WAARBORGEN VOOR HEIMELIJK WERK

Onderzoek van de commissie
Waarborgen Werken Onder Dekmantel

WAARBORGEN VOOR HEIMELIJK WERK

Onderzoek van de commissie
Waarborgen Werken Onder Dekmantel

Commissie Waarborgen Werken Onder Dekmantel

De commissie WWOD bestond uit:

- Mevrouw mr. Winnie Sorgdrager, voorzitter
- De heer prof. dr. Emile Kolthoff, commissielid
- De heer mr. Frits van Straelen, commissielid

De commissie werd ondersteund door:

- Mevrouw drs. Nicoline de Groot, projectdirecteur
- Mevrouw Maxime Dekkers MSc, onderzoeker
- De heer mr. Jeroen Mensink, onderzoeker
- Mevrouw Bianca Breumelhof, secretariaat

Colofon

Uitgave

Commissie Waarborgen Werken Onder Dekmantel
September 2023

Vormgeving

Pencilpoint | hét reclamebureau voor design & online marketing, Woerden

Inhoudsopgave

Afkortingenlijst 5

1 Inleiding 7

2 Onderzoeksverantwoording 13

2.1 Afbakening en reikwijdte 13

2.2 Methoden en werkwijze 14

2.3 Rubricering en vertrouwelijkheid 15

2.4 Medewerking 15

Deel A Beschrijving heimelijk werk 17

3 Wat is heimelijk werk? 19

3.1 Inleiding 19

3.2 Wat is heimelijk werk? 19

3.3 Hoe is heimelijk werk georganiseerd? 21

4 Juridisch kader 27

4.1 Vroege geschiedenis 27

4.2 De IRT-affaire en de Commissie Van Traa 28

4.3 Van Traa en infiltratie 29

4.4 Huidige wettelijke grondslagen voor werken onder dekmantel 29

4.5 Modernisering van het Wetboek van Strafvordering 33

4.6 Beschouwende opmerkingen over artikel 3 Politiewet en het heimelijke domein 35

Deel B Bevindingen staat van het heimelijke domein – april 2021 tot heden ... **43**

5 Beschrijving stand van zaken medio april 2021 ... **45**

5.1 Visie en strategie ... 47

5.2 Organisatie, sturing en leiderschap ... 48

5.3 Werving en selectie ... 49

5.4 Opleiding ... 50

5.5 Werkwijzen en vakontwikkeling ... 51

5.6 Ethisch-morele afwegingen ... 52

5.7 Personeelszorg ... 53

5.8 Cultuur ... 54

6 Adviezen over afbouw, herbezinning en heropbouw ... **55**

6.1 Advies 1: Advies van de commissie WWOD d.d. 23 juli 2022 ... 57

6.2 Advies 2: Nadere invulling advies ter afbouw, herbezinning en opbouw team WOD d.d. 2 september 2022 ... 59

7 Beschrijving ontwikkelingen sinds april 2021 ... **63**

7.1 Ontwikkelingen politie ... 63

7.2 Belangrijkste ontwikkelingen openbaar ministerie ... 65

7.3 Korte beschouwingen van de commissie ... 66

Deel C Waarborgen ... **71**

8 Waarborgen voor heimelijk werk ... 73

8.1 Organisatorische context ... 73

8.2 Personele waarborgen ... 86

Deel D Monitoring en visitatie ... 93

9 Opzet monitoringsplan ... 95

9.1 Focus van monitoring ... 95

9.2 Proces van monitoring ... 98

9.3 Rapportage ... 98

10 Opzet visitatieplan ... 99

10.1 Focus van de visitatie ... 99

10.2 Proces van visitatie ... 101

10.3 Rapportage ... 102

Deel E Afsluitende beschouwingen ... 103

11 Afsluitende beschouwingen ... 105

11.1 Heimelijk werk is een bijzondere vorm van politiewerk die vraagt om specifieke waarborgen ... 105

11.2 Doorontwikkeling van het heimelijke domein vraagt om visie en stevig leiderschap ... 106

11.3 Zorg voor degelijke opleidingen voor het heimelijk domein ... 107

11.4 Waarborgen noodzakelijk voor alle vormen van heimelijk werk ... 107

11.5 Er is aandacht nodig voor verbinding met en binnen het OM ... 108

11.6 Maak gebruik van (wetenschappelijk) onderzoek en inzichten ... 108

11.7 Waarborgen voor heimelijk werk vragen om een investering ... 109

Bijlagen **111**

Instellingsbesluit 113

Lijst geïnterviewden 118

Referenties 121

Afkortingenlijst

AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
AO	Afgeschermde Operaties
AMvB	Algemene maatregel van bestuur
BD KMAR	Bijzondere Dienst Koninklijke Marechaussee
BOB	Bijzondere opsporingsbevoegdheden
BOD	Bijzondere Opsporingsdienst
CIE	Criminele Inlichtingeneenheid
CRI	Centrale Recherche Informatiedienst
CTC	Centrale Toetsingscommissie
CTIVD	Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten
DSI	Dienst Speciale Interventies
DSO	Dienst Specialistische Operaties
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
HI	Heimelijke inwinning
HRM	Human resource management
HUMINT	Human Intelligence
IRT	Interregionale Rechercheteam
LE	Landelijke Eenheid
MIVD	Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
OM	Openbaar Ministerie
OR	Ondernemingsraad
OSINT	Open Source Intelligence
O&T	Observatie & Techniek
OVC	Opnemen van vertrouwelijke communicatie
PaG	Parket-Generaal
PDC	Politiedienstencentrum
PW	Politiewet 2012
RCMP	Royal Canadian Mounted Police
RE	Regionale Eenheid
RHO	Regiepunt Heimelijke Operaties
S.i.	Stelselmatige informatie-inwinning
SO	Specialistische Operaties
Sv	Wetboek van Strafvordering
TCI	Team Criminele Inlichtingen
TOOI	Team Openbare Orde Inlichtingen
VA	Virtueel agent
WOD	Werken onder dekmantel

1 Inleiding

Aanleiding

In 2021 deed de commissie Brouwer onderzoek naar de suïcide van een politieman, werkzaam als infiltrant in het team Werken Onder Dekmantel (WOD) van de afdeling Afgeschermde Operaties (AO) van de Nationale Politie.[1] De commissie Brouwer onderzocht de feiten en omstandigheden van de suïcide en concludeerde dat er sprake was van een relatie tussen zijn overlijden en zijn werk. Dit gaf ook aanleiding om breder te kijken naar de werkwijze van het team WOD.

Vanuit deze bredere scope concludeerde de commissie Brouwer dat niet alleen zaken verkeerd zijn gegaan in deze specifieke casus, maar dat de professionaliteit van de organisatie in brede zin ernstig te wensen overliet. Er ontbraken belangrijke waarborgen om het werken onder dekmantel – als zwaar strafvorderlijk opsporingsmiddel – op een verantwoorde wijze uit te voeren. Onder andere zag de commissie te weinig aandacht voor het welzijn van medewerkers, ontbrak het aan vastgelegde protocollen en professionele standaarden en werden medewerkers bij de uitstroom uit het team aan hun lot overgelaten. De commissie stelde vast dat nieuwe waarborgen moesten worden gerealiseerd voor het werken onder dekmantel en deed daartoe een aantal aanbevelingen. Naast de commissie Brouwer constateerde ook de Inspectie Justitie en Veiligheid in januari 2022 diverse problemen bij het team WOD, ook met betrekking tot de cultuur binnen het team.[2] Zij sprak onder andere van vriendjespolitiek en zelfs van een 'giftige cultuur'.

Naar aanleiding van het rapport van de commissie Brouwer, besloot de minister van Justitie en Veiligheid dat verschillende maatregelen en verdiepend onderzoek nodig zijn. Hiertoe werd begin 2022 de commissie Waarborgen Werken Onder Dekmantel (WWOD) ingesteld onder voorzitterschap van mevrouw mr. Winnie Sorgdrager.

Opdracht commissie Waarborgen Werken Onder Dekmantel

Opdracht bij aanvang van de commissie

Bij instelling kreeg de commissie WWOD de opdracht om onderzoek te doen en te adviseren over waarborgen voor het heimelijk werk, en om de voortgang van de uitvoering van de aanbevelingen van de commissie Brouwer te toetsen.[3] Om deze voortgang te kunnen toetsen, is de commissie van start gegaan met het in kaart brengen van de situatie op het moment van de suïcide (medio april 2021) en de stand van zaken op het moment van de start van het onderzoek van de commissie (maart 2022). Op basis daarvan kon zij vervolgens de ontwikkeling beschrijven.

---

1 Zie commissie Brouwer, *Uit het zicht*, bijlage bij *Kamerstukken II* 2021-2022, 29638, nr. 1050.

2 Zie Inspectie JenV, *Onderzoek naar de taaktuitvoering van de Landelijke Eenheid. Deelonderzoek 3: De Dienst Specialistische Operaties, afdeling Afgeschermde Operaties*, januari 2022.

3 Zie het Instellingsbesluit van de commissie Waarborgen Werken Onder Dekmantel van 29 januari 2022, *Stcrt* 2022, 7403.

De opdracht voor de commissie luidde op grond van artikel 2 lid 2 van het Instellingsbesluit als volgt:

De commissie heeft tot taak:

a. Onderzoeken op welke aspecten nadere versterking van waarborgen nodig is, met daarbij aanvullend aandacht voor de samenhang tussen organisatorische en ethische aspecten en het mentale welzijn van medewerkers.
b. Adviseren over de (verbetering van de) werkwijze en daarbij passende waarborgen in het heimelijke domein. Daarbij dient te worden gekeken naar de mogelijkheden voor een bredere en doorlopende toetsing, naar de meerwaarde van een bredere en doorlopende rol voor de Centrale Toetsingscommissie, en ten slotte naar een versteviging van de coördinerende, sturende rol van de WOD-officieren.
c. Toetsen op de voortgang van de uitvoering van de aanbevelingen van de commissie Brouwer door middel van visitaties. Daarbij dient te worden beoordeeld of de verbeteringen bij het team WOD doelmatig en doeltreffend worden uitgevoerd en of de waarborgen in sturing en leiderschap voldoende worden ingevuld.

Bij het bestuderen van de stand van zaken concludeerde de commissie WWOD in juli 2022 dat de politie nog niet de goede weg was ingeslagen om te komen tot een toekomstbestendig team WOD. Het was onduidelijk op basis waarvan keuzes rondom het inrichten van waarborgen werden gemaakt. Een doordacht plan op basis van een bredere visie op de doorontwikkeling van heimelijk werk ontbrak. Bovendien zag de commissie ook in deze periode nog steeds zorgelijke situaties rondom cultuur en gebrekkig leiderschap, waardoor politiemensen in (sociaal) onveilige situaties terechtkwamen en er zich integriteitskwesties voordeden. De commissie zag ook in andere onderdelen van de politie waar heimelijk wordt gewerkt, potentieel vergelijkbare risico's.

Dit leidde ertoe dat de commissie WWOD eind juli 2022 de Korpsleiding adviseerde om te stoppen met het huidige team WOD en een periode van 'herbezinning' in te lassen. Op deze manier zou gewerkt kunnen worden aan een plan voor een nieuw team WOD, vanuit een bredere visie op doorontwikkeling van het heimelijke domein.

Gelijktijdig met het advies van de commissie, besloot de Korpsleiding om het huidige team WOD af te bouwen. Uiteindelijk is in februari 2023 daadwerkelijk met de afbouw en reorganisatie van het team WOD gestart.

Aangepaste opdracht naar aanleiding van de ontwikkelingen rondom het team WOD

Deze ontwikkelingen hadden ook effect op de aard en duur van de opdracht van de commissie WWOD. Zij kon bijvoorbeeld niet langer de implementatie van de adviezen van de commissie Brouwer met betrekking tot de waarborgen monitoren op de manier zoals was voorzien. Vanuit de politie bleek echter wel behoefte aan langere externe advisering bij de ontwikkelingen. De minister van Justitie en Veiligheid heeft de commissie daarom gevraagd om langer aan te blijven en de aard van de opdracht te veranderen. De commissie is gevraagd om een klankbordfunctie te vervullen gedurende het proces van afbouw, herbezinning en opbouw, naast de advisering over het stelsel van waarborgen voor het heimelijk werk. Ook is de commissie gevraagd om een visitatieplan op te stellen voor visitatie van het nieuwe team

WOD vanaf de start.[4] Het vervullen van een klankbordfunctie kwam echter onvoldoende van de grond, mede doordat het proces voor de commissie moeilijk toegankelijk was. De commissie heeft daarom besloten haar eindrapport op te stellen.

De commissie acht onafhankelijke, externe monitoring van het proces van afbouw, herbezinning en opbouw, dringend noodzakelijk, ook nadat de commissie haar eindrapport heeft gepubliceerd. Ze heeft daarom in dit rapport een voorstel opgenomen om de ontwikkelingen in het vervolg te monitoren.

Met dit rapport is de opdracht van de commissie vervuld en zijn de taken van de commissie beëindigd.

Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit verschillende onderdelen:

Deel A: beschrijving van het heimelijk werk
Na deze inleiding en de onderzoeksverantwoording in hoofdstuk 2, start het rapport met deel A. Dit deel bevat een beschrijving van wat heimelijk werk, uitgevoerd door de politie, inhoudt. Hierin beschrijft de commissie in hoofdstuk 3 de verschillende vormen van heimelijk werk die binnen de scope van het onderzoek vallen en hoe dit heimelijk werk georganiseerd is bij de Nationale Politie en het Openbaar Ministerie. Hoofdstuk 4 beschrijft vervolgens de juridische grondslagen voor dit type heimelijk werk.

Deel B: Bevindingen
Vervolgens beschrijft de commissie in deel B de bevindingen van haar onderzoek. Hoofdstuk 5 beschrijft allereerst de stand van zaken van het heimelijke domein in april 2021. Deze stand van zaken bracht de commissie in kaart aan de start van haar initiële opdracht begin 2022 ten behoeve van het monitoren van de uitvoering van de adviezen van de commissie Brouwer. Deze beschrijving vormt enerzijds de basis voor het advies over de waarborgen, en dient anderzijds als uitgangspunt (ofwel nulmeting) voor visitatie in het vervolg. Daarbij moet bedacht worden dat deze nulmeting de situatie van april 2021 beschrijft en dat nadien ontwikkelingen hebben plaatsgevonden. Hoofdstuk 6 presenteert vervolgens de adviezen van de commissie van juli 2022 tot afbouw, herbezinning en heropbouw van het team WOD, inclusief een korte beschrijving van de bevindingen van de commissie over de periode na april 2021 die leidden tot deze adviezen. Hoofdstuk 7 beschrijft de ontwikkelingen vanuit politie en OM in de periode april 2021 tot nu en de observaties van de commissie daarbij.

Deel C: Waarborgen voor het heimelijk werk
Deel C vormt de kern van de opdracht van de commissie WWOD en daarmee het hart van het rapport: het advies van de commissie over waarborgen voor het heimelijk werk. Hierin beschrijft de commissie haar visie op (personele) waarborgen die nodig zijn voor het gehele traject dat een medewerker doormaakt in het heimelijke domein (voorafgaand, tijdens en na

4 Zie Verzamelbrief politie van 19 oktober 2022, *Kamerstukken II* 2022-2023, 29628, nr. 1127 (Brief van de minister van Justitie en Veiligheid).

het werken in dat domein) en de organisatorische context die nodig is om deze waarborgen effectief te laten functioneren.

Deel D: Monitoring en visitatie

De minister van Justitie en Veiligheid heeft de commissie gevraagd om een visitatieplan op te stellen voor visitatie vanaf de start van de nog op te bouwen organisatie. De commissie adviseert om niet pas te visiteren bij de start van de nieuwe organisatie maar om óók het proces van afbouw, herbezinning en opbouw, dat daaraan voorafgaat, intensief te monitoren. Ze adviseert om daar direct na afronding van de opdracht van de commissie WWOD mee aan te vangen. De commissie acht monitoring als extern mechanisme noodzakelijk om de voortgang onafhankelijk te blijven volgen en beoordelen, zodat indien nodig tijdig bijgestuurd kan worden. Dit lijkt een effectiever middel dan de oorspronkelijk voorziene klankbordfunctie. Hoofdstuk 9 presenteert een opzet voor een monitoringsplan. Hoofdstuk 10 bevat het visitatieplan voor na de monitoringsperiode (vanaf de start van de nieuwe organisatie), waarmee de commissie invulling geeft aan dat gedeelte van haar opdracht.

Deel E: Afsluitende beschouwingen

Het rapport eindigt met enkele afsluitende beschouwingen van de commissie WWOD. De commissie heeft vanuit haar onafhankelijke rol en positie een unieke kans gehad om vanuit een breder perspectief naar het heimelijke domein te kijken. In dit afrondend hoofdstuk beschrijft de commissie haar observaties, aandachtspunten en adviezen vanuit deze brede blik.

Samenstelling commissie

De commissie WWOD bestond uit:

- Mevrouw mr. Winnie Sorgdrager, voorzitter
- De heer prof. dr. Emile Kolthoff, commissielid
- De heer mr. Frits van Straelen, commissielid

De commissie werd ondersteund door:

- Mevrouw drs. Nicoline de Groot, projectdirecteur
- Mevrouw Maxime Dekkers MSc, onderzoeker
- De heer mr. Jeroen Mensink, onderzoeker
- Mevrouw Bianca Breumelhof, secretariaat

Woord van dank

De commissie is onder de indruk van de grote passie en gedrevenheid waarmee infiltranten en heimelijke inwinners het heimelijk werk uitvoeren en de wijze waarop hun begeleiders, officieren van justitie, en alle andere betrokkenen binnen het heimelijke domein zich inzetten voor hun werk. Dit type werk vraagt veel van opsporingsambtenaren: om zich voor te doen als iemand anders, te werken in een crimineel circuit, om zich te begeven in gevaarlijke of confronterende (online) omgevingen en om continu alert en creatief te zijn. Dit kan veel impact hebben op medewerkers en hun omgeving, ook als het werk reeds achter de rug is.

Deze aard van het werk betekent volgens de commissie ook een plicht en verantwoordelijkheid om waarborgen te realiseren en te bewaken waardoor medewerkers dit werk zo effectief en veilig mogelijk kunnen uitvoeren. De commissie WWOD hoopt dat dit onderzoek bijdraagt aan het realiseren hiervan. Ze dankt politie, OM en andere betrokkenen voor hun bijdrage aan het onderzoek.

2 Onderzoeksverantwoording

In dit hoofdstuk legt de commissie verantwoording af over het door haar verrichte onderzoek. Daarbij komen achtereenvolgens aan bod de afbakening en reikwijdte van het onderzoek, de gebruikte onderzoeksmethoden en de omgang met vertrouwelijke informatie.

2.1 Afbakening en reikwijdte

In de oorspronkelijke opdrachtformulering stond onder onderdeel b opgenomen:

> "De commissie heeft tot taak: [...] adviseren over de (verbetering van de) werkwijze en daarbij passende waarborgen in het heimelijke domein. [...]"[5]

Het 'heimelijke domein' is echter geen vastomlijnd begrip en wordt in verschillende werkvelden op een andere wijze ingevuld. Het is daarom van belang om een afbakening van het onderzoek vast te stellen. In deze paragraaf geeft de commissie een korte beschrijving van de scope van het onderzoek. De hoofdstukken 3 en 4 bevatten een uitgebreidere beschrijving van het heimelijk werk en de juridische grondslagen.

De commissie richt zich in het onderzoek op de heimelijke opsporings- of inwinningsmethoden die door de politie worden uitgevoerd. Dit betreft alle vormen van het inwinnen van informatie en bewijsvergaring in het kader van opsporing, waarbij een politieambtenaar zich niet als zodanig kenbaar maakt, en waarbij er gestuurd wordt op interactie met het subject en/of diens omgeving, zowel fysiek als online.

