging geen verweer heeft gevoerd ten aanzien van het IF-traject, is dat traject ook niet gebruikt voor het bewijs. In 1 van deze zaken (B42) vraagt de verdediging wel om inzicht in stukken omtrent het uitgevoerde traject. In het dossier is alleen melding gemaakt van het feit dat een IF-traject is ingezet. Overige informatie ontbreekt omdat het traject volgens de OvJ niets belastends of ontlastends heeft opgeleverd en dus niet van belang is voor de door de rechtbank te nemen beslissing. De rechtbank wijst het verzoek om inzage in de stukken af, aangezien er geen reden is te twijfelen aan de verklaring van de OvJ en de OvJ door melding te maken van het feit dát er IF is ingezet volgens de regels heeft gehandeld. Met betrekking tot 1 van de 2 andere zaken waarin de verdediging geen verweer heeft gevoerd, spreekt de OvJ in een interview enerzijds zijn verbazing uit over het feit dat de verdediging niet is ingegaan op het IF-traject. Anderzijds kan hij het zich ook wel voorstellen dat het voor de verdediging niet altijd opportuun is om veel vragen te stellen over een dergelijk traject:

‘De verdediging heeft geen vragen gesteld over het uitgevoerde undercovertraject. In het dossier is wel vermeld dat er is geïnfilteerd. Tot op heden heeft niemand zich afgevraagd wie die man is die deze gesprekken heeft gevoerd met X. Bovendien is het oproepen van getuigen niet altijd in je voordeel als verdediging zijnde. Als ze de infiltrant hadden opgeroepen, had hij ook kunnen beamen dat X in louché zaken zat.’

## 5.5 Risico's van het werken onder dekmantel

In wetgeschiedenis en wetenschappelijke en vakliteratuur worden verschillende risico's beschreven die samenhangen met het werken onder dekmantel. Risico's vallen in de categorie ongewenste en onbedoelde

gevolgen van undercovertrajecten, in tegenstelling tot bijvoorbeeld gewenste en bedoelde gevolgen, zoals bewijsvergaring (Brodeur, 1992). Hieronder (paragraaf 5.5.1) wordt eerst op basis van de wetsgeschiedenis en vooral de literatuur beschreven welke risico's er verbonden kunnen zijn aan undercovertrajecten. De literatuur heeft overigens in belangrijke mate betrekking op de situatie in het buitenland.

We onderscheiden drie categorieën van risico's. Ten eerste de risico's voor de undercoveragenten. Deze risico's hangen samen met bepaalde elementen van het werken onder dekmantel, zoals dat dit type politiewerk met zich meebrengt dat een persoon zich voor korte of lange duur moet voordoen als iemand anders, dat politieambtenaren non-politiek gedrag moeten vertonen, dat ze in een criminele omgeving worden 'ondergedompeld', dat ze soms een hechte relatie opbouwen met criminelen en dat ze het vertrouwen dat ze in deze relatie hebben weten te winnen van het subject uiteindelijk zullen schaden. Risico's voor undercoveragenten verdelen we onder in: risico's met betrekking tot de integriteit; risico's voor de fysieke veiligheid; en risico's voor het psychisch welzijn.

Een tweede risico betreft het risico dat dit opsporingsmiddel met zich meebrengt voor de onderdelen van het OM en de politie onder de verantwoordelijkheid van wie het wordt ingezet. Hier gaat het vooral om de (on)bestuurbaarheid van undercoveragenten.

Ten derde kan er sprake zijn van een risico voor undercovertrajecten als opsporingsmiddel zelf, namelijk dat als gevolg van bekendheid van het middel de effectiviteit ervan erodeert.<sup>268</sup>

Na de bespreking van de literatuur gaan we in op de mate waarin de besproken risico's ook daadwerkelijk optreden in de Nederlandse opsporingspraktijk (paragraaf 5.5.2). Dat doen we voornamelijk aan de hand van afgenomen interviews. Aangezien we undercoveragenten zelf niet hebben gesproken en we ook niet echt uitputtend hebben gezocht naar voorgevallen incidenten, kunnen we alleen met het nodige voorbehoud globale uitspraken doen.

### **5.5.1 Een beeld uit de literatuur**

#### *Integriteit van politieambtenaren en van de opsporing*

Een eerste risico voor undercoveragenten, en in het verlengde daarvan de opsporing als geheel, is dat het werken onder dekmantel ten koste kan gaan van de integriteit van politiefunctionarissen en van de opsporing. Dit risico is in de memorie van toelichting bij de Wet BOB als reden genoemd voor het wettelijk regelen van undercoverbevoegdheden (*Kamerstukken II 1996/97, 25 403, nr. 3, p. 29*).

<sup>268</sup> De onderscheiden risico's hangen soms met elkaar samen en zijn niet altijd helemaal los van elkaar te beschouwen. Ten behoeve van dit overzicht hanteren we echter een onderverdeling.

Zeker wanneer een undercoveragent lang onder dekmantel opereert, zou het risico kunnen bestaan dat hij 'besmet' wordt door het criminele milieu. Hierbij gaat het enerzijds om het waardenpatroon en de normen volgens welke een politieambtenaar leeft en werkt. Deze zouden als gevolg van het undercover werken kunnen afglijden naar de normatieve standdaarden die onder criminelen gelden. Politieambtenaren zijn bij de politie gaan werken om bij te dragen aan de handhaving van wetten. Wanneer ze vervolgens als undercoveragent gaan werken, moeten ze zich echter staande zien te houden in een milieu waar heel andere normen gelden. Zeker wanneer ze vaak en lang met criminelen moeten optrekken en eventueel zien hoe makkelijk hun subjecten het er als crimineel afbrengen, zou hun houding ten opzichte van criminaliteit kunnen veranderen (Van Oss, 1994: 114-115).

Anderzijds bestaat het integriteitsrisico eruit dat een undercoveragent daadwerkelijk criminele gedragingen gaat vertonen. Als een undercoveragent heeft gezien hoe makkelijk het subject geld verdient met bijvoorbeeld de handel in drugs en hoe hij in weelde leeft, is het risico aanwezig dat de undercoveragent dit wel erg aantrekkelijk gaat vinden. Zeker wanneer een undercovertraject lange tijd duurt, en er een verandering van het waardenpatroon heeft plaatsgevonden, zou de undercoveragent zich aangetrokken kunnen voelen tot de materiële of andere voordelen van een criminele levensstijl (Marx, 1988: 162-163; Van Oss 1994: 114; Buruma, 2001: 65; Sietsma, 1986: 318-319). Girodo deed onderzoek naar de mate waarin Amerikaanse undercoveragenten drugs en alcohol misbruiken en onderworpen zijn geweest aan disciplinaire maatregelen. Daartoe ondervroeg hij 271 undercoveragenten. Hij vond een positieve relatie tussen beide indicatoren voor 'corruptierisico' en de hoeveelheid undercover ervaring van de agenten. Ook bepaalde persoonlijkheidskenmerken vergrootten het corruptierisico; undercoveragenten met hoge scores op metingen van zowel emotionele instabiliteit, impulsiviteit als ongedisciplineerdheid, hadden meer kans op drugs-/alcoholmisbruik en disciplinaire maatregelen (Girodo, 1991: 369).

### *Fysieke veiligheid*

Een ander risico dat in de literatuur wordt beschreven is dat de fysieke veiligheid van politiefunctionarissen die onder dekmantel werken in het geding kan komen. Niet alleen de undercoveragent, maar ook diens familieleden kunnen gevaar lopen wanneer hij/zij door de mand valt (Buruma, 2001: 65; Sietsma, 1986: 318-319). Ook dit risico wordt in de memorie van toelichting bij de Wet BOB genoemd als reden voor een wettelijke regeling van het werken onder dekmantel (*Kamerstukken II* 1996/97, 25 403, nr. 3, p. 29). Undercoveragenten in de VS hebben een veel grotere kans dan geüniformeerde collega's om beschoten te worden en/of om zelf een vuurwapen te gebruiken (Geller, 1992: 9). Undercoveragenten kunnen worden geconfronteerd met geweld nadat hun ware identiteit aan het licht

is gekomen, maar het is ook mogelijk dat ze slachtoffer worden van geweld terwijl hun *cover* juist intact is. Zo kan een undercoveragent die succesvol is geïnfiltreerd in een criminele omgeving waarin intimidatie of dreiging met of daadwerkelijke toepassing van geweld veel voorkomen, zelf ook met dergelijke 'omgangsvormen' te maken krijgen. Ook is het mogelijk dat een undercoveragent tijdens een voorgenomen PK wordt beroofd door een crimineel die denkt een drugsdealer te *rippen* (zie ook Marx, 1988: 177-178).

### *Psychisch welzijn*

Niet alleen de fysieke veiligheid kan op het spel staan wanneer iemand onder dekmantel werkt, ook het ontstaan van psychische problemen wordt als reëel risico beschouwd. Het werken als undercoveragent is in zeker zin per definitie problematisch. Er wordt immers beroep gedaan op tegenstrijdige competenties en rollen. Politieambtenaren worden geselecteerd op integriteit, maar als undercoveragent moeten zij juist bijzonder goed kunnen liegen. En behalve liegen moet een undercoveragent ook anderszins vol overtuiging *non-politiek* gedrag vertonen.

Verschillende auteurs hebben geschreven over psychische problemen bij undercoveragenten. De meeste publicaties hebben betrekking op de situatie in het buitenland. Factoren die de frequentie van psychische en andere problematiek kunnen beïnvloeden, zoals de selectie van en begeleiding van undercoveragenten en de soort zaken waarin undercovertrajecten worden toegepast, kunnen verschillen tussen landen. Het is daarom niet duidelijk of hetgeen hierover geschreven is, direct toepasbaar is op Nederlandse undercoveragenten.

Farkas (1986, aangehaald in Macleod, 1995: 243), die metingen afnam bij 82 undercoveragenten voor, tijdens en na operaties, vond in zijn onderzoek dat 50% van de ondervraagde undercoveragenten toegaf psychische problemen te hebben ondervonden gedurende hun werkzaamheden.

Girodo et al. (2002) hebben een experiment gehouden waarbij 48 politieambtenaren undercover moesten door een valse identiteit aan te nemen. De undercoveragenten moesten zelf rapporteren of zij hadden ervaren dat hun undercoverrol buiten werktijd naar voren kwam en zij moesten ook de andere deelnemende agenten observeren om te zien of er sprake was van *reappearance of a fabricated false identity*. Volgens de zelfrapportage hadden 10 deelnemers (21%) daar last van gehad. Volgens de beoordeling door de undercoveragenten van hun collega's was het bij 31 van de 48 (65%) deelnemers voorgekomen dat de aangenomen identiteit ook buiten een operationele omgeving naar voren kwam.

Volgens Miller is de kans op ontdekking en de gevaren die ontdekking voor de undercoveragent zelf en zijn omgeving met zich meebrengen, een belangrijke stressveroorzakende factor (Miller, 2006: 11). Deze angst kan doorwerken. Van Oss (1994: 100) heeft voor zijn onderzoek twee Nederlandse undercoveragenten geïnterviewd, waarvan er één een collega had

die het dermate moeilijk had met het hanteren van spanningen dat hij op eigen verzoek van het werk is gehaald. De undercoveragent zegt:

‘Die werd net als ik ook van zijn kruk getrokken en aan een kruisverhoor onderworpen. Hij redt dat, weet zich er uit te lullen. Maar, eenmaal thuis begint dat in zijn kop te malen, zonder dat hij het in de gaten had. Van de ene op de andere dag begon hij bepaalde lichamelijke klachten te vertonen die hij nog nooit eerder had gehad. (...) Zo is het infiltratiewerk nu eenmaal; op het moment dat je ergens binnen bent, in een bepaald milieu vertoeft, ben je aan jezelf overgeleverd. Natuurlijk staat je begeleidingsteam “om de hoek”, maar ja, als je echt in nood bent; voordat die begeleiders de deuren hebben ingetrapt, gaan er echt waardevolle seconden verloren. Als je in moeilijke situaties terechtkomt, zul je toch jezelf er uit moeten zien te lullen. Dat dat ergens “hierboven” gaat meespelen, dat kan ik me heel goed voorstellen.’

Klachten die undercoveragenten zouden kunnen ontwikkelen als gevolg van de ervaren stress en/of angst zijn *depressie* en *paranoia* (Van Oss, 1994: 97-101; US department of Justice, 1978, in: Girodo et al., 2002).

Psychologische reacties op het werken onder dekmantel hoeven echter niet per se gerelateerd te zijn aan dergelijke gevoelens van spanning en angst (Miller, 2006: 12). Hieronder worden enkele specifieke psychische gevolgen die kunnen voorkomen bij undercoveragenten behandeld. Een probleem dat in de literatuur wordt genoemd is dat undercoveragenten een *narcistische persoonlijkheid* kunnen ontwikkelen. In bepaalde mate zijn eigenschappen die met narcisme samenhangen, zoals zelfverzekerdheid en een sterke gerichtheid op de eigen persoon, juist van positieve waarde voor het succesvol uitvoeren van het werk van een undercoveragent, aldus Miller (2006: 12) en Macleod (1995: 244), respectievelijk een Amerikaanse en Nieuw-Zeelandse auteur die psychologische beschouwingen schreven over het werken onder dekmantel.<sup>269</sup> Zo kan ‘bescheiden narcisme’ van pas komen bij het met overtuiging spelen van de undercoverrol en bij het kunnen omgaan met een vijandige omgeving waarin de agent geheel op eigen capaciteiten is aangewezen. Maar het kan ook doorslaan. Undercoveragenten met een narcistische persoonlijkheid kunnen zich superieur gaan voelen aan andere, reguliere, dat wil zeggen niet-undercover, opsporingsambtenaren, en kunnen zich arrogant en waardering verwachgend opstellen. Daardoor kan uiteindelijk hun functioneren binnen de politie worden belemmerd en zouden ook persoonlijke relatieproblemen kunnen ontstaan omdat de partner hen niet meer herkent (Van

<sup>269</sup> Macleod was van 1985 tot 1991 als psycholoog betrokken bij de selectie, training en begeleiding van Nieuw-Zeelandse undercoveragenten.

Oss, 1994: 98-99; Miller, 2006: 12). Undercoveragenten met een dergelijke problematiek zijn lastig te helpen, juist vanwege de zelfredzaamheid, die zoals gezegd functioneel is, en het gevoel van superioriteit (Macleod, 1995; Van Oss, 1994: 97-101).

Het *undercover Stockholmsyndroom*, waarbij de undercoveragent een vrij hechte persoonlijke band ontwikkelt met het subject, is afgeleid van het psychologische verschijnsel waarbij een gegijzelde sympathie krijgt voor de gijzelnemer (Miller, 2006: 13; Marx, 1988: 160). Een belangrijk verschil met een situatie waarin iemand is gegijzeld, is dat het in een undercovertraject tot op zekere hoogte functioneel en gewenst is dat een agent zich in kan leven in en een goede relatie kan opbouwen met zijn subject. Wanneer de band tussen de undercoveragent en het subject echter te hecht wordt, kan het vereiste empathische vermogen van de undercoveragent zich tegen hem gaan keren. Marx haalt een *'deep-cover agent'* aan die in verwarring is gebracht wanneer hij merkt dat zijn subject, hoewel crimineel, best aardig is (Baker, 1985, in: Marx, 1988: 160).

'Boy, it can get gray out there...just because a guy's a criminal doesn't mean you can't like him and that he doesn't have the same interest(s) as you do (e.g, baseball or fishing).' 270

Of zoals Miller zegt (Miller, 2006:12):

'The targets are people, and even many career criminals have their "human" side. Many have families with children. Some may be quite likable and engaging, the kind of people an officer might enjoy having a beer or barbecue with – if only they weren't smuggling drugs, laundering currency, murdering rivals, or blowing up buildings.' 271

Juist wanneer er een persoonlijke band met het subject is opgebouwd, zou een undercoveragent gevoelens van schuld kunnen ervaren als gevolg van de misleiding en uiteindelijk het verraad waar een succesvol undercovertraject per definitie op uitdraait (Marx, 1988: 160; Miller, 2006: 2; Van Oss, 1994: 97; Beijer, 2004: 103). Farkas vond dan ook een verband tussen enerzijds de mate waarin een undercoveragent gehecht was aan een subject en anderzijds de negatieve gevoelens van de agent tijdens en na de operatie (Farkas, 1986, in: Miller, 2006: 13).

270 'Jongen, wat kan het "grijs" zijn ... alleen maar het feit dat een vent crimineel is, betekent nog niet dat je hem niet aardig kan vinden en dat hij niet dezelfde interesses kan hebben als jij (bijvoorbeeld honkbal en vissen).'

271 'De subjecten zijn mensen, en zelfs veel carrièrecriminelen hebben hun "menselijke" kant. Velen hebben een gezin en kinderen. Sommigen kunnen heel aangenaam en innemend zijn, het soort mensen waarmee politieambtenaren best een biertje of een barbecue zouden willen doen – als ze nou maar niet drugs aan het smokkelen, geld witwassen, rivalen vermoorden of gebouwen aan het oplazen zouden zijn.'



Ten slotte kunnen de ervaringen die een undercoveragent opdoet voor hem of haar ook *positieve psychologische en persoonlijke gevolgen* hebben. Macleod constateerde dat 60% van de 37 door hem onderzochte Nieuw-Zeelandse undercoveragenten rapporteerde persoonlijke voordelen te hebben ervaren: een gevoel van voldoening; toegenomen vertrouwen; en persoonlijke groei (Macleod, 1995: 242).

*(On)bestuurbaarheid van infiltranten*

Een risico van geheel andere aard is de (on)bestuurbaarheid van de infiltrant. Dit is niet zozeer een risico voor de undercoveragent als wel voor de actoren binnen het OM en de politie onder de verantwoordelijkheid van wie een undercoveragent werkt. Een eerste aspect van dit risico betreft de slechte bestuurbaarheid en controleerbaarheid van personen die in een undercovertraject worden ingezet maar die niet voor een Nederlandse opsporingsautoriteit werken. Dit geldt voor (criminele) burgerinformanten en -infiltranten. Deze hebben geen opleiding en training gevolgd en omdat ze geen opsporingsambtenaar zijn, hoeven ze ook niet als zodanig verantwoording af te leggen. Afspraken met (criminele) burgerinformanten en -infiltranten laten zich moeilijker controleren en afdwingen dan met opsporingsambtenaren (Buruma, 2001: 110; Bokhorst et al., 2002: 151). Zeker criminele burgers kunnen bovendien een eigen agenda hanteren bij hun 'hulp' aan politie en justitie. De *IRT-affaire* heeft uitgewezen dat het gebruikmaken van criminele burgerinformanten kan leiden tot een controlevraagstuk: wie *runt* wie? In de praktijk bleek dat te vaak de informant bepaalde wat er gebeurde, waardoor er geen strakke sturing was en er onbeheersbare situaties konden ontstaan (*Kamerstukken II* 1995/96, 24 072, nrs. 10-11, p. 221). Ook de inzet van buitenlandse undercoveragenten in het geval van een rechtshulpverzoek vanuit het buitenland kan een risico vormen voor wat betreft de bestuurbaarheid en controleerbaarheid. Zo is de achtergrond van de door de buitenlandse opsporingsdienst geïntroduceerde persoon niet altijd even duidelijk en soms ook moeilijk te controleren (zie ook Buruma, 2001: 130-131; Bokhorst et al., 2002: 151; Beijer, 2004: 241-244).

Het tweede aspect van het risico van onbestuurbaarheid heeft ermee te maken dat politieambtenaren tijdens een opsporingsonderzoek in de verleiding zouden kunnen komen om de regels van het toelaatbare 'even' te verlaten als ze denken dat daarmee het bereiken van het hogere doel van het oplossen van de zaak dichterbij zal komen. Dit risico geldt niet specifiek voor undercoveragenten maar geldt voor actoren binnen de opsporing in het algemeen. Wel is het zo dat undercoveragenten regelmatig alleen opereren, waardoor de verleiding nog groter zou kunnen zijn (Goldschmidt & Anonymous, 2008).

*Bekendheid van het middel*

Handelingen die de politie verricht ten behoeve van de opsporing kunnen zowel openlijk als verborgen zijn (Marx, 1988: 11-13). Voorbeelden van openlijk politietoetreden zijn surveillance en buurtonderzoek. Het aftappen van telefoons en undercovertrajecten zijn voorbeelden van verborgen politietoetreden. Verborgen opsporingsinstrumenten werken alleen als de inzet ook écht verborgen is en een verdachte niet weet dat het middel tegen hem wordt gebruikt. Een laatste categorie risico's is dan ook het risico dat de bekendheid van het gebruik van undercovertrajecten als middel in de opsporing afbreuk doet aan de effectiviteit ervan (Bokhorst et al., 2002: 111; 115-119).

De bekendheid kan gelden voor de inzet van een undercovertraject in een specifiek onderzoek, hetgeen natuurlijk directe risico's met zich meebrengt, maar ook meer algemeen zijn en betrekking hebben op het feit dat de politie dit middel inzet bij de opsporing. Verder kunnen behalve de inzet zelf ook ingezette undercoveragenten of gebruikte methoden en tactieken bekend worden. Oorzaken van het bekend raken kunnen zijn de notificatie, verbalisering, persaandacht en natuurlijk de directe of (via kennissen) indirecte ervaring van verdachten/criminelen. Bekendheid van de inzet in een specifiek opsporingsonderzoek brengt natuurlijk heel directe risico's met zich mee voor de veiligheid van de betreffende undercoveragent(en) en maakt (verdere) uitvoering van een traject onmogelijk. Meer algemene kennis kan leiden tot verminderde effectiviteit van het middel maar eveneens tot grotere veiligheidsrisico's, omdat verdachten achterdochtiger kunnen worden en vreemden, waaronder undercoveragenten, kunnen gaan 'doorzagen'. Behalve dat bekendheid van het middel wordt gevreesd, kan het echter juist ook worden nagestreefd. In de literatuur over de Amerikaanse uitvoeringspraktijk zijn voorbeelden gevonden waarin aan het bekend worden van de inzet van undercovertrajecten bij de bestrijding van bepaalde misdrijven, zoals illegale wapenhandel en het *online* plegen van bepaalde zedendelicten, een (mogelijke) preventieve werking wordt toegeschreven (Webster et al., 2006: 225-230; Newman, 2007: 22). Het doen van algemene uitspraken over een dergelijke preventieve werking is echter niet mogelijk (zie paragraaf 5.2 en 5.3.5).

*Beschermende factoren*

In de literatuur die al verschillende keren is aangehaald wordt niet alleen ingegaan op de mogelijke risico's van undercovertrajecten, maar ook op de factoren die het optreden van risico's kunnen voorkomen. Het gaat dan enerzijds om een adequate selectie van undercoveragenten. Een goede selectie, waarbij onder andere iemands vatbaarheid voor mogelijke risico's en de motivatie worden getaxeerd, zou psychische en overige problematiek deels kunnen voorkomen (Macleod, 1995: 243-244; Girodo, 1997). Anderzijds wordt gewezen op het belang van een goede begeleiding van undercoveragenten tijdens operaties. Tijdens undercovertrajecten zou

er zeer regelmatig en nauw contact moeten zijn met een begeleider die fungeert als klankbord en de undercoveragent helpt om te gaan met niet alleen operationele kwesties, maar ook met de sociale en psychologische vraagstukken die het werken onder dekmantel met zich mee kan brengen (Marx, 1988: 161-162; Band & Sheenan, 1999; zie ook Farkas, 1986, in: Miller, 2006: 11).

### 5.5.2 De Nederlandse opsporingspraktijk

Hieronder wordt aan de hand van gehouden interviews met OvJ's, teamleiders van de voormalige politieïle infiltratieteams (PIT's) en politiefunctionarissen een beeld geschetst van het voorkomen van de risico's in de huidige Nederlandse opsporingspraktijk.

De geïnterviewde personen kenden geen concrete Nederlandse voorbeelden van undercoveragenten die daadwerkelijk zijn afgedleden naar het criminele milieu of slachtoffer zijn geworden van fysiek geweld. Ook in de bestudeerde dossiers zijn wij dergelijke voorbeelden niet tegengekomen. Wel zijn door een aantal respondenten de psychologische gevolgen van het werken onder dekmantel naar voren gebracht. Zo zouden undercoveragenten als gevolg van de coveridentiteit die zij moeten aannemen soms kleinere of grotere veranderingen ondergaan in hun interesses en/of gedrag. Een undercoveragent die voor zijn *cover* in mooie auto's moet rondrijden kan bijvoorbeeld daadwerkelijk meer interesse gaan ontwikkelen voor mooie auto's. Ook meer fundamentele veranderingen zouden echter voorkomen, waardoor bijvoorbeeld relatieproblemen kunnen ontstaan omdat de partner van de undercoveragent hem of haar niet meer herkent. Ook is een aantal keren gewezen op de last die een traject voor een undercoveragent met zich mee kan brengen – denk aan het *undercover Stockholmsyndroom* en schuldgevoelens – wanneer hij of zij een vrij hechte relatie heeft opgebouwd met het subject. Mogelijke sympathie voor subjecten kan een traject dus 'zwaar' maken, maar gevoelens van afgrijzen voor een subject of ten aanzien van een bepaald misdrijf kunnen dat ook. In dit verband zou het werken onder dekmantel in opsporingsonderzoeken die zich richten op kinderporno een extra last met zich meebrengen. Respondenten geven dus wel aan dat het werk van undercoveragenten bepaalde persoonlijke of psychologische gevolgen kan hebben voor de personen in kwestie. Dat dit ook op grote schaal tot problemen leidt is echter niet gebleken.

Ook van problemen wat betreft onbestuurbaarheid van undercoveragenten zijn in Nederlandse opsporingsonderzoeken geen voorbeelden gevonden. Hierbij kan een rol spelen dat in Nederland vrijwel geen gebruik meer wordt gemaakt van burgerinfiltranten. Wel zou bij rechtshulpverzoeken vanuit het buitenland de controleerbaarheid en bestuurbaarheid soms problematisch kunnen zijn. Zo kan het bij buitenlandse opsporingsonderzoeken minder duidelijk zijn of een in te zetten persoon een (criminele)

burger is. Ook zijn door twee OvJ'en voorbeelden gegeven van rechtshulpverzoeken vanuit het buitenland waarbij op enig moment is gebleken dat buitenlandse actoren activiteiten hadden ontplooid waarvoor geen toestemming was gegeven.

Een aantal respondenten heeft aangegeven dat er soms te veel bekendheid wordt gegeven aan undercovertrajecten. Zij doelen dan enerzijds op aandacht in de pers voor undercovertrajecten van de politie of van particulieren als Peter R. de Vries. Anderzijds zijn we in de bestudeerde zaken drie gevallen tegengekomen waarin op enig moment de vrees bestond dat een traject in gevaar was (of zou zijn) als gevolg van het *mogelijk* uitlekken van informatie. Twee keer ging het om een traject dat is geannuleerd respectievelijk gestaakt nadat het infiltratieteam had geconstateerd dat er binnen de politie te veel ruchtbaarheid was gegeven aan de operatie. Een derde keer is een traject tijdelijk stilgelegd vanwege het zoek raken van op undercoverwerkzaamheden betrekking hebbende documenten.

Al met al komt uit de interviews het beeld naar voren dat een aantal risico's weliswaar reëel is, maar dat zich in Nederlandse opsporingsonderzoeken niet veel problemen lijken voor te doen. Zoals gezegd hebben we geen undercoveragenten in het onderzoek betrokken. Daardoor hebben we op de frequentie van psychische problematiek alleen, via de teamchefs en een aantal andere betrokkenen, een beperkt zicht. Ook naar gevallen waarin undercoveragenten aan lichamelijk geweld zijn blootgesteld of waarin een undercoveragent daadwerkelijk misdrijven is gaan plegen dan wel is 'overgelopen' of waarin hij juist overijverig was in het 'pakken' van de verdachte (onbestuurbaarheid), hebben we geen uitputtend onderzoek gedaan. Dat we in ons onderzoek geen (Nederlandse) gevallen zijn tegengekomen waarin fysieke, integriteits- of onbestuurbaarheidsrisico's zich ook echt hebben voorgedaan, geeft echter waarschijnlijk wel aan dat vooral dit specifieke soort problemen niet heel veel voorkomt in de Nederlandse opsporingspraktijk. Nu is het zo dat undercovertrajecten ook niet veel worden ingezet, waardoor een hoge (absolute) frequentie van die problemen ook niet te verwachten is.

Daarnaast zal waarschijnlijk ook een rol spelen dat het werken onder dekmantel weliswaar een grote mate van onvoorspelbaarheid en bepaalde gevaren met zich meebrengt, maar dat dit type politieoptreden er tegelijkertijd één is dat in de Nederlandse opsporingspraktijk alleen door een selecte categorie van politieambtenaren en onder een intensieve begeleiding en beveiliging wordt toegepast. Potentiële leden van infiltratieteams, die altijd van binnen de politie afkomstig zijn en dus al een politieopleiding achter de rug hebben, ondergaan een strenge selectie die het merendeel van de kandidaten niet doorlaat. Zijn zij eenmaal aangenomen, dan worden zij alleen onder bepaalde voorwaarden ingezet. Bij het beslissen over of in concrete zaken een undercovertraject ingezet kan worden en bij het bepalen van de tactiek van een undercovertraject, vormt de veiligheid van de undercoveragent een zeer hoge, zo niet de hoogste, prioriteit.