In eerste instantie richtte de commissie zich voornamelijk op het heimelijk werk uitgevoerd en begeleid door het team WOD. Gedurende haar onderzoek concludeerde de commissie WWOD dat er belangrijke samenhang is tussen de verschillende opsporings- en inwinningsmethoden in het heimelijke domein. Bovendien concludeerde zij dat voor alle typen van heimelijk werk een bepaalde vorm van waarborgen nodig is. Dat betekent dat een focus op enkel het team WOD te beperkt is.

De commissie hanteert daarom een bredere focus en richt zich op alle organisatieonderdelen die heimelijke opsporings- en inwinningsmethoden uitvoeren, zowel landelijk als regionaal. Dat betreft allereerst de wettelijke opsporingsbevoegdheden van infiltratie, pseudo-koop en pseudo-dienstverlening en stelselmatige inwinning van informatie, die door verschillende organisatieonderdelen landelijk en regionaal worden uitgevoerd.

Daarnaast heeft de commissie ook gekeken naar heimelijke onderzoeksmethoden die worden uitgevoerd in het kader van de algemene taakstelling van de politie (artikel 3 Politiewet). De commissie keek in dit onderzoek naar de onderzoeksmethode van langdurige inzetten van opsporingsambtenaren, waarbij zij niet als zodanig kenbaar zijn, op bepaalde 'hotspots'. Het gaat dan niet (direct) om het verkrijgen van bewijs, maar om het opbouwen, of onderhouden, van een informatiepositie ten aanzien van een bepaalde groep personen of een bepaald

5 Zie het Instellingsbesluit van de commissie Waarborgen Werken Onder Dekmantel van 29 januari 2022, *Stcrt* 2022, 7403.

(criminaliteits)fenomeen. In deze fase van onderzoek bestaat er (nog) geen verdenking van een strafbaar feit.

De commissie deed onderzoek naar de vormen van heimelijk werk die fysiek worden uitgevoerd (zoals het werk van het team WOD) en naar het werk van virtueel agenten, die online worden ingezet in het kader van opsporing en openbare orde.

De commissie heeft zich beperkt tot de heimelijke inwinning en opsporing uitgevoerd door de Nationale Politie. Er is, gezien de (aard van de) opdrachtformulering, geen onderzoek gedaan naar de werkzaamheden van bijzondere opsporingsdiensten (BOD's) in het heimelijke domein. Sommige BOD's verrichten echter wel heimelijk werk.

Tot slot benoemt de commissie hier nog expliciet dat zij zich niet heeft gericht op het werk van het Team Criminele Inlichtingen (TCI) en het Team Openbare Orde Inlichtingen (TOOI). Deze teams houden zich bezig met het verzamelen, verifiëren en verwerken van inlichtingen (voor het TOOI specifiek met het oog op ernstige verstoringen van de openbare orde), hoofdzakelijk via het 'runnen' van informanten. De organisatie en uitvoering van dit type werk is substantieel anders. Hierbij maakt de politieagent (de runner) zich namelijk wél kenbaar richting de burger (informant). Dat vraagt volgens de commissie om een ander soort waarborgen.

De commissie is haar onderzoek gestart in januari 2022 en heeft de laatste inhoudelijke gesprekken met respondenten gevoerd in augustus 2023.

2.2 Methoden en werkwijze

De commissie heeft haar onderzoek verricht door gebruik te maken van verschillende onderzoeksmethoden. Allereerst heeft de commissie uitgebreide literatuur- en documentstudie verricht. Hiervoor zijn onder andere de reeds gepubliceerde onderzoeksrapporten van andere commissies en de Inspectie Justitie en Veiligheid bestudeerd. Daarnaast hebben politie en openbaar ministerie interne documenten beschikbaar gesteld, waarvan een deel als vertrouwelijk is aangemerkt. Ook is (internationale) wetenschappelijke literatuur bestudeerd, voor zover deze beschikbaar is gezien het heimelijke karakter van het werk.

De commissie heeft vanaf het begin een groot aantal interviews afgenomen met onder andere politiemedewerkers, vertegenwoordigers van het openbaar ministerie, en enkele wetenschappers. Een deels geanonimiseerde lijst met geïnterviewde personen is als bijlage aan dit rapport toegevoegd. Ter begeleiding van deze gesprekken heeft de commissie gebruik gemaakt van een topiclijst, welke – afhankelijk van de respondent – werd aangepast en die gedurende de loop van het onderzoek werd aangevuld.

De commissie heeft ook gesprekken gevoerd in het buitenland om best practices te inventariseren en lessen te leren vanuit een internationaal vergelijkend perspectief. Zij heeft daartoe gesprekken gevoerd in Canada, Zweden en België. In Zweden was het undercoverteam enkele jaren terug afgebouwd en vervolgens in een periode van enkele jaren opnieuw ingericht en opgebouwd.

In Canada is gesproken met vertegenwoordigers van de Royal Canadian Mounted Police (RCMP). Tijdens het bezoek is ook met vertegenwoordigers van het Canadese openbaar ministerie gesproken. In Nederland is gesproken met vertegenwoordigers van de Zweedse politie en in België heeft de commissie gesproken met vertegenwoordigers van de Belgische politie en het Belgische openbaar ministerie. Deze gesprekken zijn voorbereid aan de hand van door de commissie opgestelde inleidingen in het juridisch kader waarbinnen de buitenlandse politiediensten functioneren. De door de commissie gevoerde gesprekken met buitenlandse politiediensten hadden, op verzoek van deze diensten, een vertrouwelijk karakter. De commissie heeft de gesprekken als zeer informatief ervaren en is de vertegenwoordigers van de buitenlandse diensten erkentelijk voor hun open houding en grote bereidwilligheid om met de commissie in gesprek te gaan.

2.3 Rubricering en vertrouwelijkheid

Een deel van de werkwijzen en gebruikte inwinnings- en opsporingsmethoden binnen het heimelijke domein zijn bij het publiek bekend. Bijvoorbeeld door publicatie van methoden in studies en rapporten, krantenberichten, documentaires en rechterlijke uitspraken. Een groot aantal werkwijzen, waarvan de commissie kennis heeft genomen, is echter niet of nauwelijks bij het bredere publiek bekend. De effectiviteit van deze methoden is grotendeels afhankelijk van de onbekendheid ervan. De commissie kiest er daarom voor om bepaalde methoden in algemenere bewoordingen te beschrijven en gebruikt niet de binnen de politie gangbare benamingen voor deze typen van inzetten.

Ook heeft de commissie ervoor gewaakt operationele informatie via deze rapportage te publiceren. Informatie over aantallen medewerkers, aantallen inzetten en gedetailleerde informatie over de organisatie-inrichting van de politie is om die reden op onderdelen in het rapport (zeer) beperkt weergegeven.

2.4 Medewerking

De commissie heeft met een groot aantal respondenten gesproken. Vanwege de aard van het heimelijk werk is de commissie in grote mate afhankelijk geweest van de medewerkers van opsporingsdiensten om ‘vreemden’ wegwijs te maken binnen het heimelijke domein. De commissie heeft de gesprekken met medewerkers van de politie als zeer open en informatief beschouwd. Ook oud-medewerkers, van wie hun relatie met de politieorganisatie in sommige gevallen als beschadigd kan worden omschreven, hebben in grote openheid met leden van de commissie gesproken. De commissie is hen daarvoor zeer erkentelijk.

De commissie heeft gesproken met vrijwel alle infiltranten en begeleiders van het team WOD. De politie heeft de afscherming van deze gesprekken op zich genomen.

Daarnaast zijn (interne) documenten met de commissie gedeeld. De commissie merkt op dat deze inzage bemoeilijkt werd als bepaalde interne (beleids)documenten nog niet intern volledig waren vastgesteld. In sommige gevallen werden deze documenten binnen de organisaties al wel reeds gebruikt om verdere stappen te zetten. Dit heeft het vervullen van een goede klankbordrol bemoeilijkt.

Ook met vertegenwoordigers van het openbaar ministerie zijn gesprekken gevoerd, waaronder met zaaksofficieren, rechercheofficieren en leden van het college van procureurs-generaal. De commissie heeft inzage gekregen in vertrouwelijke CTC-stukken en andere interne beleidsstukken. Voor deze medewerking dankt de commissie het openbaar ministerie. De commissie merkt op dat het OM terughoudend heeft gereageerd op de instelling en taak van de commissie, terwijl voor een goede ontwikkeling juist samenwerking tussen politie en OM noodzakelijk is. De nodige openheid ontbrak.

DEEL A

Beschrijving heimelijk werk

3 Wat is heimelijk werk?

3.1 Inleiding

Voordat de commissie haar bevindingen uiteenzet, beschrijven de komende twee hoofdstukken wat heimelijk werk is en vanuit welke scope de commissie hier onderzoek naar heeft gedaan.

De commissie WWOD richtte zich – in lijn met de aanleiding voor het instellen van de commissie – bij de start van haar onderzoek voornamelijk op het infiltratiewerk van het team Werken Onder Dekmantel (WOD). Gedurende het onderzoek heeft zij deze focus verbreed naar het gehele domein van heimelijk werk uitgevoerd door de politie. De commissie concludeerde dat dit noodzakelijk is, aangezien er grote samenhang bestaat (of dient te bestaan) tussen diverse heimelijke opsporingsmethoden en omdat voor al deze methoden een vorm van waarborgen nodig is.

Onderstaande paragrafen beschrijven allereerst wat heimelijk werk is (paragraaf 3.2) en hoe het georganiseerd is binnen de politie en het OM (paragraaf 3.3). Hoofdstuk 4 beschrijft vervolgens het juridisch kader voor het heimelijk werk.

3.2 Wat is heimelijk werk?

De commissie hanteert in het licht van haar opdracht de volgende definitie van heimelijk werk. Heimelijk werk betreft alle vormen van het inwinnen van informatie en bewijsvergaring in het kader van opsporing, waarbij een politieambtenaar zich niet als zodanig kenbaar maakt, en waarbij er gestuurd wordt op interactie met het subject en/of diens omgeving. Dit kan zowel fysiek als online plaatsvinden.

Heimelijk werk kent verschillende werkvormen en verschillende juridische grondslagen. Hoofdstuk 4 beschrijft dit verder. De volgende paragrafen geven een korte beschrijving van de verschillende soorten heimelijk werk die binnen de scope van dit onderzoek vallen.

Infiltratie

Infiltratie is, wettelijk gezien, de zwaarste vorm van heimelijk opsporingswerk. Hierbij wordt in het belang van een opsporingsonderzoek deelgenomen of medewerking verleend aan een persoon of een groep personen waarvan wordt vermoed dat diegene een misdrijf heeft gepleegd (of van plan is dat te doen). Infiltratie is de zwaarste vorm, omdat hier politiemensen (na uitdrukkelijke goedkeuring van de officier van justitie) zelf ook bepaalde soorten strafbare feiten mogen plegen. Infiltratie wordt uitgevoerd door (daarvoor opgeleide) infiltranten en begeleid door specifieke begeleiders vanuit de politie.

Pseudo-koop of pseudo-dienstverlening

Een andere vorm van heimelijk werk is het doen van een pseudo-koop of het uitvoeren van pseudo-dienstverlening. Dit betekent dat een politieagent goederen of diensten afneemt en afspraken maakt met een verdachte, of zelf diensten aanbiedt aan een verdachte. Doel kan zijn om direct bij de aankoop in te grijpen, of om een opgebouwde cover van een agent in stand te

houden (een vertrouwenskoop). Er zijn lichtere vormen van pseudo-koop of -dienstverlening (denk aan het kopen van een gestolen telefoon) en zwaardere vormen van pseudo-koop (zoals het kopen van wapens, voertuigen of grote hoeveelheden drugs).

Stelselmatige inwinning van informatie

Een andere vorm van heimelijk werk is het stelselmatig inwinnen van informatie (ook wel s.i.). Hiermee kan een politieagent zich (heimelijk) in de directe omgeving van een verdachte begeven en informatie inwinnen over deze verdachte. De agent kan ook onderdeel worden van de (sociale) omgeving van de verdachte. Het verschil met infiltratie of pseudo-koop, is dat de politieagent geen strafbare feiten mag plegen.

De praktijk laat zien dat er verschillende typen s.i.-operaties zijn. Dit kunnen vrij lichte methoden zijn om in contact te komen met een subject, maar er zijn ook bekende zwaardere voorbeelden van s.i.-methoden. De bekendste zijn de 'insluiting' en de 'Mr. Big-operatie'. Bij een insluiting wordt een agent bij een verdachte ingesloten gedurende diens voorarrest, waarbij voor de verdachte niet bekend is dat hij met een agent van doen heeft. De Mr. Big-operatie betreft een uit Canada afkomstig type inzet van undercoveragenten die het target benaderen met een fictieve (semi-)criminele organisatie, waar deze lid van zou kunnen worden. De verdachte kan lucratieve klusjes voor de criminele organisatie gaan verrichten maar dan moet hij eerst open kaart spelen over zijn (al dan niet) criminele verleden tegenover de grote baas van de criminele organisatie. Zo wordt, met name in cold case-zaken, gepoogd een bekentenis bij de verdachte los te weken.

Er bestaat discussie over de inzet en vormgeving van beide methoden vanwege juridische en/of morele bezwaren, met name vanwege de mate van misleiding, uitgeoefende druk en de verklaringsvrijheid van een verdachte. Zeker wanneer niet voldoende waarborgen en checks and balances worden toegepast, ontstaat dit risico. Zo oordeelde de Hoge Raad in 2019 dat twee (oudere) moordzaken waarin de methode is gebruikt, opnieuw behandeld moesten worden. In het arrest over de 'Posbankzaak' overwoog de Hoge Raad dat met de inzet van de Mr. Big-methode de verklaringsvrijheid van de verdachte in het gedrang kan komen.[6] En met betrekking tot de 'Kaatsheuvelzaak' kwam de Hoge Raad – onder andere – tot eenzelfde oordeel.[7] De zaken moesten opnieuw worden behandeld. In de Posbankzaak gebruikte het Haagse gerechtshof de verklaringen uit het undercovertraject om die reden niet voor het bewijs.[8] Het hof kwam wel tot een veroordeling maar op basis van andere bewijsmiddelen. In de Kaatsheuvelzaak overwoog het hof Den Haag dat de verbalisanten niet nauwkeurig genoeg in hun verslaglegging hadden vastgelegd welke inhoudelijke communicatie met de verdachte had plaatsgevonden.[9] Om die reden kon het hof niet beoordelen in hoeverre de verklaringsvrijheid in het gedrang was gekomen en dat leidde tot een onherstelbaar vormverzuim in de zin van artikel 359a Sv. De verklaringen uit het WOD-traject werden om die reden uitgesloten van het bewijs. De verdachte is vervolgens vrijgesproken.

6 Hoge Raad 17 december 2019, *NJ* 2020/217 m.nt. T. Kooijmans.

7 Hoge Raad 17 december 2019, *NJ* 2020/216 m.nt. T. Kooijmans.

8 Gerechtshof Den Haag 26 februari 2021, ECLI:NL:GHDHA:2021:293.

9 Gerechtshof Den Haag 16 februari 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:205.

Andere vormen van heimelijk werk op basis van artikel 3 Politiewet

Daarnaast voert de politie nog andere vormen van heimelijk werk uit, die in principe niet onder bevel van een officier van justitie plaatsvinden (zoals de verschillende vormen hierboven beschreven), maar worden uitgevoerd op grond van de algemene taakstelling van de politie (artikel 3 Politiewet). Dan gaat het bijvoorbeeld om het heimelijk inwinnen van inlichtingen of informatie, zonder dat dit specifiek gericht is op één verdachte. Een dergelijke inzet is voornamelijk gericht op het verkrijgen of onderhouden van een informatiepositie ten aanzien van een bepaalde groep personen of een bepaald criminaliteitsfenomeen, om daar later (eventueel) gebruik van te kunnen maken in het kader van opsporing. Zodra er een persoon in beeld komt tegen wie een gegronde verdenking bestaat, moet er in de regel worden overgeschakeld op een wettelijke opsporingsbevoegdheid.

Online of fysiek heimelijk werk

De verschillende vormen van heimelijk werk kunnen door de politie zowel fysiek als online worden uitgevoerd. Online heimelijk werk wordt uitgevoerd door 'virtueel agenten' (ook wel VA's). Dit zijn politiemensen die online op (pro- of re-)actieve wijze heimelijk informatie vergaren, en daarbij contact (kunnen) hebben met subjecten. Dat kunnen zij doen op basis van verschillende juridische bevoegdheden (van artikel 3 Politiewet tot een infiltratiebevel). VA's begeven zich vaak in besloten groepen en digitale platforms. Daarbij kan gedacht worden aan onderzoek binnen extreemlinkse en extreemrechtse groeperingen en onderzoek naar wapen- en drugshandel via online omgevingen. Hierin worden zij in beginsel begeleid door een speciale begeleider. Deze functie kan fulltime worden uitgevoerd of parttime – waarbij agenten worden ingezet voor korte trajecten (zoals de voorbereiding van een pseudo-koop). Online heimelijk werk wordt pas meer recent uitgevoerd door de politie.

3.3 Hoe is heimelijk werk georganiseerd?

Als achtergrond bij de bevindingen van de commissie is het relevant om enig inzicht te hebben in de organisatie van het heimelijk werk, zowel binnen de Nationale Politie als binnen het Openbaar Ministerie. Deze paragraaf dient hiertoe.

Hieronder volgt een beschrijving van de huidige situatie. In deel B van dit rapport presenteert de commissie haar bevindingen en beschouwingen op deze situatie. Vanwege de vertrouwelijkheid van de materie, beschrijft de commissie de organisatie op hoofdlijnen.

De commissie merkt op dat de organisatie en governance van het heimelijk werk tijdens de onderzoeksperiode is veranderd en op het moment van schrijven verder ontwikkeld wordt. Denk aan de afbouw en opbouw van het team WOD en de splitsing van de Landelijke Eenheid (zie hierna). Onderstaand is een beschrijving van de meest recente stand van zaken, van juni 2023.

3.3.1 Organisatie heimelijk werk binnen de Nationale Politie

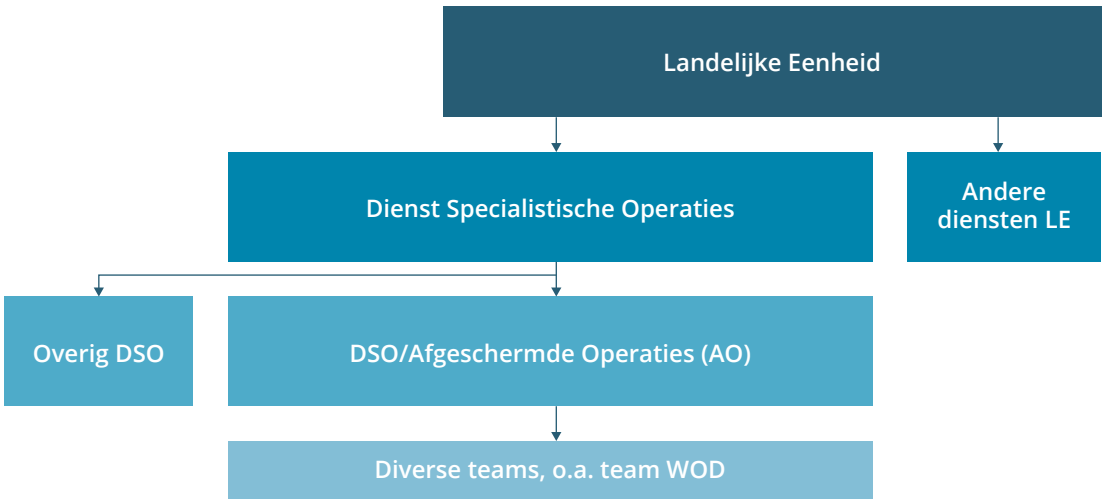
De Nationale Politie bestaat uit tien Regionale Eenheden (RE) en één Landelijke Eenheid (LE). Elke eenheid wordt aangestuurd door een Eenheidsleiding, die vervolgens valt onder de leiding van de Korpsleiding. Heimelijk werk wordt binnen de politieorganisatie zowel op landelijk als op regionaal niveau uitgevoerd, en op verschillende terreinen.

Organisatie van het heimelijk werk op landelijk niveau

Landelijk politiewerk wordt uitgevoerd binnen de Landelijke Eenheid. Het idee is dat de Landelijke Eenheid zelfstandige en specialistische taken uitvoert, zowel voor eigen onderzoeken (zoals de onderzoeken van de Dienst Landelijke Recherche) als ter ondersteuning van alle eenheden. Dit geldt in principe ook voor het heimelijk werk. Zo zijn er landelijke teams die zich zelfstandig bezig houden met diverse vormen van heimelijk werk, zoals (burger)infiltratie, pseudo-koop en -dienstverlening, de inzet van virtueel agenten en stelselmatige informatie-inwinning. Sommige opsporingsmethoden zijn zo specialistisch van aard dat deze uitsluitend door speciaal daartoe opgeleide medewerkers van de Landelijke Eenheid worden verricht, zoals het uitvoeren van infiltratietrajecten. Ook de afscherming van heimelijk werk (*backstopping*) wordt landelijk geregeld, zowel voor het landelijke als het regionale heimelijke werk.[10]

Ten behoeve van landelijke onderzoeken die worden uitgevoerd door de Dienst Landelijke Recherche (DLR) van de Landelijke Eenheid, kent de DLR een eigen afdeling specialistische operaties. Deze afdeling ziet men in de organisatiestructuur ook terug bij de regionale politie-eenheden en moet niet verward worden met de hieronder te bespreken Dienst Specialistische Operaties.

Een belangrijk deel van het landelijke heimelijk werk, vindt plaats binnen de afdeling Afgeschermde Operaties van de Dienst Specialistische Operaties (DSO). Onder deze afdeling vallen diverse teams, zoals het team Werken Onder Dekmantel. De aansturing van AO gebeurt door een sectorhoofd en een plaatsvervangend sectorhoofd, met daaronder diverse teamchefs. De diverse teams worden aangestuurd door teamleiders.



Een belangrijke noot hierbij is dat de minister inmiddels heeft besloten tot splitsing van de Landelijke Eenheid in twee nieuwe, gelijkwaardige landelijke eenheden. Dit besluit is in juli

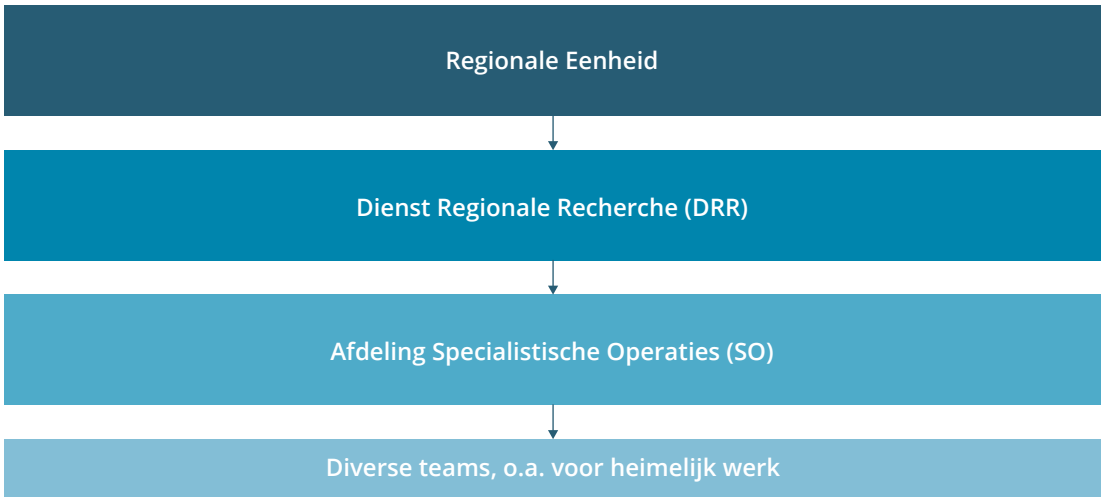
10 Met afscherming wordt bedoeld het afschermen van de werkelijke identiteit van de politiemedewerker voor de buitenwereld.

2022 genomen, mede op basis van het advies van de Commissie Schneiders.[11] Deze eenheden krijgen beide een duidelijke eigen identiteit: één eenheid voor landelijke operaties en expertise en één eenheid voor landelijke opsporing. Doel is om een duidelijke focus te creëren en de bestuurbaarheid, wendbaarheid en ruimte voor de menselijke maat te vergroten. De landelijke organisatie van heimelijk werk, inclusief het team WOD, zullen onder de Eenheid Landelijke Opsporing en Interventies vallen.

Organisatie van het heimelijk werk op regionaal niveau

Ook de Regionale Eenheden kennen onderdelen die zich bezighouden met heimelijk werk. Dit kent verschillende vormen: observatie, (stelselmatige) informatie-inwinning (s.i.), virtueel agenten en pseudo-koop en -dienstverlening. Heimelijk werk is in de regio's in principe ondergebracht in teams binnen de Afdelingen Specialistische Operaties (SO), die vallen onder de Dienst Regionale Recherche.

Deze teams zijn in de verschillende regio's organisch en individueel gegroeid. Dat betekent ook dat de wijze waarop het heimelijk werk uitvoering krijgt en de waarborgen die daartoe zijn ingericht, deels verschillend vorm hebben gekregen.



Coördinatie en toezicht op heimelijk werk binnen de politie

De coördinatie en toezicht op het heimelijk werk binnen de politie hebben zich tijdens de onderzoeksperiode doorontwikkeld. De commissie Brouwer constateerde eerder al dat de begeleiding, sturing en het toezicht rondom heimelijke operaties niet voldoende was. De politie heeft inmiddels diverse maatregelen getroffen, zoals het instellen van het Regiepunt Heimelijke Operaties en het vaststellen van een governance voor besluitvorming en toezicht op heimelijke operaties (in december 2022). De governance beschrijft de uitgangspunten

11 Brief van de Minister van Justitie en Veiligheid, *Kamerstukken II* 2021-2022, 29628, nr. 1101. Het rapport van de Commissie Schneiders ('Ruimte voor slagvaardig politiewerk. Eindadvies van de Adviescommissie voor de Landelijke Eenheid') is als bijlage bij de brief opgenomen.

voor sturing in het heimelijk domein, waarbij onder andere geldt dat hoe zwaarder het type operatie is, des te zwaarder ook sturing en toezicht vorm moeten krijgen.

Onderstaande paragrafen beschrijven hoe coördinatie en toezicht rondom heimelijk werk er binnen de politie uitziet.

Landelijke coördinatie van regionale inzet

Het heimelijk werk in de regionale eenheden wordt deels landelijk gecoördineerd en/of ondersteund. Meer ingrijpende heimelijke trajecten in de regio's (bijvoorbeeld altijd bij een s.i.-bevel) staan onder regie en feitelijke begeleiding van het team WOD (van de afdeling Afgeschermde Operaties van de LE).

Deze vorm van werken bestaat al langere tijd en wordt nu verder ontwikkeld. Sinds het opstellen van een nieuwe 'Process flow' voor het regionale heimelijk werk, wordt ook gepoogd meer eenheid in en overzicht over het werk in de regio's te creëren. Het idee is dat alle teamchefs van de Afdeling SO goed zicht moeten hebben op alle heimelijke operaties in de eenheden en eventueel in kunnen grijpen als dat nodig is. Zij zijn verantwoordelijk voor het informeren van de dienstleiding DRR/DLR over de lopende acties.

Daarnaast wordt op dit moment gewerkt aan verdere ontwikkeling van de organisatie en governance van virtueel agenten. Deze werken zowel landelijk als in de regio's. De inrichting op de diverse plekken verschilt op dit moment. De verdere ontwikkeling betreft onder andere de verhouding tussen landelijke en regionale VA's, samenwerking tussen fysieke en digitale infiltratie en de verhouding met Open Source Intelligence (ofwel onderzoek naar openbare informatie op het internet).

Regiepunt Heimelijke Operaties

Naar aanleiding van de aanbevelingen van de commissie Brouwer is het Regiepunt Heimelijke Operaties (RHO) opgericht. Het Regiepunt coördineert, adviseert en houdt overzicht en toezicht op alle operaties binnen het gehele heimelijke domein (op het gebied van opsporing), zowel landelijk als regionaal. De regionale eenheden zijn verplicht hun voornemens tot inzetten voorafgaand te melden bij het Regiepunt. Ook werkt het Regiepunt aan professionele standaarden voor het heimelijk werk. Beheersmatig is het Regiepunt ondergebracht binnen de LE, in haar inhoudelijke advisering en in haar werking is het Regiepunt onafhankelijk.

Het Regiepunt geeft een zwaarwegend advies over voorgenomen heimelijke operaties aan de verantwoordelijke in de lijn. Indien deze wil afwijken van het advies, dient dit altijd te worden voorzien van een inhoudelijke onderbouwing en via escalatie in de lijn (richting eenheidsleiding en/of korpsleiding) aan de orde gesteld te worden. Het Regiepunt adviseert niet over eenvoudigere vormen van heimelijk werk, zoals eenvoudige pseudo-kopen.

Ethische toetsingscommissie

Naar aanleiding van de adviezen van de commissie Brouwer is een ethische commissie ingesteld die vanuit de werkgeversverantwoordelijkheid van de politie adviseert over de ethische aspecten van operaties in het gehele heimelijke domein. Deze commissie heeft ook de taak om een ethisch kader voor deze toetsing te ontwikkelen. Het uitgangspunt is dat deze commissie tijdelijk is.

Stuurtafel HUMINT

In de zomer van 2021 is binnen AO van de LE de stuurtafel HUMINT (human intelligence) ingesteld. Deze bestaat uit vertegenwoordigers van AO, de WOD-officieren en de regisseur heimelijk werken. De stuurtafel richt zich specifiek op operaties van de afdeling AO waarin wordt gewerkt met menselijke bronnen en weegt de aanvang en doorgang van dergelijke operaties.

Meldpunt heimelijke inwinning

In mei 2022 is vanuit de behoefte aan een vertrouwenspersoon specifiek voor het heimelijk werk, het onafhankelijke meldpunt heimelijke inwinning ingesteld. Hier kunnen medewerkers terecht met eventuele zorgen, buiten de arbeidsrelatie om.

3.3.2 *Organisatie heimelijk werk binnen het OM*

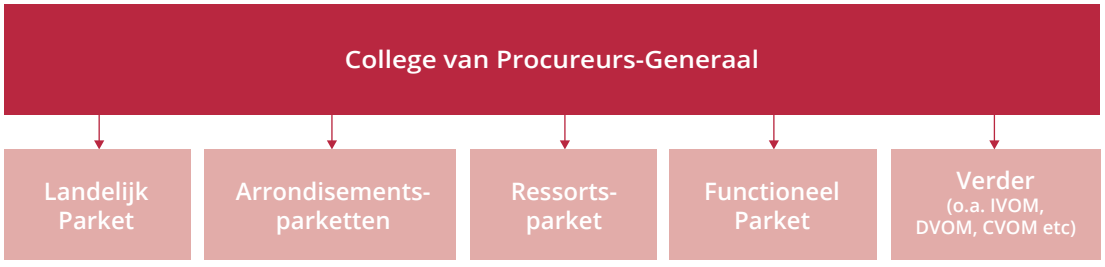
Organisatie van het heimelijk werk binnen diverse onderdelen van het OM

Het Openbaar Ministerie (OM) is een landelijke organisatie met diverse onderdelen. De landelijke leiding van het OM is in handen van het College van procureurs-generaal, dat wordt ondersteund door het Parket-Generaal. Het land is verdeeld in tien arrondissementsparketten, geleid door hoofdofficieren van justitie, die qua geografische indeling gelijk zijn aan de Regionale Eenheden van de politie.

Naast de regionale arrondissementen, zijn er drie landelijke (centrale) parketten. Relevant met betrekking tot het heimelijk werk zijn het Landelijk Parket (gericht op de bestrijding van (internationaal) georganiseerde misdaad) en het Functioneel Parket (gericht op criminaliteit op het gebied van milieu, economie en fraude).[12]

Ook de Rijksrecherche kan relevant zijn met betrekking tot heimelijk werk. Deze doet onderzoek naar strafbaar gedrag binnen de overheid. De Rijksrecherche is een landelijke opsporingsdienst die valt onder het beheer van het College van procureurs-generaal. De Rijksrecherche voert feitelijk politiewerk uit.

Afhankelijk van het type heimelijk werk, zijn verschillende onderdelen van het OM betrokken. Dat is in de regel ook het geval in het kader van inzetten gestoeld op de politietaak van artikel 3 PW, zoals bijvoorbeeld in het geval van niet-stelselmatige observatie.



12 Het Parket Centrale Verwerking OM (Parket CVOM) is het derde landelijk parket, maar is niet relevant vanuit het perspectief van heimelijk werk.

Procedure binnen OM bij inzet van heimelijk opsporingsmiddel

Inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden

Binnen het OM zijn werkafspraken gemaakt over het inzetten van bijzondere opsporingsbevoegdheden en andere opsporingsmethoden. Deze zijn vastgelegd in de zogenaamde Bijzondere Opsporingsbevoegdheden-matrix (ook wel: BOB-matrix).

Het begin van een inzet ligt altijd bij de zaaksofficier van justitie die de leiding over een opsporingsonderzoek heeft. Dit kan een zaaksofficier van een arrondissement of het Landelijk of Functioneel parket zijn. Afhankelijk van de zwaarte van het in te zetten heimelijk opsporingsmiddel moet de zaaksofficier hiervoor toestemming verkrijgen van de rechercheofficier, de hoofdofficier of het College van procureurs-generaal. Alle arrondissementen en het Landelijk en Functioneel Parket hebben minstens één rechercheofficier. Deze is verantwoordelijk voor (het toezicht op) de organisatie en de kwaliteit van de recherche en de opsporing in het arrondissement. De rechercheofficier dient, op grond van de BOB-matrix, zicht te hebben op de inzet van bepaalde bijzondere opsporingsbevoegdheden in het arrondissement.

Centrale Toetsingscommissie

Bij de inzet van zwaardere bijzondere opsporingsbevoegdheden dient het college van procureurs-generaal op basis van advies van de Centrale Toetsingscommissie akkoord te geven voor een bevel, bijvoorbeeld in geval van de inzet van een politiële infiltrant of burgerinfiltrant. De CTC adviseert het College over de inzet van bepaalde bijzondere opsporingsbevoegdheden en methoden (op basis van de Aanwijzing opsporingsbevoegdheden, opgesteld door het College van P-G's). Uiteindelijk kan het College wel of geen toestemming geven. Ook kan de CTC voorzien in collegiale toetsing voor zaken die volgens de Aanwijzing niet hoeven te worden voorgelegd.

De Centrale Toetsingscommissie bestaat uit ervaren officieren van justitie en hogere politiefunctionarissen, en is een intern adviesorgaan van het OM. Er zijn drie 'algemene' kamers binnen de CTC. Deze kamers behandelen de in de Aanwijzing opsporingsbevoegdheden en BOB-matrix aangewezen voorgenomen bijzondere opsporingsbevoegdheden. Een vierde kamer beoordeelt alleen getuigenbeschermingszaken en (kroongetuigen)deals met criminelen. De leden worden benoemd door de hoofdofficier van het Landelijk Parket, die tevens als voorzitter van de CTC optreedt. De voorzitter is verantwoordelijk voor de samenstelling van de verschillende kamers van de CTC.

WOD-officieren

Tot slot zijn er landelijke WOD-officieren, ondersteund door een parketsecretaris, werkzaam op het Landelijk Parket. Zij gaan niet over de inzet van opsporingsmiddelen, maar dienen als deskundig klankbord en adviseur voor zaaksofficieren en rechercheofficieren op het gebied van heimelijk werk, en specifiek infiltratie. Zij hebben regelmatig contact met het team WOD over ontwikkelingen en lopende zaken. De WOD-officieren combineren hun functie met die van landelijk officier terrorismebestrijding.

Op moment van schrijven zijn er twee WOD-officieren. Recent is een derde WOD-officier aangesteld die zich volledig gaat richten op virtueel agenten.

4 Juridisch kader

In deze paragraaf wordt stil gestaan bij de (juridische) ontwikkeling van het middel werken onder dekmantel door de jaren heen. Eerst volgt een korte historische inleiding, een beschrijving van de aanleiding voor en uitkomsten van de parlementaire enquêtecommissie Van Traa, de nu geldende wettelijke vereisten voor de inzet van opsporingsbevoegdheden in het heimelijke domein en een blik op de relevante moderniseringsvoorstellen voor het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Dit hoofdstuk sluit af met enige beschouwende opmerkingen over artikel 3 Politiewet als taakomschrijving van de politie en het gebruik als wettelijke grondslag binnen het heimelijke domein.

4.1 Vroege geschiedenis

Undercoveracties zijn niet van vandaag of gisteren. Eind 19e eeuw werd op meer structurele basis gebruik gemaakt van undercovermethoden om de toen geldende *wet tot beteugeling van het misbruik van sterke drank* te handhaven.

Pas in de jaren '70 van de twintigste eeuw werd de toepassing van undercoveroperaties geïntensiveerd. Wat begon met vooral kleine pseudo-kopen in de Amsterdamse drugswereld, groeide uit tot een meer systematische opleiding van infiltranten bij de Rijkspolitie, de Gemeentepolitie in Amsterdam en de Centrale Recherche Informatiedienst (CRI), die deze infiltranten uitleende aan andere plaatselijke politiekorpsen. De Rijkspolitie en de korpsen Amsterdam en Rotterdam zetten uiteindelijk redelijk geprofessionaliseerde pseudo-koopteams op. Door de opkomst van de georganiseerde drugshandel ontstond een grotere behoefte om heimelijk meer zicht te krijgen op de mensen die zich daar mee bezig hielden. Nog altijd was er juridisch niets geregeld. In de jaren '70 en '80 was er een richtingenstrijd gaande tussen de politiekorpsen Amsterdam (Toorenaar/Sietsma) en Rotterdam (Blaauw). Voor Toorenaar gold dat de politie alles mocht doen wat niet expliciet verboden was, terwijl volgens Blaauw de politie slechts dat mocht doen wat expliciet was toegelaten. Ook ten aanzien van de verantwoording bestond er een zekere tegenstelling tussen Amsterdam en Rotterdam. Blaauw wilde de infiltratie voornamelijk inzetten voor informatiedoeleinden en het gebruik van de methode geheimhouden, Sietsma (als chef van de narcoticabrigade) wilde infiltratie inzetten als vorm van bewijsvergaring en was van oordeel dat van de methode uitputtend verantwoording moest worden afgelegd jegens de rechter.[13]

Ten aanzien van de mogelijkheid om een subject uit te lokken tot crimineel gedrag bracht de Hoge Raad in 1979 duidelijkheid in het zogenaamde Tallon-arrest.[14] Vervolgens kwam de vergadering van procureurs-generaal (de voorloper van het College van procureurs-generaal) in 1991 met de richtlijn infiltratie. De normering van de infiltratie was gebaseerd op deze richtlijn en de ontwikkelde jurisprudentie. Een wettelijke normering van undercoverbevoegdheden, zowel van pseudo-koop, stelselmatige informatie-inwinning als van infiltratie, komt eerst tot stand na de IRT-affaire aan het einde van de jaren '90.

13 J.C. Wever, *Geschiedenis van de Nederlandse drugsbestrijding (1961-2011). Het Dirty Harry-probleem* (diss. UvA), Amsterdam/Apeldoorn: Faculteit Geesteswetenschappen/Politieacademie 2020, par. 2.1.4 en 2.2.