Tijdens inzetten worden undercoveragenten vervolgens nauw begeleid door één of meerdere begeleiders. Een begeleider heeft met nadruk niet alleen een taak in het toezien op een juridisch verantwoorde en effectieve uitvoering van het traject, maar fungeert ook als klankbord, moet door intensieve *debriefing* tijdens het traject voorkomen dat risico's daadwerkelijk optreden en moet eventuele problemen vroeg signaleren. Een andere maatregel die 'afglijden' of psychologische problematiek zo veel mogelijk moet voorkomen is de maximumtermijn van zes jaar waarin iemand als undercoveragent aangesteld mag zijn.

Tegen mogelijk gewelddadig gedrag van criminelen worden undercoveragenten ten slotte zoveel als mogelijk beschermd door een goede voorbereiding en door beveiliging tijdens het traject. Door de voorbereiding is het infiltratieteam zoveel als mogelijk op de hoogte van relevante kenmerken van de subjecten, zoals eventuele gewelddadigheid. Beveiliging tijdens het traject vindt plaats door het aanleveren van informatie, bijvoorbeeld uit telefoontaps of door observatieteams, en door eventuele rugdekking of bijstand bij specifieke momenten. Een teamleider van een infiltratieteam gaf aan dat door dergelijke maatregelen in bepaalde situaties een undercoveragent minder gevaar zal lopen dan een reguliere politieambtenaar. Hij noemt als voorbeeld twee bewapende criminelen die in een auto rijden waarin zij een grote hoeveelheid heroïne vervoeren. Reguliere, geüniformeerde agenten die deze auto nietsvermoedend tijdens een routinecontrole aanhouden, lopen wellicht meer risico dan een undercoveragent die in een undercovertraject met dezelfde criminelen een afspraak heeft gemaakt om heroïne te kopen.

'Zij (de criminelen, auteurs) weten dat ze op dat moment gepakt kunnen worden, want de auto kan wel eens doorzocht worden. Op dat moment lopen die (geüniformeerde, auteurs) agenten heel veel risico, want uit paniek kunnen die criminelen als ze een vuurwapen bij zich hebben wel eens het vuur openen. De infiltratieteams daarentegen hebben tijd om ingelicht te worden over de betrokken verdachten door het tactisch team. Hierdoor kun je iemand enigszins inschatten: hoe is zijn karakter, hoe reageert hij op problemen etc.'

Hiermee relativeren we niet de risico's die met undercovertrajecten gepaard gaan. De genoemde maatregelen zijn immers genomen juist vanwege die risico's; juist omdat de undercoveragent uit dit voorbeeld met vuurwapengevaarlijke drugscriminelen werkt, wordt hij goed voorbereid, begeleid en beveiligd. Wel geeft het aan dat door bepaalde maatregelen, maatregelen die zoals we zagen ook in de internationale literatuur als preventieve factoren worden benoemd, risico's verkleind kunnen worden.



## 6 Slotbeschouwing

### 6.1 Inleiding

In voorafgaande hoofdstukken zijn de regulering, uitvoering en resultaten van undercovertrajecten besproken. We bespraken de wet- en regelgeving en jurisprudentie omtrent undercovertrajecten en we zagen hoe vaak, waarom en wanneer undercovertrajecten in Nederlandse opsporingsonderzoeken worden ingezet en welke resultaten daarbij worden behaald. In deze slotbeschouwing geven we een samenvatting van en een beschouwing op onze onderzoeksbevindingen en trekken we conclusies. Op sommige plaatsen zal ook worden ingegaan op mogelijke beleidsimplicaties. Hieronder geven we eerst nog eens een korte toelichting op undercovertrajecten en herhalen we de probleemstelling van waaruit ons onderzoek is verricht. Vervolgens bevat paragraaf 6.2 een recapitulatie en deels een beschouwing van de uitvoering en resultaten van undercovertrajecten. In paragraaf 6.3 gaan we in op de factoren die van invloed zijn op die uitvoering en resultaten. We maken daarbij onderscheid tussen het juridisch kader, de criminele context, de opsporing en de omgeving. Daarna gaan we in paragraaf 6.4 kort in op de reorganisatie van de infiltratieteams. Het hoofdstuk eindigt met een nawoord (6.5).

#### *Undercovertrajecten*

Undercovertrajecten onderscheiden zich van de meeste andere opsporingsinstrumenten vanwege hun verborgen en misleidende karakter. Het verborgen dan wel openlijk zichtbare politiekarakter en de aan- dan wel afwezigheid van misleiding zijn twee dimensies aan de hand waarvan Gary Marx, in het standaardwerk *Undercover: police surveillance in America*, onderscheid aanbrengt tussen verschillende politieactiviteiten (Marx, 1988: 11-13). Op basis van deze twee dimensies deelt hij politieactiviteiten in vier categorieën in. *Openlijke en niet-misleidende* politieactiviteiten zijn bijvoorbeeld ondervraging van getuigen of verdachten, huiszoekingen en aanhoudingen die worden verricht door zichzelf als zodanig kenbaar makende opsporingsambtenaren. Dergelijke handelingen zijn openlijk herkenbaar als politieactiviteit en de betreffende burgers worden in beginsel niet ‘op een verkeerd been’ gezet – ze worden dus niet misleid. Voorbeelden van *openlijke en misleidende* politiehandelingen zijn zichtbaar geplaatste camera’s in het verkeer waarin geen film of geheugenkaart aanwezig is of misleidende verhoortechnieken. Een telefoontap, een verborgen camera en het fysiek volgen van een verdachte zijn voorbeelden van *verborgen en niet-misleidende* politieactiviteiten. De personen die bij die middelen het onderwerp zijn van de politieaandacht zijn daarvan niet op de hoogte, en dus zijn het ‘verborgen’ middelen, maar op hen wordt door de betreffende handelingen geen misleidende invloed uitgeoefend. Undercovertrajecten ten slotte, maar ook zogenoemde lokmiddelen, behoren dus tot de *verborgen en misleidende* opsporingsinstrumenten. In een undercovertraject treedt een opsporingsambtenaar zonder zich als

opsporingsambtenaar kenbaar te maken in contact met één of meerdere personen met als doel om informatie of bewijs over/tegen hen of andere personen te verzamelen. De opsporingsambtenaar, een undercoveragent, opereert daarbij vanuit een bepaalde dekmantel en speelt een rol, bijvoorbeeld die van ‘collega-crimineel’. De persoon waarop het undercovertraject zich richt, wordt dus misleid. Een lokmiddel is een meer passieve vorm van verborgen en misleidend politieoptreden.<sup>272</sup>

Het Nederlandse Wetboek van Strafvordering benoemt drie undercoverbevoegdheden (zie paragraaf 2.4.1). Ten eerste is er het stelselmatig inwinnen van informatie (SI). Bij de toepassing van SI door de politie wint een undercoveragent stelselmatig informatie in over een verdachte. Hij kan dat bijvoorbeeld doen door een uitgaansgelegenheid waar de verdachte regelmatig komt te bezoeken om daar informatie te verzamelen. Bij de toepassing van SI heeft de undercoveragent in vergelijking met de andere twee undercoverbevoegdheden een vrij passieve rol; hij vormt geen onderdeel van een groep van personen waarbinnen misdrijven worden gepleegd of beraamd en hij pleegt ook anderszins geen misdrijven. De pseudo-koop/-dienstverlening (PK/PDV) is de tweede undercoverbevoegdheid. Hierbij koopt een undercoveragent – doorgaans illegale – goederen van een verdachte of verleent hij – eveneens vaak illegale – diensten aan die verdachte. Het gaat dan bijvoorbeeld om respectievelijk het kopen van drugs of het verhuren van een loods ten behoeve van de productie van drugs. De derde undercoverbevoegdheid die het Wetboek van Strafvordering onderscheidt is de infiltratie (IF). Bij IF neemt een undercoveragent deel of verleent hij medewerking aan een groep van personen waarbinnen misdrijven worden beraamd of gepleegd. De uitvoering van undercovertrajecten gebeurt binnen de politie doorgaans door een gespecialiseerd infiltratieteam.

### *Probleemstelling onderzoek*

Ons onderzoek is verricht vanuit de volgende probleemstelling (zie paragraaf 1.2):

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

<sup>272</sup> Lokmiddelen bestaan uit personen of voorwerpen die in stelling worden gebracht en die bepaald crimineel handelen kunnen ‘lokken’, bijvoorbeeld de lokagente die zich in een gebied begeeft waar veel aanradingen plaatsvinden of de lokvrachtwagen die in een omgeving wordt geplaatst waar veel ladingdiefstallen zijn gepleegd. Lokmiddelen vallen niet onder de undercoverbevoegdheden en zijn in het Wetboek van Strafvordering niet expliciet geregeld (zie paragraaf 2.4.2). De omschrijvingen van undercovertrajecten en lokmiddelen zijn niet van Marx afkomstig maar van onszelf (auteurs). Marx schaarft zowel hetgeen wij onder undercovertrajecten verstaan, dat wil zeggen actief undercover politieoptreden, als zuiver passieve lokmiddelen, onder undercovermethoden.



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

## **6.2 Uitvoering, resultaten, effecten en risico's van undercovertrajecten: recapitulatie en beschouwing**

### **6.2.1 Omvang en achtergrond van inzet van undercovertrajecten**

#### *Omvang van inzet van undercovertrajecten*

In 2004 is voor (naar schatting) 89<sup>273</sup> Nederlandse zaken contact opgenomen met een infiltratieteam en overwogen om een undercovertraject in te zetten. In 37 van die zaken is ook besloten om een undercovertraject in te zetten. In al die 37 zaken ging het om de voorgenomen uitvoering van SI en/of PK/PDV. Uiteindelijk is in 34 van deze 37 zaken het undercovertraject ook daadwerkelijk gestart.

IF wordt minder vaak toegepast. In de zaken waarvoor in 2004 met een infiltratieteam contact is opgenomen, ging het zoals gezegd geen enkele keer om IF. Voor IF beschikken we uit dossieronderzoek echter over informatie voor een langere periode, te weten 2000-2005. In de periode 2000-2005 is in 24 Nederlandse opsporingsonderzoeken toestemming gevraagd om IF toe te passen (gemiddeld dus 4 per jaar), waarvan we er 23 bestudeerd hebben. In 16 van die 23 zaken is de toestemming gekregen en daarvan is in 14 zaken de IF ook daadwerkelijk ingezet (samen met de niet-bestudeerde zaak komt het aantal zaken waarin IF is ingezet op 15; gemiddeld 2,5 per jaar). Uit het jaarverslag 2007 van de Centrale toetsingscommissie (CTC) blijkt verder dat in 2006 en 2007 respectievelijk 1 en 2 aanvragen voor IF zijn binnengekomen (CTC, 2008: 15).<sup>274</sup>

Voor zover bekend bestaat er geen volledige kwantitatieve informatie over de inzet van andere opsporingsinstrumenten, behalve voor telefoontaps. Vanaf 2008 verstrekt de Minister van Justitie informatie over het aantal uitgevoerde telefoontaps. Om de aantallen undercovertrajecten enigszins in perspectief te plaatsen, bespreken we deze zogenoemde tapstatistie-

<sup>273</sup> Zie paragraaf 4.3.1.

<sup>274</sup> Dat is, in tegenstelling tot de zojuist genoemde aantallen voor 2000-2005, inclusief eventuele rechtshulpverzoeken (onbekend is óf er ook daadwerkelijk rechtshulpverzoeken onder zitten). Verder is het onbekend of in de betreffende zaken uit 2007 en 2006 ook toestemming is gegeven voor IF en of de IF ook daadwerkelijk is uitgevoerd.

ken kort. In de tweede helft van 2007, de eerste periode waarvoor cijfers beschikbaar zijn, is voor 12.491 telefoonnummers een bevel tot aftappen gegeven door het Openbaar Ministerie (OM) (Minister van Justitie, 2008). Voor heel 2007 komt een geschat totaal, wanneer we uitgaan van een gelijkmatige spreiding over het jaar, dus uit op bijna 25.000 (*Kamerstukken II* 2007/08, 30 517, nr. 6). Cijfers over het aantal in een heel jaar gerealiseerde telefoontaps zijn er wel voor 2008. In dat jaar heeft het OM voor 26.425 telefoonnummers een bevel tot tappen afgegeven (*Kamerstukken II* 2008/09, 30 517, nr. 13).

Nu is het zo dat het vergelijken van het aantal keren dat verschillende opsporingsinstrumenten worden ingezet zonder daarbij te beschikken over achtergrondinformatie, alleen een oppervlakkig beeld geeft. Bovendien hebben de aantallen undercovertrajecten en telefoontaps op verschillende periodes betrekking (respectievelijk 2004 (SI en PK/PDV) en 2000-2005 (IF) en 2007 en 2008 (taps)) en zijn de beide grootheden op ongelijke wijze tot stand gekomen.<sup>275</sup> Al met al is echter wel duidelijk dat undercovertrajecten in het algemeen en met name IF weinig worden gebruikt.

#### *Inzet van andere opsporingsambtenaren dan leden van infiltratieteams en burgers*

De uitvoering van undercovertrajecten gebeurt voornamelijk door leden van infiltratieteams. De uitvoering door andere opsporingsambtenaren dan leden van infiltratieteams en door burgers, hetgeen (onder bepaalde voorwaarden) wel is toegestaan, lijkt niet veel voor te komen.

#### *Delicten waarbij undercovertrajecten worden ingezet en doel van inzet*

SI is in de onderzochte zaken enerzijds ingezet als zelfstandige bevoegdheid met als doel belastende of ontlastende informatie te verzamelen over betrokkenheid bij vooral (maar niet alleen) gewelds-, terreur- of zeden-/mensenhandeldelicten. Anderzijds is SI toegepast als voortraject bij PK/PDV of IF. PK/PDV is in de bestudeerde zaken vooral gebruikt om direct bewijs te verzamelen voor de handel in/het bezit van verboden of gestolen goederen of stoffen. Verschillende keren gaat het daarbij om goederen die via internet zijn aangeboden. Ook bij IF is in de onderzochte zaken het verzamelen van bewijs een belangrijk doel, maar daarnaast geldt bij IF-trajecten vaak als (sub)doel het verkrijgen van inzicht in de samenstelling, werkwijze en/of activiteiten van een crimineel samenwerkingsverband. Vaak gaat het daarbij om drugs- of wapenhandel.

#### *Reden en moment van inzet*

SI en combinaties van SI en PK/PDV worden toegepast met name omdat andere ingezette middelen niet de beoogde resultaten *hebben* behaald of

<sup>275</sup> Zie voetnoot 190 in paragraaf 4.2.2.

omdat de verwachting bestaat dat nog niet ingezette middelen de beoogde resultaten niet *zullen* behalen. Bij zelfstandige inzetten van PK/PDV daarentegen is in alle 10 de zaken waarin is besloten tot inzet van dit middel, de reden van inzet dat gezien de omstandigheden van de zaak het gebruik van een undercovertraject vooral werd gezien als een goede kans. SI en/of PK/PDV worden in vergelijking met IF vrij vroeg in het opsporingsonderzoek ingezet. Vooral inzet van PK/PDV vindt relatief vroeg plaats en vaak zonder dat eerst andere middelen zijn ingezet. De inzet van IF gebeurt vooral omdat andere reeds ingezette middelen hebben gefaald als gevolg van het afscherpende gedrag van verdachten. De inzet vindt bovendien in het algemeen vaak plaats op een moment dat het opsporingsonderzoek al enigszins is gevorderd.

Omdat undercovertrajecten een zekere voorbereiding vergen en het verloop van undercovertrajecten vaak onzeker is, is het van belang dat opsporingsteams tijdig contact opnemen met het infiltratieteam en dus niet op een moment dat het opsporingsonderzoek al heel lang loopt. Veel officieren van justitie (OvJ'en) hebben weinig ervaring met het middel en soms bestaat er een zekere terughoudendheid ten aanzien van dit opsporingsinstrument, wat belemmerend kan werken om in een opsporingsonderzoek de inzet van een undercovertraject te overwegen en om tijdig contact op te nemen met het infiltratieteam (zie paragraaf 6.3.3).

### **6.2.2 Resultaten van undercovertrajecten en hun bijdrage aan opsporing en berechting**

#### *Samenvatting resultaten van undercovertraject en bijdrage aan opsporing en berechting*

Hieronder volgt een korte samenvatting van de resultaten van de onderzochte undercovertrajecten en de bijdrage die ze hebben geleverd aan de opsporing en/of berechting.<sup>276</sup>

*SI en/of PK/PDV.* Van de 34 zaken waarin in 2004<sup>277</sup> SI en/of PK/PDV is ingezet, is het in 31 zaken gelukt om contact te maken met het subject (niet per se de hoofdverdachte). Uiteindelijk heeft de SI en/of PK/PDV in 12 zaken een bijdrage geleverd aan de opsporing en/of berechting. Het undercovertraject heeft in 7 zaken bewijs gegeneerd. In 6 van deze 7 zaken heeft het bewijs dat via het undercovertraject is verkregen, en in een aantal gevallen indirect ook de verzamelde sturingsinformatie, een belangrijke rol gespeeld bij de veroordeling van verdachte(n). In de 7<sup>e</sup> zaak is het bewijs niet van doorslaggevend belang geweest, maar heeft de ingezette SI wel ook het inzicht opgeleverd dat een ander deel van de verdenking die er ten aanzien van de verdachte bestond, niet juist was.

<sup>276</sup> Een meer uitgebreide samenvatting en een schematische weergave vindt u in paragraaf 5.3.2.

<sup>277</sup> Jaar van aanmelding van de zaak bij het infiltratieteam.

In 4 zaken heeft het undercovertraject niet geresulteerd in bewijs, maar is op basis van de in het traject verzamelde informatie geconcludeerd dat de verdenking tegen de verdachte geheel of gedeeltelijk onjuist was of minder ernstig dan gedacht (uitsluiting). In 1 zaak ten slotte heeft het traject ‘alleen’ sturingsinformatie voortgebracht.

*IF.* In de periode 2000-2005 is zoals gezegd in 16 Nederlandse opsporingsonderzoeken een bij het College van procureurs-generaal (College van PG's) ingediend verzoek om toestemming voor IF goedgekeurd.<sup>278</sup> Daarvan gaat in 14 zaken ook echt een IF-traject van start en in 13 van die 14 zaken lukt het de undercoveragent(en) om contact te maken met het subject. Vervolgens levert het uitgevoerde IF-traject in 10 zaken een bijdrage aan de opsporing en/of berechting. 6 keer heeft het traject bewijs voortgebracht op basis waarvan verdachten zijn veroordeeld; dit bewijs heeft in 5 zaken een belangrijke en in 1 zaak een minder belangrijke rol gespeeld bij de veroordeling. Van 5 van deze 6 zaken is bekend dat het IF-traject naast bewijs ook sturingsinformatie heeft voortgebracht. Voor 4 IF-trajecten geldt dat ze geen bewijs hebben opgeleverd maar wel sturings- en/of restinformatie.

#### *Beoordeling van de bijdrage van undercovertrajecten*

*'Effecten' van undercovertrajecten?* In paragraaf 5.1 is het verschil toegelicht tussen resultaten en effecten. Een *resultaat* beschreven we als de mate waarin bij de uitvoering van een undercovertraject het directe, *operationele doel* van dat traject is behaald. Het gaat dan dus bijvoorbeeld om vragen als: heeft de undercoveragent contact kunnen leggen met het subject en is hij er vervolgens in geslaagd om informatie te verzamelen over de betrokkenheid van het subject bij delict X of over de samenstelling en werkwijze van crimineel samenwerkingsverband Y?; en/of is het de undercoveragent gelukt om bepaalde goederen of stoffen te 'kopen' van het subject? Of het undercovertraject ook daadwerkelijk een *bijdrage heeft geleverd aan de opsporing en/of berechting*, valt onder het *effect* van het undercovertraject, althans met het in kaart brengen van die bijdrage hebben we een indicatie voor een effect.

Een vergelijking van de resultaten van de undercovertrajecten met de resultaten van andere opsporingsinstrumenten is erg moeilijk of niet te maken. Voor het maken van een dergelijke vergelijking zouden opsporingsonderzoeken waarin een undercovertraject is ingezet, moeten kunnen worden afgezet tegen opsporingsonderzoeken waarin geen undercovertraject is ingezet maar die op andere punten wel min of meer gelijk zijn. Bovendien zou dan binnen de opsporingsonderzoeken uit de

<sup>278</sup> In de periode 2000-2005 is feitelijk in 17 Nederlandse opsporingsonderzoeken toestemming gegeven voor een IF-traject. Van deze opsporingsonderzoeken hebben we er echter 1 niet in ons onderzoek meegenomen (zie paragraaf 1.3.1).

beide categorieën de invloed van ieder ingezet opsporingsinstrument isoleerbaar moeten zijn, zodat duidelijk aanwijsbaar wordt wat de exacte, afzonderlijke bijdrage is van bijvoorbeeld respectievelijk een uitgevoerd(e) observatie, telefoontap en undercovertraject. Aan deze voorwaarden is niet voldaan. Het doen van vergaande uitspraken over de 'effecten' van undercovertrajecten of het beantwoorden van de vraag of de gevonden opbrengsten van undercovertrajecten 'goed' of 'slecht' zijn, is dus niet mogelijk.

Wel kunnen we voor een aantal zaken met enig voorbehoud aangeven in hoeverre de behaalde einddoelen in de onderzochte zaken ook aan de ingezette undercovertrajecten te danken zijn. Voor de 4 zaken waarin dankzij een ingezet SI-traject het opsporingsteam tot de conclusie is gekomen dat de verdenking tegen de verdachte volledig onjuist is dan wel dat de dreiging die van de verdachte uitging minder groot is (geworden) en voor de zaak waarin de SI leidde tot falsificering van het ene deel van de verdenking en bewijs voor het andere deel,<sup>279</sup> geldt dat dit resultaat, met name voor zover het falsificering betreft, waarschijnlijk niet of (veel) moeilijker met andere middelen bereikt had kunnen worden. In de betreffende zaken is de informatie die leidde tot (gedeeltelijke) uitsluiting van de verdachte, verzameld in een direct, persoonlijk contact met de verdachte (A15, A17 en A21) dan wel door directe aanwezigheid in een bepaalde gelegenheid (A29 en A9). Zo betrof 1 van de zaken een onderzoek naar moord (A15). SI werd hier ingezet tegen een persoon die verdacht werd van betrokkenheid bij die moord. De ingezette undercoveragent bouwde een goede band op met het subject, zo goed dat het subject in een afgetapt telefoongesprek zei dat de undercoveragent 1 van de 2 personen was die hij nog vertrouwde. Omdat de band zo goed was en het subject dus in alle openheid met zijn vriend kon praten, kon het opsporingsteam op enig moment tot de conclusie komen dat de signalen dat het subject betrokken was bij de moord, waarschijnlijk niet juist waren. Een andere zaak richtte zich op mensenhandel (A29). In een 'horecagelegenheid' zouden slachtoffers, waaronder ook minderjarigen, te werk worden gesteld als prostituee. Volgens de OvJ wordt via bijvoorbeeld het tappen van een telefoon doorgaans geen informatie verkregen over de identiteit en vooral niet over de leeftijd van als prostituee ingezette slachtoffers van mensenhandel. Door de bezoeken van de ingezette undercoveragent aan de betreffende gelegenheid kon echter bevestigd worden dat bepaalde slachtoffers inderdaad als prostituee werkzaam waren maar werd tevens vastgesteld dat zich onder die slachtoffers geen minderjarigen bevonden. Voor de 3 zaken waarin alleen een PK/PDV is ingezet en waarbij de PK/PDV ook tot stand is gekomen, geldt dat die PK/PDV direct bewijs heeft opgeleverd dat een belangrijke rol heeft gespeeld bij de veroordeling. In

279 Zie uitleg bij tabel 13.

2 van de 3 zaken bood de verdachte illegale of gestolen goederen aan op internet (A8 en A13). Die goederen zijn vervolgens gekocht door een undercoveragent. De 3e zaak ging om een pakketje drugs dat via de reguliere postbezorging afgeleverd zou worden bij de verdachte, maar dat na onderschepping door de politie door een undercoveragent is afgeleverd (A34). Het voordeel van een geslaagde PK/PDV is dat het overtuigend bewijs op kan leveren, wat het in deze zaken ook heeft gedaan: de verdachte wordt immers gepakt net nadat hij de illegale of gestolen goederen heeft verkocht respectievelijk de drugs in ontvangst heeft genomen. Een dergelijke situatie biedt doorgaans minder ruimte voor interpretatie dan bijvoorbeeld een afgetapt telefoongesprek. Bovendien kon het bewijs in deze zaken op relatief efficiënte wijze worden verkregen: de politie hoefde immers 'alleen' de rol van potentiële koper aan te nemen en in te gaan op een aanbieding op een bepaalde website respectievelijk zich voor te doen als postbode en de drugs af te leveren.<sup>280</sup> Was in deze zaken de PK/PDV niet uitgevoerd, dan is het de vraag of een zelfde bewijspositie opgebouwd had kunnen worden en zo ja, met hoeveel moeite.

Van de ingezette undercovertrajecten waarin zowel SI als PK/PDV is toegepast, zijn er 3 die bewijs hebben gegenereerd. In ieder geval voor 2 van die zaken geldt dat het undercovertraject bepalend is geweest voor de afloop van de zaak (A6) en (A1). In de ene zaak (A6) kon dankzij de inzet van SI in een bepaalde gelegenheid de in eerste instantie *NN-verdachte* geïdentificeerd worden, hetgeen met andere middelen niet snel was gelukt; het is immers niet mogelijk om de telefoon af te tappen van een onbekend persoon.<sup>281</sup> Toen de verdachte bekend was, konden PK'en van vuurwapens worden ingezet, die direct bewijs hebben opgeleverd. In de andere zaak werd dankzij de contacten tussen de undercoveragent en het subject tijdens de inzet van SI duidelijk dat de verdachte niet alleen bij vuurwapen- maar ook (en vooral) bij drugshandel betrokken was (A1). Van beide soorten handelswaar hebben PK'en/PDV plaatsgevonden die belangrijk bewijs hebben opgeleverd. Vanwege de sturende invloed die van het SI-traject in beide zaken is uitgegaan en de bewijspositie die dankzij de PK'en/PDV is verkregen, geldt voor beide zaken dat het undercovertraject een heel belangrijke rol heeft gespeeld die waarschijnlijk moeilijker door andere opsporingsinstrumenten gespeeld had kunnen worden. Over een 3<sup>e</sup> zaak waarin SI en PK zijn ingezet en waarbij dat bewijs heeft voortgebracht (bewijs van voorbereidingshandelingen voor een PK die uiteindelijk niet doorging, A24) is te weinig bekend om iets te zeggen over het 'exclusieve' karakter van de opbrengst van het traject. Van de bestudeerde zaken waarin IF is ingezet heeft dat in 5 gevallen geleid tot bewijs dat een belangrijke rol heeft gespeeld bij de veroordeling

280 Dat de uitvoering van een PK/PDV operationeel succesvol verloopt, spreekt echter zeker niet voor zich. Hierop komen we later in deze paragraaf terug.

281 In deze zaak was alleen bekend dat *een* verdachte die een bepaalde gelegenheid bezocht in vuurwapens zou handelen.

van verdachten. In al deze zaken zijn succesvolle PK'en tot stand gebracht die samen met afgelegde verklaringen van undercoveragenten onderdeel uitmaakten van het bewijs op basis waarvan de veroordelingen zijn uitgesproken. De betreffende zaken zijn in het algemeen complexer dan de zaken waarin alleen SI en/of PK is ingezet, waardoor het moeilijker is een indicatie te geven in hoeverre deze veroordelingen ook tot stand hadden kunnen worden gebracht zonder de inzet van het undercovertraject. Vast staat dus wel dát het IF-traject in de betreffende 5 zaken bewijs heeft voortgebracht.

Samenvattend geldt dus dat van de zaken waarin alleen SI en/of PK is ingezet en het traject tot bewijs of (gedeeltelijke) uitsluiting van een verdachte heeft geleid, we in het algemeen kunnen zeggen dat die uitkomst waarschijnlijk niet of minder makkelijk met andere middelen bereikt had kunnen worden. Voor de zaken waarin IF belangrijk bewijs heeft voortgebracht is moeilijker aan te geven of de uitkomst ook met andere middelen had kunnen worden bereikt.

In de Amerikaanse literatuur worden door sommige auteurs ook *preventieve* effecten aan undercovertrajecten toegeschreven (wanneer die trajecten onder bepaalde voorwaarden worden uitgevoerd). In die literatuur gaat het echter doorgaans wel om een bepaald type undercovertrajecten, namelijk vaak grootschalig uitgevoerde en ongerichte (dus niet op een specifieke verdachte toegespitste) *stings* (PK-achtige operaties) en *decoys* (lokmiddelen). Over de mate waarin deze effecten ook optreden, is echter weinig bekend. Er zijn zowel aanwijzingen voor het bestaan van preventieve als voor het bestaan van contra-productieve, dat wil zeggen criminaliteitsverhogende, effecten van dit type operaties (Marx, 1988: 108-128; Mitchell et al., 2005; Newman, 2005: 22, 29, 35; Webster et al., 2006: 225-230; Wagner, 2007: 372; Langworthy, 1989 in Roberts, 2000: 270). Over eventuele preventieve effecten van de onderzochte Nederlandse undercovertrajecten kunnen we geen uitspraken doen. Wat wel opvalt, is dat in ons onderzoek in de Nederlandse bronnen, geïnterviewde respondenten en literatuur, bijna niet wordt gewezen op mogelijke preventieve effecten en dat openbare, publieke aandacht voor undercovertrajecten – een voorwaarde voor een eventuele preventieve werking – voornamelijk in verband wordt gebracht met mogelijke gevaren voor dit opsporingsinstrument.

*Vergelijking met eerder onderzoek.* Al eerder, in 1999, verscheen in Nederland een onderzoeksrapport naar de opbrengsten van 'infiltratie' (Kruissink et al., 1999). Het maken van een vergelijking van de bevindingen van dat eerdere onderzoek met de bevindingen uit ons onderzoek, is alleen beperkt mogelijk. De door Kruissink et al. bestudeerde opsporingsonderzoeken zijn ten eerste alle uitgevoerd vóór de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden (Wet BOB) van kracht was, terwijl de zaken uit het

nu voorliggende onderzoek alle hebben plaatsgevonden ná invoering van die wet. De juridische categorisering van de ingezette trajecten verschilt daardoor; de door Kruissink et al. onderzochte trajecten werden alle onder de noemer 'infiltratie' geschaard terwijl sinds de Wet BOB de uitsplitsing tussen SI, PK/PDV en IF van kracht is. Een tweede reden is dat voor het maken van een precieze, degelijke vergelijking, de zaken uit het onderzoeksmateriaal van Kruissink et al. aan dezelfde analyse onderworpen zouden moeten worden als in het voorliggende onderzoek is gebeurd. Mede omdat de betreffende dossiers, van inmiddels wat oudere zaken, niet op het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) toegankelijk zijn, is dit niet gedaan. Voor zover het maken van een vergelijking wel mogelijk is, doen we dat hieronder.

Kruissink et al. onderzochten 19 van de 22 zaken die in 1996 bij de CTC ter toetsing zijn voorgelegd.<sup>282</sup> Van de 19 onderzochte zaken is in 12 gevallen ook daadwerkelijk een undercovertraject ingezet en ook in de 3 niet onderzochte zaken heeft er waarschijnlijk uitvoering van een undercovertraject plaatsgevonden.<sup>283</sup> In totaal is dus (waarschijnlijk) in 15 van de in 1996 bij de CTC aangemelde zaken een undercovertraject ingezet. Uit het nu voorliggende onderzoek weten we dat van alle in 2004 bij een infiltratieteam aangemelde opsporingsonderzoeken er in 34 zaken een undercovertraject is uitgevoerd.

Het aantal ingezette undercovertrajecten is dus toegenomen, van 15 in 1996 naar 34 in 2004.<sup>284</sup> Dit hangt vooral samen met een toegenomen gebruik van een specifiek soort undercovertraject, te weten SI. Van de 34 zaken uit 2004 gaat het 19 keer om SI. In het grootste deel van deze zaken gaat het om een opsporingsonderzoek naar een gewelds- (inclusief brandstichting), terreur- of zeden-/mensenhandeldelict. De undercoveragent moet dan informatie verzamelen die de betrokkenheid van de verdachte(ngroep) bij het betreffende delict bevestigt (of juist weerlegt). Van de undercovertrajecten die zijn ingezet in de 12 onderzochte zaken uit 1996, is, wanneer we de categorisering van de Wet BOB gebruiken, echter maar 1 traject te beschouwen als SI. Ook enkele geïnterviewde respondenten hebben een toenemend gebruik van SI, vooral bij levensdelicten, geconstateerd en ook in eerder onderzoek is deze ontwikkeling gesignaleerd (Beijer et al., 2004: 102-103).

Vooraf vanwege deze specifieke inzet van undercovertrajecten, die in 2004 dus veel en in 1996 maar heel weinig voorkomt, en ook vanwege de vrij kleine aantallen zaken en het ontbreken van een gedetailleerd inzicht in de zaken uit 1996, is het maken van een vergaande vergelijking van de

282 3 zaken zijn destijds buiten het onderzoek gebleven.

283 Voor 1 van de 3 zaken is dat bekend, voor de 2 andere is dat niet met zekerheid te zeggen maar we gaan ervan uit dat ook in die zaken een traject is ingezet.

284 De genoemde jaren hebben betrekking op het jaar waarin de zaak is aangemeld bij respectievelijk de CTC en het infiltratieteam. De feitelijke uitvoering van de trajecten kan deels ook in latere jaren hebben plaatsgevonden.



opbrengsten van de undercovertrajecten uit beide periodes niet goed mogelijk. Wanneer we toch de opbrengsten naast elkaar leggen, blijkt het volgende. Van de 12 onderzochte zaken uit 1996 heeft in (waarschijnlijk) 2 gevallen het undercovertraject een belangrijke rol gespeeld bij de veroordeling van verdachten (zie paragraaf 5.2). Van de 34 zaken uit 2004 heeft het undercovertraject 7 keer een bijdrage geleverd aan de veroordeling, waarvan in 1 geval de bijdrage echter maar beperkt was. Het (afgeronde) percentage zaken waarin het undercovertraject bewijs heeft voortgebracht, is 17% (2 van de 12) voor 1996 en 21% (7 van de 34) voor 2004. Behalve bewijs dat is gebruikt bij een veroordeling kan een undercovertraject ook op andere wijze een bijdrage leveren aan de opsporing en/of berechting. Van de 12 zaken uit 1996 heeft het undercovertraject in 3 gevallen sturingsinformatie opgeleverd. Samen met de 2 zaken waarin het traject in bewijs heeft geresulteerd, komen we dan uit op 42 procent (5 van de 12). Voor de 34 zaken uit 2004 geldt dat 1 traject ‘alleen’ sturingsinformatie heeft voortgebracht, in 4 zaken kon het opsporingsteam dankzij het undercovertraject een verdachte uitsluiten van verder onderzoek en 7 trajecten hebben zoals gezegd een rol gespeeld bij de veroordeling van verdachten, hetgeen tezamen optelt tot 35% (12 van de 34).<sup>285</sup> Het is echter de vraag of het samennemen van de verschillende soorten van bijdragen, te weten bewijs, uitsluiting van een verdachte en sturingsinformatie, zinvol is.<sup>286</sup>

Al met al is het onverstandig om vergaande conclusies te verbinden aan deze vergelijking. Duidelijk is in ieder geval wel dat er in 2004 ten opzichte van 1996 in meer opsporingsonderzoeken een undercovertraject is ingezet (voor zover deze opsporingsonderzoeken bij respectievelijk de CTC en het infiltratieteam zijn aangemeld) en dat er in 2004 veel vaker SI wordt toegepast en dan met name om de betrokkenheid van een verdachte vast te stellen bij een ernstig gewelds-, terreur- of zeden-/mensenhandeldelict. Een eenduidige vergelijking van de opbrengsten van de undercovertrajecten uit beide periodes is niet goed mogelijk omdat: in 2004 voor een belangrijk deel andersoortige trajecten zijn ingezet; de absolute aantallen vrij klein zijn; en we geen gedetailleerd inzicht hebben in de zaken uit 1996.

<sup>285</sup> In een aantal zaken had het undercovertraject meerdere van de genoemde bijdragen aan opsporing en/of berechting. Zo leverde het undercovertraject in een zaak bewijs op voor een deel van de verdenking en kon op basis van het undercovertraject de verdachte van een ander deel van de verdenking worden uitgesloten (A29).

<sup>286</sup> Hoewel de genoemde bijdragen alle van belang zijn, zal aan bewijs in het algemeen meer waarde worden gehecht dan aan het genereren van sturingsinformatie. Een bewijs draagt immers direct bij aan de veroordeling van een verdachte, terwijl sturingsinformatie doorgaans vooral de inzet van andere opsporingsinstrumenten ten goede komt en daarmee hoogstens indirect bijdraagt aan de bewijsvergaring en veroordeling. Het hoofdoel van de inzet van een undercovertraject is dan ook doorgaans bewijsvergaring (of het verkrijgen van uitsluitel over de betrokkenheid van een verdachte bij een delict). Ook informatie op basis waarvan een verdachte kan worden uitgesloten van verder onderzoek is waarschijnlijk vaak van meer invloed en belang dan het verkrijgen van sturingsinformatie. Evenals een veroordeling betekent een uitsluiting dat zekerheid is verkregen (althans volgens het rechtcollege respectievelijk het opsporingsteam) omtrent de betrokkenheid van een verdachte bij een delict. Op basis van die zekerheid kan een onderzoek of onderzoeksrichting worden afgesloten.

### 6.2.3 *Onvoorspelbaarheid als 'wezenskenmerk' van undercovertrajecten*

Het belangrijkste gemeenschappelijke kenmerk van undercovertrajecten is waarschijnlijk de onvoorspelbaarheid van het verloop van die trajecten. We geven hieronder voorbeelden van deze onvoorspelbaarheid.

Het verloop van de *contacten* tussen de undercoveragent en het subject is zoals gezegd geregeld niet zoals van tevoren verwacht (of gehoopt):

- Zo kan het voorkomen dat het er helemaal geen contact kan worden gemaakt, bijvoorbeeld omdat de goede mogelijkheden tot contact die bij aanvang van het undercovertraject lijken te bestaan vervallen omdat het subject plotseling niet meer in de betreffende uitgaansgelegenheid komt, bijvoorbeeld omdat hij er niet meer in mag.

Dat er helemaal geen contact gemaakt kan worden met het subject gebeurt echter niet vaak (zie paragraaf 4.5.1). Het leggen van contact is echter natuurlijk nog maar het begin van het traject:

- In een aantal zaken wordt wel contact gemaakt met het subject, maar slaagt de undercoveragent er niet in om via het subject bij de hoofdverdachte te komen, omdat de vermeende relatie tussen het subject en de hoofdverdachte niet (meer) bestaat of omdat gemaakte afspraken steeds worden afgezegd.
- Of het contact met de hoofdverdachte blijft heel beperkt, omdat de hoofdverdachte een zeer beperkt sociaal leven heeft, alleen met goede bekenden zaken doet en/of erg achterdochtig is, wat hem nogal ontoegankelijk maakt; of omdat hij door een onverwachte gebeurtenis plotseling niet meer verschijnt in de omgeving waar de contacten zijn gelegd.

Het duidelijkst komt het onvoorspelbare karakter van de undercovertrajecten naar voren in de zakelijke transacties die de undercoveragenten met verdachten proberen te volbrengen. Voorgenomen PK'en blijken vaak niet volgens de vooraf gemaakte opzet of afspraken te verlopen. Kijken we nog eens naar de PK-trajecten die zelfstandig (10) of in combinatie met SI (5) zijn uitgevoerd (dus niet in combinatie met of als onderdeel van een IF-traject), dan zien we dat van de 15 PK-trajecten er in ieder geval 10 niet volgens plan verlopen. De PK'en die in combinatie met of als onderdeel van een IF-traject zijn ingezet, geven een nog weerbarstiger beeld. Van de 13 bestudeerde zaken waarin een IF-traject is uitgevoerd en waarbij ook contact is gemaakt met het subject, was het in 12 zaken de bedoeling om uiteindelijk één of meerdere PK'en<sup>287</sup> te verrichten. In die 12 trajecten zijn de PK'en geen enkele keer geheel volgens plan verlopen.

<sup>287</sup> In één zaak ging het om een pseudo-verkoop.

- Óf een PK gaat helemaal niet door, omdat:
  - de verdachte niet kan of niet wil (te achterdochtig) leveren (of kopen), zoals in een zaak waarin na de aanslagen van 11 september 2001 de verdachte zijn wapenhandel niet wil voortzetten vanwege aangescherpte grenscontroles of de zaak waarin een verdachte geen wapens kan leveren omdat zijn leverancier in Oost-Europa is opgepakt;
  - de goederen al verkocht zijn;
  - de contacten met hoofdverdachte te summier zijn;
  - de verdachte waarschijnlijk wel zou kunnen leveren maar de PK tegen de verwachting in nog niet tot stand is gebracht op het moment dat op een lang van tevoren geplande ‘actiedag’ er aanhoudingen plaatsvinden;
  - de verdachte wel zou kunnen leveren maar dan alleen via een persoon die niet behoort tot de kring van verdachten waarop het onderzoek zich richt, in welk geval de PK niet zou bijdragen aan de doelen van het betreffende opsporingsonderzoek, en om die reden dan ook van de kant van de undercoveragent wordt afgezegd; of
  - de verdachte (vermoedelijk) niet uit is op een *deal* maar op een *ripdeal*, dat wil zeggen dat eerstgenoemde niet daadwerkelijk van plan is om iets te verkopen aan de undercoveragent maar erop uit is om hem van zijn geld te beroven.
  
- Óf de PK gaat wel door, maar:
  - de goederen (drugs) zijn pas aangekocht nadat de verdachten niet in staat bleken om de goederen te leveren waarop het onderzoek zich oorspronkelijk richtte (wapens);
  - de omvang van de PK is kleiner dan oorspronkelijk verwacht omdat subject zijn toezeggingen niet kan nakomen (bluf);
  - de PK komt pas tot stand na een eerdere mislukte poging(en);
  - het geleverde materiaal blijkt niet aan de verwachtingen te voldoen, zoals in het geval van zeer sterk versneden drugs of precursoren, of de aangekochte goederen blijken vanuit opsporingsperspectief (bij nader inzien) geen waarde te hebben, zoals in het geval aangeschafte informatiedragers geen kinderpornografische afbeeldingen blijken te bevatten en zoals in de zaak waarin de burger die de zaak had aangebracht bij nader inzien toch niet met zekerheid kan zeggen of de goederen die via een PK van een aanbieder op internet zijn gekocht, van diefstal uit zijn bedrijf afkomstig zijn.

Dat PK'en vaak niet zoals 'gepland' verlopen, wil niet zeggen dat ze dus geen bijdrage leveren aan de opsporing en/of berechting. Een wel maar niet helemaal zoals verwacht uitgevoerde PK kan natuurlijk nog steeds bewijs genereren, wat in verschillende zaken ook is gebeurd. Zelfs niet-uitgevoerde PK'en kunnen bewijs opleveren. Zo zijn in 2 zaken de voor-

bereidingen die verdachten hadden gedaan voor een PK die uiteindelijk nooit volbracht is, gebruikt als bewijs bij de veroordeling van hen. Verder komt het ook een enkele keer voor dat de feitelijke ontwikkeling van de contacten met een subject, (in eerste instantie) juist in positieve zin afwijken van de *verwachte* ontwikkeling. Zo zijn er 2 zaken waarin, vanuit het perspectief van de opsporing bezien, de contacten voorspoediger verlopen dan verwacht, zoals in de zaak waarin de verdachte onverwacht snel erg open is tegenover de undercoveragent over zijn betrokkenheid bij wapenen drugshandel.

Hoewel onverwachte ontwikkelingen dus niet noodzakelijkerwijs undercovertrajecten doen mislukken, werken ze in het algemeen wel negatief uit (hierop komen we in paragraaf 6.5 terug).

Dat geldt dus ook voor de relatief ‘eenvoudige’ zaken, dat wil zeggen zaken die niet heel complex zijn. Undercovertrajecten en vooral IF worden vaak ingezet in moeilijke zaken, dat wil zeggen zaken waarin andere middelen hebben gefaald of dat naar verwachting zullen doen. Zelfstandige PK'en (dus niet samen met SI of IF) zijn in de door ons onderzochte zaken echter hoofdzakelijk ingezet omdat zich in de ogen van het opsporingsteam een mooie kans voordeed om via dit middel de betreffende zaak tot een goed einde te brengen. Dit zijn vaak relatief eenvoudige zaken waarin de politie op de hoogte is gekomen van het feit dat een verdachte (via internet) verboden/illegale goederen aanbiedt (of heeft besteld). Het ‘enige’ dat in deze zaken hoeft te gebeuren is dat een undercoveragent ingaat op de aangeboden goederen en de betreffende waar afneemt. Zo beschouwd bieden de omstandigheden van dergelijke zaken, zeker in vergelijking met meer complexe zaken waarin pas na een langdurig voortraject zicht ontstaat op een PK/PDV, de opsporing een goede kans. Het feit dat die kans zich voordeed, is dan ook de reden waarom in deze zaken voor de inzet van een undercovertraject is gekozen (zie uitleg bij tabel 7 in paragraaf 4.3.2). Van de 10 zaken waarin alleen het middel PK is ingezet, is het echter maar in 4 gevallen ook tot een PK gekomen en van die 4 keer heeft de PK maar in 3 zaken een bijdrage geleverd aan de berechting (zie uitleg bij tabel 13 in paragraaf 5.3.3). Hieruit blijkt dat het ook bij relatief ‘eenvoudig’ uit te voeren operaties, zeker niet altijd ‘makkelijk’ is om tot een succesvolle PK en een succesvol einde van het undercovertraject te komen.

#### **6.2.4 *Risico's van het werken onder dekmantel***

Op basis van de wetsgeschiedenis en de literatuur kunnen drie soorten van risico's die samenhangen met het werken onder dekmantel worden onderscheiden (zie paragraaf 5.5 voor een uitvoeriger beschrijving). Ten eerste zijn dat risico's voor de uitvoerenden – de undercoveragenten. Het gaat dan om risico's voor de integriteit, risico's voor de fysieke veiligheid

en risico's voor het psychisch welzijn. Ten tweede is er een risico voor de onderdelen van het OM en de politie onder verantwoordelijkheid van wie een undercovertraject wordt uitgevoerd. Hier gaat het om het risico van de (on)bestuurbaarheid van undercoveragenten. Het derde risico geldt voor undercovertrajecten als opsporingsinstrument zelf en houdt in dat vanwege de bekendheid van het middel de effectiviteit kan eroderen. In de onderzoeksperiode zijn geen Nederlandse gevallen gesignaleerd waarin integriteits- of fysieke risico's zich ook daadwerkelijk hebben gemanifesteerd. Respondenten geven verder weliswaar aan dat het werk van undercoveragenten bepaalde persoonlijke of psychologische gevolgen kan hebben, maar niet is gebleken dat dit ook in grote mate tot problemen leidt. In Nederlandse opsporingsonderzoeken zijn ook geen voorbeelden gevonden van problemen wat betreft onbestuurbaarheid van undercoveragenten. Daarbij kan een rol spelen dat in Nederland vrijwel geen gebruik meer wordt gemaakt van burgerinfiltranten. Wel kan bij rechtshulpverzoeken vanuit het buitenland de stuurbaarheid soms problematisch zijn (zie paragraaf 6.3.3). Verder heeft een aantal respondenten aangegeven dat er soms te veel bekendheid wordt gegeven aan undercovertrajecten, wat schadelijk zou zijn voor undercovertrajecten in het algemeen. Het algemene beeld, op basis van de interviews met teamchefs van de infiltratieteams en andere betrokkenen binnen het OM en de politie en op basis van de bestudeerde zaken, is dat in de Nederlandse opsporingspraktijk, hoewel een aantal risico's zeker reëel is, de potentiële risico's niet tot grote problemen leiden. We doen deze uitspraken met een voorbehoud aangezien undercoveragenten zelf niet direct in het onderzoek zijn betrokken en we ook geen uitputtend onderzoek hebben gedaan naar opgetreden gevaren. Daardoor hebben we vooral op de frequentie van mogelijke psychologische problematiek een beperkt zicht. Undercovertrajecten worden niet veel ingezet, waardoor een hoge (absolute) frequentie van de besproken potentiële problemen ook niet te verwachten is. Daarnaast speelt waarschijnlijk ook een rol dat het werken onder dekmantel weliswaar een grote mate van onvoorspelbaarheid en bepaalde gevaren met zich meebrengt, maar dat dit type politieoptreden er tegelijkertijd één is dat in de Nederlandse opsporingspraktijk alleen door een selecte categorie van politieambtenaren en onder een intensieve begeleiding en beveiliging wordt toegepast.

### **6.3 Factoren van invloed op uitvoering en resultaten van undercovertrajecten**

Zojuist hebben we de uitvoering en resultaten van undercovertraject besproken. Welke factoren zijn nu van invloed op die uitvoering en resultaten? Bij het beantwoorden van die vraag gebruiken we de literatuur, de interviews met OvJ'en, politiefunctionarissen en teamleiders van de

(voormalige) infiltratieteams en de bevindingen naar aanleiding van de bestudering van concrete zaken.

Hieronder geven we eerst een toelichting op de indeling die we hanteren van factoren die van invloed kunnen zijn op de uitvoering en resultaten van undercovertrajecten. Daarna worden die factoren inhoudelijk besproken.

Voorliggend onderzoek richt zich op de uitvoering en resultaten van undercovertrajecten. De inzet van een undercovertraject is de toepassing van een door wet- en regelgeving gedefinieerd opsporingsinstrument. Nog algemener geformuleerd geldt dus dat ons onderzoek zich richt op de uitvoering van beleid (en de resultaten van die uitvoering). In een zuiver formele benadering van de relatie tussen uitvoering en beleid staat de wetgeving centraal en wordt de uitvoering van beleid vaak als mechanisch proces beschouwd – de uitvoering als afgeleide van het beleid (Van der Veen, 1990). Uit onderzoeken op uiteenlopende beleidsterreinen die meer ingaan op de uitvoering zelf, blijkt echter dat de uitvoeringspraktijk een eigen dynamiek kent en dat behalve de wetgeving ook andere factoren een belangrijke rol spelen in het handelen van de uitvoerders. Parkeercontroleurs (Gunther Moor, 1984; in: Van der Veen, 1997), controlerende medewerkers van uitkeringsverstrekkers (Doeschot et al., 1999), beslismedewerkers bij asielverzoeken (Mascini, 2004), functionarissen die toezien op de naleving van mestwetgeving (Wiering, 1999), ambtenaren die vergunningen verlenen in het kader van de Hinderwet (Aalders, 1987) én politieambtenaren (Van der Torre, 1999); voor hen allen geldt dat de omstandigheden waaronder zij moeten werken van invloed zijn op de wijze waarop het formele beleid wordt toegepast (zie ook Lipsky, 1980). Ook bij de uitvoering van undercoverbevoegdheden en de resultaten die deze uitvoering oplevert, spelen verschillende factoren een rol. Welke factoren zijn dit (vergelijk Aalders, 1987; Kagan, 1978; Van der Veen, 1990; Wiering, 1999)? Een eerste belangrijke factor is vanzelfsprekend het *wettelijk kader* dat geldt voor undercovertrajecten. De voorschriften uit de wet- en regelgeving omschrijven welke soorten undercoverbevoegdheden er bestaan en bepalen wanneer zij mogen worden toegepast en wat daarbij wel en niet is toegestaan. Hoe werkt dit uit in de praktijk? Ten tweede zijn kenmerken van het misdrijf en de verdachte(n), de *criminele context*, van belang. Zo bieden niet alle soorten van misdrijven dezelfde mogelijkheden tot opsporing en verdachten verschillen van elkaar in de mate waarin er 'op' hen te werken valt in een undercovertraject. Ook de onvoorspelbaarheid van de criminele context wordt hier besproken. De organisatie van de opsporing en individuele functionarissen vormen een derde factor, die we de *opsporing* noemen. Hier gaat het om: aansturings- en controlemechanismen binnen OM en politie; de wisselwerking tussen undercovertraject en opsporingsteam; het lerend vermogen; de selectie, begeleiding en beveiliging van undercoveragenten; het moment in een opsporingson-

derzoek waarop een undercovertraject wordt ingezet; en de kennis van, ervaring met en houding ten opzichte van undercovertrajecten bij OvJ'en en politiefunctionarissen. De vierde factor bestaat uit de (maatschappelijke en politieke) *omgeving*. Het gaat dan om direct ingrijpen door politieke verantwoordelijken en om ontwikkelingen en concrete gebeurtenissen die vanuit de omgeving doorwerken in de opsporing.

In de volgende paragrafen werken we deze vierdeling verder uit. Daarbij beperken we ons per factor tot die elementen die uit ons onderzoek (of de literatuur) als relevant naar voren komen. We zullen dus niet de factoren uitputtend trachten uit te splitsen in alle denkbare elementen.

### 6.3.1 *Juridisch kader*

Een eerste belangrijke factor voor de uitvoering van undercovertrajecten is het juridisch kader dat op deze opsporingsbevoegdheden van toepassing is. Daarbij gaat het om de ge- en verboden die uit de wet- en regelgeving voortvloeien maar ook om hanteerbaarheid van de door de wetgever gebruikte termen en categorieën en om de rechterlijke controle van undercovertrajecten. In onderhavige studie hebben we ook een rechtsvergelijkende verkenning gemaakt van het Nederlandse en het Belgische, Duitse, Engelse en Amerikaanse juridisch kader. Daarvoor verwijzen we naar hoofdstuk 3 en paragraaf 3.6 in het bijzonder.

#### *Onderscheid tussen de drie undercoverbevoegdheden*

In de Wet BOB worden drie undercoverbevoegdheden van elkaar onderscheiden. Door enkele respondenten is erop gewezen dat er in concrete gevallen vragen kunnen zijn omtrent welke van de drie undercoverbevoegdheden precies van toepassing is. Dit leidt echter niet tot echte problemen in de uitvoering.

De voorwaarden die in de wet zijn gesteld om een undercoverbevoegdheid in te mogen zetten, verschillen per undercoverbevoegdheid; de voorwaarden voor IF zijn zwaarder dan die voor PK/PDV en de voorwaarden voor PK/PDV zijn weer zwaarder dan die voor SI. Dit door de wetgever aangebrachte verschil in 'zwaarte' komt niet altijd overeen met de door undercoveragenten ervaren belasting wanneer zij een undercovertraject uitvoeren. De juridische voorwaarden voor het gebruik van SI zijn het lichtst, maar de uitvoering van deze bevoegdheid als middel om de betrokkenheid van een verdachte bij een ernstig geweldsdelict aan te tonen, een toepassing die in de loop der jaren in aantal is toegenomen, kan voor de undercoveragent belastender zijn dan de bevoegdheid waarvoor de zwaarste juridische voorwaarden gelden.

*Doorlaatverbod en verbaliserings- en notificatieplicht*

Het hanteren van het doorlaatverbod blijkt in de opsporingspraktijk werkbaar. Er worden weinig of geen voorbeelden gevonden van opsporingsonderzoeken die vanwege het doorlaatverbod ‘stuk’ liepen.

De uitvoering van de verbaliseringsplicht leidt niet tot problemen. De notificatieplicht daarentegen lijkt niet altijd consequent te worden uitgevoerd, zo blijkt uit de evaluatie van de Wet BOB (Beijer et al., 2004: 20), een audit van het College van PG's (uit 2006; Nieuwenhuis, 2007: 93-94) en uit enkele signalen uit onderhavig onderzoek. Wel wordt sinds enige jaren binnen het OM strikter aangestuurd op uitvoering van de notificatieplicht. Overigens biedt de formulering van de notificeringsplicht in artikel 126ff Wetboek van Strafvordering (Sv) expliciet ruimte om het notificeren uit te stellen ten behoeve van het opsporingsbelang ('zodra het belang van het onderzoek dat toelaat').

*Compareren*

In Nederland wordt in beginsel per afzonderlijke zaak beslist of een undercoveragent een getuigenis moet afleggen en zo ja hoe dat moet gebeuren. Wordt het undercovertraject gebruikt bij de bewijsvoering, dan zal de undercoveragent naar aanleiding van zijn activiteiten vaak een getuigenis moeten afleggen. Het getuigen door undercoveragenten vindt in de praktijk doorgaans plaats met afscherming van hun identiteit. Door enkele respondenten is erop gewezen dat de Nederlandse praktijk wat betreft het compareren belemmerend kan werken in de internationale samenwerking, met name met Duitsland, waar undercoveragenten doorgaans weinig mededelingen doen omtrent hun rol tijdens het traject.

*Gevoerde verweren*

Voor de uitkomst van de beoordeling door rechters of een uitgevoerd undercovertraject al dan niet verantwoord is geweest, is de transparantie die door de politie en het OM wordt betracht van groot belang. Het gaat dan onder andere om het vastleggen van de aanwijzingen die er tegen de verdachte op het moment van de inzet van het undercovertraject bestonden; het vastleggen van/verantwoording af kunnen leggen over overleg tussen politie en de OvJ en de beargumenteerde beslissingen die de OvJ neemt; het uitwerken van de contacten die er tussen de undercoveragent en het subject hebben plaatsgevonden; en transparantie met betrekking tot de eventuele overtreding van een voorschrift. Wanneer die transparantie er is, en het undercovertraject dus ook controleerbaar is, worden, in elk geval in de bestudeerde jurisprudentie, door de verdediging gevoerde verweren met betrekking tot het undercovertraject niet snel gegrond bevonden (paragraaf 2.7).