14 Hoge Raad 4 december 1979, *NJ* 1980, 356 m.nt. ThWvV.

4.2 De IRT-affaire en de Commissie Van Traa

In 1988 maakte de Centrale Recherche Informatiedienst (CRI) voor het eerst een inventarisatie van de georganiseerde misdaad in Nederland. De resultaten van dat onderzoek waren voor het ministerie van Justitie aanleiding tot het oprichten van onder meer het Interregionaal Rechercheteam (IRT) Noord-Holland/Utrecht. Dit samenwerkingsverband van politiekorpsen was de eerste *special taskforce* voor de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit in Nederland.

Het IRT richtte zich op de georganiseerde drugscriminaliteit en kreeg – na de liquidatie van Klaas Bruinsma – Etienne Urka en zijn naaste medewerkers in het vizier door middel van de zogenaamde operatie Delta. In de hoop op deze manier de organisatie van Urka te ontmantelen, infiltreerde de toenmalige CIE in de organisatie en liet het IRT grote hoeveelheden softdrugs uit Zuid-Amerika passeren. Onder verantwoordelijkheid van de minister van Justitie, maar buiten zijn medeweten, kwamen er dankzij deze zogeheten Delta-methode tienduizenden kilo's drugs op de Nederlandse markt. De operatie werd in december 1993 door de Amsterdamse driehoek abrupt gestopt. Reden daarvoor was dat de driehoek geen verantwoordelijkheid wilde nemen voor de gehanteerde opsporingsmethoden. De opheffing van het IRT leidde tot onrust en geruchten over alternatieve oorzaken voor opheffing van het team. Daarop werd de commissie Wierenga (de Bijzondere Onderzoekscommissie IRT) ingesteld, die concludeerde dat het IRT op 'onjuiste gronden en geheel onnodig' was ontbonden. Met de gehanteerde opsporingsmethoden was volgens de commissie weinig mis en deze werden 'op een weloverwogen en zorgvuldige wijze' toegepast. De werkelijke reden voor opheffing was volgens de commissie gelegen in het feit dat het korps Amsterdam al langere tijd van het IRT af wilde en daarvoor de gebruikte werkmethode als aanleiding tot opheffing gebruikte. De commissie oordeelde dan ook hard over de leiding van het politiekorps en Openbaar Ministerie in Amsterdam.

Na een hierop volgend Kamerdebat werd de motie-Dijkstal aangenomen waarin stond dat er een parlementair onderzoek moest komen naar de op dat moment gehanteerde opsporingsmethoden. Door een parlementaire werkgroep werd een parlementaire enquête voorgesteld: getuigen zouden onder ede gehoord gaan worden. De parlementaire enquêtecommissie, onder leiding van Maarten van Traa (PvdA), werd op 6 december 1994 ingesteld en had tot taak onderzoek te verrichten naar:

- De aard, ernst en omvang van de zware, georganiseerde criminaliteit;
- De feitelijke toepassing, de rechtmatigheid, het verantwoord zijn en de effectiviteit van de opsporingsmethoden;
- De organisatie, het functioneren van en de controle op de opsporing.

De commissie concludeerde dat er sprake was van een drieledige crisis in de opsporing: ontbrekende normen, een niet goed functionerende organisatie en problemen in de gezagsverhoudingen. Dat hield in dat er geen normen waren voor het optreden van politie en justitie tegen de georganiseerde criminaliteit. Wetgevers en rechters hadden de politie en het openbaar ministerie te veel ruimte gegeven, waardoor die niet meer wisten waar ze aan toe waren. Verder waren er veel organisaties bij de opsporing betrokken, die vaak niet goed samenwerkten. Daardoor was niet duidelijk wie er verantwoordelijk was. Ook was sprake van een gezagscrisis. Het Openbaar Ministerie had moeite om zijn gezag over de politie te laten gelden. Dat kwam mede doordat er verschillende opvattingen bestonden over de manier waarop het Openbaar Ministerie dit gezag zou moeten uitoefenen. De commissie

wees de Delta-methode die door het IRT was toegepast unaniem als onverantwoord af. Het 'gecontroleerd doorleveren' was volgens de commissie uit de hand gelopen, waardoor de overheid de grootste illegale handelaar in verdovende middelen was geworden.

4.3 Van Traa en infiltratie

In haar rapport adviseert de Commissie Van Traa alle opsporingsmethoden die een meer dan beperkte inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer een wettelijke grondslag te geven en in het bijzonder de opsporingsmethode van infiltratie, gezien de ingrijpende gevolgen van het middel voor de grondrechten van burgers en de noodzaak van toetsing en controle. Ten aanzien van de politiële infiltratie adviseert de commissie een goede en volledige vastlegging van de operatie in processen-verbaal, zodat de rechter het traject volledig kan toetsen. Zij vraagt aandacht voor het risico van corruptie en afglijden van infiltranten. Ten aanzien van buitenlandse politiële infiltranten adviseert de commissie dat deze onder directe controle van Nederlandse begeleidingsteams werken. Frontstores kunnen verantwoord plaatsvinden mits goed genormeerd, effectief getoetst en voldoende gecontroleerd. Ten slotte verklaarde de commissie zich in het licht van de geloofwaardigheid en effectiviteit van politie en justitie, tegenstander van het onder regie van politie en justitie bewust op de markt laten komen van partijen illegale goederen, het zogenaamde doorlaten.

De commissie nam geen standpunt in met betrekking tot de toelaatbaarheid van burgerinfiltranten. Zij wees wel op de risico's en gevaren. Later is op grond van de bevindingen van Van Traa en vervolgens Kalsbeek[15], de criminele burgerinfiltrant vrijwel verboden totdat daar na een motie van het Kamerlid Recourt c.s. verandering in kwam.[16] Recentelijk heeft de Rechtbank Noord-Nederland de inzet van een criminele burgerinfiltrant als rechtmatig getoetst in de zogenaamde Vidar-vonnissen.[17]

Naar aanleiding van het eindrapport van de Commissie Van Traa, heeft de wetgever een aantal undercoverbevoegdheden van een wettelijke grondslag voorzien in de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden.

4.4 Huidige wettelijke grondslagen voor werken onder dekmantel

In deze paragraaf staan de wettelijke grondslagen en het juridisch kader voor de inzetten van undercoverbevoegdheden centraal. Achtereenvolgens komen de wettelijke bronnen voor het juridisch kader aan bod, waarna de bevoegdheden tot infiltratie, pseudo-koop en pseudo-dienstverlening en stelselmatige inwinning van informatie worden behandeld.

---

15 *Kamerstukken II* 1998-1999, 26269, nr. 5. Het rapport heeft de titel: "Opsporing in uitvoering". De Commissie Kalsbeek onderzocht in hoeverre de aanbevelingen van de Commissie Van Traa zijn opgevolgd.

16 *Kamerstukken II* 2013-2014, 29279, nr. 192.

17 In totaal werden in het onderzoek 15 verdachten veroordeeld en vijf verdachten vrijgesproken. Zie bijvoorbeeld Rechtbank Noord-Nederland 17 augustus 2022, ECLI:NL:RBNNE:2022:3017.

4.4.1 Bronnen

Undercoverinzetten kunnen worden gestoeld op verschillende wettelijke grondslagen. Het grootste deel van de inzetten vindt plaats op grond van bijzondere opsporingsbevoegdheden uit het Wetboek van Strafvordering. Deze opsporingsmethoden zijn van een wettelijke grondslag voorzien omdat ze een meer dan beperkte inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer van de verdachte en ter controle van de integriteit en normering van de opsporing.

Undercovermethoden die een niet meer dan beperkte inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer van de verdachte, kunnen in de regel gestoeld worden op de algemene taakstelling van artikel 3 Politiewet en artikel 3 Wet op de bijzondere opsporingsdiensten.

Ten aanzien van undercoverinzetten bestaat er lagere regelgeving die iets meer invulling geeft aan de wijze waarop de undercovermethoden uitgevoerd dienen te worden. Zo regelt het Samenwerkingsbesluit bijzondere opsporingsbevoegdheden 2019 de inrichting van 'infiltratieteams' bij de Landelijke Eenheid van de Nationale Politie en de bijzondere opsporingsdiensten (Koninklijke Marechaussee en FIOD) en stelt het besluit eisen aan de leden van deze teams. Daarnaast bepaalt de Aanwijzing bijzondere opsporingsbevoegdheden van het College van procureurs-generaal dat in aangewezen gevallen de beslissing of een bepaalde undercoverbevoegdheid wordt ingezet, ligt bij dat College – na advisering door de Centrale Toetsingscommissie.

De hierboven genoemde bronnen komen uitgebreider aan bod bij de bespreking van de opsporingsbevoegdheden.

4.4.2 Infiltratie

De bevoegdheid tot politiële infiltratie is geregeld in art. 126h Sv.[18] Van infiltratie is sprake als in het belang van het onderzoek wordt deelgenomen of medewerking wordt verleend aan een groep personen waarbinnen naar redelijkerwijs kan worden vermoed misdrijven worden beraamd of gepleegd. Deze deelneming of medewerking aan de groep omvat ook het plegen van strafbare feiten door de infiltrant.

Het bevel tot infiltratie kan, op grond van art. 126h lid 1 Sv, worden gegeven door de officier van justitie aan een opsporingsambtenaar in de zin van art. 141 onderdelen b, c, d en art. 142 Sv. Voor een bevel infiltratie is een verdenking vereist van een misdrijf als omschreven in art. 67 lid 1 Sv dat gezien zijn aard of de samenhang met andere door de verdachte begane misdrijven een ernstige inbreuk op de rechtsorde oplevert. Daarnaast mag het bevel alleen worden gegeven als het onderzoek dit dringend vordert, met andere woorden als andere, lichtere, opsporingsbevoegdheden (nog) niet tot resultaat hebben geleid. Verder bevat art. 126h lid 2 Sv het zogenaamde instigatieverbod: de verdachte mag door de infiltrant niet gebracht worden tot andere strafbare feiten dan waarop diens opzet reeds tevoren was gericht.

18 En ten aanzien van 'vroegsporing' en terrorisme in de artikelen 126p respectievelijk 126ze Sv.

Het bevel tot infiltratie is schriftelijk en vermeldt op grond van art. 126h lid 3 Sv ten minste:

- het misdrijf en indien bekend de naam of anders een zo nauwkeurige mogelijke omschrijving van de verdachte;
- een omschrijving van de groep van personen tegen wie de infiltratie zich richt;
- de feiten of omstandigheden waaruit blijkt dat de voorwaarden bedoeld in het eerste lid, zijn vervuld;
- de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan het bevel, waaronder het plegen van strafbare feiten door de infiltrant, mits op voorhand te voorzien; en
- de geldigheidsduur van het bevel.

De officier van justitie kan het bevel tot politiële infiltratie pas afgeven nadat het voornemen daartoe door de hoofdofficier van justitie van het betrokken parket via de Centrale Toetsingscommissie aan het College is voorgelegd en het College met dat voornemen heeft ingestemd, zoals volgt uit de Aanwijzing opsporingsbevoegdheden.

Het bevel infiltratie kan worden gegeven aan een 'gewone' politieambtenaar, maar ook aan een opsporingsambtenaar van een bijzondere opsporingsdienst of aan een buitenlandse opsporingsambtenaar.

Het Samenwerkingsbesluit bijzondere opsporingsbevoegdheden 2019 stelt eisen aan de opsporingsambtenaren die infiltratiebevelen uitvoeren. Zo bepaalt artikel 2 Samenwerkingsbesluit dat een infiltratieteam bestaat uit een hoofd, ten minste één begeleider en ten minste één infiltrant. De begeleider geeft, op grond van artikel 2 lid 3, met inachtneming van het bevel en de door de officier van justitie bepaalde kaders, aanwijzingen omtrent de werkzaamheden en de wijze waarop deze worden uitgevoerd. Hij informeert daarover het hoofd. De infiltrant volgt de aanwijzingen van de begeleider op, zo bepaalt lid 4. Een opsporingsambtenaar kan pas lid worden van een infiltratieteam als hij heeft voldaan aan de kwalificaties van de daartoe aangewezen politieopleiding (artikel 3 lid 2 onder a). Het hoofd van het infiltratieteam is op grond van artikel 7 verantwoordelijk voor de selectie en opleiding van kandidaat-leden van het infiltratieteam, de ondersteuning van dekmantelwerkzaamheden en de coördinatie van die werkzaamheden. Daarnaast is hij verantwoordelijk voor het verzorgen van tijdelijke identiteiten.

Opsporingsambtenaren die geen lid zijn van een infiltratieteam kunnen op grond van artikel 8 infiltratiebevelen uitvoeren mits zij beschikken over de specifieke kennis en vaardigheden die benodigd zijn voor de uitvoering van het bevel. Daarover beslist het hoofd van het infiltratieteam van de landelijke eenheid (artikel 8 lid 2). Gedurende de uitvoering van het bevel, wordt de opsporingsambtenaar begeleid door een begeleider van een infiltratieteam.

4.4.3 *Pseudo-koop en pseudo-dienstverlening*

De bevoegdheid tot pseudo-koop en pseudo-dienstverlening is geregeld in art. 126i Sv.[19] Het gaat volgens het eerste lid om de bevoegdheid tot het afnemen van goederen of het verlenen van diensten, in het belang van het onderzoek. Onder pseudo-koop wordt ook de situatie

19 Deze methoden kennen eveneens een wettelijke grondslag in de artikelen 126q, 126ij, 126zd lid 1 sub b en 126zt lid 1 sub a Sv.

verstaan waarin de opsporingsambtenaar voorwendt goederen te willen afnemen en tot afspraken komt met de verdachte strekkende tot aankoop en aflevering van goederen, met de bedoeling in te grijpen op het moment dat de verdachte tot aflevering overgaat. Daarnaast kan de bevoegdheid worden ingezet om de opgebouwde cover van een opsporingsambtenaar in stand te houden (de vertrouwenskoop).
Het bevel tot de pseudo-koop en –dienstverlening wordt afgegeven door de officier van justitie aan een opsporingsambtenaar, in het belang van het onderzoek. Er moet daarbij een verdenking van een misdrijf als bedoeld in art. 67 lid 1 Sv bestaan. Het bevel is schriftelijk en bevat ten minste:

- het misdrijf en indien bekend de naam of anders een zo nauwkeurig mogelijk omschrijving van de verdachte;
- de feiten of omstandigheden waaruit blijkt dat de voorwaarden, bedoeld in het eerste lid, zijn vervuld;
- de aard van de goederen of diensten;
- de wijze waarop aan het bevel uitvoering wordt gegeven, daarover begrepen strafbaar gesteld handelen; en
- het tijdstip waarop, of de periode waarbinnen aan het bevel uitvoering wordt gegeven.

De inzet van de pseudo-koop of pseudo-dienstverlening heeft in principe een eenmalig karakter. Voor verschillende inzetten zullen verschillende bevelen moeten worden gegeven en op enig moment ligt het dan meer voor de hand een bevel tot infiltratie af te geven (aangezien een bevel tot infiltratie de pseudo-koop en pseudo-dienstverlening omvat). Pseudo-verkoop is door de wetgever op grond van dit artikel niet mogelijk gemaakt. Een dergelijke inzet is, onder voorwaarden, wel mogelijk op grond van een bevel infiltratie.

Het Samenwerkingsbesluit stelt geen specifieke eisen aan de opsporingsambtenaar die het bevel uitvoert. In de Aanwijzing opsporingsbevoegdheden van het College van procureurs-generaal wordt opgemerkt dat de officier van justitie, in overleg met het rechercheteam, beoordeelt of het team WOD wordt belast met de uitvoering van het bevel. Volgens de Aanwijzing is een WOD-inzet in ieder geval geboden wanneer het er naar uit ziet dat de pseudo-koop of pseudo-dienstverlening na verloop van tijd zal overgaan in een infiltratietraject.

4.4.4 Stelselmatige inwinning van informatie

In artikel 126j Sv wordt de bevoegdheid tot stelselmatige inwinning van informatie geregeld.[20] Met een dergelijk bevel kan een opsporingsambtenaar zich begeven in de directe omgeving van de verdachte, zonder dat kenbaar is dat hij opsporingsambtenaar is, met het doel om informatie in te winnen over de verdachte. Dat impliceert dat de bevoegdheid niet enkel tegen de verdachte wordt ingezet, maar ook tegen diens (sociale) omgeving.

Artikel 126j lid 1 Sv schrijft voor dat in geval van verdenking van een misdrijf de officier van justitie het bevel geeft om stelselmatig informatie in te winnen over de verdachte. Op grond van artikel 126j lid 2 Sv kan het bevel voor een periode van ten hoogste 3 maanden worden gegeven, waarna het telkens voor een periode van ten hoogste 3 maanden kan worden verlengd.

20 Zie ook de artikelen 126qa en 126zd lid 1 sub c Sv.

Het bevel is schriftelijk en bevat ten minste:

- het misdrijf en indien bekend de naam of anders een zo nauwkeurig mogelijke omschrijving van de verdachte;
- de feiten en omstandigheden waaruit blijkt dat de voorwaarden, bedoeld in het eerste lid, zijn vervuld;
- de wijze waarop aan het bevel uitvoering wordt gegeven; en
- de geldigheidsduur van het bevel.

In tegenstelling tot de eerder behandelde bijzondere opsporingsbevoegdheden is het de opsporingsambtenaar bij de uitvoering van een bevel tot stelselmatige informatie-inwinning niet toegestaan om strafbare feiten te plegen.

Op grond van artikel 8 lid 1 Samenwerkingsbesluit mag een bevel tot stelselmatige informatie-inwinning alleen worden uitgevoerd door een opsporingsambtenaar die beschikt over de specifieke kennis en vaardigheden, benodigd voor de uitvoering van het bevel. Daarover beslist het hoofd van het team van de Landelijke Eenheid (lid 2). Op grond van het vierde lid kan een begeleider van een infiltratieteam worden aangewezen als begeleider van de opsporingsambtenaar die het s.i.-bevel uitvoert. Daarover beslist de officier van justitie.

De bevoegdheid van artikel 126j Sv dient toegepast te worden wanneer er een meer dan beperkte inbreuk op de privacy van burgers wordt gemaakt, gezien de term stelselmatigheid. Is daar geen sprake van, dan kan worden volstaan met een inzet gestoeld op de algemene taakstelling van artikel 3 Politiewet of artikel 3 Wet BOD.

De praktijk laat zien dat er uiteenlopende typen van inwinnings- en opsporingsmethoden onder de betrekkelijk open omschreven bevoegdheidsgrondslag van artikel 126j Sv kunnen worden ingezet, zoals de in hoofdstuk 3 beschreven insluiting en Mr. Big-operaties.

4.5 Modernisering van het Wetboek van Strafvordering

In het wetsvoorstel voor het nieuwe Wetboek van Strafvordering worden de hierboven besproken wettelijke opsporingsbevoegdheden gecodificeerd in de voorgestelde artikelen 2.8.10 tot en met 2.8.12.[21]

4.5.1 Pseudo-koop en pseudo-dienstverlening

De pseudo-koop en pseudo-dienstverlening worden geregeld in het voorgestelde artikel 2.8.10 en worden in nagenoeg onveranderde vorm overgenomen uit het huidige Wetboek van Strafvordering. Voorwaarden zijn dat er een verdenking bestaat van een misdrijf waar ten minste vier jaar gevangenisstraf op is gesteld en het bevel door de officier van justitie wordt gegeven. Het bevel bevat de eventuele strafbare feiten die de opsporingsambtenaar bij de uitoefening van het bevel mag plegen. Nieuw is dat degene te wiens aanzien het bevel wordt uitgevoerd niet de verdachte hoeft te zijn, maar dat het bevel ook kan worden ingezet tegen

21 Zie voor het wetsvoorstel *Kamerstukken II* 2022-2023, 36327, 2, p. 108-109 en voor de Memorie van Toelichting *Kamerstukken II* 2022-2023, 36327, 3, p. 687-701.

een loopjongen of koerier die te goeder trouw is (en juridisch als 'doen pleger' kan worden aangeduid).