*Beperkingen van het huidige wettelijk kader*

In het algemeen worden de ge- en verboden uit het wettelijk kader niet als problematisch ervaren. Wel wordt door een aantal respondenten gewezen op een tweetal beperkingen, namelijk dat onder de huidige wet- en regelgeving het gebruik van zogenoemde *intelligence-trajecten* en vooral criminele burgerinfiltranten niet mogelijk is.

Bij een *intelligence-traject*, of inlichtingentraject, zou een undercoveragent langdurig in een bepaalde omgeving geplaatst worden zonder zich op een specifieke verdachte te richten maar met als doel om informatie te verzamelen. Dergelijke informatietrajecten kunnen in strijd zijn met artikel 132a Sv, dat voorschrijft dat opsporingsbevoegdheden alleen mogen worden ingezet met een strafvorderlijk doel. Bedoelde trajecten kunnen echter ook om een andere reden niet of moeilijk uitgevoerd worden. In Nederlandse strafzaken moet in beginsel openheid worden betracht met betrekking tot de ingezette opsporingsinstrumenten en de herkomst van opsporingsinformatie. Stel dat een undercoveragent in een *intelligence-traject* zich in een bepaalde buurt ophoudt en zou ontdekken dat persoon X zich met wapenhandel bezighoudt. Wanneer deze informatie aanleiding zou zijn voor een gericht opsporingsonderzoek tegen X dat uitmondt in berechting, zou in beginsel de bron van de ‘startinformatie’ bekend worden, waarmee de opgebouwde cover en positie van de undercoveragent feitelijk verloren zou gaan. Wanneer de mogelijkheid van *intelligence-trajecten* wel zou bestaan, zou dit de informatiepositie van de politie ten goede komen, zo is de redenering.

Het gemis van criminele burgerinfiltranten zou hem zitten in de mogelijkheid die het inzetten van criminelen zou bieden om (sneller) in contact te komen met moeilijk te benaderen verdachten en groeperingen.

Tegenover deze ontbrekende mogelijkheden, staan echter bestaande mogelijkheden die misschien nog beter kunnen worden benut. Zo werd in de *Derde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit* geconstateerd dat misschien niet altijd alle opties worden gebruikt om informatie over ‘interessante omgevingen’ te verkrijgen. Informatie over bepaalde buurten, bedrijfssectoren of logistieke knooppunten, zou namelijk ook gezocht kunnen worden bij participanten uit die omgevingen, zoals bewoners, werknemers, bezoekers, concurrenten etc., bronnen die soms nog onvoldoende worden aangeboord (Van de Bunt & Kleemans, 2007: 168-169).

Verder geldt het verbod voor de inzet van criminele burgers alleen voor IF. Bij de uitvoering van PK/PDV en SI geldt het niet. Niet-criminele burgers kunnen bovendien in beginsel bij alle drie de undercoverbevoegdheden worden ingezet. In de opsporingspraktijk komt de inzet van burgers, en vooral van criminele burgers, echter (zeer) weinig voor. De ruimte die er dus wél is voor het gebruik van (criminele) burgers wordt dus beperkt gebruikt.

Op deze plaats willen en kunnen we geen uitspraak doen over de (on)wenselijkheid van het gebruik van criminele burgers. Of criminele burgerinfiltranten ingezet moeten kunnen worden, is immers een puur beleidsmatige en politieke afweging. Wel stellen we vast dat de vraag zich aandient waarom de mogelijkheden die er nu wel zijn voor de inzet van burgers, zo weinig – althans in de onderzochte periode – worden benut. Deze vraag is niet alleen relevant voor het begrijpen van de huidige opsporingspraktijk, maar is ook van belang voor de gedachtevorming over het nut en de noodzaak van een eventuele uitbreiding van de mogelijkheden om criminele burgers in te zetten. We kunnen die vraag niet ‘definitief’ of eenduidig beantwoorden. Wel formuleren we een aantal *mogelijke* antwoordrichtingen. We laten daarbij in het midden in hoeverre de verschillende antwoorden geldigheidskracht hebben. Mogelijke antwoordrichtingen zijn (in willekeurige volgorde):

- Bij SI speelt het punt dat de mogelijkheid van de stelselmatige burgerinformant (SI door burgers (artikel 126v Sv)) nauwelijks wordt gebruikt omdat de (gepercipieerde) afscherming van de burger die onder een bevel SI ten behoeve van de opsporing informatie verzamelt, minder groot is dan de afscherming die geldt voor burgers die onder de vlag van artikel 2 van de Politiewet (de ‘reguliere’ informant) informatie geeft (Bokhorst et al., 2002: 139-148; Beijer et al., 2004: 88-89).
- Het door betrokkenen ervaren als drempels van de procedures die gelden voor inzet van burgers bij PK/PDV en IF, zoals het moeten aantonen dat uitvoering door een opsporingsambtenaar niet mogelijk is en de toetsing door de CTC.
- Het (naar de perceptie van betrokkenen binnen de politie en het OM) ontbreken van een helder onderscheid tussen de *niet-criminele* en de *criminele* infiltrant (gaat het om criminele antecedenten in het algemeen of geldt het verbod alleen voor burgers met een crimineel verleden dat heel dichtbij het onderwerp van het betreffende opsporingsonderzoek ligt?) (Bokhorst et al., 2002: 150).
- Het (naar de perceptie van betrokkenen binnen de politie en het OM) ontbreken van een helder onderscheid tussen de *burgerinformant/pseudo-koper* enerzijds en de *burgerinfiltrant* anderzijds (wanneer gaat een informant/pseudo-koper over in een infiltrant?) (Bokhorst et al., 2002: 150-151).
- Het ontbreken van voldoende niet-criminele burgers die een belangrijke rol zouden kunnen spelen in een undercovertraject omdat burgers die zo’n rol wel kunnen spelen, vaak zelf afkomstig zijn uit het criminele milieu.
- Burgers zijn minder bestuurbaar dan opsporingsambtenaren. Afspraken met burgerinformanten en -infiltranten laten zich moeilijker controleren en afdwingen dan met opsporingsambtenaren. Zeker criminele burgers kunnen bovendien een eigen agenda hanteren bij hun ‘hulp’

- aan politie en justitie (Buruma, 2001: 110; Beijer et al., 2004: 99; *Kamerstukken II* 1995/96, 24 072, nrs. 10-11, p. 221, nr. 14, p. 188).
- Inzet van burgers brengt onaanvaardbare risico's (vergelding) voor de betreffende burgers met zich mee (Beijer et al., 2004: 99; *Kamerstukken II* 1995/96, 24 072, nr. 14, p. 188).
  - Het in de opsporingspraktijk ontbreken van de behoefte aan de inschakeling van burgers omdat met de inzet van opsporingsambtenaren aan de vraag naar undercovertrajecten wordt voldaan (ondanks dat sommige respondenten die behoefte of wens wel uitspreken).
  - De beperkte ervaring met en/of kennis van de wettelijke mogelijkheden die betrokkenen binnen de politie en het OM hebben belemmert de inzet van burgers.
  - Bij betrokkenen binnen de politie en het OM kan (om andere redenen dan hierboven genoemd) een zekere 'hуйver' bestaan voor het inzetten van niet-opsporingsambtenaren.

### 6.3.2 *De criminele context*

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

#### *Kenmerken van de verdachten*

Een aantal kenmerken kan ervoor zorgen dat het inzetten van een undercovertraject bij sommige subjecten moeilijk is. Categorieën van subjecten die moeilijk te benaderen kunnen zijn in een undercovertraject of waar moeilijk 'op te werken is', zijn subjecten met een beperkt sociaal leven die erg 'op zichzelf' zijn, professionele verdachten – althans verdachten met een sterk opsporingsbewustzijn –, bepaalde allochtone groeperingen, groeperingen van heel jonge personen, personen die geestelijk zeer instabiel zijn of ernstige psychische stoornissen hebben en zeer geweldadige groeperingen. Verder geldt dat de criminele context waarbinnen undercovertrajecten worden uitgevoerd, gekenmerkt wordt door een grote mate van wispelturigheid en onvoorspelbaarheid. Die wispelturigheid en onvoorspelbaarheid betekenen niet dat undercovertrajecten niet succesvol kunnen worden uitgevoerd, maar ze hebben in het algemeen wel een negatieve invloed op het verloop en/of de snelheid van het traject.

*Benaderbaarheid en openheid van verdachten en organisaties.* Een bekend inzicht uit de sociologische bestudering van sociale netwerken, is dat de 'zwakke banden' 'sterk' kunnen zijn; de zwakke banden die een persoon heeft met een netwerk van kennissen kunnen hem meer ontplooiings- en

groeimogelijkheden bieden dan de hechte banden die hij onderhoudt met familie en vrienden. De reden hiervan is dat hechte relaties over het algemeen vrij homogeen zijn samengesteld. Familie- en vriendschapsbanden bestaan vaak uit mensen met vergelijkbare achtergronden. Door die homogene samenstelling bieden hechte relaties minder nieuwe mogelijkheden dan de banden met kennissen. Die banden met kennissen zijn weliswaar zwakker, dat wil zeggen minder hecht, maar kennissen hebben vaak wel een andere sociale achtergrond en kunnen daardoor een brugfunctie vervullen. Dit inzicht, afkomstig van de Amerikaanse socioloog Granovetter (1973, 1974), is ook toepasbaar op het gebied van de criminaliteit.

Bij georganiseerde criminaliteit zoals grootschalige drugshandel zijn criminelen, net zoals dat geldt voor reguliere handel, afhankelijk van relaties. Aangezien criminelen hun handel verborgen willen houden voor politie en justitie, zullen zij bij voorkeur zaken doen binnen hun eigen sociale kring, met mensen die ze goed kennen en vertrouwen. Maar ook bij criminele samenwerking draait het niet alleen om betrouwbaarheid, maar ook om capaciteit; het gaat niet alleen om het *kennen*, maar ook om het *kunnen* van een potentiële handelsrelatie. Vanwege de genoemde homogene samenstelling van hechte relaties, bieden ze daders beperkte mogelijkheden om in hun criminele handel door te groeien. Nieuwe relaties, dat wil zeggen relaties met personen van buiten de eigen sociale kring, kunnen nieuwe handelsmogelijkheden bieden. Ook kunnen deze relaties vaardigheden hebben die binnen de eigen, bekende kring ontbreken, waardoor ze soms adequater kunnen opereren dan de vertrouwde partners (Van de Bunt & Kleemans, 2007: 50-56, 75).

Voor nieuwe kansen, voor het aanboren van nieuwe bronnen, of simpel gezegd voor het verdienen van meer geld, moet daarom vaak wel ook buiten de kring van reeds heel bekende en vertrouwde personen zaken worden gedaan. Voor zover criminaliteit plaatsvindt vanuit een winst oogmerk,<sup>288</sup> zijn criminelen daardoor kwetsbaar voor undercovertrajecten.

De nieuwe contacten van een crimineel, in ons geval het contact met een undercoveragent, kunnen ontstaan via de criminele lijn of via de sociale lijn. Indien een undercoveragent wil 'binnenkomen' via de criminele lijn, zal hij gebruik moeten maken van een intermediair, dat wil zeggen een persoon die al een crimineel contact heeft met het subject. Aangezien criminele burgers (vrijwel) niet meer gebruikt worden in undercovertrajecten, is de undercoveragent doorgaans afhankelijk van de sociale lijn. Via die sociale lijn zal de undercoveragent op eigen kracht contact moeten maken met en het vertrouwen zien te winnen van het subject en/of zijn omgeving (Spapens 2006: 287-288; Kruissink et al., 1999: 108-110).

288 Een winst oogmerk zal doorgaans wel van toepassing zijn bij drugs- en wapenhandel maar vaak niet bij gewelds- en zedendelicten (die vaak door emotie en/of lust worden gedreven).

Of en welke mogelijkheden er zijn om in contact te komen met het subject – zijn benaderbaarheid – hangt van verschillende factoren af, onder andere van het *sociale leven van het subject*. Iemand met een zeer beperkt sociaal leven biedt een undercoveragent in beginsel minder mogelijkheden. Een teamleider geeft een praktijkvoorbeeld (dat niet tot de door ons onderzochte zaken behoort).

‘Hij werkte in de (...) en kwam om 5 uur thuis en ging daarna de deur niet meer uit. In een halfjaar tijd voerde hij drie telefoongesprekken met zijn moeder en dat was het. Zo iemand is heel lastig te infiltreren.’

In de bestudeerde zaken zijn een paar voorbeelden waarin om deze reden niet of slechts heel summier contact is gemaakt met de hoofdverdachte. Overigens kan volgens een politiefunctionaris het succesvol benaderen van een subject met een heel rijk sociaal leven, althans een subject dat zich in sterk verschillende milieus beweegt, ook problematisch zijn. Het risico is dan dat zo'n persoon veel wisselt tussen de verschillende milieus, waardoor hij plotseling niet meer verschijnt in de omgeving waar de undercoveragent zijn cover had. Hier hebben we echter geen voorbeelden van gevonden in de onderzochte zaken (wel zijn er zaken waarin contactmogelijkheden onverwachts vervallen, zie later).

Behalve dat het sociale leven van een subject een belemmering (of een kans) kan vormen voor de toenadering door een undercoveragent, kan ook de specifieke omgeving waarin een subject leeft indirect een drempel opwerpen. Zo verloopt bijvoorbeeld in een zaak het inzetten van observatie moeizaam vanwege de hechte, gesloten woonomgeving van het subject; het subject woont in een buurt waar een observatieteam snel wordt opgemerkt. Omdat observeren haast niet mogelijk is, ontstaat een informatietekort waardoor de veiligheid van de undercoveragent minder goed beschermd kan worden.

Een ander aspect dat van belang is bij de benaderbaarheid van een subject, is zijn *professionaliteit of opsporingsbewustzijn*. Vooral de onderzoeken op het terrein van de georganiseerde en/of grootschalige criminaliteit richten zich vaak op professionele verdachten. Die verdachten hebben in meer of mindere mate ervaring met tegen hen ingezette opsporingsinstrumenten of zijn zich in ieder geval bewust van de mogelijkheid dat zij onderwerp kunnen worden van een opsporingsonderzoek. Criminelen kunnen verschillende maatregelen nemen om zich te beschermen tegen politieaandacht. Spapens onderscheidt drie categorieën (2006: 87-91). Ten eerste kunnen verdachten hun activiteiten zoveel als mogelijk verhullen en afschermen. Daaraan zijn echter wel praktische grenzen verbonden; wie (criminele) zaken doet, moet bijvoorbeeld nu eenmaal wel eens communiceren met zakenrelaties en illegale transporten (laten) verzorgen. Ten tweede kunnen ze de risico's proberen te beperken door

het criminele bedrijfsproces in meer stappen op te delen, wat echter wel een toename van de hoeveelheid geregel en kosten (want meer schakels die betaald moeten worden) met zich meebrengt. Een derde optie bestaat uit het uitvoeren van daadwerkelijke contra-strategieën, zoals contra-observatie, intimidatie en corrumpering.

In ons onderzoek hebben we verschillende voorbeelden gevonden van zaken waarin de verdachten afschermend gedrag vertonen. Geval- len waarin bekend was dat de verdachten hun activiteiten heel bewust hadden opgedeeld om opsporing door de politie zoveel als mogelijk te voorkomen, zijn we niet tegengekomen.<sup>289</sup> Van contra-observatie, inti- midatie en corrumpering zijn ook geen voorbeelden gezien. Wel is het in onderzochte zaken voorgekomen dat undercoveragenten werden uitgetest of werden ondervraagd.

Afschermend, verullend gedrag komt in de bestudeerde zaken dus verschillende keren voor. In paragraaf 4.3.2 zagen we dat de ontoe- reikbaarheid van andere middelen vaak de of een reden is om een undercovertraject in te zetten. Dit geldt zeker voor IF. De ontoereikend- heid van andere opsporingsinstrumenten om het doel te bereiken, is voor undercovertrajecten, en weer vooral voor IF, ook vaak een voorwaarde (subsidiariteit) om het betreffende middel in te zetten. Het verwachte of gebleken falen van andere opsporingsinstrumenten hangt vooral samen met het opereren van de verdachten. Verdachten praten bijvoorbeeld niet door de telefoon, of alleen heel weinig of in code, wisselen vaak van tele- foon, rijden zo dat volgen moeilijk is, wisselen vaak van voertuig of zijn erg achterdochtig. Dergelijk gedrag is dus vaak de reden dat een undercover- traject, en zeker IF, wordt ingezet, maar kan natuurlijk tevens de uitvoe- ring van IF bemoeilijken. De reden dat het middel wordt ingezet, kan dus ook de reden zijn dat het undercovertraject niet (volledig) slaagt (zie ook Kruissink, 1999: 100). Onder de onderzochte zaken bevinden zich verschil- lende voorbeelden waarin genoemd afhoudend en afschermend gedrag er (mede) de oorzaak van was dat het traject (deels) is mislukt.

Het opsporingsbewustzijn geldt overigens niet in gelijke mate jegens alle opsporingsinstrumenten. Van de mogelijkheid dat de telefoon wordt afgeluisterd lijken veel verdachten doordrongen, hoewel zeker ook niet allemaal en ook niet altijd goed genoeg, maar van bepaalde andere opspo- ringsinstrumenten zijn verdachten zich minder bewust. Om begrijpelijke redenen gaan we daar hier niet verder op in. Het meer algemene bewust- zijn onderwerp te kunnen worden van politieaandacht, geldt ook niet voor alle verdachten. Een enkele keer komt het voor dat een als professioneel ingeschatte verdachte onverwachts snel openheid van zaken geeft tegen-

<sup>289</sup> Maar dergelijke zaken zijn waarschijnlijk ook moeilijk als zodanig te herkennen omdat een eventuele opdeling van het criminele bedrijfsproces die om deze specifieke reden heeft plaatsgevonden, vaak niet expliciet vermeld zal worden in een dossier.

over een undercoveragent, vermoedelijk aangedreven door zucht naar eer en/of geld en/of door naïviteit.

De benaderbaarheid van een subject kan ook bepaald worden door de *'demografische aansluiting'* tussen het subject en de undercoveragent. Bij bepaalde allochtone groeperingen kan het zo zijn dat er geen 'geschikte' undercoveragent is om de groepering succesvol te benaderen. Bij het vinden van de geschikte kandidaat kan in dit verband het probleem spelen dat er geen undercoveragent met dezelfde herkomst voorhanden is, maar ook dat een undercoveragent die wel dezelfde etnische achtergrond heeft, waarschijnlijk juist snel door de mand zal vallen omdat de betreffende gemeenschap, onder andere door de migratiegeschiedenis (veel migratie naar Nederland is afkomstig uit specifieke streken uit de herkomstlanden), gekenmerkt wordt door een grote onderlinge bekendheid. In de onderzochte zaken zijn er 2 waarin de OvJ heeft opgemerkt dat het aanbod van undercoveragenten in Nederland niet aansluit bij de betreffende allochtone verdachtengroepering.

Ook groeperingen die bestaan uit heel jonge personen kunnen moeilijk zijn om 'binnen te komen' omdat er weinig of geen heel jonge undercoveragenten zouden zijn. In interviews wordt in dit verband een enkele keer gewezen op specifieke groeperingen van heel jonge en heel actieve verdachten.

*Gewelddadige, instabiele of psychisch gestoorde subjecten.* Gewelddadige personen en groeperingen kunnen om twee redenen voor de uitvoerbaarheid van een undercovertraject een probleem vormen. Ten eerste vormt het gewelddadige karakter van subjecten een direct risico voor de undercoveragent. Ten tweede speelt met name bij IF ook nog een ander potentieel risico, namelijk de kans dat een undercoveragent om zijn dekmantel in stand te houden 'mee' zou moeten doen en dus betrokken zou raken bij geweldsdelicten.

Verder zijn personen die geestelijk erg instabiel zijn en/of ernstige psychische stoornissen hebben een moeilijke categorie van subjecten om 'op te werken'. Zij kunnen vanwege hun onberekenbaarheid in een undercovertraject moeilijk benaderbaar zijn of een veiligheidsrisico met zich meebrengen. De gewelddadigheid, geestelijke instabiliteit of psychische stoornis van subjecten, kan een reden zijn om van het inzetten van een undercovertraject af te zien.

*Onvoorspelbaarheid.* Undercovertrajecten bestaan, in tegenstelling tot veel andere opsporingsinstrumenten, uit interacties tussen personen, namelijk tussen undercoveragenten aan de ene en subjecten en eventuele derden aan de andere kant. Dat een politieambtenaar onderdeel uitmaakt van deze interactie zorgt er enerzijds voor dat de politie in een bepaald opzicht de regie in handen heeft. Zo kan een undercoveragent erop

aansturen dat een afspraak met subjecten niet in hotel X maar in hotel Y plaatsvindt, iets dat met een meer passief of volgend middel als observatie of de telefoontap niet mogelijk is. Het feit dat een undercovertraject bestaat uit een interactie tussen personen – in een in beginsel ongecontroleerde sociale omgeving – zorgt er echter anderzijds voor dat zo'n traject vaak vrij onvoorspelbaar is. Dat undercovertrajecten zelden volgens een spoorboekje verlopen is ook al door anderen geconstateerd, bijvoorbeeld door Miller met betrekking tot de situatie in de VS (Miller, 2006: 17).

Menselijk gedrag, en dus het verloop van undercovertrajecten, is minder makkelijk te controleren en te voorspellen dan de werking van een zuiver technisch instrument, zoals bijvoorbeeld een telefoontap. Daarmee is niet gezegd dat het effectief inzetten van een technisch instrument 'makkelijk' zou zijn. Wel is het zo dat de factoren die van invloed zijn op de praktische werking van bijvoorbeeld een telefoontap, kleiner in aantal en minder complex zijn dan de factoren die van belang kunnen zijn in de uitvoeringspraktijk van een undercovertraject. Daar komt bij dat de weerbaarheid, en dus de onvoorspelbaarheid, die kenmerkend is voor menselijke interacties in het algemeen, in criminele omgevingen in bepaalde opzichten nog groter is: het verloop van de contacten met de subjecten is zoals we zagen vaak anders dan verwacht en voorgenomen PK'en verlopen, in de onderzochte zaken in ieder geval, in de meerderheid van de zaken niet volgens de vooraf gemaakte opzet of afspraken.

Deze onvoorspelbaarheid van undercovertrajecten en wispelturigheid en onbetrouwbaarheid van verdachten zorgen er zeker niet per definitie voor dat undercovertrajecten volledig mislukken. In paragraaf 6.2.2 zagen we voorbeelden van undercovertrajecten die ondanks een 'ongepland' verloop wel degelijk een bijdrage hebben geleverd aan de opsporing en/of berechting van misdadigers. Wel is het zo dat onverwachte ontwikkelingen in het algemeen een negatieve invloed hebben op het verloop en/of de uitkomsten van het traject: trajecten duren er langer door of bereiken niet het beoogde resultaat. Vanwege de grote frequentie, in de onderzochte zaken althans, waarmee afspraken niet worden nagekomen, toezeggingen niet worden waargemaakt, handelskwaliteiten – 'ik kan zo een container wapens leveren' – niet blijken te kloppen of PK'en anderszins niet aan de verwachtingen blijken te voldoen, is het in ieder geval niet makkelijk om efficiënt zaken te doen met criminelen. Daarmee wordt tevens de professionaliteit van criminelen in zekere zin gerelativeerd (zie ook Kruissink, 1999: 100).<sup>290</sup>

Dat veronderstelde handelskwalificaties niet blijken te kloppen of contactmogelijkheden niet (meer) bestaan, kan er ook op wijzen dat de opsporingsinformatie die aan het onderzoek ten grondslag lag, niet (volledig)

<sup>290</sup> Hoewel het niet nakomen van gemaakte afspraken ook heel 'professioneel' kan zijn, bijvoorbeeld als de crimineel in kwestie door de afspraak niet na te komen een aantrekkelijker zakelijke transactie kan plegen.



juist was. Ook dat is echter een aspect van de onvoorspelbaarheid van de criminele context. Informatie die door opsporingsbronnen wordt gegenereerd is in het algemeen aan meer betrouwbaarheidsrisico's onderhevig dan informatie die afkomstig is uit de reguliere wereld. Informatie óver criminelen is namelijk vaak afkomstig ván criminelen. Die informatieverschaffers hebben mogelijk een dubbele agenda. En er bestaan in de criminele wereld bovendien geen of veel minder (formele) mogelijkheden om bij het afsluiten van een zakelijke overeenkomst een vergelijkend onderzoek te doen of om informatie, bijvoorbeeld over handelskwalificaties, te verifiëren; organisaties die in cocaïne handelen staan nu eenmaal niet in de *Gouden Gids* en hebben geen registratie bij de *Kamer van Koophandel*.

#### *Kenmerken van het misdrijf*

*De aanknopingspunten die een misdrijf biedt voor de inzet van een undercovertraject.* Misdrijven verschillen van elkaar in de mate waarin ze aanknopingspunten of ingangen bieden om een undercovertraject uit te voeren.

Zo bestaat het criminele bedrijfsproces bij drugshandel uit verschillende schakels, zoals de handel in grond- en hulpstoffen, de productie van de drugs, de in- en uitvoer van de drugs met bijbehorende transporten en de tussenhandel. Al die schakels bieden de politie in potentie de mogelijkheid om met een undercovertraject op aan te haken. Bovendien is er bij een delict als drugshandel sprake van een economisch belang; betrokkenen opereren met een winstoogmerk. Daardoor zullen betrokkenen in beginsel, wanneer ze denken er financieel beter van te kunnen worden, open staan voor het aanknopen van nieuwe zakelijke relaties. De aard van een delict als terrorisme en de omstandigheden waaronder dit misdrijf wordt beraamd, bieden minder mogelijkheden voor politie-ingrijpen. Het 'bedrijfsproces' bestaat uit minder schakels – althans er zijn minder schakels noodzakelijk – en een winstoogmerk ontbreekt vaak. Hetzelfde geldt voor levensdelicten.

*De ernst van het misdrijf en de toelaatbaarheid van de inzet van een undercovertraject.* Bij met name zedendelicten en kinderporno ligt de inzet van een undercovertraject voor sommige betrokkenen minder voor de hand. Daarbij kunnen (gepercipieerde) juridische bezwaren – het doorlaatverbod – en veiligheidsoverwegingen jegens de slachtoffers – een 'pseudo-koop' zou verdachten bijvoorbeeld aan kunnen zetten om nieuwe slachtoffers te maken – een rol spelen. Maar ook gelden de morele en maatschappelijke aanvaardbaarheid als bezwaar; bij dergelijke delicten 'hoort de overheid niet betrokken te zijn', ook niet via een undercoveragent. Wanneer een dergelijke positie wordt ingenomen, is wel het gevolg dat juist bij misdrijven die tot de meest ernstige worden gerekend – misdrijven dus die in beginsel het bestrijden met alle middelen waard zijn – de inzet van bepaalde opsporingsinstrumenten wordt uitgesloten.

De ernst van een misdrijf kan er ook toe leiden dat er juist vrij uitzonderlijke middelen worden ingezet. Zo was het in een IF-traject in een onderzoek naar terrorisme de bedoeling om uiteindelijk te komen tot een wapenleverantie ván de undercoveragent áán de hoofdverdachte, die direct tijdens die leverantie aangehouden zou worden. De hoofdverdachte kwam echter bij een geplande ontmoeting niet opdagen.

*Omvang van criminele handel.* Undercovertrajecten die worden ingezet in opsporingsonderzoeken die zich richten op de handel in illegale goederen, kunnen van doelstelling veranderen of mislukken wanneer blijkt dat de betreffende handel niet (meer) of in veel kleinere omvang plaatsvindt. Dit blijkt met name het geval bij vuurwapenhandel. In de onderzochte zaken zijn een aantal voorbeelden gevonden van opsporingsonderzoeken die zich richtten op handel in vuurwapens maar waarin de verdachten, in tegenstelling tot de informatie die er bij de start van het onderzoek lag, geen wapens of veel minder dan verwacht bleken te kunnen (willen) leveren, waarna zij in een deel van de onderzoeken hun focus verlegden naar drugshandel. Volgens De Vries is illegale vuurwapenhandel in Nederland dan ook vooral een neven- en geen hoofdactiviteit van criminelen. Criminelen zouden bijvoorbeeld naast in drugs ook handelen in vuurwapens (De Vries, 2008: 78).

### 6.3.3 *De opsporing*

#### *Aansturing van opsporingsonderzoeken*

*Rationalisering van de opsporing.* Van Thiel en Leeuw (2002) beschrijven dat in de publieke sector in de afgelopen decennia de nadruk op prestatie-indicatoren is toegenomen. Dit geldt ook voor de opsporing. Volgens Fijnaut et al. en Terpstra is vanaf het einde van de jaren tachtig van de twintigste eeuw binnen de aansturing van de politie een meer bedrijfsmatige benadering centraal komen te staan. Begrippen als kosten-batenverhouding, efficiency en doorloopsnelheid zijn een grotere rol gaan spelen. Veel werk wordt er ook gemaakt van het meetbaar maken van de resultaten van de politie. Het leggen van meer nadruk op verantwoording over geleverde prestaties wordt mede gefaciliteerd door nieuwe mogelijkheden van gestandaardiseerde en geautomatiseerde informatieopslag (Fijnaut et al., 1999: 207-210; Terpstra, 2002: 31-34). Van de Bunt en Kleemans signaleren een *verwetenschappelijking* van opsporingsbeleid, waarmee ze wijzen op een streven de opsporing te laten bepalen door beslissingen, genomen door specifieke organen als weegcommissies, die zijn gebaseerd op verzamelde kennis en opgestelde prioriteiten (Van de Bunt & Kleemans, 2007: 163-166). Wanneer we de beschreven ontwikkelingen samennemen, zouden we kunnen spreken van een *rationalisering* van de opsporing. Daarbij wordt de uitvoering van de strafrechtelijke taak van de politie, waarvan het centrale doel is het opsporen en daarmee bestrijden van misdrijven,

onderworpen aan voorwaarden omtrent de inzet van middelen, verantwoording en te behalen (tussen)resultaten. Meetbare doelen en resultaten en een overzichtelijke termijn waarbinnen deze behaald kunnen worden, zijn belangrijk in deze aansturing van de opsporing. Bij de start van een onderzoek moet (bij voorkeur) duidelijk zijn dat binnen een bepaald tijdsbestek resultaten zullen zijn geboekt en tijdens het onderzoek moet periodiek verantwoording worden afgelegd, zodat op basis van de gemaakte vorderingen kan worden bepaald of en hoe het onderzoek verder gaat.

Het streven om de inzet van schaarse middelen – en de opsporingscapaciteit is schaars – zo verantwoordelijk te laten plaatsvinden, is alleszins te begrijpen. En gezegd zou kunnen worden dat juist bij de uitvoering van undercovertrajecten sturing op zijn plaats is omdat anders, vanwege de onvoorspelbaarheid van dit middel, het risico bestaat dat trajecten te ongericht, te langdurig of te weinig effectief worden of dat doelen gaan vervagen of verschuiven.

Tegelijkertijd echter is het juist het onvoorspelbare karakter van undercovertrajecten dat zich slecht verhoudt met een erg strakke sturing (op *output*). De genoemde rationalisering en sturing op *output* gaat gepaard met een zeker streven naar onzekerheidsreductie, wat kan botsen met het karakter van undercovertrajecten en van bepaalde opsporingsonderzoeken in het algemeen.

Een dergelijke sturing kán belemmerend werken voor vooral langdurige, ‘moeilijke’ en/of moeilijk voorspelbare opsporingsonderzoeken en undercovertrajecten, waardoor volgens sommige respondenten bepaalde criminele groeperingen buiten schot blijven. Voor de publieke sector als geheel is beschreven dat een sterke eenzijdige sturing aan de hand van *output*-indicatoren ongewenste effecten kan hebben, bijvoorbeeld dat uitvoerenden ‘naar een indicator toe’ gaan werken. Ook zou dan het zicht op de ‘werkelijke’ prestaties kunnen vertroebelen – aantallen zeggen immers lang niet alles (Van Thiel & Leeuw, 2002). Ross stelt dat in de VS, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk de versterking van de focus van de opsporing op *output*, bijvoorbeeld aantallen vervolgingen, ten koste is gegaan van aandacht voor de gewenste *outcome* – de reductie van misdaad (Ross, 2007: 520-521).

De toegenomen behoefte aan stuurbaarheid en meetbare resultaten (Van de Bunt & Kleemans, 2007: 163-166; Fijnaut, 1999: 207) staat dus enigszins op gespannen voet met de onvoorspelbaarheid van undercovertrajecten en ook met het feit dat ze zich altijd min of meer in het verborgene afspelen.<sup>291</sup>

291 Deze spanning is overigens niet nieuw. Zo werden de pseudo-koopteams, de voorgangers van de infiltratieteams – die inmiddels dus weer zijn opgegaan in de unit *Werken Onder Dekmantel* (WOD; zie paragraaf 6.4) – begin jaren negentig (twintigste eeuw) opgeheven omdat, aldus toenmalig hoofdofficier van justitie (HOvJ) De Wit voor de *commissie-Van Traa* (verhoor 25), er te weinig mogelijkheden tot centrale sturing en controle zouden zijn (en volgens Meerman omdat ze te weinig zichtbare resultaten zouden hebben (Meerman, 1995)).

*Aansturing van buitenlandse undercovertrajecten.* Undercovertrajecten die in het kader van buitenlandse rechtshulpverzoeken (deels) in Nederland worden uitgevoerd, moeten aan de Nederlandse voorschriften voldoen. Mede om daarop toe te zien hebben buitenlandse undercoveragenten (ook) Nederlandse begeleiders. Toch kan de stuurbaarheid van buitenlandse undercovertrajecten soms problematisch zijn. Zo kan het bij buitenlandse opsporingsonderzoeken minder duidelijk zijn of een in te zetten persoon een (criminele) burger is. Ook zijn door twee OvJ'en voorbeelden gegeven van rechtshulpverzoeken vanuit het buitenland waarbij op enig moment is gebleken dat buitenlandse actoren activiteiten hadden ontplooid waarvoor geen toestemming was gegeven.

*Wisselwerking tussen undercovertraject en opsporingsteam*

Een undercovertraject wordt altijd ingezet op verzoek van een opsporings-team. Bij IF-trajecten en langere SI- en/of PK/PDV-trajecten worden doorgaans naast het undercovertraject ook andere opsporingsinstrumenten ingezet. Kruissink constateerde dat een parallelle inzet van andere opsporingsmethoden van belang is voor een veilige uitvoering en het welslagen van het traject (Kruissink et al., 1999: 110). We bespreken drie elementen van de wisselwerking tussen het undercovertraject en het opsporings-team-/onderzoek: de wederzijdse *input*, de veiligheid van het undercovertraject en de wisselwerking in relatie tot het verloop van het onderzoek.

*Wederzijdse input.* Een informatiestroom vanuit het opsporingsteam naar het infiltratieteam is van belang bij de start van een traject om de persoon van het subject, zijn omgeving en zijn bezigheden in kaart te kunnen brengen. Tijdens de uitvoering van het traject is die informatiestroom van belang voor het goed kunnen inspelen op de subjecten en de gebeurtenissen. De mate waarin relevante informatie wordt doorgegeven hangt weer af van de mate waarin de leden van het opsporingsteam op de hoogte zijn van het undercovertraject. Wanneer bijvoorbeeld een uitluisteraar van een telefoontap geen weet heeft van het undercovertraject, bestaat de kans dat informatie die uit de telefoontap naar voren komt die relevant is voor het traject, zoals informatie die iets zegt over de persoonlijkheid van het subject of over zijn activiteiten, niet wordt doorgegeven omdat een uitluisteraar doorgaans vooral gespitst is op meer strafrechtelijk relevante informatie.

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

*De veiligheid van het undercovertraject.* De informatie die afkomstig is van andere elementen van het opsporingsonderzoek is ook van belang voor de veiligheid van de undercoveragent. Zo kan bijvoorbeeld uit de telefoontap en/of de observatie duidelijk worden hoe een subject over een undercoveragent denkt, of hij een wapen meeneemt naar een ontmoeting en of er bepaalde 'gevoelige punten' (gespreksonderwerpen, bepaald gedrag) zijn waar de undercoveragent maar beter verre van kan blijven (of juist niet). Wanneer de inzet van observatie en telefoontap niet of slecht mogelijk is, kan dit de uitvoering van een undercovertraject bemoeilijken. Een ander aspect betreffende de veiligheid van het traject is de geheimhouding. Vanzelfsprekend is het van het grootste belang dat alleen de personen waarvoor dat noodzakelijk is op de hoogte zijn van een undercovertraject. Onder de onderzochte zaken waren twee voorbeelden van undercovertrajecten die niet waren gestart respectievelijk waren beëindigd omdat binnen het inhurende politieonderdeel er te veel bekendheid was gegeven aan de inzet van dit middel. Dit zouden echter incidenten zijn.

*Het verloop van het onderzoek.* Het opsporingsonderzoek als geheel en het undercovertraject daarbinnen hebben elk een eigen doorloop en agenda. Deze lopen niet altijd parallel. De onvoorspelbaarheid van criminelen en daarmee van het undercovertraject kan soms botsen met de noodzakelijke praktisch-organisatorische planning die in grote opsporingsonderzoeken moet plaatsvinden. Zo is het bij een geplande gelijktijdige aanhouding van een groot aantal verdachten en doorzoekingen noodzakelijk om reeds lang van tevoren een datum te prikken. Op zo'n 'actiedag' worden tientallen en een enkele keer honderden medewerkers van de politie en het OM tegelijk ingezet. Voor zo'n actiedag moet daarom, vanwege de inzet van alle benodigde medewerkers bij andere acties en gebeurtenissen, soms lang van tevoren een datum worden vastgesteld. Dan moet dus al lang van tevoren worden bepaald wanneer verdachten aangehouden kunnen worden, en dus ook wanneer het undercovertraject (grotendeels) stopt. Als de actiedag eenmaal daar is, kan echter blijken dat het undercovertraject zich nog niet tot het verwachte punt heeft ontwikkeld; er kan bijvoorbeeld, in tegenstelling tot wat was verwacht en ondanks goede contacten tussen undercoveragent en subjecten, nog geen PK hebben plaatsgevonden. Nog een voorbeeld van 'botsende' tijdlijnen is wanneer via de inzet van een ander opsporingsinstrument, bijvoorbeeld de telefoontap, zoveel belastend materiaal naar voren komt dat, terwijl het undercovertraject nog niet is afgerond, ingegrepen moet/kan worden. Overigens zijn in de genoemde voorbeelden uit de onderzochte zaken, de doelen van het opsporingsonderzoek (voor een belangrijk deel) wel behaald.

*Lerend vermogen van de organisatie*

Met het lerend vermogen bedoelen we hier de mate waarin opgedane kennis en ervaring door een organisatie wordt benut om de uitvoering van haar taken te optimaliseren. Grootschalige rechercheonderzoeken bieden juist dankzij de inzet van vergaande opsporingsmethoden als telefoontap, observatie en undercoveroperaties een schat aan informatie over verdachten. Indien deze informatie en ervaringskennis adequaat wordt opgeslagen en toegankelijk wordt gemaakt, zal het lerend vermogen van de organisatie toenemen, wat vervolgens weer ten goede kan komen aan een effectieve inzet van opsporingsmethoden (Kleemans et al., 2002). Juist bij het gebruik van undercoverbevoegdheden is een goede informatiepositie met betrekking tot de verdachte van groot belang. Een mogelijk probleem hierbij kan zijn dat het geheime karakter dat opsporingsonderzoeken vaak hebben, het benutten van informatie kan bemoeilijken. Niet alle politie-medewerkers zullen, overigens niet geheel onbegrijpelijk, altijd een sterke neiging hebben om informatie die tijdens een opsporingsonderzoek naar voren is gekomen beschikbaar te maken voor/te delen met anderen. Behalve informatie die voortkomt uit afzonderlijke opsporingsonderzoeken en undercovertrajecten, kunnen ook meer geaggregeerde (samengevoegde) gegevens een belangrijke informatiebron vormen die het lerend vermogen ten goede komt. Het gaat dan bijvoorbeeld om informatie als de aantallen, soort en achtergrond en resultaten van de ingezette undercovertrajecten. Er bestaat echter geen algemeen zicht op het aantal undercovertrajecten dat wordt uitgevoerd en dus ook niet op de zojuist genoemde kenmerken. Het zicht op de uitvoering en het vermogen om van de uitvoeringspraktijk te leren, beperkt zich daardoor vooralsnog tot individuele ervaringen. Het bijhouden en analyseren van dergelijke informatie zal het lerend vermogen ten goede komen. Met dit lerend vermogen doelen we hier overigens op het *leren* uit een overkoepelend inzicht in de eigen operaties en niet op het strikt *aansturen* op basis van prestatie-indicatoren.

*Selectie, begeleiding en beveiliging van undercoveragenten*

In paragraaf 6.2.3 zagen we dat in de Nederlandse opsporingspraktijk de potentiële risico's van het werken onder dekmantel, hoewel die zeker reëel zijn, voor zover bekend niet tot grote problemen leiden. De strikte selectie en de begeleiding en beveiliging van undercoveragenten – alle kenmerken van *de opsporing* – hebben in dit verband waarschijnlijk een preventieve werking.

*Moment van aanmelding van een zaak bij het infiltratieteam*

Omdat undercovertrajecten een zekere voorbereiding vergen, is het van belang dat opsporingsteams tijdig contact opnemen met het infiltratieteam, en dus niet op een moment dat het opsporingsonderzoek al heel lang loopt. Bij tijdige aanmelding bij het infiltratieteam kan het infiltra-

tieteam op basis van de specifieke doelen en omstandigheden van het opsporingsonderzoek meedenken en kan wanneer daadwerkelijk besloten wordt om een undercovertraject in te zetten, dat traject sneller en mogelijk ook effectiever van start gaan. In dit verband wordt soms gepleit om al bij de projectvoorbereiding het inzetten van een undercovertraject in ieder geval te overwegen. Of en wanneer een opsporingsteam contact opneemt met een infiltratieteam hangt mede af van de kennis, ervaring en houding die er met betrekking tot het middel van een undercovertraject bestaat.

*Kennis van, ervaring met en houding ten opzichte van undercovertrajecten*

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

Voor undercovertrajecten geldt dat OvJ'en en recherchechefs vaak niet veel ervaring hebben met dit middel, simpelweg omdat in Nederland niet veel undercovertrajecten worden ingezet. Dat geldt voor undercovertrajecten in het algemeen maar zeker voor IF (zie paragraaf 6.2.1). De ervaring is dus meestal beperkt of afwezig.

Naast de kennis en ervaring, kan ook de houding ten opzichte van deze opsporingsinstrumenten gelden als rem op het gebruik ervan. Het gaat dan enerzijds om de interpretatie van het wettelijk kader voor en/of de ingrijpendheid van undercovertrajecten als middel in de opsporing. Een aantal respondenten vindt dat actoren binnen het OM en/of de politie te 'voorzichtig' zijn met het inzetten van undercovertrajecten in het algemeen en IF in het bijzonder en de ingrijpendheid van deze bevoegdheden te zwaar opvatten. De mogelijkheden van undercovertrajecten en de ruimte die het wettelijk kader biedt zouden daardoor te weinig worden benut.<sup>292</sup>

Ook kan er soms een zekere reserve ten opzichte van undercovertrajecten bestaan omdat de OvJ het idee kan hebben dat hij bij keuze voor dat instrument de controle over het opsporingsonderzoek deels uit handen geeft. Ten eerste is een undercovertraject, ondanks regelmatig overleg tussen infiltratieteam en de OvJ, wat meer afgeschermd en dus wat minder direct zichtbaar dan bijvoorbeeld een telefoontap. Ten tweede is het zo dat zeker bij IF er meer bestuurlijk-organisatorische schijven betrokken zijn bij de beslissing over de inzet en over de voortzetting van het middel. De 'bemoeienis' van zoveel actoren wordt niet altijd op prijs gesteld en kan een reden zijn om te wachten met het aanvragen van een bevel.

<sup>292</sup> Met betrekking tot het gebruik van DNA-onderzoek als opsporingsinstrument is bekend dat de wetgeving in een bepaald opzicht te beperkend werd geïnterpreteerd door een deel van de OvJ'en en politiefunctarissen (Kruisbergen & De Poot, 2007: 1733).

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

Factoren die de bekendheid van OvJ'en en politiefunctionarissen met undercovertrajecten kunnen vergroten, behalve dus persoonlijk opgedane ervaring, zijn: de aandacht die wordt gegeven aan concrete toepassingen; het hebben van collega's die veel ervaring hebben met en/of 'pleitbezorger' zijn van deze trajecten; en specifieke acties die actoren binnen de politie of het OM al ondernemen om de bekendheid van 'het middel' te vergroten. Bij laatstgenoemde acties gaat het om voorlichting en presentaties die worden verzorgd door politiefunctionarissen die betrokken zijn bij infiltratieteams en om de *cursus Module RechercheManagement – Opereren Onder Dekmantel* (MRM-OOD) die door de Stichting Studiecentrum Rechtspleging (SSR) in samenwerking met de Nederlandse Politieacademie (NPA) wordt gegeven aan medewerkers van de politie en andere opsporingsdiensten, het OM en aan rechters-commissarissen.<sup>293</sup> Te overwegen valt om het effectieve bereik van de cursus MRM-OOD, voor zover mogelijk, verder te vergroten.

Is de ervaring met de inzet van undercovertrajecten beperkt, de ervaring met het inzetten van burgers bij de uitvoering van undercovertrajecten lijkt nog beperkter. Nu is het niet zo dat het geringe gebruik van burgers bij de uitvoering van undercovertrajecten per definitie iets problematisch is. Sterker, het was de bedoeling van de wetgever om die uitvoering bij voorkeur door opsporingsambtenaren te laten plaatsvinden; althans PK/PDV en IF kunnen alleen door een burger worden uitgevoerd als, naar het oordeel van de OvJ, de inzet van een opsporingsambtenaar niet mogelijk is, voor SI geldt deze voorwaarde niet. Voor zover echter de geringe inschakeling van burgers mogelijk ook het gevolg is van factoren als een ontbrekende ervaring of een 'te grote' terughoudendheid, zou ook aan de specifieke mogelijkheden van de inzet van burgers meer bekendheid gegeven kunnen worden.

293 Door enkele respondenten zijn – zonder dat de onderzoekers daarnaar vroegen – de cursus MRM-OOD respectievelijk de aanwezigheid op het parket van iemand met veel ervaring met dekmanteloperaties, expliciet als factoren genoemd die eraan hebben bijgedragen dat ze in een concrete zaak hebben besloten om een undercovertraject in te zetten.



### 6.3.4 De omgeving

De laatste factor die we hier bespreken is de politieke en maatschappelijke omgeving.

Ten eerste kan de omgeving van invloed zijn via de anticipatie van de opsporing op politieke stellingname of verwachte politieke beslissingen. Een, inmiddels wat ouder, voorbeeld hiervan wordt gegeven in het onderzoek van Kruissink et al. Zo is ten tijde van de *commissie-Van Traa* het gebruik van burgerinfiltratie fors afgenomen, van 33 keer in 1995 naar 6 in 1996 (en 4 in 1997; Kruissink et al., 1999). Hiermee reageerde de opsporingspraktijk op de politieke onrust die over deze opsporingsmethode was ontstaan en liep ze vooruit op wetgeving die nog zou volgen (de Wet BOB). In ons onderzoek hebben we hier geen voorbeelden van gevonden. In uitzonderlijke gevallen – bij erg gevoelige zaken – kan de politieke leiding bij een concrete zaak betrokken zijn. Directe betrokkenheid van de politiek verantwoordelijke is in ons onderzoek bij 1 zaak waargenomen. Ontwikkelingen in waardepatronen, visies en meningen zijn een tweede element uit de politieke en maatschappelijke omgeving dat van invloed kan zijn op (beslissingen in) de opsporing. Het gaat dan bijvoorbeeld om het relatieve belang dat wordt gehecht aan veiligheid en criminaliteitsbestrijding enerzijds en bescherming van de persoonlijke levenssfeer anderzijds. Wordt meer belang toegeschreven aan het eerste, dan zal eerder de inzet van ook ‘ingrijpende’ opsporingsinstrumenten toelaatbaar of wenselijk worden geacht. Verder zijn ook de meningen over welke misdrijven vooral politieaandacht verdienen aan verandering onderhevig. Deze meningen en visies werken via prioriteiten die het OM en de politie opstelt direct door op de opsporingspraktijk. Uiteindelijk spelen ook bij beslissingen over bij welk soort delicten de inzet van undercovertrajecten wenselijk en moreel-ethisch toelaatbaar is, normatieve afwegingen en opvattingen een rol.

Ten derde kunnen ook *gebeurtenissen* in de bredere, maatschappelijke omgeving direct of indirect van invloed zijn op een zaak. Zo wilde of kon een verdachte van wapenhandel na de aanslagen van 11 september 2001 geen ‘zaken’ meer doen als gevolg van de (vermeende) aangescherpte controles.

Een vierde element uit de maatschappelijke omgeving is de media. De media lijken een grotere rol te zijn gaan spelen in het rechercheproces. Een programma als *Opsporing Verzocht* wordt door de politie van belang geacht, vanwege de mogelijkheid dat een uitzending resulteert in aanwijzingen van het publiek en de mogelijkheid dat door opnieuw aandacht aan een zaak te besteden er in de omgeving van de verdachte gesproken gaat worden over het delict. Verder is er het programma van *Peter R. de Vries* en ook in de reguliere media is er meer aandacht voor misdaad. Over het algemeen, met uitzondering van *Opsporing verzocht* dus, worden de media vooral als hinderlijk ervaren (De Poot et al., 2004: 327-328). In ons onder-

zoek zegt een respondent dat media-aandacht ervoor kan zorgen dat een verdachte voorzichtiger wordt. Indien in de media een soortgelijk traject wordt beschreven als er op dat moment gaande is in een opsporingsonderzoek, kan de undercoveragent daar hinder van ondervinden omdat de verdachte argwanend kan worden naar de undercoveragent toe.

#### **6.4 De reorganisatie van de infiltratieteams: de nieuwe unit Werken Onder Dekmantel**

Op het moment van schrijven is recentelijk een reorganisatie van de infiltratieteams doorgevoerd. De verschillende infiltratieteams – het ene landelijke en de regionale teams – zijn samengevoegd tot één centraal aangestuurde eenheid, de unit *Werken Onder Dekmantel* (WOD). Deze unit is een van de units van de Dienst Specialistische Recherchetoeepassingen (DSRT), dat onderdeel uitmaakt van het Korps landelijke politiediensten (KLPD). Binnen de nieuwe centraal aangestuurde unit WOD blijft overigens wel een verdeling naar regionale aandachtsgebieden bestaan (zie paragraaf 4.2.1).

Samenhangend met de centralisering vindt, op onderdelen van de werkwijze waarop in de loop der tijd onderlinge verschillen zijn ontstaan, ook uniformering plaats. Een andere verandering die met de reorganisatie wordt nagestreefd is een diversificering van zowel het bestand van undercoveragenten, wat betreft deskundigheden en achtergronden, als ook van de soort zaken waarin inzetten plaatsvinden. Ten slotte maakt ook rationalisering onderdeel uit van de veranderingen, in de zin dat er gestreefd wordt naar het opstellen van meetbare doelen bij undercovertrajecten en het bijhouden van de uitvoeringsresultaten aan de hand van die doelen. Als gevolg van deze centralisering bestaat verder sinds 2008 binnen het OM de functie van Landelijk OvJ WOD. Deze heeft onder andere een taak om prioriteiten aan te brengen bij de inzet van de unit WOD.

Of en zo ja welke effecten de reorganisatie zal hebben op de uitvoering en vooral de resultaten van undercovertrajecten, valt op dit moment (eind 2009) nog niet te zeggen.

#### **6.5 Tot slot: undercovertrajecten als instrument in de opsporing**

Ter afsluiting van deze studie blikken we terug op het functioneren van undercovertrajecten als instrument in de opsporing.

In 2004<sup>294</sup> is in 34 Nederlandse zaken een undercovertraject ingezet, waarbij het in alle gevallen om SI en/of PK/PDV ging. IF wordt minder vaak ingezet. Voor deze undercoverbevoegdheid gebruikten we informa-

<sup>294</sup> Jaar van aanmelding bij het infiltratieteam.

tie over een langere periode, te weten 2000-2005.<sup>295</sup> In die periode is in 14 Nederlandse zaken IF toegepast.<sup>296</sup> Vooral wanneer we deze aantallen vergelijken met bijvoorbeeld het aantal jaarlijks uitgevoerde telefoontaps, waarbij we de beperkingen van zo'n vergelijking onmiddellijk erkennen, lijkt de *omvang van het gebruik van undercovertrajecten*, in ieder geval in de onderzochte periode, beperkt. De achtergrond daarvan is op deze plaats niet eenduidig vast te stellen. Een reden kan natuurlijk zijn dat er in de opsporing geen behoefte bestaat aan een groter gebruik van het betreffende middel. Daarnaast kunnen echter een rol spelen: een gebrekkige kennis van en ervaring met (de mogelijkheden van) undercovertrajecten; een te 'zware' interpretatie van de wettelijke voorschriften voor en/of de ingrijpendheid van undercovertrajecten; en een terughoudendheid jegens undercovertrajecten omdat een OvJ in zijn perceptie een deel van de zeggenschap over het opsporingsonderzoek verliest wanneer hij kiest voor dit opsporingsinstrument.

In deze publicatie zijn we ook ingegaan op de *resultaten* en *effecten* van undercovertrajecten. De resultaten van een undercovertraject operationaliseerden we als de mate waarin bij de uitvoering van een undercovertraject het directe, operationele doel van dat traject, bijvoorbeeld het verzamelen van informatie of het (pseudo-)kopen van goederen, is behaald. Uiteindelijk gaat het bij de inzet van opsporingsmiddelen om een verder gelegen doel, namelijk om het leveren van een bijdrage aan de opsporing en/of berechting van criminelen, bijvoorbeeld door het genereren van bewijs. De mate waarin van zo'n bijdrage sprake was, benoemden we als indicator voor het effect van een undercovertraject.

Het bleek dat van de 34 Nederlandse zaken waarin in 2004<sup>297</sup> SI en/of PK/PDV is ingezet, in 7 zaken het undercovertraject bewijs heeft opgeleverd dat een rol heeft gespeeld bij de veroordeling van verdachten, in 4 zaken op basis van de inzichten die door het traject zijn ontstaan een verdachte geheel of gedeeltelijk van verder onderzoek uitgesloten kon worden, in 1 zaak het traject 'alleen' sturingsinformatie heeft voortgebracht en in de overige zaken het undercovertraject geen bijdrage heeft geleverd aan de opsporing en/of berechting. Voor de 14 bestudeerde zaken waarin in de periode 2000-2005<sup>298</sup> IF is toegepast, geldt dat de IF in 6 zaken bewijs heeft voortgebracht dat is gebruikt bij de veroordeling van verdachten, in 4 zaken heeft het traject alleen sturings- en/of restinformatie opgeleverd en in de overige 4 gevallen is geen sprake geweest van een bijdrage aan de opsporing en/of berechting.

De mate van 'succes' die aldus met de inzet van undercovertrajecten is behaald, hebben we niet kunnen vergelijken met andere opsporings-

295 Jaar van aanmelding bij de CTC.

296 In de genoemde periode is feitelijk in 15 Nederlandse opsporingsonderzoeken een IF-traject uitgevoerd. Eén van deze zaken hebben we echter niet bestudeerd (zie paragraaf 1.3.1).

297 Jaar van aanmelding bij het infiltratieteam.

298 Jaar van aanmelding bij de CTC.

instrumenten. Of de opbrengsten goed of slecht zijn weten we dus niet. Wel hebben we voor in ieder geval een deel van de zaken waarin het undercovertraject bewijs heeft voortgebracht of informatie heeft opgeleverd op basis waarvan een verdachte (gedeeltelijk) uitgesloten kon worden, aan kunnen geven dat de uitkomst van de betreffende zaken waarschijnlijk niet of tenminste minder makkelijk met andere middelen had kunnen worden bereikt en dus voor een belangrijk deel aan de inzet van dit middel toegeschreven kan worden.