4.5.2 Stelselmatige inwinning van informatie

De bevoegdheid tot stelselmatige inwinning van informatie (s.i.) wordt geregeld in het voorgestelde artikel 2.8.11 en wordt gedefinieerd als het inwinnen van informatie over een persoon door deel te nemen aan de maatschappelijke verbanden waarin de betreffende persoon verkeert of door het hebben van contact met die persoon of met personen die deel uitmaken van zijn maatschappelijke verbanden. Dit is een nieuwe omschrijving en betreft de 'lichte' vorm van s.i. Hiervoor is een bevel van de officier van justitie vereist en dient ten aanzien van de verdachte een verdenking van een misdrijf te bestaan. Het bevel kan zowel fysiek als via het internet worden uitgevoerd, bijvoorbeeld indien een opsporingsambtenaar onder een valse naam toegang wil krijgen tot een online maatschappelijk verband. Zo noemt de memorie van toelichting het voorbeeld van de *informant* (degene die het s.i.-bevel uitvoert) die toegang wil krijgen tot een afgesloten Facebook- of Twitteraccount. Wanneer in een dergelijk geval een meer dan geringe inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van een persoon wordt gemaakt, dient een bevel tot stelselmatige informatie-inwinning te worden gegeven.

De meer indringende vorm van s.i., waaronder de zogenaamde Mr. Big-methode, wordt in het tweede lid van het voorgestelde artikel 2.8.11 gedefinieerd als het stelselmatig inwinnen van informatie over een persoon door hem activiteiten, al dan niet in samenwerking met de opsporingsambtenaar, te laten verrichten. Het (samen) verrichten van activiteiten is, volgens de memorie van toelichting, meer dan het (intensief) onderhouden van contact, zoals bedoeld in het eerste lid van dit voorgestelde artikel. Het tweede lid is eveneens een nieuwe omschrijving. De wettelijke vereisten voor de 'zware' s.i. zijn een officiersbevel, een verdenking van een misdrijf waar ten minste vier jaar gevangenisstraf op is gesteld en dat gezien zijn aard of de samenhang met andere in verband met die verdenking begane misdrijven een ernstige inbreuk op de rechtsorde oplevert, en een dringend onderzoeksbelang. Daarnaast dient de rechter-commissaris een daartoe strekkende machtiging te verlenen aan de officier van justitie om van deze bevoegdheid gebruik te maken. Het bevel wordt in principe gegeven voor een periode van ten hoogste zes maanden. Daarna kan het bevel steeds met een periode van ten hoogste drie maanden worden verlengd.

De wetgever motiveert de uitbreiding van de s.i.-bevoegdheid in het tweede lid, en het zwaardere verdenkingscriterium in dat tweede lid door aan te voeren dat de huidige, zwaardere inzetten op grond van een s.i.-bevel (gedoeld wordt op Mr. Big-operaties) een aanzienlijke inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maken. En vanwege de wijze waarop de bevoegdheid wordt uitgevoerd, in het bijzonder in een Mr. Big-scenario, kan de verklaringsvrijheid van de verdachte onder druk komen te staan. Daar komt bij dat een Mr. Big-scenario in de regel een langere periode bestrijkt, waardoor de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de verdachte groot kan zijn. De mate van misleiding, die in een dergelijk scenario wordt toegepast, draagt er eveneens aan bij dat aan een dergelijke inzet hogere eisen worden gesteld dan aan het huidige artikel 126j Sv.

Nieuw ten opzichte van de huidige s.i.-bevoegdheid is daarnaast dat een inzet op grond van het voorgestelde tweede lid pas doorgang mag vinden als de rechter-commissaris daartoe een machtiging heeft verleend. De wetgever motiveert deze zwaardere toets aan

de hand de hierboven beschreven juridische haken en ogen en voegt daaraan toe dat de Hoge Raad, in het kader van de controle op de uitvoering, de voorkeur lijkt te geven aan verslaglegging van de operatie via het opnemen van vertrouwelijke communicatie (OVC). Ook dat heeft een rol gespeeld bij de keuze van de wetgever om de rechter-commissaris een machtigingsbevoegdheid toe te kennen voor de zwaardere s.i.-trajecten.

4.5.3 *Infiltratie*

Ten slotte wordt de bevoegdheid tot infiltratie geregeld in het voorgestelde artikel 2.8.12. Voor een bevel infiltratie dient er een verdenking te bestaan van een misdrijf waar ten minste vier jaar gevangenisstraf op is gesteld, dat gezien zijn aard of de samenhang met andere in verband met die verdenking begane misdrijven een ernstige inbreuk op de rechtsorde oplevert. Het bevel wordt gegeven door de officier van justitie, na een daartoe door de rechter-commissaris verleende machtiging, indien het onderzoek dit dringend vordert. Het voorgestelde artikel onderscheidt twee varianten: a. deelnemen of medewerking verlenen aan een groep personen ten aanzien waarvan op grond van die verdenking kennis is gekregen dat daarbinnen misdrijven worden beraamd of gepleegd; en b. samenwerken of medewerking verlenen aan een persoon ten aanzien van wie op grond van die verdenking kennis is gekregen dat hij een of meerdere misdrijven beraamt, pleegt of heeft gepleegd. Een verschil met de oude regeling is dat het voorgestelde artikel ook infiltratietrajecten mogelijk maakt gericht op één persoon.

De wetgever omschrijft infiltratie in de memorie van toelichting als een opsporingsmethode die in potentie op zeer ingrijpende wijze inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen, zowel verdachten als niet-verdachten.

4.5.4 *Overig*

Ten aanzien van alle drie de bevoegdheden gelden de in het voorgestelde Wetboek van Strafvordering opgenomen wettelijke vereisten van proportionaliteit, subsidiariteit en dat deze bevoegdheden worden ingezet in het belang van het onderzoek. Voor de s.i.- en infiltratiebevoegdheid geldt dat nadere regelgeving volgt in de vorm van een AMvB.

4.6 Beschouwende opmerkingen over artikel 3 Politiewet en het heimelijke domein

4.6.1 *Inleiding*

In de onderstaande paragrafen beschrijft de commissie haar beschouwingen over het werken op grond van de algemene taakstelling van artikel 3 Politiewet in het heimelijke domein.

4.6.2 Artikel 3 Politiewet nader bekeken

Artikel 3 Politiewet (PW) bevat de taak van de Nederlandse politie. Het artikel luidt: 'De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven.' In samenhang gelezen met artikel 1 lid 2 PW kunnen, in grove lijnen, drie taken worden onderscheiden, te weten:

i) de daadwerkelijke strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, waaronder het waken over de veiligheid van personen;
ii) de daadwerkelijke handhaving van de openbare orde; en
iii) het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven.

In de Nederlandse strafvordering, de opsporing van strafbare feiten, geldt het uitgangspunt dat elke inzet van een opsporingsbevoegdheid gestoeld moet worden op een specifieke, wettelijke grondslag. Deze kerngedachte vindt men terug in artikel 1 van het Wetboek van Strafvordering: '*Strafvordering heeft alleen plaats op de wijze bij de wet voorzien*.' De ratio hierachter is dat inbreuken op fundamentele rechten van burgers (denk aan de vrijheid om te gaan en staan waar men wil en de wijze waarop een aanhouding dat recht beperkt, denk aan de bescherming van het huisrecht en de wijze waarop een doorzoeking door de politie dat recht beperkt, denk aan het recht op privacy en de wijze waarop een observatie of een telefoontap dat recht beperkt, et cetera) slechts gerechtvaardigd zijn wanneer de grondslag daarvoor democratisch is gelegitimeerd. Die democratische legitimatie vindt plaats doordat de bevoegdheid tot het opstellen van deze specifieke wettelijke grondslagen – in de vorm van wetten – is belegd bij democratisch verkozen instituten.

Dat een inbreuk makende opsporingsbevoegdheid democratisch gelegitimeerd dient te zijn volgt ook uit het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Zo is in artikel 8 EVRM, dat de bescherming van de persoonlijke levenssfeer garandeert, bepaald dat een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer slechts gerechtvaardigd is indien de bevoegdheid die de inbreuk veroorzaakt voldoende kenbaar en voorzienbaar in het recht is omschreven. Het staat buiten kijf dat de opsporingsbevoegdheden omschreven in het Wetboek van Strafvordering (zoals de infiltratie, pseudo-koop en stelselmatige informatie-inwinning) voldoen aan deze criteria. Voor een burger is, op grond van de bepalingen uit dat wetboek, voldoende voorzienbaar op welke wijze, onder welke voorwaarden en met welk doel een inbreuk op de privacy door de ingezette bevoegdheid wordt gemaakt. Met andere woorden: op basis van deze bevoegdheden mag een inbreuk gemaakt worden op de privacy van burgers.

De algemene taakstelling van artikel 3 PW voldoet niet aan de verdragsrechtelijke criteria. Oftewel: op basis van artikel 3 PW mag in principe slechts een niet meer dan beperkte inbreuk op de privacy van burgers worden gemaakt. Of in de uitleg van de Hoge Raad: er mag niet 'een min of meer compleet beeld van bepaalde aspecten van het persoonlijk leven van de betrokkene [worden] verkregen.'[22]

De Hoge Raad stelt daarnaast in zijn jurisprudentie omtrent het gebruik van artikel 3 PW als grondslag voor politieoptreden dat dergelijk optreden slechts toegestaan is als de inzet

22 Hoge Raad 19 januari 2021, ECLI:NL:HR:2021:80, r.o. 2.4.

'niet zeer risicovol is geweest voor de integriteit en de beheersbaarheid van de opsporing.'[23] Deze formulering is ontleend aan de memorie van toelichting bij de Wet Bijzondere Opsporingsbevoegdheden.[24] Deze wet moest voorzien in het gebrek aan specifieke wettelijke grondslagen in het heimelijke domein (als gevolg van de IRT-affaire en de daarop volgende Commissie Van Traa) met, onder meer, als doel om de integriteit van de opsporing te bewaken. Het bovenstaande leidt tot de volgende constatering. Inzetten op grond van artikel 3 PW zijn binnen het heimelijke domein in beginsel toegelaten, mits zij:

- een niet meer dan beperkte inbreuk op de grondrechten van de betrokkene maken; en
- niet zeer risicovol zijn voor de integriteit en beheersbaarheid voor de opsporing.

4.6.3 Artikel 3 Politiewet en het gezag

In het kader van de opsporing van strafbare feiten, schrijft het Wetboek van Strafvordering voor dat onder opsporing wordt begrepen: '[...] het onderzoek in verband met strafbare feiten onder gezag van de officier van justitie met als doel het nemen van strafvorderlijke beslissingen.'[25] Dat betekent dat wanneer men van opsporing spreekt, de officier van justitie het gezag uitoefent over degenen die opsporen. En ook in de Politiewet vindt men in artikel 12, eerste lid dat als de politie optreedt ter strafrechtelijke handhaving, zij onder gezag van de officier van justitie staat. Dat betekent dat de officier van justitie, in het kader van de strafrechtelijke handhaving, verantwoordelijk is voor wat de politie onder diens gezag uitvoert. En om die verantwoordelijkheid te kunnen dragen en het gezag ten volle te kunnen uitoefenen, dient de officier van justitie op de hoogte te zijn van de wijze waarop de politie zijn taak in voorkomende gevallen vervult, ook als die taak niet berust op een specifieke wettelijke grondslag. In het kader van de inzet van heimelijke opsporingsmethoden en het feit dat bijzondere opsporingsbevoegdheden in verregaande mate geclausuleerd zijn (vergelijk paragraaf 4.5), is vereist dat de officier van justitie indringend zal moeten beoordelen of de grenzen van het taakstellend artikel bewaakt blijven in de uitvoering door de politie. Om deze reden is de verslaglegging van een inzet door de politie van groot belang, zodat achteraf, ter zitting door een strafrechter, kan worden beoordeeld of de grenzen van het taakstellend artikel niet zijn overschreden.

De handhaving van de openbare orde is eveneens een taak voor de politie op grond van artikel 3 PW. Het is de commissie in haar onderzoek gebleken dat ook in het kader van de handhaving van de openbare orde heimelijke onderzoeksmethoden worden ingezet die hun grondslag vinden in de algemene taakstelling van artikel 3 PW. Het gaat in dergelijke gevallen niet om opsporing (het onderzoek naar strafbare feiten) maar om het handhaven van de openbare orde, waaronder ook wordt begrepen dat preventief kan worden ingegrepen om gevaren voor de openbare orde in de kiem te smoren. Op basis van de Politiewet, artikel 11 lid 1, is in dat geval de burgemeester het bevoegd gezag over de politie. En net zoals de officier van justitie in het kader van de opsporing, dient de burgemeester zijn gezag te kunnen uitoefenen op basis van informatie van degenen die de openbare orde handhaven en de onderzoeksmethoden uitvoeren.

---

23 Zie bijvoorbeeld Hoge Raad 9 januari 2018, ECLI:NL:HR:2018:18 r.o. 2.3.2 en Hoge Raad 5 maart 2019, ECLI:NL:HR:2019:298, r.o. 4.3.2.

24 *Kamerstukken II* 1996-1997, 25403, 3, p. 3.

25 Zie artikel 132a Sv.

Het is de commissie gebleken dat de burgemeester voor deze gezagsrol, wanneer het gaat om heimelijke onderzoeksmethoden in het kader van de openbare orde, op dit moment onvoldoende is uitgerust. De burgemeester kan daardoor die rol onvoldoende uitoefenen.

Dat is om verschillende redenen problematisch. Ten eerste worden heimelijke inzetten in het kader van de openbare orde niet retrospectief door een rechter beoordeeld. Een heimelijke inzet leidt in het kader van de openbare orde namelijk zelden of niet tot een bewijsmiddel in een strafrechtelijk onderzoek. Een heimelijke inzet wordt gebruikt om bijvoorbeeld een op handen zijnde demonstratie op grootte of mogelijke risico's te schatten of om een voorgenomen wegblokkade te voorzien, zodat tijdig verkeersmaatregelen kunnen worden getroffen of anderszins kan worden ingegrepen. Dat betekent echter niet dat bij de heimelijke inzet geen inbreuk wordt gemaakt op de persoonlijke levenssfeer van burgers of geen onrechtmatigheden kunnen voorkomen. De vraag is in hoeverre deze onrechtmatigheden aan het licht komen als de uitoefening van de gezagsrol niet volgens de wettelijke kaders is ingericht. Gezag – en dus ook controle – is daarom gewenst. Ten tweede is het juridisch gezien (nog) onduidelijk of één van de twee wegingsfactoren in het kader van de toelaatbaarheid van een inzet op grond van artikel 3 PW zoals hierboven beschreven ('niet zeer risicovol voor de integriteit en de beheersbaarheid voor de opsporing') ook geldt voor inzetten in het kader van de openbare orde. Dit criterium is ontwikkeld als uitvloeisel van de IRT-affaire en een formulering van de wetgever in de memorie van toelichting bij de Wet BOB.

4.6.4 *Artikel 3 PW en heimelijke onderzoeksmethoden*

Ten aanzien van de verschillende, in dit rapport besproken, heimelijke opsporingsmethoden kan artikel 3 PW een rol spelen als (al dan niet aanvankelijke) grondslag voor een inzet. Dan gaat het bijvoorbeeld over het in kaart brengen van het subject of diens omgeving.[26] Ook het eerste contact tussen een (als zodanig niet herkenbare) politiemedewerker en het subject kan plaats vinden op grond van artikel 3 PW, mits aan de hierboven beschreven voorwaarden is voldaan. Hieronder worden aan de hand van drie onderzoeksmethoden, enkele juridische knelpunten beschreven ten aanzien van artikel 3 Politiewet als grondslag voor het optreden door de politie.

Runnen van informanten in het kader van de openbare orde

Elke regionale politie-eenheid beschikt over een Team Openbare Orde Inlichtingen (TOOI). Dat team maakt gebruik van menselijke bronnen om informatie te verkrijgen over mogelijke verstoringen van de openbare orde. Deze menselijke bronnen worden informanten genoemd en worden door speciaal daartoe opgeleide politiemensen 'gerund'. Aangezien het om de openbare orde gaat, is op grond van artikel 11 Politiewet de burgemeester belast met het gezag over het TOOI. De informatie die het TOOI verstrekt kan bijdragen aan de beslissing van een burgemeester om al dan niet politiecapaciteit in te zetten of bijvoorbeeld toepassing te geven aan de bevoegdheden uit de artikelen 172-176a Gemeentewet.

26 In deze fase, nog voorafgaand aan de opsporing, kan nog niet (altijd) gesproken worden over een verdachte, in de zin van artikel 27 lid 1 Sv. Een artikel 3 PW-inzet in dit kader kan echter wel leiden tot het invullen van een verdenking, waarna een specifieke opsporingsbevoegdheid uit het Wetboek van Strafvordering kan worden aangewend.

De gedachte was dat het TOOI voornamelijk zou worden ingezet om groepen personen (een groep activisten, een groep voetbalhooligans) in de gaten te houden. Met de opkomst van het gevaar van radicaliserende individuen is dat uitgangspunt verlaten en kan het TOOI ook inlichtingen inwinnen ten aanzien van een bepaald persoon.[27] Het een en ander vindt plaats op grond van artikel 3 Politiewet, wat betekent dat het inwinnen van informatie over een bepaalde persoon niet meer dan een beperkte inbreuk op de grondrechten van die persoon mag maken. Om dat te kunnen beoordelen is van groot belang dat het gezag hier voldoende op toeziet.

De inzet van virtueel agenten

Virtueel agenten zijn politiemedewerkers die op het internet, terwijl ze niet kenbaar zijn als politieagent, informatie verzamelen. Ze kunnen ingezet worden met een opsporingsdoel, bijvoorbeeld ter voorbereiding van de pseudo-koop van een online aangeboden vuurwapen of een partij verdovende middelen, maar ook in het kader van de handhaving van de openbare orde. Virtueel agenten kunnen zowel op basis van de algemene taakstelling van artikel 3 Politiewet als op basis van een specifieke wettelijke bijzondere opsporingsbevoegdheid werken.

Het werk van virtueel agenten speelt zich per definitie in een online wereld af. Het is de vraag in hoeverre de huidige wettelijke grondslagen voor dat werk ook voldoende toepasbaar zijn op die online wereld. In het kader van artikel 3 Politiewet rijst in dat geval de vraag in hoeverre op basis van deze bevoegdheid min of meer afgesloten (online) groepen mogen worden binnengegaan door een virtueel agent. In het kader van de openbare orde kan gewezen worden op online groepen van milieu- of boerenactivisten die via grote online verbanden (Whatsapp-groepen, Telegramgroepen, Snapchatkanalen, et cetera) demonstraties of andere acties coördineren en afstemmen.

Enkele van deze inzetten zijn door middel van inzage in strafdossiers in de media aan bod gekomen.[28] Daardoor is de discussie breder in beeld gekomen over wat de politie ‘mag’ in online omgevingen in het kader van opsporing, maar ook in het bijzonder in een niet-strafvorderlijk kader.

Reeds in 2018 wees de Commissie Koops in haar rapport dat niet-strafvorderlijke informatievergaring op het internet, bijvoorbeeld in het kader van de openbare orde of ten behoeve van het vergaren van intelligence, in grote mate plaatsvindt op basis van algemene taakstellende artikelen, zoals artikel 3 PW.[29] De Commissie Koops adviseerde om daar een specifieke bevoegdheid voor in het leven te roepen. In 2022 concludeerden Landman en Groothuis in hun rapport dat deze niet-strafvorderlijke specifieke wettelijke grondslag er nog niet is.[30] Zij stellen dat de gebruikelijke toets of een inzet op grond van artikel 3 PW geoorloofd is (‘niet meer dan een geringe inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene’)

27 Van der Bel e.a. 2020, p. 286-287.

28 Zie bijvoorbeeld, S. Keukenkamp, ‘Hoe ver mag de politie gaan bij het heimelijke meekijken in chatgroepen?’, *Trouw* 31 maart 2023.

29 Commissie modernisering opsporingsonderzoek in het digitale tijdperk, ‘Regulering van opsporingsbevoegdheden in een digitale omgeving’, s.l. 2018, p. 151.

30 W. Landman & S. Groothuis, ‘Politiewerk op het web. Een verkennend onderzoek naar online gegevensvergaring door de politie’, Den Haag/Amersfoort: Sdu Uitgevers/Politie&Wetenschap/TwynstraGudde 2022, p. 33 en 34.

minder passend is in een online omgeving wanneer het om een niet-strafvorderlijk doel gaat. Ze adviseren om die reden een dergelijke inzet te toetsen aan de algemene beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Dat zou tot consequentie hebben dat, wanneer een inzet wordt gedaan met een niet-strafvorderlijk doel, de grens van wat (nog) als proportioneel gezien kan worden, eerder wordt bereikt. Er bestaat namelijk geen (strafvorderlijke) verdenking waardoor de afweging tussen het algemeen belang, dat met de inzet wordt gediend, en de (privacy)belangen van de betrokkene eerder zal doorslaan naar de bescherming van de rechten van de betrokkene. Het algemeen belang, met andere woorden, weegt sneller minder zwaar dan in het geval van een verdenking van een strafbaar feit. Vervolgens wijzen de auteurs op het belang van degene die deze toets uitvoert: het gezag.

Langdurige inwinningstrajecten op grond van artikel 3 Politiewet

Uit het onderzoek van de commissie is duidelijk geworden dat de politie gebruik maakt van politiemedewerkers die, terwijl ze niet als zodanig kenbaar zijn, langere tijd op een bepaalde locatie verblijven om informatie in te winnen over die omgeving. Deze methode is inmiddels door de rechter getoetst in een recent gepubliceerd vonnis van de Rechtbank Zeeland-West Brabant waarin de zogenaamde 'politieverkenner' aan de orde komt. In het kader van de aanpak van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit, het feit dat door ondermijning de boven- en onderwereld met elkaar verweven raken door witwasconstructies van criminelen, het feit dat burgers niet of nauwelijks melding doen van strafbare feiten of vermoedens daarvan en al helemaal niet aan een geüniformeerde wijkagent, en het toenemende vuurwapengeweld (met ook onschuldige burgers als slachtoffer) doet de politie besluiten om in de zeer gesloten gemeenschap van Rotterdam-Zuid enige politiemedewerkers, niet als zodanig kenbaar, voor langere tijd mee te laten kijken en luisteren in de wijk.[31] In het vonnis worden deze politiemensen aangeduid als de 'politieverkenner'. Doel was om meer informatie te verkrijgen door de 'ogen en oren van de politie' te zijn in de wijk.

De verkenner werd de opdracht meegegeven zich te begeven in een bepaald gebied en daar informatie te verzamelen die op zijn pad kwam. Er was geen specifieke verdenking richting een persoon en de inzet was niet gericht op het opsporen van strafbare feiten. De inzet duurde ruim twee jaren en werd van 7 december 2016 tot 9 oktober 2018 gestoeld op de algemene taakstelling van artikel 3 Politiewet. Op 9 oktober 2018 wordt een bevel tot stelselmatige inwinning van informatie afgegeven, omdat op dat moment volgens de officier van justitie een verdenking in de zin van artikel 27 Sv ontstond.

In de strafzaak voert de verdediging, onder meer, aan dat artikel 3 PW als grondslag voor de inzet – voorafgaand aan het bevel ex artikel 126j Sv - niet toereikend is geweest.[32] De rechtbank verwerpt dit verweer, maar wijst in de verwerping wel op een aantal punten die van belang kunnen zijn bij de beoordeling van de rechtmatigheid van de grondslag die voor deze lange inzet is gebruikt. De rechtbank stelt ten eerste voorop dat het Wetboek van Strafvordering geen limitatieve lijst aan opsporingsmiddelen bevat. Er is door de wetgever bewust ruimte gehouden voor het ontwikkelen van nieuwe opsporingsmethoden zoals bijvoorbeeld in deze

31 Zie uitgebreid Rechtbank Zeeland West-Brabant 19 juni 2023, ECLI:NL:RBZWB:2023:4133, r.o. 3.3.1.3 e.v.

32 Er wordt een niet-ontvankelijkheidsverweer gevoerd vanwege schending van artikel 6 en 8 EVRM door de wijze waarop de politieverkenner heeft opgetreden. De verdachte zou daarnaast in een verhoorsituatie terecht zijn gekomen zonder voorafgaande cautie of verhoorbijstand, het doorlaatverbod van artikel 126ff zou zijn geschonden en de politie zou niet tijdig hebben ingegrepen waardoor een ander in levensgevaar kwam te verkeren, wat volgens de verdediging een schending van artikel 2 EVRM oplevert.

zaak aan de orde was. De rechtbank overweegt vervolgens dat een politieverkenner op grond van artikel 3 Politiewet informatie mag inwinnen, mits daarmee geen te grote inbreuk op de privacy van de betrokkenen wordt gemaakt. En vervolgens overweegt de rechtbank dat de wijze waarop de politieverkenner is ingezet (een niet als zodanig kenbare opsporingsambtenaar die informatie inwint in een bepaald gebied met criminaliteitsproblemen en het feit dat mensen gemakkelijker (lijken te) praten met een niet als zodanig kenbare opsporingsambtenaar dan met een geüniformeerde wijkagent), vereist dat er aanvullende waarborgen aan de inzet worden verbonden.

Ten eerste wijst de rechtbank op de verbaliseringsplicht van artikel 152 Sv. Nu geen sprake was van opsporing in de zin van artikel 132a Sv, geldt de verbaliseringsplicht volgens de rechtbank in beginsel niet. In het geval van de politieverkenner is na elke inzet door de opsporingsambtenaar per e-mail gerapporteerd over wat er tijdens de inzet is gebeurd. Op deze wijze is het werk van de politieverkenner controleerbaar. Overigens blijkt uit jurisprudentie van de Hoge Raad dat ook in de zogenaamde proactieve fase (de fase die aan de opsporing voorafgaat en waarin (nog) geen verdenking bestaat) verslaglegging, hoewel afhankelijk van de aard en omvang van het in deze fase verrichte onderzoek, niet achterwege kan blijven.[33] Zo kan, bijvoorbeeld in het geval de verdediging daarom vraagt, achteraf getoetst worden of de start van het opsporingsonderzoek (als de verkregen informatie als startinformatie voor een opsporingsonderzoek wordt gebruikt) rechtmatig is verlopen.

Ten tweede wijst de rechtbank op de rol van de officier van justitie. In de onderhavige zaak is continu contact en overleg geweest tussen de politie en de officier van justitie. Daarbij toetste de officier van justitie steeds of artikel 3 Politiewet nog voldoende grondslag bood, of dat er reeds een verdenking was ontstaan (in de zin van artikel 27 lid 1 Sv), waarna een bevel ex artikel 126j Sv zou moeten worden gegeven.

Op grond van deze twee waarborgen is de inzet van het middel, in algemene zin, volgens de rechtbank voldoende 'ingekaderd'.[34]

4.6.5 Concluderende opmerkingen m.b.t. artikel 3 PW.

Uit het bovenstaande kunnen de volgende conclusies worden getrokken. De wetgever heeft met de opsporingsbevoegdheden in het Wetboek van Strafvordering niet beoogd de opsporing tot deze bevoegdheden te beperken. Dat biedt ruimte voor de (snelle) ontwikkeling van nieuwe methoden, in dit geval onder de vleugels van een algemeen geformuleerde taakstelling. Het bovenstaande laat eveneens zien dat deze algemene formulering, vanwege grondrechtelijke uitgangspunten, leidt tot een beperking in het toepassingsbereik van de taakstelling. Die beperking is tweeledig van aard. Het beschermt de grondrechten van de

33 Zie Hoge Raad 19 december 1995, *NJ* 1996, 249 m.nt. Schalken en een latere bevestiging in Hoge Raad 5 oktober 2010, *NJ* 2011, 169 m.nt. Schalken.

34 Overigens stelt de rechtbank in de onderhavige zaak wel een vormverzuim vast. Er is volgens de rechtbank te lang doorgewerkt op de grondslag van artikel 3 Politiewet, terwijl de rechtbank vaststelt dat reeds een verdenking was ontstaan. Nu die verdenking bestond en het daarmee in de lijn der verwachting lag dat het contact tussen de politieverkenner en de – nu – verdachte zou intensiveren, had volgens de rechtbank eerder een bevel tot stelselmatige inwinning van informatie moeten worden afgegeven.

betrokkene of de verdachte tegen een te vergaande inbreuk en het beschermt daarnaast de integriteit van de opsporing.

In de hierboven beschreven beschouwingen zijn ook enige juridische en praktische knelpunten aan het licht gekomen. Dan gaat het ten eerste om de invulling van het gezag, door de officier van justitie en de burgemeester. In het kader van de strafrechtelijke handhaving is de officier van justitie degene die het gezag uitoefent over de politie. Om dat gezag goed te kunnen uitoefenen moet de officier van justitie continu overleggen met de politie en bovendien continu beoordelen of de grenzen van artikel 3 Politiewet niet worden overschreven. Dat vraagt om een zeer actieve houding van de officier en een open opstelling van de politie. De officier houdt op grond van de juridische criteria vinger aan de pols: is er reeds een verdenking ontstaan? Wordt de inzet niet te veel gericht op één persoon? Wordt door het geheel aan inzetten niet een min of meer compleet beeld van (bepaalde aspecten) van het persoonlijk leven van de betrokkene verkregen?

De burgemeester dient in het kader van de handhaving van de openbare orde op vergelijkbare wijze het gezag over de politie uit te oefenen. De knelpunten daarbij zijn hierboven reeds aan de orde gekomen. De commissie concludeert dat er óf verandering in de regelgeving, óf verdere structurele afspraken nodig zijn om te zorgen dat de burgemeester het gezag daadwerkelijk kan uitvoeren.

De verslaglegging van heimelijke inzetten is in een opsporingskader evident. Artikel 152 Sv verplicht daartoe. Op basis van Hoge Raad-jurisprudentie geldt dat verslaglegging ook plaats dient te vinden in een niet-strafvorderlijk kader, zodat achteraf gecontroleerd kan worden of de inzet rechtmatig is geweest. Juist in het kader van heimelijk werken, dat per definitie aan het zicht is onttrokken, is goede verslaglegging - en daarmee verantwoording - van het grootste belang.

En ten slotte is er de virtuele wereld waarin traditionele strafvorderlijke uitgangspunten niet één op één toepasbaar lijken te zijn en hun waarde lijken te verliezen wanneer ze worden toegepast buiten een strafvorderlijk kader. De virtuele wereld is wat dat betreft een nog grotendeels onontgonnen terrein, ook als men kijkt naar jurisprudentie op dat gebied.

DEEL B

Bevindingen staat van het heimelijke domein – april 2021 tot heden

5 Beschrijving stand van zaken medio april 2021

De commissie WWOD kreeg bij haar instelling de opdracht om te adviseren over waarborgen voor het heimelijk werk en om de voortgang van de uitvoering van de aanbevelingen van de commissie Brouwer te toetsen. Om deze voortgang te kunnen toetsen, is de commissie van start gegaan met het in kaart brengen van de situatie op het moment van de suïcide (medio april 2021). Deze zou dienen als 'nulmeting', ofwel de uitgangssituatie waaraan de commissie de voortgang zou kunnen toetsen.
Door het besluit tot afbouw en heropbouw van het team WOD eind juli 2022, was het niet meer mogelijk om de voortgang van de uitvoering van de adviezen van de commissie Brouwer op de oorspronkelijk bedachte wijze te onderzoeken. Het team WOD werd immers afgebouwd.

De commissie acht het relevant dat (het proces van) de afbouw en opbouw gevolgd wordt. Daarbij kan gekeken worden of de nodige waarborgen worden ingevoerd en of de adviezen van de commissie Brouwer worden uitgevoerd (waar nog passend in de nieuwe situatie). Hoofdstuk 9 en 10 presenteren respectievelijk een monitorings- en een daarop volgend visitatieplan hiertoe. De beschrijving van de situatie in medio april 2021 die de commissie in het licht van haar initiële opdracht opstelde, kan bij de visitatie van de werking van het nieuwe team nog steeds als uitgangspunt worden genomen om de ontwikkeling te toetsen.

Naast dat deze beschrijving kan worden gebruikt als nulmeting bij de visitatie, diende deze beschrijving en de geleerde lessen daaruit ook als voeding voor het advies over waarborgen van de commissie (zie hoofdstuk 8).

Dit hoofdstuk presenteert de stand van zaken medio april 2021. Deze nulmeting geeft geen beeld van de situatie op het moment van het schrijven van het rapport. Sinds het moment van de nulmeting is zowel bij de politie als bij het Openbaar Ministerie reeds het een en ander in gang gezet. Deze ontwikkelingen zijn beschreven in hoofdstuk 7.

Zoals beschreven heeft de commissie ervoor gekozen om zich niet enkel te richten op het team WOD, maar breder naar het heimelijk werk te kijken. Dat geldt ook voor de beschrijving van april 2021.

Onderzoeksaanpak

Parameters als basis
De commissie heeft aan de start van het onderzoek diverse parameters opgesteld aan de hand waarvan de nulmeting is verricht. Deze betreffen de aspecten waarop verbetering noodzakelijk was, en waarop dus ontwikkeling gemeten moet worden. De parameters zijn gebaseerd op eerder verschenen rapporten (zoals het rapport van de commissie Brouwer en de rapporten van de Inspectie JenV) en wetenschappelijke literatuur.

De parameters zijn onderverdeeld in de volgende categorieën:

1. Visie en strategie
2. Organisatie, sturing en leiderschap
3. Werving en selectie
4. Opleiding
5. Werkwijzen en vakontwikkeling
6. Ethisch-morele afwegingen
7. Personeelszorg
8. Cultuur

Het visitatieplan is gericht op het gehele heimelijke domein. Dat betekent dat per parameter een beschrijving is opgenomen van zowel de situatie binnen de Landelijke Eenheid, als binnen de HI-teams in de regio. Waar relevant is ook de rol van het Openbaar Ministerie ten aanzien van deze inzetten beschreven.

De nulmeting is van beschrijvende en kwalitatieve aard. De benodigde input voor de nulmeting volgt uit de resultaten van documentstudie en gesprekken.

Documentstudie

Tijdens de documentstudie zijn diverse soorten documenten geanalyseerd, zoals beleidsdocumenten, managementinformatie, onderzoeksrapporten, wetenschappelijke publicaties en adviezen van de CTC. De belangrijkste hiervan zijn:

1. Commissie Brouwer, *Uit het zicht*, 17 november 2021.
2. Inspectie Justitie en Veiligheid, *Onderzoek naar de taakuitvoering bij de Landelijke Eenheid. Deelonderzoek 3: de Dienst Speciale Operaties, afdeling Afgeschermde Operaties*, januari 2022.
3. Adviescommissie voor de Landelijke Eenheid (commissie Schneiders), *Naar een toekomstbestendige Landelijke Eenheid. Tussenadvies van de Adviescommissie voor de Landelijke Eenheid,* 28 februari 2022.
4. Adviescommissie voor de Landelijke Eenheid (commissie Schneiders), *Ruimte voor slagvaardig politiewerk*, 10 juni 2022.

Gesprekken

Daarnaast heeft de commissie circa 80 interviews gevoerd in het kader van de nulmeting. Deze zijn gevoerd in de periode van januari 2022 tot september 2022. De commissie sprak met:

- Diverse betrokkenen Nationale Politie:
  - Korpsleiding Politie en staf
  - Eenheidsleiding Landelijke Eenheid
  - (oud-)leiding Afgeschermde Operaties
  - (oud-)leiding WOD en (oud-)infiltranten en begeleiders van het team WOD
  - (oud-)leiding en medewerkers diverse teams AO
  - Diverse verdere betrokkenen bij het team WOD: psycholoog, jurist, medewerkers bedrijfsvoering en operationele ondersteuning
  - Leiding en docenten Politieacademie
  - Leiding en medewerkers van diverse Regionale Eenheden: eenheidsleiding, O&T, HI-teams, VA's, TOOI
  - Diverse betrokkenen OR LE en Politiebond
- Diverse betrokkenen Openbaar Ministerie:
  - Procureurs-generaal
  - Vertegenwoordigers van het Landelijk Parket

- Rechercheofficieren
- WOD-officieren
- Zaaksofficieren van justitie
- Plaatsvervangend voorzitter en oud-secretaris van de CTC

- Een rechter-commissaris
- Inspectie Justitie en Veiligheid
- Wetgevingsjuristen
- Wetenschappers
- Andere deskundigen, o.a. (oud-)burgemeesters en recherchepsycholoog

Afgeschermde informatie

De werkzaamheden binnen het heimelijke domein zijn grotendeels afgeschermd. De commissie WWOD heeft op grond van haar opdracht afgeschermde informatie gebruikt als grondslag voor het opstellen van deze nulmeting. In het rapporteren van de bevindingen is hiermee rekening gehouden.

Bevindingen stand van zaken 2021

Onderstaand beschrijft de commissie haar bevindingen over de stand van zaken zoals die was in april 2021. Deze dient als referentie voor de visitatie vanaf de start van een nieuwe organisatie.

5.1 Visie en strategie

Landelijk Politie

- Visie en strategie over criminaliteitsontwikkeling en -beheersing en opsporing zijn binnen de politie voornamelijk op hoofdlijnen ontwikkeld.
- Er is geen goede vertaling naar wat dit vraagt van het gehele heimelijke domein, de specifieke organisatieonderdelen daarbinnen en de samenhang tussen deze diverse onderdelen.
- Een visie op de ontwikkeling van het middel voor de langere termijn ontbreekt en discussie hierover wordt nauwelijks gevoerd.

Team WOD

- Binnen het team WOD worden missie en strategie weinig geoperationaliseerd in concrete doelstellingen, belegd in verantwoordelijkheden of vertaald naar bijvoorbeeld strategische personeelsplanning en concrete eisen aan de opleiding. Dit maakt sturing hierop nauwelijks mogelijk.

Regionaal

- Er bestaat onduidelijkheid over de verhouding tussen heimelijk werk vanuit de Landelijke Eenheid en de teams in de Regionale Eenheden die heimelijk werk uitvoeren.
- Op basis van gesprekken met respondenten blijken de grenzen tussen de wettelijke bevoegdheden fluïde en onhelder. De reikwijdte van artikel 3 Politiewet is onhelder en wordt wisselend ingevuld in de praktijk. De grenzen worden opgezocht van wat geoorloofd is onder deze titel.

- Het onderscheid tussen wat in de regio kan worden gedaan en wat de landelijke WOD-teams doen, wordt wisselend ingevuld. Er is sprake van een gebrek aan operationele afstemming en in voorkomende gevallen van een concurrentiestrijd.

Openbaar Ministerie

- Er is vanuit het OM geen goede vertaling van visie en strategie over criminaliteits-ontwikkeling en -beheersing en opsporing naar consequenties daarvan voor heimelijke opsporingsbevoegdheden.

5.2 Organisatie, sturing en leiderschap

Landelijk Politie

- Er is geen sprake van een helder en samenhangend heimelijk domein, waarbij de diverse onderdelen (zowel landelijk als landelijk-regionaal) goed samenwerken en elkaar optimaal versterken.
- Er hebben veel wisselingen plaatsgevonden binnen de landelijke leiding rondom het heimelijk werk. Dit heeft gezorgd voor veel onrust en instabiliteit.
- Er is geen specifiek leiderschapsprofiel voor leidinggevenden binnen het heimelijke domein, terwijl dit werk specifieke leiderschapscompetenties vraagt.
- Er is geen centraal, overkoepelend toezicht of toetsing op het heimelijk werk vanuit de politie.