In de inleiding van dit hoofdstuk haalden we Gary Marx (1988: 11-13) aan die verborgenheid en misleiding als kenmerkende elementen van undercovertrajecten benoemde. De verborgenheid zit in het feit dat een politieambtenaar opsporingsactiviteiten verricht zonder dat zijn identiteit als politieambtenaar kenbaar is. Het element van misleiding houdt in dat de undercoveragent zich in de directe of indirecte nabijheid van criminelen voordoet als bijvoorbeeld ‘collega-crimineel’ met als verholen doel om strafrechtelijk relevante informatie te verzamelen over de betreffende criminelen. Verder kwam uit ons eigen onderzoek de onvoorspelbaarheid van undercovertrajecten als belangrijk kenmerk naar voren. Het zijn deze elementen die ertoe leiden dat het gebruik van undercovertrajecten voor sommigen controversieel is en vragen kan oproepen als: ‘is het wel geoorloofd als de politie zich onder criminelen begeeft en/of als crimineel voordoet en mensen misleidt’ en ‘zijn undercovertrajecten wel in de hand te houden’ (Wachtel, 1992)? Ook de potentiële risico’s die aan undercovertrajecten worden toegeschreven, zoals fysieke, psychologische en integriteitsrisico’s voor de undercoveragent, hangen voor een belangrijk deel samen met deze elementen. De genoemde kenmerken hebben direct en indirect ook een belangrijke rol gespeeld bij de door de *Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden* (PEO) geconstateerde *crisis in de opsporing*. Zoals bekend was een specifieke methode, de *Delta-methode*, en de ophef die rondom die werkwijze en het Interregionaal Rechercheteam (IRT) ontstond, de aanleiding tot het instellen van de PEO, ook wel de *commissie-Van Traa* genoemd (zie paragraaf 2.2).<sup>299</sup> De PEO concludeerde onder andere dat de criminele burgerinfiltranten die bij de Deltamethode werden ingezet een te onafhankelijke positie hadden en niet stuurbaar waren. Ten aanzien van de opsporing in het algemeen stelde de PEO zoals gezegd vast dat er sprake was van een *crisis*, welke er in feite op neerkwam dat er te weinig controle op en over de opsporing was. Om die crisis om te buigen kwam de PEO met aanbevelingen. Transparantie, controleerbaarheid en gezag over de opsporing waren kernelementen

<sup>299</sup> In feite was het de aanleiding tot de instelling van de *Bijzondere onderzoekscommissie IRT*, onder voorzitterschap van H. Wierenga. Na een debat in de Tweede Kamer over het rapport van deze commissie werd een motie aangenomen waarin werd opgeroepen een parlementair onderzoek naar opsporingsmethoden uit te voeren. Dat onderzoek kwam er en een van de aanbevelingen uit dat onderzoek was om een parlementaire enquête te houden, hetgeen leidde tot de PEO.

uit die aanbevelingen. Het rapport *Inzake opsporing* dat de PEO schreef, speelde een belangrijke rol bij de totstandkoming van de Wet BOB. In deze wet kwamen verschillende van de aanbevelingen en de genoemde uitgangspunten van de PEO terug.

Sinds de invoering van de Wet BOB is het nodige veranderd. Zo worden burgers nog maar (zeer) beperkt gebruikt bij de uitvoering van undercovertrajecten. De inzet van criminele burgers bij IF is via een motie 'verboden',<sup>300</sup> een verbod dat later min of meer is ingetrokken voor opsporingsonderzoeken die zich op terrorisme richten. Formeel is de inschakeling van criminele burgers bij SI en PK/PDV nog wel toegestaan en niet-criminele burgers mogen bij alle drie de undercoverbevoegdheden worden ingezet. In de uitvoeringspraktijk echter worden burgers in het algemeen, crimineel of niet crimineel, maar (zeer) beperkt ingeschakeld. Verder blijkt uit gerechtelijke uitspraken dat aan de voorwaarde van transparantie in elk geval naar het oordeel van de rechters wordt voldaan. Uit de jurisprudentie die wij voor dit onderzoek hebben bestudeerd blijkt dat voor rechters de transparantie, wat betreft de inzet van een undercovertraject, de bevindingen die daarbij zijn gedaan en de omstandigheden waaronder de inzet plaatsvond, bepalend is voor de uitkomst van de beoordeling door hen of een undercovertraject al dan niet verantwoord is geweest (zie paragraaf 2.7). Is die transparantie aanwezig, dan worden de verweren die door de verdediging worden aangevoerd niet snel gegrond bevonden. En die transparantie is er volgens de rechters; het overgrote deel van de verweren, in de bestudeerde uitspraken althans, wordt verworpen omdat de betreffende rechtscolleges van oordeel zijn dat uit de verslaglegging geen onrechtmatigheden naar voren komen. In het kleine aantal zaken waarin een verweer wel wordt aangenomen, is een gebrekkige verslaglegging van en een onvoldoende inzicht in het traject vaak daarvan de reden. Bij de evaluatie van de Wet BOB hebben rechters bovendien ook aangegeven na invoering van die wet meer inzicht te hebben in de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden (Beijer et al., 2004: 265). In deze zin is dan ook voldaan aan het uitgangspunt van transparantie. In meer ruimere zin is overigens minder sprake van transparantie; notificatie lijkt niet altijd plaats te vinden en er bestaat voor zover bekend niet een algemeen inzicht in bijvoorbeeld het aantal keren dat bijzondere opsporingsbevoegdheden worden ingezet (zie ook Beijer et al., 2004: 267-268).

Wat bij het onderzoek naar undercovertrajecten het meest opviel, was de onvoorspelbaarheid waarmee deze trajecten vaak verlopen. Deze onvoorspelbaarheid en het element van 'verborgenheid' dat onlosmakelijk verbonden is met dit opsporingsinstrument, zorgen ervoor dat aansturing

300 Formeel heeft een motie geen directe werkingskracht (althans geen kracht van wet) en zou dus eigenlijk niet gesproken kunnen worden van een 'verbod' (zie paragraaf 2.4.5).

van het opsporen onder dekmantel maar tot op zekere hoogte mogelijk is. In die zin staan undercovertrajecten dan ook op gespannen voet met de toegenomen behoefte binnen de leiding van de opsporing aan stuurbaarheid en (snelle) meetbare output. Hoewel door de onvoorspelbaarheid en verborgenheid undercovertrajecten dus wellicht beperkt *aanstuurbaar* zijn, zijn ze op basis van een transparante verslaglegging en verantwoording wel *controleerbaar*.

Door het bieden van inzicht in de uitvoering en resultaten van undercovertrajecten, hopen we met dit onderzoek ook op een meer algemeen niveau te hebben bijgedragen aan de transparantie rondom de inzet van dit middel.

# Summary

## Undercover policing

Regulation, implementation and results of undercover operations

### **The study: background, research questions and data collection**

#### *Background*

During an undercover operation, an investigating officer will establish contact, without identifying himself as an investigating officer, with one or more persons (subjects) for the purpose of collecting information or evidence on/against them or other persons. The investigating officer, an undercover agent, will operate on the basis of a certain cover and plays a role, for example that of 'fellow criminal'.

The Dutch Code of Criminal Procedure provides for three undercover powers: the systematic gathering of information (SI); pseudo purchases and provision of services (PK/PDV); and infiltration (IF). The implementation of undercover operations is usually performed by specialised infiltration teams of the police force. It is however possible, in principle, that investigating officers other than members of the infiltration teams implement an undercover operation. Civilians can also be deployed in undercover operations.

The elements of concealment and deception that characterise undercover operations as investigative instruments entail both specific investigative opportunities as well as potential risks. It is partly for this reason that it is important to have insight into the implementation and the results of this type of investigative instrument. The Scientific Research and Documentation Centre (WODC) offers that insight with this study.

#### *Research questions*

The study was performed on the basis of the following central research question:

*What undercover powers are exercised by police infiltration teams and what contribution is made to the investigation by the exercise of the various powers?*

This central research question has been elaborated into various sub-questions, which can be summarised as follows: how often, why and when are undercover operations started; what contribution is made by the deployment of undercover operations to investigating and trying crimes; and which factors are of influence on the implementation and results of undercover operations? Our study furthermore compared the regulation of undercover operations in the Netherlands, Belgium, Germany, England and Wales and the United States (US).

*Collection of data*

Two categories of cases were studied within the context of this study. Firstly, information was collected on all 37 Dutch investigations in 2004 during which contact was established with an infiltration team and in which it was decided to implement an undercover operation. That year, all cases concerned SI and/or PK/PDV, none of them concerned IF. These 37 cases were examined on the basis of telephone interviews with the designated Public Prosecutor (zaaksOvJ) or a police officer and the data of the infiltration teams. Concerning IF we have information over a longer period of time. The second category of cases we studied namely consists of 23 Dutch investigations in respect of which approval was requested in the period 2000-2005 from the Central Assessment Committee (CTC)<sup>301</sup> for the deployment of IF. In those years, a total of 24 Dutch cases were presented to the CTC for assessment of the intended deployment of IF. However, as in one case the IF operation was still ongoing at the time of this study, that specific case was not included. The 23 cases were studied on the basis of files held by the CTC, the actual investigation files at the public prosecutor's offices and also, with respect to part of the cases, on the basis of face-to-face interviews with the designated Public Prosecutor and/or a police officer.

Face-to-face interviews were conducted with a total of 35 employees of the judicial or police authorities. Some of the officials were interviewed by reason of their involvement in one (or more) of the investigations in respect of which approval was requested for the deployment of IF. The interview of the remaining officials was based on a more general involvement with the subject.

Furthermore, data on their activities were requested from the infiltration teams. Dutch legislation, regulations and case law and Dutch and English scientific and professional literature were also studied. In order to gain insight into the regulation of undercover operations in Belgium, Germany, England and Wales and the US, legislation, regulations, case law and literature were studied and information was obtained from Dutch and foreign key figures.

**The regulation of undercover operations in a comparative perspective**

Formal legislation for the use of special investigative powers, including undercover operations, has since been introduced in the Netherlands, Belgium, Germany and England and Wales. The US regulates the use of undercover operations by means of case law. If we look at the four countries in which undercover operations have been embedded in a formal

301 Note translator: the committee is part of the Public Prosecution Service and is charged with the internal monitoring of some (invasive) special investigative powers.



Act, we observe that the codification has been elaborated most extensively in the Netherlands.

As regards proportionality and subsidiarity, there is mainly a difference between the four European countries studied on the one hand and the US on the other hand. In the US an undercover operation is not seen as a great violation of a person's rights. The use of undercover operations in the US is therefore not limited to a certain selection of crimes or investigations. The regulations and/or implementation practice with respect to the deployment of (certain) undercover operations in the Netherlands, Belgium, Germany, England and Wales on the other hand, prescribe that the crimes should be of a certain seriousness (proportionality) and that other investigative instruments are inadequate (subsidiarity).

A prohibition on instigation, i.e. a prohibition on unacceptable incitement, applies in the Netherlands, Belgium, Germany, England and Wales and the US with respect to the implementation of undercover operations. Each country, however, has its own elaboration of the prohibition. In the US, it seems that undercover agents are allowed to assume a more proactive and initiatory role than is the case in the Netherlands; in the US the police are therefore allowed to do more than is permitted, in any case, in the Netherlands, without such conduct being regarded as instigation.

A prohibition (although not absolute) applies in Dutch implementation practice on the deployment of criminal civilians in IF. The use of a criminal civilian in SI or PK/PDV is in principle possible, but it does not seem to occur often in practice. Criminal civilians are regularly, or even often, used in undercover operations in Germany, England and Wales and the US but not in Belgium.

The openness observed with respect to the undercover operations in the criminal proceedings is greatest in the US. In Germany, the transparency is much smaller than in the US and the Netherlands.

### **The deployment of undercover operations**

In 2004, infiltration teams were contacted and implementation of an undercover operation was considered with respect to 89 Dutch cases. It was decided to actually implement an undercover operation in 37 of those cases. As stated, this concerned the intended implementation of SI and/or PK/PDV in all of those 37 cases. In the end, the undercover operation was actually started in 34 of these 37 cases. With respect to IF we have information over a longer period of time. Approval to deploy IF was requested in 24 Dutch investigations in the period of 2000-2005. We studied 23 of those 24 cases. Approval to deploy IF was obtained in 16 cases and an IF operation was actually started in 14 of those cases. Therefore, undercover operations in general and IF in particular are not used very often.

Undercover operations are mainly implemented by members of infiltration teams; implementation by investigating officers other than members of infiltration teams and civilians, which is allowed (subject to certain conditions), does not seem to occur often.

### **Results of undercover operations and their contribution to the investigation and trial**

In 31 out of the 34 cases in which in 2004 (year of registration with the infiltration team) SI and/or PK/PDV was deployed, contact was successfully made with the subject (not necessarily the main suspect). In the end, the SI and/or PK/PDV made a contribution to the investigation and/or trial in 12 cases. The undercover operation generated evidence in 7 of those cases. In 6 of the 7 cases, the evidence obtained via the undercover operation played a significant role in the conviction of a suspect or suspects. In the 7<sup>th</sup> case, the evidence was not of decisive importance, but the SI deployed did provide the insight that another part of the suspicion that existed against the suspect was incorrect. In 4 cases, the undercover operation did not result in evidence, but it was concluded on the basis of the information collected during the operation that the suspicion against the suspect was entirely or partly incorrect or less serious than assumed (exclusion). And finally in 1 case, the undercover operation did not produce evidence or information on the basis of which persons can be excluded from further investigation, but 'only' resulted in steering information, that is information that for example leads to a better picture of the suspects or that helps to deploy other investigative instruments.

In 13 of the 14 studied Dutch investigations in which an IF operation was started in the period of 2000-2005, the undercover agent successfully established contact with the subject. The implemented IF operation made a contribution to the investigation and/or trial in 10 cases. The operation produced evidence on the basis of which suspects were convicted 6 times; this evidence played a significant role in 5 cases and a less important role in 1 case in the conviction of the defendant. 4 IF operations did not produce evidence, but did result in steering information and/or residual information (information that is used in another criminal investigation). It is very difficult or impossible to make a comparison of the results of the undercover operations with the results of other investigative instruments. In order to make such a comparison, the investigations in which an undercover operation was implemented would have to be compared to investigations in which no undercover operation was used, but which are more or less similar in other respects. Moreover, it would have to be possible to isolate the influence of each deployed investigative instrument

used in the investigations of both categories, so that the exact, separate contribution of, for example, an implemented observation, telephone tap or undercover operation, would become clear. These conditions have not been satisfied. It is therefore impossible to make far-reaching pronouncements on the 'effects' of undercover operations or to answer the question as to whether the identified results of undercover operations are 'good' or 'bad'.

We are able however, with respect to some cases, to indicate, with some reservations, to what extent the achieved targets in the studied cases can be attributed to the deployed undercover operations. With respect to cases in which only SI and/or PK/PDV were deployed and the operation led to evidence or (partial) exclusion of the suspect, we can, for the reasons mentioned in the report, conclude that this outcome could not, or less easily, have been achieved with other resources. With respect to cases in which IF produced evidence it is, because of the considerable complexity of the cases in which IF was deployed, more difficult to indicate whether the outcome could also have been achieved with other resources.

The WODC has previously performed a study into undercover operations and a report on this study was published in 1999. An unambiguous comparison of the results of undercover operations, such as those presented by both studies, is not really possible. One of the reasons is that the types of undercover operations, which were deployed in the respective periods under study, differ. It is clear, however, that in 2004, when compared with 1996 (the year under study at that time), undercover operations were implemented in more investigations and that, in 2004, SI was deployed more often and such in particular to establish the complicity of a suspect in a serious violent, terrorist or sexual crime.

### **Risks of working under a cover**

Various risks related to undercover operations such as, inter alia, integrity risks, risks to physical safety and risks to the psychological wellbeing of undercover agents are described in the legislative history and the literature. In the period under study no Dutch cases in which integrity or physical risks actually manifested themselves, were identified.

Although the respondents did indicate that the work of undercover agents could have certain personal or psychological consequences, there is no evidence that this actually happens on a large scale. We make these pronouncements with some reservations, as undercover agents themselves are not directly involved in the study and we did not perform an exhaustive study of the dangers that occurred.

At this time, undercover operations are not implemented often, which makes it unlikely to find a high (absolute) frequency of the potential

problems discussed. In addition, it is likely that the specific conditions subject to which undercover operations are implemented in the Netherlands play a role. We will revert to this later.

### **Factors that influence the implementation and results of undercover operations**

We distinguish four factors that are of influence on the implementation and results of undercover operations: the legal framework; the criminal context; characteristics of the criminal investigation; and the environment.

#### *Legal framework*

Generally speaking, there are no major problems with respect to the practical application of the provisions of the legal framework. It does appear that the notification obligation – the obligation to inform a subject that a special investigative power was deployed against him – is not always implemented consistently. The Public Prosecution Service has, for several years now, been steering more strictly towards implementation of the notification obligation. For that matter, the formulation of the notification obligation, as referred to in Article 126ff of the Dutch Code of Criminal Procedure, explicitly leaves room to postpone the notification if this is in the interest of the investigation.

A number of respondents referred to the limitations inherent in the ‘ban’ on the use criminal civilian infiltrators.<sup>302</sup> The deployment of criminal civilian infiltrators is supposed to, in some cases, offer the possibility to establish contact (more quickly) with suspects who are harder to approach. The study has, however, determined that the leeway available for the use of (criminal) civilians is used rarely. This raises the question of why the possibilities that are currently available for the deployment of civilians are used so sparingly. The report provides several possible solution directions.

The transparency practised by the police and the Public Prosecution Service turns out to be of great importance to the outcome of the assessment by the courts as to whether an undercover operation was sound. If that transparency is present, the defences put forward by the counsel for the defence concerning the undercover operation implemented will usually be rejected, as is shown by the case law

<sup>302</sup> Note translator: Dutch legal terminology distinguishes between civilian informers and civilian infiltrators (infiltration being a more far-reaching activity than informing), rather than using one single category of participating informers.

studied. And that transparency is present, according to the courts; the overwhelming majority of defences, in any case in the decisions studied, are rejected because the courts in question did not find any illegalities in the reports. In the smaller number of cases in which a defence is accepted, this is often due to defective reporting of and insufficient insight into the operation.

### *The criminal context*

Undercover operations are deployed for the purpose of the investigation of suspects of crimes. Certain characteristics of those suspects and of the crimes they commit (as is assumed) are of influence on the implementation and practicality of the investigative instruments and the results that can be achieved with those instruments.

#### *Characteristics of the suspects*

A number of characteristics may make it difficult to implement an undercover operation with respect to certain subjects. For example, an undercover agent will, in principle, have fewer possibilities for contact with respect to a subject who leads an *isolated, withdrawn existence* than as regards a subject who leads an active social life.

Another aspect that is of importance in the approachability of a subject is his *investigation awareness*. Investigations in the area of organised and/or large-scale crime, in particular, are often aimed at professional suspects. Such suspects have, to a greater or lesser extent, experience with the investigative instruments deployed against them and are, in any case, aware of the possibility that they may become the subject of an investigation. We therefore see in various cases that suspects display guarded, concealing behaviour. Suspects, for example, do not talk on the telephone, or do so very rarely or in code, often change telephones, drive in a manner that makes it hard to follow them, often change vehicles or are very suspicious.

Undercover operations, and IF in particular, are often deployed because of the anticipated or demonstrated inadequacy of other investigative resources. The inadequacy of the other resources to achieve the object of the investigation is for undercover operations, and again particularly for IF, also often a statutory condition for deployment of the relevant instrument (subsidiarity). The anticipated or demonstrated failure of other investigative resources is mainly related to the guarded behaviour of the suspects. Such behaviour is therefore often the reason an undercover operation is implemented, but it can naturally also make the implementation of that process more difficult. The reason for deployment of the instrument can therefore also be reason why the undercover operation is not (entirely) successful. There are several examples, among

the cases that were studied, in which the aforementioned guarded behaviour was the (or one) reason that the operation failed (in part). The general awareness that you may become the subject of police attention and the ability to act on that awareness does not, for that matter, apply to all suspects. It happens on rare occasions that a suspect, assessed as professional, unexpectedly quickly discloses matters to an undercover agent, presumably to enhance his reputation or in pursuit of money or because he is naive.

The approachability of a subject can also be determined by the '*demographic alignment*' between the subject and the undercover agent. It may be the case, with respect to certain groups of persons of foreign heritage, that there is no 'suitable' undercover agent to successfully approach the group. Groups that consist of very young persons can also be very difficult to 'enter', because there are very few or no very young undercover agents.

*Violent* persons and groups can, furthermore, form a problem for the practicality of an undercover operation, because the violent character of a subject can pose a direct risk to the undercover agent and due to the risk an undercover agent, in order to maintain his cover, would have to 'participate' and therefore become involved in violent crimes. Persons who are *mentally unstable and/or have serious psychological disorders* can also constitute a difficult category of subjects. They can be hard to approach due to their unpredictability or they can pose a safety risk.

#### *Unpredictability as 'essential characteristic' of undercover operations*

The most important shared characteristic of undercover operations presented by this study is the unpredictability of the course of such operations.

Undercover operations consist, in contrast to many other investigative instruments, of interactions between persons – undercover agents on the one hand and subjects and any third parties on the other.

Human behaviour, and therefore the course of undercover operations, is harder to control and predict than the operation of a purely technical instrument, such as a telephone tap. This does not mean that the effective deployment of a technical instrument is 'easy'. It is the case, however, that the factors that influence the practical operation of, for example, a telephone tap, are fewer in number and less complex than the factors that may be of importance in the implementation practice of an undercover operation. In addition, the unpredictability that characterises human interaction in general seems in some respects even greater in criminal environments: the course of contacts between the undercover agents and the subjects is often different than anticipated and intended PKs, in the majority of the cases studied, do not progress according to the plan or agreements made in advance. Either a PK does not go ahead at all, for example because the suspect cannot or will not deliver, the goods have

already been sold or the suspect could deliver, but only via a person who does not belong to the circle of suspects at which the investigation is aimed. Or the PK does go ahead, but the PK, for example, does not commence until after a previously failed effort or the size of the PK is smaller than originally anticipated.

This unpredictability of undercover operations and unreliability of suspects, do not necessarily mean that undercover operations fail completely. It is the case, however, that unexpected developments in general have a negative influence on the course and/or outcome of the process: operations take longer as a result or do not achieve the intended result. Due to the high frequency, at least in the cases studied, with which expectations are not met, it is in any case not easy to do business with criminals in an efficient manner.

#### *Characteristics of the crime*

Crimes differ from each other in the extent to which they offer *leads* or starting points to implement an undercover operation. For example, the entire criminal business process of drugs trafficking consists of several links, such as the trade in raw and ancillary materials, the production of the drugs, the import and export of the drugs and the distributive trade. All those links potentially offer the police a way in with an undercover operation. Moreover, the interested parties to a crime such as drugs trafficking have a profit motive. This means they will, in principle, be open to entering into new business relationships. With respect to crimes such as terrorism and homicide, however, the 'business process' consists of fewer chains and the profit motive usually does not exist, which is of influence on the possibilities for police interventions.

The *seriousness or nature of a crime* can, furthermore, be of influence on the degree to which an undercover operation is deemed to be *permitted*. With respect to child pornography, for example, the implementation of an undercover operation would be less logical for some interested parties. (perceived) Legal objections and considerations concerning the safety of the victims – a 'pseudo buy' could, for example, induce suspects to make new victims – can play a role. Moral and social acceptability can also apply as an objection; 'the government should not be involved' in such crimes, not even through an undercover agent. The seriousness of a crime can, on the other hand, also be precisely the reason why fairly exceptional resources are deployed. For example, the intention of an IF process in an investigation into terrorism was to ultimately have weapons supplied *by* the undercover agent *to* the main suspect, who was to be directly detained during the delivery. The main suspect, however, failed to show up at the planned meeting.

### *The criminal investigation*

#### *Steering of criminal investigations*

A more business-like approach has become the central focus of the steering of the police for some time now. Terms such as the relationship between costs and benefits, efficiency and lead-times have become more important. There is a certain *rationalisation* of the criminal investigation. This means that the implementation of the judicial duties of the police, whose central objective is the investigation and therefore combating of crimes, is subjected to conditions concerning the deployment of resources, accountability and results. Measurable targets and results and an overseeable period of time within which these can be achieved are important in this steering of the criminal investigation. A certain aim to reduce uncertainties is inherent in this process, which could conflict with the nature of undercover operations and of certain investigations in general. Very strict steering (on *output*) can have an obstructive effect on mainly long-term, 'difficult' and/or hard to predict undercover operations and investigations.

#### *Interaction between a undercover operation and other aspects of a criminal investigation*

Normally other investigative instruments are deployed in addition to IF operations and longer SI and/or PK/PDV operations. The interaction between the undercover operation and the investigation team as a whole, if all goes well, is accompanied by *mutual input of information*. A flow of information from the investigation team to the infiltration team is important at the start of a process to be able to form a picture of the person of the subject, his environment and activities. That flow of information is of importance to be able to respond properly to the subjects and events during the implementation of the process. The extent to which relevant information is passed on depends, in turn, on the extent to which the members of the investigation team are aware of the undercover operation. If, for example, an officer listening to a telephone tap is not aware of the undercover operation, the chance exists that information produced by the tap, which is relevant for the undercover operation, such as information on the personality of the subject or his activities, is not passed on because the listener is generally more focused on information that refers to criminal activities. Information derived from other elements of the criminal investigation is also important for the safety of the undercover agent. For example, the telephone tap may reveal information about how a subject thinks about an undercover agent or whether there are certain 'sensitive areas' (topics for conversation, certain behaviour) the undercover agent better stay clear of. If the deployment of investigative instruments, such as observation and the telephone tap are impossible or difficult, this can make the implementation of an undercover operation more difficult.



And, vice versa, the undercover operation also provides insights and information that can be used in for example the deployment of other investigative instruments; an undercover operation may identify which telephone numbers suspects use to communicate with one another.

The criminal investigation as a whole and the undercover operation that is part thereof each have their own *lead-time and agenda*. These are not always parallel. For example, it is sometimes necessary, when arresting a large number of suspects simultaneously, to set a date well in advance, as (many) dozens of police officers and employees of the Public Prosecution Service have to be deployed at the same time on such an 'action day'. When the action day has finally arrived, it may turn out that the undercover operation has not yet progressed to the intended stage; for example, a PK may not yet have taken place in contrast to what was anticipated and despite good contact between the undercover agent and subject. In a case in which the above took place, it was possible to try the suspects on the basis of the results of other investigative instruments deployed, but the undercover operation made a smaller contribution than was originally intended as a result of its premature termination.

#### *Learning capacity of the organisation*

There is, with respect to the period under study, no general view of the numbers, type and background and results of the undercover operations implemented. The knowledge of the implementation and the ability to learn from the implementation practice is therefore for the time being limited to individual experiences. Recording and analysing the aforementioned information could benefit the learning capacities.

#### *Selection, supervision and safety of undercover agents*

Potential undercover agents undergo a strict selection and, once they are active, they are strictly supervised during the operations and (when necessary) provided with security. Earlier we saw that the potential risks inherent in working under cover in the Dutch investigation practice, although certainly real, do not lead, as far as is known, to significant problems. The selection, supervision and safety of undercover agents probably have a preventative effect in this context.

#### *Moment of notification of a case to the infiltration team*

It is important, as undercover operations require a certain preparation and the course of undercover operations is often uncertain, that investigation teams contact the infiltration team in time. If the report is made in time, the infiltration team can contribute on the basis of the specific targets and circumstances of the investigation and it will be possible, if it is actually decided to implement an undercover operation, to start that process faster and possibly more effectively. In this connection it is some-

times argued that implementation of an undercover operation should be considered as early as the project preparation phase.

*Knowledge of, experience with and attitude towards undercover operations*  
With respect to the choices made by an investigation team to deploy investigative instruments, experience, knowledge and attitude towards certain alternatives play a role in addition to the team's assessment of the extent to which a choice can contribute to achieving the ultimate objective of the investigation.

Public Prosecutors and police officers who are in charge of a criminal investigation often do not have a great deal of experience with undercover operations simply because not many undercover operations are implemented in the Netherlands. This applies to undercover operations in general and in particular to IF. The attitude towards these investigative instruments can also act as a brake on their use. It concerns, on the one hand, a possibly 'overly strict' interpretation of the statutory framework and a too drastic image of undercover operations as investigation resource. On the other hand, there may be certain reservations concerning undercover operations, because the Public Prosecutor may have the idea that he, when choosing that instrument, will surrender partial control of the investigation.

Generally limited experience and perhaps also a certain reticence that exists among Public Prosecutors and police officers with respect to undercover operations, may lead to: the possibilities that exist within the investigation to implement an undercover operation not always being seen or used; contact is made (too) late with the infiltration team; and/or the use of this resource remains limited to a segment of crime that is too small. Further increasing familiarity with undercover operations can benefit the use of the possibilities of this instrument.

### *The environment*

The final factor is the political and social environment. The environment can be of influence via the anticipation of investigation teams on political positions or expected political decisions. An already somewhat older example of the above is provided in a previous study conducted by the WODC into undercover operations (1999).

But events in a broader, social environment can also directly or indirectly influence undercover operations. For example, a person suspected of arms dealing could no longer 'do business' after 11 September 2001 as a result of the (allegedly) tightened checks.

### **Reorganisation of the infiltration teams: the new Working Under Cover unit**

A reorganisation of the infiltration teams was recently implemented at the time of preparation of this document. The various infiltration teams – one national and several regional teams – have been joined into one centrally-controlled unit: the *Working Under Cover* (WOD) unit. Whether, and if so, which effects the reorganisation will have on the implementation and in particular on the results of undercover operations cannot be determined at this time.

### **Finally: undercover operations as investigative instrument**

Gary Marx, an American sociologist who wrote a standard work in the field of undercover operations, referred, when classifying investigative instruments, to concealment and deception as identifying characteristics of undercover operations. Our own study into the actual implementation of undercover operations furthermore showed that unpredictability is an important element of such operations.

The elements of concealment and deception entail possibilities for criminal investigation, but also potential risks. The aforementioned characteristics have also played an important role in the *crisis in the investigation* identified by the *Parliamentary Committee of Inquiry into Investigation Methods* (PEO). The PEO presented recommendations to deal with the crisis. *Transparency* was a key term of those recommendations. In the end, the PEO recommendations would play an important role in the formation of new legislation, the Act on Special Investigative Police Powers (BOB Act).

Court decisions in criminal cases in which undercover operations played a role show that there is transparency, at least in the opinion of the judges. Judges have furthermore indicated, in the context of an evaluation of the BOB Act, that they have more insight into the application of special investigative powers since the introduction of said Act. In this sense the basic principle of transparency has been satisfied. This transparency ensures that undercover operations, which are perhaps hard to *control* due to the unpredictability and concealment, are *verifiable*. We hope, by offering insight into implementation and results of undercover operations, that this study has made a contribution, at a more general level as well, to the transparency surrounding the deployment of this instrument.



# Literatuur

- Aalders, M.V.C. (1987). *Regeltoepassing in de ambtelijke praktijk van Hinderwet- en Bouwtoezichtafdeling*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Baaijens-van Geloven, Y.G.M., & Simmelink, J.B.H.M. (2002). In M.S. Groenhuisen & G. Knigge (red.), *Dwangmiddelen en rechtsmiddelen: Derde interimrapport onderzoeksproject strafvordering 2001* (pp. 437-598). Deventer: Kluwer.
- Babbie, E. (1989). *The Practice of Social Research* (vijfde druk). Belmont, Californië: Wadsworth Publishing Company.
- Band, S.R., & Sheehan, D.C. (1999). Managing Undercover Stress: The Supervisor's Role. *FBI Law Enforcement Bulletin*, 68(2), 1-6.
- Beijer, A., Bokhorst, R.J., Boone, M., Brants, C.H., & Lindeman, J.M.W. (2004). *De Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden: eindevaluatie*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers. Onderzoek en beleid 222.
- Bokhorst, R.J. (2004). De telefoontap in grote opsporingsonderzoeken. *Justitiële verkenningen*, 30(4), 84-95.
- Bokhorst, R.J., Kogel, C.H. de, & Meij, C.F.M. van der (2002). *Evaluatie van de Wet BOB – fase I: De eerste praktijkervaringen met de Wet Bijzondere opsporingsbevoegdheden*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers. Onderzoek en beleid 197.
- Bovens, M., & Hart, P. 't (1998). De crisis in de opsporing: een inleiding. *Tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij. Themanummer: De crisis in de opsporing*, 25(5), 252-260.
- Brodeur, J.P. (1992). Undercover policing in Canada: Wanting what is wrong. *Crime, Law and Social Change*, 18(1, 2), 105-136.
- 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. Onderzoek en beleid 252.
- Bunt, H. van de, Kunst, D., & Siegel, S. (2003). *XTC over de grens: Een studie naar XTC-koeriers en kleine smokkelaars*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Buruma, Y. (2001). *Buitengewone opsporingsmethoden*. Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Camp, D.D. (1993). Out of the quagmire after Jacobson v. United States: Towards a more balanced entrapment standard. *The Journal of Criminal Law and Criminology*, 83, 1055-1097.
- Centrale toetsingscommissie (2008). *Jaarverslag 2007*. Openbaar Ministerie, Landelijk Parket: Rotterdam.
- Cleiren, C.P.M., & Nijboer, J.F. (red.) (2001). *Strafvordering: Tekst en commentaar*. Deventer: Kluwer.
- Colquitt, J.A. (2004). Rethinking entrapment. *American Criminal Law review*, 1389-1437.
- Dillof, A.M. (2004). Unraveling unlawful entrapment. *The Journal of Criminal Law and criminology*, 94(4), 827-896.

- Doeschot, R.G.P., Fiseler, J.G., Houwen, R.J., Kruisbergen, E.W., Raadschelder, J.M.M., & Vijgen, J. (1999). *Straffen met beleid: Uitvoering van de wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid*. Zoetermeer: College van toezicht sociale verzekeringen.
- Farkas, G.M. (1986). Stress in Undercover Policing. In J.T. Reese & H.A. Goldstein (red.), *Psychological Services for Law Enforcement* (pp. 433-440). Washington DC: U.S. Government Printing Office.
- Farrington, D.P., & Welsh, B.C. (2004). Het belang van experimentele evaluaties in de criminologie. *Justitiële verkenningen*, 31(8), 11-41.
- Fijnaut, C.J.C.F. (1983). *De zaak-François: Beschouwingen naar aanleiding van het vonnis*. Antwerpen: Kluwer.
- Fijnaut, C.J.C.F. (1995). Back to basics! *Delikt en Delinkwent*, 6, 523-538.
- Fijnaut, C.J.C.F., Muller, E.R., & Rosenthal, U. (red.) (1999). *Politie: Studies over haar werking en organisatie*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Frielink, P.M. (1990). *Infiltratie in het strafrecht: Een onderzoek naar de materieelrechtelijke en formeelrechtelijke aspecten van het opsporen van strafbare feiten door middel van infiltratie*. Arnhem: Gouda Quint.
- Fulda, J. (2002). Do Internet Stings Directed at Pedophiles Capture Offenders or Create Offenders? And Allied Questions. *Sexuality & Culture*, 6(4), 73-100.
- Geller, W.A. (1992). Put friendly-fire shooting in perspective. *Law Enforcement News*, 18(371), 9.
- Girodo, M. (1991). Drug corruption in undercover agents: Measuring the risk. *Behavioral Sciences and the Law*, 9, 361-370.
- Girodo, M. (1997). Undercover agent assessment centers: Crafting vice and virtue for imposters. *Journal of Social Behavior and Personality*, 12(5), 237-260.
- Girodo, M., Deck, T., & Morrison, M. (2002). Dissociative-type identity disturbances in undercover agents: Socio-cognitive factors behind false-identity appearances and re-enactments. *Social Behavior and Personality*, 30(7), 631-644.
- Goldschmidt, J., & Anonymous (2008). The necessity of dishonesty: Police deviance, 'making the case', and the public good. *Policing and society*, 18(2), 113-135.
- Granovetter, M.S. (1973). The Strength of Weak Ties. *American Journal of Sociology*, 78(6), 1360-1380.
- Granovetter, M.S. (1974). *Getting a job: A study of contacts and careers*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Greene, J.R. (red.) (2006). *The encyclopedia of police science* (derde druk). Londen, New York: Routledge.
- Gubanski, J. (2004). Special investigation techniques during the criminal trial: Disclosure issues in Polish and American (USA) legal systems. *Crime, Law and Social Change*, 41, 15-32.

- Hartogh, V.E. den, Kogel, C.H. de, & Bogaerts, S. (2005). *Psychische en lichamelijke pathologie bij een steekproef van blijvend delictgevaarlijke forensisch psychiatrische patiënten*. Den Haag: WODC, Cahier 2005-19.
- Hoekstra, F. (2004). Infiltratie in de praktijk: BVD en CPN tijdens de Koude Oorlog. *Justitiële verkenningen*, 30(3), 99-106.
- Hoorn, A.M. van, & Kruissink, M. (1999). Hoe effectief is infiltratie? WODC onderzoekt bijzondere opsporingsmethoden. *Modus*, 8(5), 3-5.
- Joubert, C. (1995). National and international aspects of undercover policing. *The Police Journal*, 68 (4), 305-318.
- Kagan, R.A. (1978). *Regulatory Justice: Implementing a wage-price freeze*. New York: Russell Sage Foundation.
- 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: Ministerie van Justitie, WODC.
- Krommendijk, M., Terpstra, J., & Kempen, P.H. van (2009). *De Wet BOB: Titels IVa en V in de praktijk Besluitvorming over bijzondere opsporingsbevoegdheden in de aanpak van georganiseerde criminaliteit*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Kruisbergen, E.W., & Poot, C.J. de (2007). Toepassing van DNA-wetgeving in de praktijk: nog veel onbeantwoorde vragen. *Nederlands Juristenblad*, 82(28), 1728-1735.
- Kruissink, M., Hoorn, A.M. van, & Boek, J.L.M. (1999). *Infiltratie in het recht en in de praktijk*. Den Haag: Ministerie van Justitie (WODC). Onderzoek en beleid 177.
- Kruse, G. (1993). Bundesrepublik Deutschland. In Gropp, W. (red.), *Besondere Ermittlungsmaßnahmen zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität: Ein rechtsvergleichendes Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz und des Bayerischen Staatsministeriums der Justiz*. Freiburg: Max-Planck-Institut.
- Langworthy, R. (1989). Do stings control crime? An evaluation of a police fencing operation. *Justice Quarterly*, 6(1), 27-45.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage foundation.
- Macleod, A.D. (1995). Undercover policing: A psychiatrist perspective. *International Journal of Law and Psychiatry*, 18(2), 239-247.
- Marx, G.T. (1988). *Undercover: Police surveillance in America*. Berkeley, Los Angeles, Londen: University of California Press.
- Marx, G.T. (1995). Undercover in comparative perspective: Some implications for knowledge and social research. In C.J.C.F. Fijnaut & G.T. Marx, *Undercover: Police surveillance in comparative perspective*. Den Haag: Kluwer.
- Mascini, P. (2004). De Wisselvalligheid van de twijfel: Ongelijkheid in de uitvoering van het asielbeleid verklaard. *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift*, 31(1), 113-146.

- Maso, I. (1987). *Kwalitatief onderzoek*. Meppel: Boom.
- Meerman, R. (1995). *De Infiltrant: Praktijkverhalen van de man die leiding had over het eerste Amsterdamse infiltratieteam*. Lelystad: Koninklijke Vermande.
- Miller, L. (2006). Undercover policing: A psychological and operational guide. *Journal of Police and Criminal Psychology*, 21(2), 1-24.
- Mitchell, K.J., Wolak, J., & Finkelhor, D. (2005). Police posing as juveniles online to catch sex offenders: Is it working? *Sexual Abuse: A Journal of Research and Treatment*, 17(3), 241-267.
- Muller, E.R., & Rosenthal, U. (1998). Inzake opsporing: De crisis in de opsporing geanalyseerd. *Tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij. Themanummer: De crisis in de opsporing*, 25(5), 261-275.
- Newman, G.R. (2007). *Sting operations*. Problem-oriented guides for police response guides, nr. 6.
- Nieuwenhuis, M. (2007). *Opsporing in vogelvlucht*. Den Haag: Sdu Uitgevers bv.
- Oss, G. van (1994). *De undercoveragent: Problemen van normafwijking, corruptie en controle*. Lelystad: Koninklijke Vermande.
- Poot, C.J. de, Bokhorst, R.J., Koppen, P.J. van, & Muller, E.R. (2004). *Dilemma's in de opsporing*. Alphen aan den Rijn: 2004.
- Poot, C.J. de, Bokhorst, R.J., Smeenk, W.H., & Kouwenberg, R.H. (2008). *De opsporing verruimd? De Wet opsporing terroristische misdrijven een jaar in werking*. Den Haag: WODC, Cahier 2008-9.
- Reijne, Z., Kouwenberg, R.F., & Keizer, M.P. (1996). *Tappen in Nederland*. Deventer: Gouda Quint. Onderzoek en beleid 155.
- Roberts, A. (2000). Crime creation? Some questions of fairness and efficacy in covert operations. *The Police Journal*, 73, 263-276.
- Ross, J.E. (2002). Tradeoffs in undercover investigations: A comparative perspective. *University of Chicago Law Review*, 69(3), 1501-1541.
- Ross, J.E. (2004). Impediments to transnational cooperation in undercover policing: A comparative study of the United States and Italy. *The American Journal of Comparative Law*, 52, 569-623.
- Ross, J.E. (2007). The place of covert surveillance in democratic societies: A comparative study of the United States and Germany. *The American Journal of Comparative Law*, 55, 493-579.
- Roy, C. de, & Vandromme, S. (2004). *Bijzondere opsporingsmethoden en aanverwante onderzoeksmethoden*. Antwerpen: Intersentia.
- Schuermans, F. (2006). BOM-Reparatiewet verbetert de onderzoeksmethoden in de strijd tegen het terrorisme en de zware en georganiseerde criminaliteit. *Rechtspraak Antwerpen Brussel Gent*, 3, 224-233.
- Sietsma, K.J.H.H. (1986). Infiltratie 'moeilijk, soms gevaarlijk, maar uitvoerbaar en nuttig'. *Algemeen Politieblad*, 14, 315-323.



- Spapens, T. (2006). *Interacties tussen criminaliteit en opsporing: De gevolgen van opsporingsactiviteiten voor de organisatie en afscherming van xtc-productie en -handel in Nederland*. Antwerpen/Oxford: Intersentia.
- Spapens, T. (2008). *Georganiseerde misdaad en strafrechtelijke samenwerking in de Nederlandse grensgebieden*. Antwerpen/Oxford: Intersentia.
- Tak, P.J.P. (2000a). Duitsland. In P.J.P Tak (red.), *Heimelijke opsporing in de Europese Unie: De normering van bijzondere opsporingsmethoden in de landen van de Europese Unie* (pp. 121-205). Antwerpen, Groningen: Intersentia Rechtswetenschappen.
- Tak, P.J.P. (2000b). Engeland en Wales. In P.J.P Tak (red.), *Heimelijke opsporing in de Europese Unie: De normering van bijzondere opsporingsmethoden in de landen van de Europese Unie* (pp. 207-298). Antwerpen, Groningen: Intersentia Rechtswetenschappen.
- Terpstra, J. (2002). *Sturing van politie en politiewerk: Een verkennend onderzoek tegen de achtergrond van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl*. Enschede: Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken.
- Thiel, S. van, & Leeuw, F.L. (2002). The performance paradox in the public sector. *Public Performance & Management Review*, 25(3), 267-281.
- Torre, E.J. van der (1999). *Politiewerk: Politiestijlen, community policing, professionalisme*. Alphen aan den Rijn: Samson.
- Traest, P., & Meese, J. (2000). België. In P.J.P. Tak (red.), *Heimelijke opsporing in de Europese Unie: De normering van bijzondere opsporingsmethoden in de landen van de Europese Unie* (pp. 9-65). Antwerpen, Groningen: Intersentia Rechtswetenschappen.
- Veen, R.J. van der (1990). *De sociale grenzen van beleid: Een onderzoek naar de uitvoering en effecten van het stelsel van sociale zekerheid*. Leiden: Stenfert Kroese.
- Veen, R.J. van (1997). Uitvoering van beleid: Een beschouwing over onderzoek naar de uitvoering van wet- en regelgeving in Nederland. *Recht der Werkelijkheid. Tijdschrift voor de sociaal-wetenschappelijke bestudering van het recht*, (2), 4-17.
- Vries, M.S. de (2008). De Nederlandse aanpak van illegale vuurwapenhandel. *Justitiële verkenningen*, 34(4) 76-88.
- Wachtel, J. (1992). From morals to practice: Dilemmas of control in undercover policing. *Crime, Law and Social Change*, 18(1, 2), 137-158.
- Wagner, G.A. (2007). United States' policy analysis on undercover operations. *International Journal of Police Science & Management*, 9(4), 371-380.
- Wartna, B.S.J. (2009). *In de oude fout: Over het meten van recidive en het vaststellen van het succes van strafrechtelijke interventies*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

- Webster, D.W., Bulzacchelli, M.T., & Vernick, J.S. (2006). Effects of undercover police stings of gun dealers on the supply of new guns to criminals. *Injury Prevention*, 12, 225-230.
- Wiering, M. (1999). *Controleurs in context: Handhaving van mestwetgeving in Nederland en Vlaanderen*. Lelystad: Koninklijke Vermande.

## **Jurisprudentie**

### *Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM)*

- EHRM 15 juni 1992, *LJN* AC4221 m.nt. E.E. Alkema (Lüdi vs Zwitserland).
- EHRM, 25 februari 1997, *NJB* 1998, 30 (Teixeira de Castro vs Portugal)
- EHRM, 23 april 1997, *LJN* AD4540 (Van Mechelen vs Nederland)
- EHRM 09 juni 1998, *LJN* AD4193 (m.nt. G. Knigge (Teixeira de Castro vs Portugal))
- EHRM, 05 november 2002, appl.nr. 48539/99, *NJB* 2003, nr. 2, p. 80 (Allan vs The United Kingdom)
- EHRM 15 december 2005, *LJN* AV3573 (Vanyan vs Russia)
- EHRM 26 oktober 2006, *LJN* AZ6230 (m.nt. F.P. Ölçer (Khudobin vs Russia))
- EHRM, 26 januari 2007 (Khudobin vs Russia)
- EHRM, 05 februari 2008, *LJN* BC8752 (Ramanauskas vs Litouwen)

### *Hoge Raad*

- Hoge Raad, 02 juli 2002, *LJN* AD9915
- Hoge Raad, 04 december 1979, *LJN* AB7429 (m.nt. Th.W. van Veen (Tallon))
- Hoge Raad, 17 september 1981, *NJ* 1981, 536 (m.nt. G.E. Mulder)
- Hoge Raad, 24 oktober 1989, *LJN* ZC8256
- Hoge Raad, 04 december 1990, *LJN* AB8965
- Hoge Raad, 05 december 1995, *LJN* ZD0315
- Hoge Raad, 19 december 1995, *LJN* ZD0328 (m.nt. T.M. Schalken (Zwolsman))
- Hoge Raad, 14 december 1999, *LJN* ZD1895
- Hoge Raad, 26 september 2000, *LJN* AA7233 (m.nt. T.M. Schalken)
- Hoge Raad, 14 november 2000, *LJN* AA8295
- Hoge Raad, 23 januari 2001, *LJN* ZD2194 (m.nt. Y. Buruma)
- Hoge Raad, 15 oktober 2002, *LJN* AE7668
- Hoge Raad, 04 februari 2003, *LJN* AE9069
- Hoge Raad, 07 oktober 2003, *LJN* AG2528
- Hoge Raad, 09 maart 2004, *LJN* AN9195
- Hoge Raad, 06 juli 2004, *LJN* AO9785
- Hoge Raad, 23 november 2004, *LJN* AQ8478
- Hoge Raad, 12 april 2005, *LJN* AS5843
- Hoge Raad, 28 maart 2006, *LJN* AU5471
- Hoge Raad, 18 april 2006, *LJN* AV2377
- Hoge Raad, 28-10-2008, *LJN* BE9817

*Gerechtshof*

Gerechtshof Amsterdam, 02 februari 1979, *NJ* 1979, 211  
 Gerechtshof Arnhem, 30 juni 1989, *LJN*AD0852  
 Gerechtshof Amsterdam, 08 maart 1999, *NS* 1999/057  
 Gerechtshof 's-Hertogenbosch, 14 februari 2001, *LJN*AB0272  
 Gerechtshof 's-Hertogenbosch, 03 augustus 2001, *LJN*AF4420  
 Gerechtshof 's-Gravenhage, 12 april 2002, *LJN*AE4747  
 Gerechtshof 's-Gravenhage, 15 mei 2002, *LJN*AE4754  
 Gerechtshof Amsterdam, 26 juni 2002, *LJN*AE7045  
 Gerechtshof 's-Gravenhage, 12 november 2002, *LJN*AF0783  
 Gerechtshof Arnhem, 12 mei 2003, *LJN*AF8395  
 Gerechtshof 's-Hertogenbosch, 03 juni 2003, *LJN*AO9091  
 Gerechtshof 's-Gravenhage, 11 juli 2003, *LJN*AH9732  
 Gerechtshof 's-Hertogenbosch, 23 juli 2003, *LJN*AO9528  
 Gerechtshof 's-Gravenhage, 26 september 2003, *LJN*AN7589  
 Gerechtshof 's-Hertogenbosch, 31 oktober 2003, *LJN*AP0289  
 Gerechtshof 's-Gravenhage, 21 november 2003, *LJN*AN8750  
 Gerechtshof 's-Gravenhage, 04 maart 2005, *LJN*AS9042.  
 Gerechtshof 's-Hertogenbosch, 25 april 2005, *LJN*AT5241  
 Gerechtshof 's-Hertogenbosch, 29 november 2006, *LJN*AZ4125  
 Gerechtshof Amsterdam, 28 januari 2008, *LJN*BC5069  
 Gerechtshof 's-Hertogenbosch, 09 mei 2008, *LJN*BD8152  
 Gerechtshof 's-Gravenhage, 03 oktober 2008, niet gepubliceerd

*Rechtbank*

Rechtbank Amsterdam, 22 maart 1978, *NJ* 1978, 650  
 Rechtbank Amsterdam, 20 september 1978, *NJ* 1978, 651 (Tallon)  
 Rechtbank Rotterdam, 30 januari 1991, *LJN*AD1325  
 Rechtbank Amsterdam, 08 november 2001, *LJN*AD5311  
 Rechtbank 's-Gravenhage, 23 november 2001, *LJN*AD6065  
 Rechtbank Breda, 04 februari 2002, *LJN*AD9165.  
 Rechtbank Rotterdam, 14 juni 2002, *LJN*AE4239  
 Rechtbank 's-Gravenhage, 18 juni 2002, *LJN*AE4449  
 Rechtbank Assen, 13 december 2002, *LJN*AF1854  
 Rechtbank Breda, 24 december 2002, *LJN*AF3743  
 Rechtbank Rotterdam, 30 september 2003, *LJN*AN7719  
 Rechtbank Breda, 26 oktober 2004, *LJN*AR4560  
 Rechtbank Roermond, 23 december 2005, *LJN*AU8633  
 Rechtbank Dordrecht, 22 maart 2006, *LJN*AX 0773  
 Rechtbank Rotterdam, 11 augustus 2006, *LJN*AY6630  
 Rechtbank Rotterdam, 19 december 2006, *LJN*AZ8683  
 Rechtbank Rotterdam, 19 december 2006, *LJN*AZ8683  
 Rechtbank Amsterdam, 27 april 2007, *LJN*BA4017  
 Rechtbank Zwolle 03 mei 2007, *LJN*BA4345  
 Rechtbank Almelo, 18 september 2007, *LJN*BB3740

Rechtbank Utrecht, 03 april 2008, *LJN* BC8607  
Rechtbank Amsterdam, 11 juli 2008, *LJN* BD6946  
Rechtbank Rotterdam, 13 augustus 2008, *LJN* BE7050

### **Wet- en regelgeving, kamerstukken, beleidsnota's**

Ministerie van Justitie, 2001, Samenspannen tegen XTC. Een plan van aanpak ter intensivering van het Nederlandse beleid inzake synthetische drugs.

Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 23 945, nr. 2  
Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25 403, nr. 3, 7  
Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 072, nrs. 10-11, 14, 17 en 20  
Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 25 403, 23 251, nr. 30, 33 en 35  
Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 269, nrs. 4-5  
Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, handelingen, nr. 30  
Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 26 269, nr. 41  
Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 27 834, nr. 28  
Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 940, nr. 1  
Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 30 517, nr. 6  
Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 30 517, nr. 13

Staatscourant 2000, 7, Regeling infiltratieteams  
Staatsblad 2006, 580, Wet ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven

### **Mediaberichten**

*Algemeen Dagblad* (Den Haag), 27 november 2008, Haagse lokwoning is binnen uur tijd leeggeroofd  
*Algemeen Dagblad*, 03 april 2009, Politie lokt 'fietsenhelers'  
*NRC Handelsblad*, 16 mei 2008, KLPD: lokvrachtwagen succesvol, geraadpleegd via [www.nrc.nl/binnenland/article1892913.ece/KLPD\\_lokvrachtwagen\\_succesvol](http://www.nrc.nl/binnenland/article1892913.ece/KLPD_lokvrachtwagen_succesvol)  
*NRC Handelsblad*, 05 november 2008, Rechter in Zwolle geeft fiat aan inzet lokagente, geraadpleegd via [www.nrc.nl/binnenland/article2050583.ece/Rechter\\_in\\_Zwolle\\_geeft\\_fiat\\_aan\\_inzet\\_lokagente](http://www.nrc.nl/binnenland/article2050583.ece/Rechter_in_Zwolle_geeft_fiat_aan_inzet_lokagente)  
*Het Parool*, 18 augustus 2007, Van lokoma tot lokhomo: wat volgt?  
*Trouw*, 11 november 2008, Op heterdaad. Lokmiddelen inzetten 'heel effectief'

## **Buitenlandse wetgeving, jurisprudentie, mediaberichten en geraadpleegde websites**

### *België*

Wetsontwerp betreffende de bijzondere opsporingsmethoden en enige andere onderzoeksmethoden, doc 50, 1688/001, p. 17

Arbitragehof nr. 202/2004, 21 december 2004, *B.S.* 6 januari 2005

### *Verenigde Staten*

[www.usdoj.gov/olp/fbiundercover.pdf](http://www.usdoj.gov/olp/fbiundercover.pdf), geraadpleegd d.d. 26 januari 2009

[www.usdoj.gov/ag/readingroom/undercover.htm#entrapment](http://www.usdoj.gov/ag/readingroom/undercover.htm#entrapment), geraadpleegd d.d. 26 januari 2009

*Sorrells vs U.S.*, 287 U.S., 435 (1932)

*Sherman vs U.S.*, 356 U.S., 369 (1958)

*U.S. vs Tobias*, 662 F.2d 381, 386 (5th Cir. Unit B, 1981)

### *Engeland en Wales*

*R. vs Edwards* (1991) 1 WLR 207

*R. vs Kahn* (1994), 4 All ER, pp 426-438 (Court of Appeal)

*R. vs Loosely* (2001) UKHL 53, [2001] 1 W.L.R. 2060 (U.K.)

[www.cps.gov.uk/legal/a\\_to\\_c/covert\\_human\\_intelligence\\_sources/](http://www.cps.gov.uk/legal/a_to_c/covert_human_intelligence_sources/), geraadpleegd d.d. 09 februari 2009

[security.homeoffice.gov.uk/ripa/publication-search/ripa-cop/](http://security.homeoffice.gov.uk/ripa/publication-search/ripa-cop/), geraadpleegd d.d. 09 februari 2009

[www.guardian.co.uk/commentisfree/2006/jun/25/comment.homeaffairs](http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2006/jun/25/comment.homeaffairs), geraadpleegd d.d. 09 februari 2009

Serious Organised Crime Agency (SOCA). The United Kingdom threat assessment of organised crime. 2009/10. [www.soca.gov.uk/assessPublications/index.html](http://www.soca.gov.uk/assessPublications/index.html), geraadpleegd op 22 september 2009



# **Bijlage 1**

## **Samenstelling begeleidingscommissie**

### **Voorzitter**

Hoogleraar strafrechtswetenschappen

### **Leden**

Een afgevaardigde van een regionaal politiekorps, recherche

Een afgevaardigde van het Ministerie van Justitie, Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving, Directie Juridische & Operationele Aangelegenheden, Afdeling Operationele Zaken & Incidentenmanagement

Een afgevaardigde van het Korps landelijke politiediensten, Dienst Specialistische Recherche Toepassingen, Unit Werken onder Dekmantel

Een afgevaardigde van het Openbaar Ministerie, Landelijk Parket

Een afgevaardigde van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directoraat-Generaal Veiligheid, Directie Politie en Veiligheidsregio's

Een afgevaardigde van het Ministerie van Justitie, Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving, Directie Rechtshandhaving & Criminaliteitsbestrijding, Afdeling Georganiseerde Criminaliteit

## **Bijlage 2**

# **Afgenomen face-to-face interviews**

Aantal personen waarbij een face-to-face interview is afgenomen

<b>Organisatie</b>	<b>Onderdeel</b>	<b>Aantal geïnterviewde personen</b>
Openbaar Ministerie	Arrondissementsparketten	
	functioneel parket, landelijk parket	11
	College van procureurs-generaal	1
	Centrale toetsingscommissie	2
Studiecentrum Rechtspleging		1
Politie	Regiokorpsen	6
	Nationale Recherche	6
	Infiltratieteams	8
Totaal		35



# Bijlage 3

## Gebruikte checklist dossieronderzoek

### Gebruikte checklist dossieronderzoek

#### Administratieve gegevens

1. Zaaksnaam (codenaam)
2. Parketnummer
3. Parket – OM
4. Voor rechter geweest
  - a. Nummer rechtbank ('rolnummer')
  - b. Parket – rechtbank
  - c. Datum vonnis
5. Hoger beroep
  - a. Hof
  - b. Eventueel administratief nummer van gerechtshof voor deze zaak
  - c. Datum arrest
6. Hoge Raad
  - a. Eventueel administratief nummer van Hoge Raad voor deze zaak
  - b. Datum arrest
7. Naam onderzoeker
8. ZaaksOvJ en eventuele andere OvJ's
9. Teamleider politie
10. PIT (regio)
11. PIT-leider

#### Het opsporingsonderzoek (inclusief undercovertraject)

12. Start- en einddatum
13. Aanleiding opsporingsonderzoek (rechtshulpverzoek, info uit ander opsporingsonderzoek, CIE-informatie, tip, etc.)
14. Relatie met andere opsporingsonderzoeken (bijvoorbeeld verdachten die ook in andere opsporingsonderzoeken voorkomen, of 'uit onderzoek x kwam naar voren dat...')
15. Ingezette opsporingsinstrumenten
  - a. Benoem de ingezette opsporingsinstrumenten (alle, dus niet alleen uc'b's) in de juiste volgorde; benoem ook eventuele onderdelen van het uc-traject waarvoor geen toestemming is gegeven en die dus niet door zijn gegaan
  - b. Begin- en einddatum (ook datum aanvraag van niet-goedgekeurde uc'b's) per opsporingsinstrument
  - c. Resultaten per opsporingsinstrument (kort, bijv. 'telefoontap: in kaart brengen criminele en sociale contacten van hoofdverdachte x'; 'pk: pk van 10 kilo coke geslaagd en gevolgd door aanhouding')

- d. Verband/verhouding tussen opsporingsinstrumenten (bijv. 'door telefoontap verkreeg opsporingsteam kennis van voertuig dat hoofdverdachte gebruikt en dat vervolgens voorzien is van peilbaken')
- e. Waarom heeft het opsporingsinstrument niet alle gewenste resultaten opgeleverd (bijv. 'sluw' gedrag verdachte)?