Team WOD

- Sturing op het team WOD is zowel vanuit het OM als vanuit de politie gedifferentieerd en gelaagd. Rollen en verantwoordelijkheden zijn niet altijd duidelijk, en de diverse lagen staan niet altijd goed met elkaar in verbinding.
- De sturing en besluitvorming binnen WOD vindt op een te laag niveau plaats: voornamelijk op het niveau van teamleiders. De teamchef AO staat op grote afstand van het team WOD. Er is geen escalatiestructuur ingericht, waardoor dilemma's niet terecht komen op het juiste hiërarchisch niveau.
- Binnen het team WOD stellen infiltranten en begeleiders dat de leidinggevenden te ver af staan van de praktijk. Zij geven aan dat leidinggevenden geen verstand hebben van de inhoud van het werk. De leidinggevenden hebben een te grote span of care/control.
- De twee operationele WOD-teams (team West en Oost) kennen verschillende werkwijzen en verschillende wijzen van aansturing. Dit leidt op de werkvloer tot gevoelens van willekeur.

Regionaal

- Het regionale heimelijk werk is eigenstandig in de verschillende Regionale Eenheden ontstaan. Daarmee krijgt heimelijk werk in de regio's verschillend vorm. De functies zijn nog niet formeel ingericht.
- Het team WOD is belast met de begeleiding van zwaardere s.i.- of pseudo-kooptrajecten in de regio's. Volgens respondenten is het team WOD echter niet altijd betrokken, ook als dat eigenlijk wel zou moeten.
- Er is beperkt zicht op en overzicht over lopende trajecten binnen de eenheden, de aanpakken die hier worden gehanteerd, de waarborgen daarbij, de juridische basis hiervoor en de mate van samenwerking hierin met het team WOD.

- Er wordt geen vaste werkwijze of afwegingskader gehanteerd om te bepalen of een zaak naar de regio gaat of naar het team WOD. In de praktijk beoordelen individuen in de eenheden of ze een zaak melden bij het team WOD.
- Werken met virtuele agenten is ontstaan op diverse plekken in de regio's. Er vindt overleg plaats, maar er is geen centrale sturing of afstemming.

Openbaar Ministerie

- Sturing vanuit het OM is gelaagd en gedifferentieerd. De diverse lagen staan niet altijd goed met elkaar in verbinding.
- De CTC toetst louter op juridische criteria. Er is geen expliciete aandacht voor de fysieke en mentale gezondheid van de infiltrant.
- De neiging van het OM is om het oog voor fysieke en mentale gezondheid volledig neer te leggen bij de politie in haar rol als werkgever. Het risico bestaat dat het OM te sterk stuurt op enkel het zaaksbelang. Dat laatste geldt – volgens de begeleiders van het team WOD – in het bijzonder voor de zaaksofficieren, die weinig besef hebben van ethische en morele dilemma's en risico's voor de infiltranten en überhaupt te weinig kennis hebben over deze opsporingsmethode.
- Er zijn twee (landelijke) WOD-officieren die dienen als klankbord en adviseur voor de zaaksofficier. Zij gaan niet over de inzet van opsporingsbevoegdheden; de zaaksofficier is hiervoor verantwoordelijk. De WOD-officieren spreken tweewekelijks met de teamleiders WOD over de ontwikkelingen in en met betrekking tot het team WOD en over de lopende zaken.

5.3 Werving en selectie

Landelijk Politie

- Er is gebrek aan strategische visie op de ontwikkeling van het heimelijk werk en het type mensen en vaardigheden dat daarvoor nodig is. Daarmee kan nauwelijks specifiek worden geworven op bepaalde profielen of competenties, of daarvoor worden opgeleid. Dat beperkt de strategische ontwikkeling van het middel.
- Er zijn verschillende selectieprocedures met eigen criteria ingericht voor de landelijke teams.

Team WOD

- Het team WOD heeft sterk de eigen regie over de werving en selectie.
- De werving verloopt informeel. Er zijn geen formele wervingsprocedures of criteria voor het benaderen van kandidaten.
- Gebrek aan formele protocollen, strategische personeelsplanning en een extern perspectief, en de sterke eigen regie, maken dat er voor teamleiders – bewust of onbewust – ruimte is om mensen te selecteren die in het eigen gewenste plaatje passen.
- Dit leidt ook tot beperkte strategische ontwikkeling van het middel van infiltratie. Zo resulteert de selectie van het team WOD in een groep waarvan het merendeel is geselecteerd om zich in de wereld van de georganiseerde criminaliteit te kunnen manifesteren. Een zeer beperkt aantal van deze groep is geselecteerd om in de "witte boorden" bovenwereld te kunnen werken. Daar ligt geen bewuste strategische keuze aan ten grondslag.
- Bijzondere opsporingsdiensten leveren ook kandidaten.

- De selectie wordt als zwaar ervaren. Er zijn diverse intakegesprekken met de selecteurs, gevolgd door een assessment van 5 dagen. Eerder was er gedurende het gehele assessment een psycholoog aanwezig. Op het moment van de nulmeting is deze psycholoog nog enkel 1,5 uur betrokken bij het assessment, waardoor er een beperkt extern perspectief is.
- De uiteindelijke selectie wordt gemaakt door teamleiders zelf, wat weer bijdraagt aan de sterke interne focus.
- Voordat de kandidaat definitief wordt aangenomen, worden ook gesprekken gevoerd met het thuisfront van de kandidaat. Dat draagt bij aan een zorgvuldige afweging en nodige betrokkenheid van het thuisfront.

Regionaal

- Ook regionaal is er weinig strategische visie op de ontwikkeling van het heimelijk werk, waarmee ook geen strategische selectie plaatsvindt op specifieke profielen of competenties.
- Werving verloopt ook in de regio's informeel.

5.4 Opleiding

Landelijk Politie

- De WOD-opleiding wordt door de Politieacademie gezien als een niche. Er wordt beperkt prioriteit gegeven aan opleidingen voor heimelijk werk vanuit de Politieacademie, de nadruk ligt op 'blauw'.
- Het verzorgen van vernieuwing van de opleiding of aanvullende opleiding komt nauwelijks van de grond.
- De verbinding tussen de Politieacademie en de praktijk van heimelijke teams is beperkt, zowel op het gebied van werving en selectie als voor de doorontwikkeling van de opleiding zelf. Ook zijn er geen 'terugkomdagen' of andere manieren waarmee kennis opgefrist of bijgespijkerd kan worden.
- Er bestaat wel een opleiding die gericht is op het inwinnen van informatie ten behoeve van het opbouwen en onderhouden van de informatiepositie (in het kader van artikel 3 Politiewet), die in samenwerking tussen de praktijk ('incompany') en de Politieacademie wordt gegeven.
- Er is geen officiële opleiding beschikbaar voor virtueel agenten vanuit de Politieacademie, deze is in ontwikkeling.
- De opleiding wordt deels gegeven door docenten die eerder bij het team WOD werkten.

Team WOD

- De opleiding voor werken in het team WOD wordt uitgevoerd door de Politieacademie en duurt 16 weken. De opleiding is al sinds 2012 nagenoeg hetzelfde. Respondenten geven aan de opleiding verouderd te vinden.
- De infiltranten en de begeleiders krijgen vrijwel dezelfde opleiding en hetzelfde examen. Er zijn accentverschillen in de opleiding voor infiltranten en begeleiders, maar een aantal specifieke vaardigheden en kenniselementen voor begeleiders worden gemist.
- De opleiding is geen selectiemiddel: er vallen bijna geen kandidaten meer af in de opleiding. Vanuit de opleiding is weinig mogelijkheid om kandidaten niet door te laten stromen, als de opleiders deze niet geschikt achten ondanks het behalen van de testen. Wie de eindtoets haalt, gaat dus door, ongeacht geschiktheid.

- Leidinggevenden hebben niet altijd expertise op het gebied van het heimelijk werk. Er bestaan geen modules voor leidinggevenden binnen het heimelijke domein of eisen dat leidinggevenden een deel van de opleiding volgen.
- Er is enige verbinding tussen de Politieacademie en het team WOD, bijvoorbeeld doordat begeleiders examens afnemen of een praktijkcoach tijdens de opleiding. Echter, de verbinding wordt beperkt gevonden tussen praktijk en academie in de doorontwikkeling van de opleiding en rondom de selectie van infiltranten en begeleiders.

Regionaal

- Voor heimelijk werk in de regio's, bestaat de pseudo-koopopleiding en de Tactische Informatie-inwinning Basisopleiding voor stelselmatige informatie-inwinning.

5.5 Werkwijzen en vakontwikkeling

Landelijk Politie

- In algemene zin is de mate waarin werkprocessen, protocollen en afwegingskaders zijn vastgelegd binnen het heimelijk domein onvoldoende op orde.
- Hierdoor ontstaat ruimte voor willekeur en eigen invulling/keuzes van medewerkers, waarbij niet meer helder is of de uiteindelijke uitkomst ook de gewenste uitkomst is. Protocollen en kaders zijn wenselijk om een maatstaf vast te leggen, (de schijn van) willekeur te voorkomen en te zorgen dat het goede gesprek op het goede moment gevoerd wordt.

Team WOD

- Binnen het team WOD bestaat een hoge mate van informele overeenstemming over de werkwijzen en professionele standaarden. Dit is onder andere gebaseerd op wetgeving, jurisprudentie en ervaring. De werkwijze is echter minimaal vastgelegd en geborgd. De professionaliteit van het team WOD is daardoor te sterk afhankelijk van de individuele kwaliteit van medewerkers.
- Protocollen en basisregels beperken zich tot een minimum, zoals rondom briefing en debriefing, toestemming voor uitgaven boven een bepaald bedrag en regels over doorbetaling van uren in het buitenland.
- Bepaalde werkwijzen zijn zelfstandig ontwikkeld in elke regio, en verschillen daarmee tussen de regio's.
- In beginsel vindt briefing en debriefing plaats. De commissie heeft onvoldoende zicht op de kwaliteit van de briefing en debriefing. Respondenten geven aan dat de algemene houding ten opzichte van elkaar niet als kritisch kan worden omschreven en dat men elkaar niet altijd professioneel aanspreekt (of durft aan te spreken) binnen het team WOD. De bevindingen van de commissie Brouwer met betrekking tot de beperkte briefing en debriefing in de zaak in Zevenbergschen Hoek, worden door de meerderheid van de gesproken infiltranten en begeleiders omschreven als ongebruikelijk.
- Het gebrek aan heldere procedures voor de werkverdeling, leidt tot gebrek aan transparantie binnen het team WOD en voedt daarmee het gevoel van willekeur en vriendjespolitiek binnen het team. Ook wordt geen heldere strategische afweging gemaakt op het gebied van werkverdeling.
- Infiltranten hebben naast zaaksbegeleiders ook een vaste sociaal begeleider. Ook hier speelt dat de kwaliteit moeilijk te beoordelen is, onder andere door vermenging van privé en werkrelaties en gebrek aan elkaar professioneel aanspreken.

- Verslaglegging vindt op diverse manieren plaats, onder andere in het kader van het proces-verbaal en door het bijhouden van een journaal door de infiltrant. De kwaliteit van de verslaglegging in journaals wordt in gesprekken beschreven als wisselend.
- Er wordt geen overzicht van zaken bijgehouden. Dit leidt tot een gebrek aan management-informatie en beperkte sturingsmogelijkheden voor de top van de organisatie.
- Doordat evaluatie niet systematisch plaatsvindt en er geen vaste systematiek is voor evaluatie, wordt niet structureel geleerd – zowel door individuen als door de organisatie als geheel. Dit is nu te veel afhankelijk van persoonlijke keuzes en behoeften.
- Bovenstaande leidt ertoe dat de commissie ziet dat kennis onvoldoende geborgd is en dat er te beperkte structurele aandacht is voor vakontwikkeling.

Regionaal

- In algemene zin is ook binnen de regionale teams de mate waarin werkprocessen, protocollen en afwegingskaders zijn vastgelegd beperkt. Hierdoor ontstaat te veel ruimte voor willekeur en eigen invulling/keuzes van medewerkers, waarbij niet meer helder is of de uiteindelijke uitkomst ook de gewenste uitkomst is.

5.6 Ethisch-morele afwegingen

Landelijk Politie

- Uitgangspunten voor ethisch-morele afwegingen beperken zich tot een minimum en zijn niet formeel vastgelegd.

Team WOD

- Het ontbreken van handvatten voor besluitvorming en toetsing rondom ethisch-morele dilemma's, maakt dat veel aankomt op het eigen moreel kompas van medewerkers en normen die zich voortdurend binnen de teams zelf ontwikkelen. Er is weinig extern perspectief dat helpt in sturing of toetsing van de ontwikkeling van deze groepsnorm.
- In de opleiding worden ethisch-morele dilemma's in enige mate behandeld.

Regionaal

- Uitgangspunten voor ethisch-morele afwegingen beperken zich tot het minimum en zijn niet formeel vastgelegd.

Openbaar Ministerie

- Ethische onderwerpen worden vanuit het OM belicht als afgeleide van de juridische criteria van proportionaliteit en subsidiariteit.
- Het gaat hier om ethisch-morele uitgangspunten met oog op de verdachte, niet met oog op wat gevraagd kan worden van politiemensen. Dit wordt gekenmerkt als de werkgeversverantwoordelijkheid van de politie.
- Voor zo ver ethisch-morele overwegingen bij de besprekingen in de CTC aan de orde komen, worden deze niet vastgelegd in de adviezen aan het College van procureurs-generaal.

5.7 Personeelszorg

Landelijk Politie

- Over het algemeen zijn de waarborgen en aandacht voor personeelszorg binnen de landelijke heimelijke teams te beperkt.
- Leidinggevenden hebben een grote span of care, waardoor zij te beperkt aandacht kunnen besteden aan zorg voor hun personeel.
- De bindingstermijn liggen niet bij alle landelijke teams vast die heimelijk werk uitvoeren.
- Virtueel agenten bij de LE werken niet met bindingstermijnen.

Team WOD

- Er zijn weinig structurele waarborgen voor personeelszorg binnen het team WOD.
- De verantwoordelijkheid voor personeelszorg ligt vooral bij teamleiders. De mate waarin er aandacht is voor personeelszorg, is sterk afhankelijk van hoe zij zelf kiezen dit in te richten. Als medewerkers vastlopen of bijvoorbeeld in conflict raken met de teamleider, hebben zij weinig mogelijkheden om ergens anders aan te kloppen.
- De aanwezigheid van de psycholoog bij het team WOD is van meerwaarde voor de medewerkers, maar afhankelijk van het initiatief en de openheid van henzelf. De psycholoog kan weinig betekenen in de organisatie zelf; hij is vooral luisterend oor voor individuele medewerkers.
- Elke infiltrant krijgt een vaste sociale begeleider toegewezen, die het vaste aanspreekpunt is voor de infiltrant. Deze legt ook contact met het thuisfront en dient oog te hebben voor het welzijn van de infiltrant. De ervaringen hiermee zijn positief. Begeleiders krijgen hier echter nog weinig opleiding voor. De kwaliteit van de sociale begeleiding is voor de commissie lastig in te schatten, maar lijkt op het moment vrij persoonsafhankelijk.
- Er zijn veel waarborgen voor de afscherming van infiltranten. Dat heeft een positief effect op hun gevoel van veiligheid. Anderzijds zorgt de nadruk op afscherming wel voor een sterke interne gerichtheid en beperkte het andere elementen van personeelszorg, zoals rond de uitstroom.
- Bindingstermijnen worden niet structureel nageleefd. Het proces van verlenging van de bindingstermijn is te weinig transparant en leidt hierdoor tot gevoelens van vriendjespolitiek en willekeur.
- De uitstroom vanuit het team WOD met name van de infiltranten, maar ook van de begeleiders, is een grote zorg voor de commissie. Oud-WOD'ers worden niet tot nauwelijks begeleid bij de uitstroom en de politieorganisatie ervaart weinig urgentie om hen te plaatsen. Er zijn hierover geen heldere afspraken. Een structureel uitstroombeleid ontbreekt. Hun hogere inschaling in combinatie met druk op de formatie, worden hierbij ervaren als een knelpunt. Meerdere respondenten geven aan dat ze zich na afloop van hun tijd bij het team WOD aan hun lot overgelaten voelden.
- In de praktijk komt het vaak voor dat oud-WOD'ers uitstromen naar HI-teams in de regio's. Hiermee wordt enerzijds kennis en ervaring benut, maar anderzijds blijven zij nog steeds werkzaam in het heimelijke domein met alle nadelen die daarbij horen.

Regionaal

- Er bestaat geen overkoepelend overzicht van of toezicht op de personeelszorg in alle regio's. De commissie constateert dat de aandacht voor personeelszorg wisselend is en afhankelijk van individuele leidinggevenden.
- Voor medewerkers in de HI-teams is er een mindere mate van afscherming en back-stopping beschikbaar dan voor het team WOD. Doordat nu ook relatief zware zaken in de

regio's worden opgepakt – waar landelijk onvoldoende zicht op is – wordt er soms veel van hen gevraagd zonder dat zij gebruik kunnen maken van dezelfde middelen als het team WOD.
- De psychologische ondersteuning voor virtueel agenten in de regionale eenheden is belegd bij de eenheidspsycholoog van een regionale politie-eenheid. De precieze invulling daarvan verschilt per politie-eenheid.
- Voor medewerkers die heimelijk werk (fysiek en online) uitvoeren in de Regionale Eenheden bestaan geen bindingstermijnen.

5.8 Cultuur

Landelijk Politie

- In diverse onderzoeken (zoals het onderzoek van de commissie Schneiders naar de LE) is inmiddels opgemerkt dat er knelpunten bestaan in cultuur en leiderschap binnen de LE. De commissie Schneiders schetst een beeld van zelfsturende eilandjes die zijn ontstaan rondom specialistische werkzaamheden, informele leiders en op verschillende plekken een gevoelde sociaal onveilige werkomgeving. Dit beeld wordt door de commissie WWOD bevestigd.

Team WOD

- Uit de gesprekken blijkt een grote mate van individuele toewijding, gedrevenheid en betrokkenheid van WOD-medewerkers voor en bij het opsporingsmiddel.
- De Inspectie JenV beschrijft de cultuur binnen het team WOD als "giftig, een cultuur van vriendjespolitiek en onderlinge afrekening". In de gesprekken met de commissie WWOD wordt dit beeld door een deel van de respondenten onderschreven. Het gevoel van informaliteit, willekeur en vriendjespolitiek herkennen bijna alle respondenten, bijvoorbeeld op het gebied van verlenging van bindingstermijnen en werkverdeling.
- Respondenten geven aan dat men elkaar beperkt professioneel aanspreekt binnen het team, zowel tussen begeleiders en infiltranten als onderling en richting de leiding. Een deel van de respondenten geeft aan dat dit bijdraagt aan een gevoel van onveiligheid.
- Binnen de twee teams zijn twee verschillende culturen ontstaan, doordat de teams relatief autonoom op hun eigen afgeschermde locatie opereren. Als voorbeeld noemden respondenten dat een beslissing van de managementlaag, op twee verschillende wijzen in de teams wordt uitgelegd.
- Er wordt binnen het team WOD een sterke nadruk gelegd op de heimelijkheid en afscherming van het team. Dit, in combinatie met te beperkte aandacht vanuit de leiding, heeft gezorgd voor een sterke interne gerichtheid. Hierin konden onwenselijke vormen van houding en gedrag ontstaan, zoals willekeur en vriendjespolitiek, een grote informaliteit, kwesties rond integriteit, en het uitsluiten van externe perspectieven.

Regionaal

- De commissie WWOD constateert dat er een gevoel van concurrentie bestaat tussen het team WOD en de regionale HI-teams, terwijl sprake zou moeten zijn van een faciliterende opstelling van het team WOD t.o.v. de regionale HI-teams.