### **Strafbare feiten**

16. Welke (volgens politie)
17. Hoe worden ze gepleegd (bijv. 'productie van XTC in Nederland en vervoer van XTC naar Duitsland via vakantiebussen'; geef ook info over zaken als hoeveelheden, duur van activiteiten etc.)

### **Verdachten**

18. Hoofdverdachten: naam, geboortedatum en -plaats, herkomst (wanneer dat niet uit geb.plaats blijkt), antecedenten, andere kenmerken en kwalificaties (hoe sluw en bedreven zijn ze, hebben ze specifieke vaardigheden, opleidingen, zijn ze erg gewelddadig etc.)
19. Andere verdachten
20. Eventuele andere lui rondom verdachten
21. Is het een criminele organisatie?
22. Rolverdeling (wie zit er in de kern, wie in de periferie, welke taken hebben de verdachten)
23. Sociale relaties, netwerken
24. Reactie/tegenactie verdachten op mogelijk tegen hen ingezette opsporingsmiddelen – hoe reageren verdachten op (mogelijke) inzet van opsporingsmiddelen? Hoe alert zijn ze en wat wordt er gedaan om zich te beschermen? Bijv.:
  - Wordt er naar de aanwezigheid van afluisterapparatuur gezocht, wordt er in code gesproken, wordt er heel vaak van telefoon gewisseld, wordt er bijna alleen face-to-face gesproken?
  - Wordt het fysiek volgen van de verdachte moeilijk gemaakt?
  - Wat wordt er t.a.v. undercoveragent ondernomen? Wordt hij bijv. gescreend?
  - Wordt er richting andere criminelen of undercoveragent bedreigd met geweld (of geweld gebruikt) om loyaliteit af te dwingen?

## **Inzet van undercovertrajecten**

### **Plan van aanpak (voor het gehele undercovertraject; onder iedere vraag indien nodig per undercoverbevoegdheid beschrijven)**

25. Wat zijn de doelen van de undercoverbevoegdheid (bijv. bewijs vergaren tegen ..., informatie verzamelen over..., zicht op strafbare feiten)?
26. Wat is de reden dat de undercoverbevoegdheid (nu) wordt ingezet (bijv. falen andere opsporingsinstrumenten, grote kans op succes die zich door een bepaalde situatie voordoet)?
27. Welke strategie(ën) word(t)(en) er voorgesteld in het plan – hoe gaat contact gelegd worden, hoe worden doelen bereikt, etc.
28. Wat is de ‘cover’ en hoe is de cover opgebouwd of hoe moet de cover opgebouwd worden?
29. Welke andere voorbereidingen zijn/worden er gedaan?
30. Welke contacten en/of contactmogelijkheden zijn er al met de verdachten bij aanvang van de ucb (aard contacten, herkomst contact(mogelijkheid)?
31. Worden er specifieke gevaren van tevoren benoemd (bijv. dat verdachte erg achterdochtig en agressief is of anderszins)?
32. Welke (soort van) informatie wordt gebruikt (en hoe) bij de te volgen strategie van de ucb (in het plan), zoals info uit andere opsporingsinstrumenten (bijv. over plaatsen waar verdachte regelmatig komt of over hobby's)?
33. Worden er specifieke vaardigheden of kwaliteiten van de undercoveragent gevraagd?
34. Worden er specifieke veiligheidsmaatregelen genomen (bijv. observatie)?
35. Wordt er samengewerkt met of is de uitvoering van het uc-traject afhankelijk van (de inzet van) andere opsporingshandelingen (gebruik opsporingsinstrumenten, andere opsporingsinstanties of -ambtenaren)?
36. Wordt de inzet voorzien van buitenlandse undercoveragenten?
37. Wordt (er ook) op een andere manier samengewerkt met buitenlandse opsporingsinstanties?
38. Planning/fasering in de tijd van het uc-traject

## **Inzet van undercovertrajecten**

### **Daadwerkelijke uitvoering (voor het gehele undercovertraject; per undercovertraject beschrijven (idem als bij plan van aanpak))**

Hoe verloopt het undercovertraject in de praktijk (beschrijf het traject op hoofdlijnen, ook in relatie tot het plan van aanpak)? o.a.:

39. Hoe is eerste contact tot stand gekomen (waar/hoe/was het makkelijk of juist heel moeilijk, gingen er veel mislukte contactpogingen aan vooraf)?
40. Hoe veel contacten zijn er in totaal geweest? En hoe lang duurden die ongeveer? Hoeveel mislukte contactpogingen zijn er geweest?
41. Wat valt er verder te zeggen over de intensiteit van het traject?
42. Welke (criminele en overige (sociale)) activiteiten zijn door de undercoveragent samen met de verdachte(en) of ten behoeve van de verdachten ondernomen?
43. Wat voor indruk maakt de undercoveragent op de verdachten/hoe reageren ze op hem (vertrouwen ze hem)/wat voor relatie heeft undercoveragent met de verdachten?
44. Verloopt het uc-traject zoals volgens, wat betreft:
  - a. Leggen van contact?
  - b. Treden de risico's zoals vooraf ingeschat ook op?
  - c. Zijn de specifieke vaardigheden ook nodig en voldoet de undercoveragent in dat opzicht?
  - d. Hoe verloopt de samenwerking met/afhankelijkheid van (de inzet van) andere opsporingshandelingen (gebruik opsporingsinstrumenten, andere opsporingsinstanties of -ambtenaren)?
  - e. Hoe verloopt de samenwerking met buitenlandse undercoveragenten/instanties?
  - f. Wat voor info komt er uit het undercovertraject naar voren (welke informatie inhoudelijk en is dat volgens plan)?
  - g. Overig?
45. Welke problemen doen zich voor?
46. Zijn er onverwachte ontwikkelingen?
47. Komen er tijdens het traject nieuwe personen (verdachten of anderen) in beeld?
48. Wisselwerking met andere opsporingsinstrumenten die tijdens het undercovertraject worden ingezet.
  - a. Informatie afkomstig uit uc-traject die voor inzet andere opsporingsinstrumenten wordt gebruikt (bijv. nummer van mobiel waarop tap wordt gezet)?

- b. Informatie uit andere opsporingsinstrumenten die voor undercovertraject wordt gebruikt (bijv. informatie over criminele bezigheden)?
- c. Heeft het undercovertraject een risico gevormd voor de inzet van andere opsporingsinstrumenten en heeft de inzet van andere opsporingsinstrumenten een risico gevormd voor het undercovertraject?
- d. Als er pk/pd is ingezet tijdens een IF-traject, wat was de plaats van die pk/pd in het IF-traject (hoe lang liep het IF-traject al, hoe moeilijk/makkelijk was het om tijdens de IF tot een pk/pd te komen, hoe belangrijk (nodig) was de IF om tot de pk/pd te komen)?

### **Afloop van het opsporingsonderzoek**

- 49. Hoe is de zaak afgelopen (bijv. aanhoudingen, doodgebloed)?
- 50. Als er aanhoudingen zijn verricht, welke verdachten zijn wanneer aangehouden?

### **Resultaten van het opsporingsonderzoek**

#### *Voor opsporing/vervolg*

- 51. Als er aanhoudingen zijn verricht, beschrijf eventuele bijdrage van het (gehele) uc-traject (heeft pk bijv. tot aanhouding geleid?; heeft informatie uit IF of SI een rol gespeeld?). Als geen undercovertraject of geen bijdrage van uc-traject, beschrijf hoe en welke andere opsporingsinstrumenten tot aanhouding hebben geleid.

#### *Alleen als undercovertraject ingezet*

- 52. Welke overige resultaten had het undercovertraject voor de opsporing/vervolg (voor het gehele undercovertraject; steeds duidelijk maken om welke undercoverbevoegdheid het gaat)? Het gaat hier o.a. om:
  - a. sturingsinfo te gebruiken voor andere opsporingsinstrumenten (bijv. nummers waarop getapt kan worden, informatie waardoor tagesprekken beter te begrijpen zijn etc.);
  - b. het in beeld komen van nieuwe verdachten;
  - c. het (direct/indirect) gebruiken van informatie uit het uc-traject tijdens verhoren; en hoe reageert verdachte(en) daarop?;
  - d. het verkrijgen van een beter zicht op de aard van de criminele activiteiten of er juist achterkomen dat een delict of de dreiging van een delict niet reëel is (bijvoorbeeld een voorgenomen aanslag blijkt in het uc-traject niet plaats te gaan vinden);
  - e. het verkrijgen van informatie ten behoeve van andere opsporingsonderzoeken;

- f. het verkrijgen van informatie die opsporing in het algemeen ten goede kan komen ('spin-off'), bijvoorbeeld zicht op een bepaalde manier van opereren door criminelen (bijv. een nieuwe smokkelmethode of een tot dan onbekende methode die criminelen gebruiken om afgeschermd met elkaar te kunnen communiceren).

*Voor berechting (bewijsvoering en bewijsverklaring)*

53. Is zaak voor rechter geweest? Of is zaak geseponneerd?
- Als voor rechter geweest dan op 1e blad rechterlijke gegevens noteren (datum vonnis, 'rolnummers' en eventueel andere nummers; zowel voor rechtbank als hof en HR).
  - Als sepot, dan reden sepot aangeven (waarschijnlijk zelfde als afloop zaak?)

Als niet voor rechter geweest, ga dan naar 86.

54. Welke verdachten zijn voor rechter gebracht? Zijn alle hoofdverdachten die oorspronkelijk het onderwerp van onderzoek waren gedagvaard of is verdere vervolging bij een aantal van hen nagelaten, en zo ja waarom?
55. Tenlastelegging (delicten en artikelen), eis en uitspraak per verdachte (met motivering).
56. Als geen undercovertraject of geen bijdrage van undercovertraject aan vonnis, beschrijf hoe en welke andere opsporingsinstrumenten tot vonnis hebben geleid.

*Alleen als UCB ingezet*

57. Welke informatie uit uc-traject (pk/pd, andere info uit uc-traject) is voor *bewijsvoering* gebruikt en hoe (en hoe belangrijk was het)?
58. Welke informatie uit uc-traject (pk/pd, andere info uit uc-traject) is voor *bewezenverklaring* gebruikt en hoe (en hoe belangrijk was het)?
59. Is door de verdediging ingegaan op het uc-traject en zo ja hoe (bijv. wat betreft Tallon-criterium of andere rechtmatigheidsaspecten of anderszins)?
60. Hoe heeft rechter daarop gereageerd?
61. Heeft rechter zich verder nog uitgelaten over het uc-traject (bijv. wat betreft subsid., proport., Tallon, of anderszins)?
62. Is door verdediging geprobeerd getuigen op te roepen (tijdens zitting of bij rechter-commissaris) om verklaring af te leggen over uc-traject (bijv. de undercoveragent of andere politiefunctionarissen)? Zo ja (onderscheid maken naar eventuele meerdere getuigen):
- Wat was de reden om hem/hen op te roepen?
  - Is dat ook gebeurd of is dat niet gehonoreerd (en waarom niet)?
  - Wie is/zijn er opgeroepen?
  - Hoe (als gewone getuige, bedreigde getuige, anonieme getuige)?

- e. Wat kwam daar uit (uit de oproep; wat werd er globaal gevraagd en geantwoord; geef ook aan waarom de getuige eventueel geen antwoord wil geven op bepaalde vragen)?
63. Zijn door de rechtbank op eigen initiatief getuigen opgeroepen (tijdens zitting of bij rechter-commissaris) om verklaring af te leggen over uc-traject (bijv. de undercoveragent of andere politiefunctionarissen)? Zo ja (onderscheid maken naar eventuele meerdere getuigen):
- Wat was de reden om hem/hen op te roepen?
  - Wie is/zijn er opgeroepen?
  - Hoe (als gewone getuige, bedreigde getuige, anonieme getuige)?
  - Wat kwam daar uit (uit de oproep; wat werd er globaal gevraagd en geantwoord; geef ook aan waarom de getuige eventueel geen antwoord wil geven op bepaalde vragen)?
64. Zijn de opgemaakte verbalen tijdens het uc-traject aan de orde gesteld tijdens de zitting?
65. Zijn audio-/video-opnamen van uc-traject aan orde gekomen (bekeken/beluisterd) tijdens zitting? Zo ja, wat kwam daar uit?
66. Eventuele andere informatie/opmerkingen uit rechtsgang/vonnissen met betrekking tot uc-traject.
67. Is er hoger beroep bij een gerechtshof geweest (zo ja vul gegevens op 1<sup>e</sup> blad in)? Zo nee, ga naar 85.
68. Door wie is hoger beroep ingesteld (OM of verdachte – welke verdachten)?
69. Is de uitspraak al geweest en zo ja wat was de uitspraak per verdachte?
- Gehele/gedeeltelijke overneming/vernietiging van het vonnis.
  - Op welke gronden; ga vooral in op die delen van de uitspraak van het hof die betrekking hebben op undercovertrajecten.
70. Als geen uc-traject of geen bijdrage van uc-traject aan vonnis, beschrijf op welke punten de uitspraak van het hof afwijkt van het vonnis in eerste aanleg met betrekking tot de bewijskracht van de gebruikte opsporingsinstrumenten.

*Alleen als undercovertraject ingezet*

71. Welke info uit uc-traject (pk/pd, andere info uit uc-traject) is voor *bewezenverklaring* gebruikt en hoe (en hoe belangrijk was het)? – beschrijf dit in termen van afwijking van/overeenkomst met het vonnis in eerste aanleg.
72. Is door de verdediging ingegaan op het uc-traject en zo ja hoe (bijv. wat betreft Tallon-criterium of andere rechtmatigheidsaspecten of anderszins)? – beschrijf dit in termen van afwijking van/overeenkomst met het vonnis in eerste aanleg.
73. Hoe heeft het hof daarop gereageerd? – beschrijf dit in termen van afwijking van/overeenkomst met het vonnis in eerste aanleg.

74. Heeft het hof zich verder nog uitgelaten over het uc-traject (bijv. wat betreft subsidiariteit, proportionaliteit, Tallon, of anderszins)? – beschrijf dit in termen van afwijking van/overeenkomst met het vonnis in eerste aanleg.
75. Is door verdediging geprobeerd getuigen op te roepen (tijdens zitting of bij rechter-commissaris) om verklaring af te leggen over uc-traject (bijv. de undercoveragent of andere politiefunctionarissen)? Zo ja (onderscheid maken naar eventuele meerdere getuigen):
- Wat was de reden om hem/hen op te roepen?
  - Is dat ook gebeurd of is dat niet gehonoreerd (en waarom niet)?
  - Wie is/zijn er opgeroepen?
  - Hoe (als gewone getuige, bedreigde getuige, anonieme getuige)?
  - Wat kwam daar uit (uit de oproep; wat werd er globaal gevraagd en geantwoord; geef ook aan waarom de getuige eventueel geen antwoord wil geven op bepaalde vragen)?
76. Zijn door hof op eigen initiatief getuigen opgeroepen (tijdens zitting of bij rechter-commissaris) om verklaring af te leggen over uc-traject (bijv. de undercoveragent of andere politiefunctionarissen)? Zo ja (onderscheid maken naar eventuele meerdere getuigen):
- Wat was de reden om hem/hen op te roepen?
  - Wie is/zijn er opgeroepen?
  - Hoe (als gewone getuige, bedreigde getuige, anonieme getuige)?
  - Wat kwam daar uit (uit de oproep; wat werd er globaal gevraagd en geantwoord; geef ook aan waarom de getuige eventueel geen antwoord wil geven op bepaalde vragen)?
77. Zijn de opgemaakte verballen tijdens het uc-traject aan de orde gesteld tijdens de zitting?
78. Zijn audio-/video-opnamen van uc-traject aan orde gekomen (bekeken/beluisterd) tijdens zitting? Zo ja, wat kwam daar uit?
79. Eventuele andere informatie/opmerkingen uit rechtsgang/vonnis met betrekking tot uc-traject; – beschrijf dit in termen van afwijking van/overeenkomst met het vonnis in eerste aanleg.
80. Is er cassatie ingesteld (zo ja vul gegevens op 1e blad in)? Zo nee, ga naar 85.
81. Door wie is cassatie ingesteld (OM of verdachte – welke verdachten)?
82. Wat was de grond voor cassatie en had een of meer gronden van de cassatie betrekking op het uc-traject?
83. Wat was de uitspraak van de HR?
84. Als er uc's zijn ingezet, is daar dan door de Hoge Raad op ingegaan?
85. Is de zaak uitgeprocedeerd (wanneer beroeps- of cassatietermijn voorbij is of wanneer zaak bij Hoge Raad is geweest)?

*Resultaten in relatie tot de vooraf gestelde doelen*

86. In welke mate zijn de vooraf gestelde doelen van het uc-traject behaald (ook invullen als geen undercovertraject ingezet)?



87. Als de doelen bijv. 'verkrijgen zicht op strafbare feiten' en/of 'verzame-  
len bewijs' waren, beschrijf dan welk zicht precies is verkregen en welk  
bewijs.
88. Als er wel een undercovertraject is ingezet dan duidelijk aangeven  
wat te danken was aan het traject en wat te danken was aan andere  
opsporingsinstrumenten. Als er geen undercovertraject is ingezet, dan  
aangeven met welke opsporingsinstrumenten welke doelen (van de  
doelen die men oorspronkelijk stelde bij de voorgenomen inzet van het  
undercovertraject) zijn bereikt.

*Eventuele overige opbrengsten*

*Alleen als undercovertraject ingezet*

89. Zijn er andere opbrengsten van de inzet van het undercovertraject?

*Negatieve opbrengsten, gerealiseerde risico's*

*Alleen als undercovertraject ingezet*

90. Zijn er ook negatieve opbrengsten van de inzet van het undercover-  
traject?
91. Afbreukrisico's voor ingezette undercovertraject/andere opsporings-  
instrumenten.

**Faal- en succesfactoren**

*Alleen als undercovertraject ingezet*

92. Welke factoren zijn van invloed geweest op de afloop van het uc-traject  
(en hoe)? Geef duidelijk aan van wie deze interpretatie dit is (de onder-  
zoeker zelf, OvJ, politie). Denk hierbij aan:
- a. gedrag verdachten;
  - b. samenwerking met andere (binnen- of buitenlandse opsporingsin-  
stanties);
  - c. opereren door undercoveragent of andere bij de opsporing  
betrokken personen;
  - d. overbodig worden uc-traject door bijv. 'gouden' informatie in  
getapte gesprekken;
  - e. specifieke omstandigheden.

# Bijlage 4

## Gebruikte checklist interviews

Hieronder zijn op hoofdlijnen de onderwerpen weergegeven die in de verschillende interviews aan de orde zijn gekomen. In ieder afzonderlijk interview zijn echter alleen die onderwerpen besproken die voor de betreffende respondent van toepassing waren.

### Introductie

- WODC-onderzoek.
- Inhoud interview (zaaksspecifiek, algemeen).
- Functie/rol respondent (teamleider PIT; overig), vooral in relatie tot de inzet van undercoverbevoegdheden.

### De keuze voor het inzetten van een undercoverbevoegdheid

- Bij welke soorten van misdrijven worden de drie respectievelijke undercoverbevoegdheden vooral ingezet?
- Zijn er specifieke omstandigheden waaronder juist wel of juist niet voor de inzet van een (bepaalde) undercoverbevoegdheid wordt gekozen? Bijvoorbeeld omstandigheden die samenhangen met:
  - het soort misdrijf;
  - de verdachten;
  - de reeds verzamelde opsporingsinformatie.
- Wanneer – op welk moment in het opsporingsonderzoek – wordt er voor een undercoverbevoegdheid gekozen (ultimum remedium of al veel eerder)?
- Wat zijn meestal de belangrijkste redenen om een undercoverbevoegdheid in te zetten?
- Wat zijn meestal de doelen van de inzet van undercoverbevoegdheden?
- Is er voldoende aanbod door PIT's/LIT om aan de vraag naar de inzet van undercoverbevoegdheden te voldoen?
- Wie bepaalt de prioriteit van aanvragen als de vraag groter is dan het aanbod?

### Rolverdeling infiltratieteam – regiopolitie/NR – OvJ

- Hoe is de rolverdeling wat betreft opstellen plan van aanpak en daadwerkelijke uitvoering?

### **Toetsing van de voorgenomen inzet van undercovertrajecten (alleen voor de CTC)**

- Rol CTC.
- Ontwikkeling van voorgelegde zaken.
- Procedures (normale en spoedtoetsing).
- Afgelegde toetsingen voordat zaak bij CTC komt.
- Inhoud/aard toetsing.
- Uitkomsten toetsing; redenen afwijzingen.
- Tussentijdse beoordelingen. Belangrijkste redenen om tussentijds te stoppen.
- (Overige) betrokkenheid CTC/CvPG's tijdens undercovertrajecten.
- Grens tussen combinatie van SI en PK/PD enerzijds en IF anderzijds – opsporingspraktijk op dit punt?
- Gedachtevorming binnen CTC/CvPG's over het gebruik van undercoverbevoegdheden.

### **Uitvoering**

- Wordt er altijd bij een inzet van een undercoverbevoegdheid een plan van aanpak gemaakt?
- Komt het vaak voor dat de feitelijke uitvoering van een undercovertraject afwijkt van het plan van aanpak? Op welke punten vooral?
- Waar hangt de keuze voor de wijze waarop het eerste contact moet plaatsvinden vanaf?
- Komt het voor dat het leggen van contact helemaal niet lukt? Hoe vaak? Hoe komt dat?
- Kunnen alle leden van een PIT voor alle opdrachten worden ingeschakeld of bestaan er specialismen?
- Komt het vaak voor dat criminelen tegenmaatregelen nemen, dat wil zeggen maatregelen die binnendringing in hun milieu (door politieambtenaren) moeten tegengaan?
- Zijn er vaste momenten waarop de uitvoerende leden van een PIT contact hebben met hun begeleider? Welke zijn dat?
- Wat wordt er allemaal geverbaliseerd?
- In welke mate hebben de uitvoerende leden van een infiltratieteam tijdens een undercovertraject vrijheid van handelen? Welke marges gelden er?
- Wat zijn al met al, vanuit het perspectief van de opsporing, de belangrijkste problemen die zich tijdens een undercovertraject kunnen voordoen?

### **Verhouding SI/PK/PD/IF**

- Is er een duidelijke, heldere grens tussen SI en PK/PD enerzijds en IF anderzijds?
- Mate van 'ingrijpendheid' van de respectievelijke undercoverbevoegdheden.

### **Interregionale en internationale samenwerking**

- Hoe belangrijk is de interregionale en internationale samenwerking tussen infiltratieteams?
- Op welke manieren wordt er samengewerkt?
- Omvang samenwerking.
- Hoe verloopt de samenwerking met het buitenland? Worden gemaakte afspraken altijd nagekomen?

### **Inzet van burgers**

- Frequentie inzet van burgers en opsporingsambtenaren die niet bij een infiltratieteam werken bij SI, PK/PD en IF.
- Redenen waarom burgers en opsporingsambtenaren die niet bij een infiltratieteam werken wel/niet worden ingezet.
- Ontwikkelingen in aanbod van en behoefte aan (criminele) burgers en opsporingsambtenaren die niet bij een infiltratieteam werken.

### **Wisselwerking undercoverbevoegdheden – andere opsporingsinstrumenten en opsporingsambtenaren**

- Hoe verloopt in het algemeen de samenwerking tussen het infiltratieteam en de overige politieonderdelen die bij een concreet opsporingsonderzoek betrokken zijn?

### **Werving en opleiding**

- Hoe verloopt de werving van nieuw personeel?
- Belangrijkste criteria waar nieuw personeel aan moet voldoen.
- Vraag-aanbod kandidaten: is er voldoende aanbod van kandidaten (zowel kwantitatief als kwalitatief)?
- Vallen er veel mensen af tijdens de opleiding?

### **Opbrengsten van undercoverbevoegdheden aan opsporing/vervolgning en berechting**

- Worden de doelen die vooraf zijn gesteld doorgaans gehaald? Als ze niet gehaald worden, waar ligt dat dan aan?
- Waar liggen naar uw mening de belangrijkste opbrengsten van undercoverbevoegdheden?
- Kunt u voorbeelden geven van succesvolle en niet-succesvolle zaken?
- Wat waren de belangrijkste faal- en succesfactoren in deze zaken?
- Kent u (andere) voorbeelden van zaken waarin resultaten zijn behaald met de inzet van undercoverbevoegdheden die met andere opsporingsinstrumenten niet of veel moeilijker zouden zijn behaald?
- Wil de verdediging of de rechtbank ingezette infiltranten vaak horen? Levert dat problemen op?

### **Risico's van de inzet van undercoverbevoegdheden**

- In de wetsgeschiedenis en in de literatuur worden verschillende risico's en gevaren van het werken onder dekmantel onderscheiden. Hoe groot zijn deze risico's vindt u – bestaan ze alleen op papier of zijn ze juist heel reëel?
- Zijn er ook andere risico's of andere specifieke met undercoverbevoegdheden verbonden problemen – bijvoorbeeld wat betreft medewerking van instanties (verlenen identiteiten)?
- Kunt u praktijkvoorbeelden geven van situaties waarin zich deze risico's voordeden?
- Wat voor (voorzorgs)maatregelen worden er getroffen om de risico's te minimaliseren?

### **Faal-/succesfactoren**

- Als u kijkt naar zaken waarin undercoverbevoegdheden succesvol zijn ingezet, wat waren dan de belangrijkste factoren of omstandigheden die aan dat succes hebben bijgedragen?
- Zouden undercoverbevoegdheden vaker of juist minder vaak moeten worden ingezet?
- Zijn er bepaalde veranderingen die u denkbaar acht, bijvoorbeeld met betrekking tot de organisatorische inbedding, de uitvoeringspraktijk of het wettelijk kader, die het succes van undercoverbevoegdheden ten goede zouden komen?

## Ontwikkelingen

- Hebben er in de loop der tijd belangrijke veranderingen plaatsgevonden in de inzet van undercoverbevoegdheden?
- Hebben er ontwikkelingen plaatsgevonden in de criminaliteit die wat u betreft tot (verdere) veranderingen in de inzet van undercoverbevoegdheden zullen leiden?

## Het nieuwe 'werken onder dekmantel'

- Waarom is een nieuwe organisatie/manier van werken nodig? Welke aspecten van de huidige organisatie/manier van werken gaven vooral aanleiding tot verandering-verbetering?
- Wat houdt de nieuwe organisatie/manier van werken precies in? Wat verandert er?
- Wat is het tijdspad van de veranderingen – wanneer wordt wat doorgevoerd?

## Cursus Module RechercheManagement – Opereren Onder Dekmantel

(MRM-OOD; aan de orde stellen bij respondenten die bij cursus betrokken zijn)

- Achtergrond cursus.
- Doelgroep cursus.
- Inhoud cursus.
- Opbrengsten cursus.

## Zaakspecifieke items

(Aan de orde te stellen in interviews bij OM-/politiefunctionarissen die bij een zaak betrokken waren waarin IF is ingezet)

- Keuze voor inzet van undercoverbevoegdheid (verloop eerdere opsporingsonderzoek (wie voerde opsporingsonderzoek uit, moment van keuze voor undercoverbevoegdheid, redenen van inzet).
- Verwachtingen van inzet undercoverbevoegdheid.
- Voorbereiding van inzet undercoverbevoegdheid (plan van aanpak, bekend raken met verdachten (in kaart brengen 'sociale kalender'), opbouwen cover).
- Uitvoering (onverwachte ontwikkelingen, samenhang met overige onderdelen van het opsporingsonderzoek, wat ging er goed/wat ging er minder goed, eventuele bijsturing van traject, opgetreden risico's).

- Ervaringen in deze opsporingsonderzoeken met samenwerking met het buitenland (verzoeken aan het buitenland tot actieve medewerking, verzoeken tot toestemming voor uitvoering op buitenlands grondgebied).
- Afloop van het onderzoek (wat heeft het opsporingsonderzoek opgeleverd (directe resultaten als aanhoudingen en veroordelingen, meer indirecte resultaten als opsporingsinformatie), bijdrage van undercovertraject aan opbrengsten opsporingsonderzoek).