6 Adviezen over afbouw, herbezinning en heropbouw

De commissie WWOD werkte aan de start van haar onderzoek (maart 2022) als onderdeel van de opdracht, aan het in kaart brengen van de voortgang van de uitvoering van de adviezen van de commissie Brouwer voor het team WOD. Op basis van de gevoerde gesprekken en observaties, concludeerde de commissie WWOD echter in juli 2022 dat de politie nog niet de goede weg was ingeslagen om te komen tot een toekomstbestendig en veilig team WOD. Dat leidde tot het advies van de commissie om het team WOD in de huidige vorm op te heffen, te herbezinnen en te werken aan de oprichting van een nieuw team.

Dit hoofdstuk beschrijft kort hoe de commissie is gekomen tot dit advies en presenteert vervolgens de adviezen die de commissie eind juli 2022 aanbood aan de Korpsleiding.

Observaties commissie WWOD periode april 2021 t/m juli 2022

Vanaf het voorjaar 2022 heeft de commissie WWOD een groot aantal gesprekken gevoerd met betrokkenen in en rondom het heimelijke domein, en specifiek bij het team WOD. Zij kreeg daarmee in een korte periode een goed beeld van dit domein en de werking ervan. Ze constateerde dat de politie hard aan het werk was om diverse verbeteringen door te voeren, vanaf het moment van de suïcide en naar aanleiding van de adviezen van de commissie Brouwer.

De commissie moest in juli 2022 echter ook concluderen dat zij nog niet zag dat de goede weg was ingeslagen, ondanks dit vele werk. Dit leidde ertoe dat zij niet voldoende vertrouwen had dat via de ingeslagen weg gewerkt werd richting een voldoende toekomstbestendig team WOD en een structurele verbetering in onder andere cultuur en werkwijzen.

Een belangrijke oorzaak hiervoor was dat het voor de commissie onduidelijk bleef op basis waarvan keuzes voor verbetering werden gemaakt. Er lag geen doordacht plan op basis van een bredere visie op de ontwikkeling van de georganiseerde criminaliteit en daarop gebaseerde strategie voor de opzet van het heimelijke domein. Er werd te geïsoleerd gewerkt aan verbeteringen binnen het team WOD, zonder dat goed werd gekeken naar de inbedding van het team in het gehele domein en de doorontwikkeling van het domein in brede zin. Veel keuzes werden ad hoc doorgevoerd, zonder dat er voor goede samenhang of prioritering werd gezorgd. Bovendien was het hierdoor lastig te toetsen of de ingezette verbeteringen daadwerkelijk zouden bijdragen aan een effectieve en veilige manier van werken. De commissie constateerde ook dat er te geïsoleerd werd gewerkt aan verbeteringen binnen het team WOD, zonder dat naar de doorontwikkeling van het heimelijke domein in zijn geheel werd gekeken.

Daarnaast maakte de commissie zich zorgen over de professionaliteit en cultuur binnen het team WOD en over gebrekkig leiderschap op diverse hiërarchische niveaus. Zo constateerde de commissie gedurende haar onderzoek dat politiemedewerkers terechtkwamen in diverse vormen van (sociaal) onveilige situaties, dat er kwesties speelden rond de integriteit van WOD-ers, en dat er gebrekkige zorg was voor medewerkers die thuis waren komen te zitten. Dit leidde tot acute zorgen die op zeer korte termijn om actie vroegen.

Het gebrek aan planvorming op basis van een onderliggende visie over ontwikkeling van het gehele heimelijke domein enerzijds, en een gebrek aan professionaliteit, goed leiderschap en een gezonde cultuur anderzijds, leidde ertoe dat de commissie geen vertrouwen had dat er met het huidige team WOD gewerkt kon worden aan een toekomstbestendige en structurele verbetering. De commissie concludeerde dat er tijd nodig was voor 'herbezinning'.

Adviezen van commissie aan de Korpsleiding

Naar aanleiding van observaties zoals hiervoor beschreven, adviseerde de commissie de Korpsleiding Nationale Politie in juli 2022 om te stoppen met het team WOD in de huidige vorm en een periode van 'herbezinning' in te lassen. Op deze manier zou de tijd kunnen worden genomen om te werken aan een bredere visie op de ontwikkeling van het heimelijk werk. Deze visie zou daarmee de basis kunnen vormen voor een plan voor de opbouw van een nieuw team WOD, in de context van het hele heimelijke domein.

Gelijktijdig met het advies van de commissie, kwam de Korpsleiding op basis van een eigen verkenning tot eenzelfde conclusie. Eind juni werd besloten om het huidige team WOD af te bouwen.

Vervolgens is de politie aan de slag gegaan met het vormgeven van het proces van afbouw van dit team. Ter ondersteuning hieraan heeft de commissie WWOD in september 2022 nog een verdere inkleuring van haar advies gedeeld met de Korpsleiding.

Onderstaand zijn beide adviezen (van juli 2022 en september 2022) integraal opgenomen.

Uiteindelijk is in februari 2023 daadwerkelijk met de reorganisatie van het team WOD gestart.

6.1 Advies 1: Advies van de commissie WWOD d.d. 23 juli 2022

Het advies van de commissie is tweeledig:

1. Er is een harde reset nodig van de WOD en de bestaande afdeling moet zo spoedig mogelijk worden afgebouwd
2. Om een doorstart te kunnen maken met een nieuwe WOD, is ruimte voor bezinning en planvorming nodig.

Onderstaand lichten we de analyse die hieraan ten grondslag ligt en beide adviezen, verder toe.

Analyse van de commissie

Signalen over de huidige stand van zaken laten zien dat de goede weg nog niet is ingeslagen:

a. Zorgelijke signalen over cultuur en gebrekkig leiderschap ook na april 2021. Bijvoorbeeld:
   - Politiemensen die in sociaal onveilige situaties terecht zijn gekomen;
   - Gebrekkig leiderschap;
   - Gebrekkige zorg voor thuiszitters;
   - Gebrekkig uitstroombeleid;
   - Vraagstukken rondom integriteit van WOD-ers.

b. De geconstateerde 'staat van WOD' is dat gebrek aan professionaliteit/competenties en gebrekkig leiderschap zich op alle niveaus in de hiërarchie voordoen.

c. Daarnaast is onduidelijkheid op basis waarvan huidige keuzes worden gemaakt: Het is voor de commissie onduidelijk in hoeverre huidige keuzes zijn gebaseerd op een gedegen en doordacht plan opgesteld vanuit een bredere visie op doorontwikkeling van het heimelijk domein.

Conclusie van de commissie

Bovenstaande geeft de commissie onvoldoende vertrouwen dat huidige maatregelen zullen leiden tot een toekomstbestendige en structurele verbetering in het werk en de werkwijze van WOD.

Adviezen van de commissie

Dit leidt voor de commissie tot de volgende adviezen:

1. **Er is een harde reset nodig van de WOD en de bestaande afdeling moet zo spoedig mogelijk worden afgebouwd.**

Noodzakelijke veranderingen in cultuur, professionaliteit, waarborgen, goed werkgeverschap etc. vragen om een harde reset van WOD. Dat betekent:

a. Een stop c.q. zo snel mogelijke afbouw van team WOD met alle huidige medewerkers en leidinggevenden.
b. In het licht van bovenstaande ook een heroverweging van benoemingen van recent aangestelde functionarissen.

Dit vraagt ook om goed werkgeverschap en goede nazorg voor medewerkers die op dit moment thuiszitten en medewerkers die straks geen plaats hebben binnen de WOD.

2. Om een doorstart te kunnen maken met een nieuwe WOD, is ruimte voor bezinning en planvorming nodig

a. Een doorstart met een nieuwe WOD kan alleen met de juiste waarborgen, creëren van nieuwe normen met daarbij passende medewerkers en stevige en betrokken leiders met verstand van zaken.

b. Dit moet gebeuren vanuit een helder plan en visie over het heimelijke domein en de WOD daarbinnen.

c. Dat vraagt om rust en ruimte voor bezinning en planvorming om tot de goede waarborgen en mensen te komen, en een goede afweging en prioritering in de volgorde van handelen aan te brengen.

d. Dat betreft onder andere bouwen aan:
- Visie op opsporing en doorvertaling naar wat dat betekent voor o.a. werkwijzen, strategische personeelsplanning en verhoudingen binnen heimelijk domein.
- Hierbij passende werving, selectie en opleiding – en goede wisselwerking hiertussen.
- Heldere protocollen en werkprocessen om te zorgen voor transparantie, creëren van gezamenlijk kader en normen, te zorgen voor kennisborging en leren.
- Gedegen personeelszorg, inclusief goed uitstroombeleid.
- Een heldere visie op type leiderschap(sprofielen) en introductie van leiderschapsprogramma.
- Inventarisatie van wat in de eenheden gebeurt, incl. heldere visie op de verhouding tussen decentraal en centraal/onder regie van centraal, inclusief waarborgen voor handhaving hiervan.
- Helderheid over wat onder art. 3 Politiewet kan en over de rol van het OM.

e. Huidige medewerkers kunnen solliciteren in deze nieuwe WOD, maar enkel volgens de nieuwe criteria en procedures.

Tot slot: over de rol van de commissie WWOD

De huidige context vraagt een aanpassing in de opdracht van de commissie WWOD. Wij zien deze nu als volgt:
a. Adviseren over prioritering en volgorde in veranderingen tijdens periode van herbezinning en planvorming.
b. Inhoudelijk toetsen van (implementatie van) veranderingen
c. Op basis van toetsing adviseren over eventueel aanvullende waarborgen.

6.2 Advies 2: Nadere invulling advies ter afbouw, herbezinning en opbouw team WOD d.d. 2 september 2022

Inleiding

In navolging van het eind juli 2022 afgegeven advies van de commissie WWOD aan de Korpsleiding, biedt de commissie bij deze een verder ingekleurde versie van het eerder afgegeven advies aan, ter ondersteuning van het besluitvormingsproces dat op dit moment intern bij de politie plaatsvindt.

De kern van het advies van eind juli 2022 kwam enerzijds neer op het direct en zo snel mogelijk, op een verantwoorde wijze, afbouwen van het team WOD. Anderzijds adviseerde de commissie dat ruimte nodig is voor herbezinning en planvorming voor een doorstart met een nieuwe WOD. De commissie hecht eraan te benadrukken dat het opnieuw opbouwen van een nieuw team WOD neerkomt op een reorganisatie van dit onderdeel van de afdeling Afgeschermde Operaties.

In deze notitie schetst de commissie een uitwerking van dit advies in drie onderdelen. In onderdeel 1 schetst de commissie haar visie op de afbouw van het team WOD. In het tweede onderdeel bespreekt de commissie haar advies met betrekking tot de periode van herbezinning. In het derde onderdeel komt ten slotte de periode naar de opbouw van een nieuw team WOD aan de orde.

6.2.1 De visie van de commissie op de afbouw van het team WOD

Ter concretisering van het advies van de commissie tot afbouw, worden hieronder drie onderwerpen onderscheiden, namelijk
a. de concrete betekenis en scope van de afbouw;
b. de zorg voor medewerkers.

De concrete betekenis en scope van de afbouw
In lijn met wat de minister in haar Kamerbrief schrijft, adviseert de commissie het volgende principe:
A. Voorop staat dat het team WOD op een verantwoorde en gecontroleerde wijze wordt afgebouwd voordat een nieuw WOD-team wordt opgebouwd. Dit betekent dat alle voorbereidingen voor operaties worden gestaakt en dat lopende operaties verantwoord, gecontroleerd en geleidelijk worden afgebouwd. Bij deze afbouw staat de veiligheid van de politiemedewerker centraal.
B. Enkel in noodzakelijke, dringende gevallen kan een uitzondering worden gemaakt op het bovenstaande principe. Randvoorwaarde is dat de veiligheid van de politiemedewerker centraal staat. De commissie adviseert deze uitzondering in principe alleen te maken voor bepaalde verzoeken voor operaties van groot operationeel en/of internationaal belang. Ten aanzien van de afbouw van lopende onderzoeken en de beperkte uitvoering van uitzonderingen gaat de commissie ervan uit dat deze operationele beslissingen in overleg met het Openbaar Ministerie worden genomen.

C. De afbouw van het team WOD heeft betrekking op alle infiltranten, begeleiders en leidinggevenden van het team WOD. Een minimale bezetting van het team blijft operationeel zodat uitvoering kan worden gegeven aan de hierboven beschreven uitzonderingsgevallen.
D. Nu de Landelijke Eenheid reeds beschikt over een regiepunt dat toezicht houdt op operaties binnen het heimelijke domein, zowel op nationaal als regionaal niveau, adviseert de commissie dit regiepunt – aangevuld met (een)vertegenwoordiger(s) van het OM – een uitdrukkelijke en beslissende rol te geven bij een verantwoorde en veilige afbouw van het team WOD, inclusief beslissen over de termijn van afbouw van individuele lopende operaties. Ook kan het regiepunt inkomende internationale (rechtshulp)verzoeken en lopende en nieuwe operaties in de eenheden van een kritische beoordeling voorzien. Cruciaal is dat dat regiepunt beschikt over de vereiste autonome beslissingsbevoegdheid daartoe en daarvoor op een geschikte positie binnen de bestuurslijn (bij voorkeur direct onder de Korpsleiding) van de politieorganisatie is gepositioneerd. De commissie adviseert tevens het ethische aspect onder te brengen bij het regiepunt en de voorziene ethische commissie niet te continueren. Dit om te veel overleg- en beslisgremia te vermijden.

De zorg voor de huidige medewerkers

Op basis van de door de commissie afgenomen interviews met WOD'ers en oud-WOD'ers hecht de commissie eraan te benadrukken dat de afbouw van het team WOD gepaard moet gaan met goede zorg en aandacht voor alle WOD'ers.

Die zorg dient te bestaan uit (1) psychologische zorg voor huidige en oud-medewerkers, (2) toekomstperspectief middels gedegen ondersteuning bij het vinden van een andere baan binnen of buiten de politieorganisatie, (3) voldoende begeleiding in de tussenperiode en (4) voldoende aandacht voor de veiligheidsaspecten die de aard van het werk met zich meebrengt voor infiltranten, ook na beëindiging van een dienstverband bij WOD. Deze aandacht en zorg betreft alle WOD-medewerkers, ook zij die op dit moment thuis zitten. Aangezien het een reorganisatie betreft, benadrukt de commissie het belang van goede afstemming met de bonden en OR evenals een gedegen blik op de juridische positie van alle medewerkers.

De begeleiding van oud-medewerkers naar een nieuwe functie zou idealiter kunnen worden opgepakt door een speciaal in te richten HRM-voorziening die zich toelegt op deze zorg. De Commissie adviseert een budget te reserveren waarmee oud-WOD'ers in voorkomende gevallen boven de formatie binnen de politieorganisatie kunnen worden geplaatst. De in te richten HRM-voorziening kan eventueel ook in de toekomst voor de nieuwe WOD een rol spelen bij de uitstroom van WOD'ers.

Samengevat komt de commissie met betrekking tot de afbouw van het team WOD tot de volgende adviezen:

- Als uitgangspunt dient te gelden dat alle lopende operaties in samenspraak met het Openbaar Ministerie op verantwoorde wijze worden afgebouwd.
- Als uitzondering op dat uitgangspunt geldt dat buitenlandse rechtshulpverzoeken in samenspraak met het Openbaar Ministerie in beperkte zin doorgang kunnen vinden.
- Betrek het regiepunt, aangevuld met vertegenwoordigers van het Openbaar Ministerie, als beslissend orgaan in de afbouw van lopende operaties en de beoordeling van nieuwe rechtshulpverzoeken. Geef het regiepunt beslissingsbevoegdheid.
- Besteed aandacht aan de personeelszorg voor de huidige WOD'ers en oud-WOD'ers met in het bijzonder aandacht voor psychologische zorg. Besteed daarnaast aandacht aan de

veiligheid van oud-medewerkers.
- Creëer een budget zodat medewerkers bovenformatief geplaatst kunnen worden binnen de politieorganisatie.
- Richt een HRM-voorziening op korpsniveau in die huidige en oud-WOD'ers begeleidt naar een nieuwe functie, eventueel bovenformatief binnen de politieorganisatie.

6.2.2 De visie van commissie op de periode van herbezinning

Hieronder volgt een aantal onderwerpen waarvan de commissie meent dat deze essentieel zijn voor de periode van herbezinning. De periode van herbezinning dient vervolgens als fundament voor het opbouwen van het nieuwe team WOD.

Centraal in de periode van herbezinning staat het ontwikkelen van een visie voor het heimelijke domein die past bij de criminaliteitsontwikkeling, de positie van opsporing en intelligence daarbinnen en de specifieke doorvertaling daarvan voor het team WOD.

De commissie adviseert om in de periode van herbezinning in ieder geval de volgende thema's mee te nemen:

A. organisatie en sturing, o.a.: de sturing en regievorming door de korpsleiding en eenheidsleiding, verhouding decentraal en centraal, sturing en regie door het Openbaar Ministerie, visie op leiderschap(sprofielen) en introductie van een leiderschapsprogramma met uitdrukkelijke aandacht voor ethiek;
B. werving en selectie, o.a.: strategische personeelsplanning, profielen i's, b's, teamleiders en teamchefs, de procedure van werving en selectie voor binnen en buiten de politie, verbinding tussen selectieprocedure en opleiding en het curriculum van de opleiding;
C. kwaliteit van werken, o.a.: herijking van de opleiding in het licht van het nieuwe team WOD, verbinding tussen het team WOD en de opleiding, opstellen van professionele standaarden, zoals protocollen en werkprocessen, waarborgen voor evalueren en leren, bindingstermijnen;
D. verdere waarborgen, o.a.: ethische waarborgen en toetsing, personeelszorg, waardering, uitstroom van personeel en het betrekken van het thuisfront.

De commissie moedigt de politie aan om externe expertise in te winnen en ondersteuning bij het bezinningsproces. In verschillende fasen zijn hierbij verschillende disciplines relevant. Daarnaast adviseert de commissie om informatie met betrekking tot politiereorganisaties in het buitenland te vergaren. In de gesprekken die de commissie heeft gevoerd kwam Zweden als voorbeeld naar voren, waar ook het infiltratieteam van de politie is afgebouwd en opnieuw is vormgegeven en ingesteld.

Samengevat komt de commissie met betrekking tot de periode van herbezinning tot de volgende adviezen:
- Maak gebruik van externe expertise en/of begeleiding bij het opstellen van ideeën en visies welke later geschikt zijn voor de opbouw van het nieuwe team WOD.
- Betrek bij deze externe expertise ook ervaringen uit het buitenland.

6.2.3 De visie van de commissie op de periode van opbouw

Een plan voor de periode van opbouw moet ook voortvloeien uit de periode voor herbezinning. Ten eerste zal een plan ontwikkeld dienen te worden voor het opbouwproces. Ook daarbij, zoals reeds hierboven is vermeld, ligt het voor de hand om externe expertise te raadplegen en relevante buitenlanden te bezoeken.

De commissie adviseert om op korte termijn een tijdlijn op te stellen als richtlijn voor het gehele proces van afbouw tot en met opbouw. De commissie zou een tijdslijn adviseren met een start van het nieuwe team in januari 2024.

Per direct	Op zorgvuldige wijze afbouwen van de lopende operaties. Start periode van herbezinning: visievorming en uitwerken doorwerking voor nieuwe WOD
Ca. maart 2023	Start opbouw nieuwe organisatie met dedicated capaciteit Opstellen van nieuwe functieprofielen voor infiltranten, begeleiders, teamleiders en teamchefs, werving- en selectieprocedures en nieuwe opleiding
Ca. zomer 2023	Werving en selectie van nieuwe teamleden
Ca. september 2023	Start opleiding
Ca. januari 2024	Start van het nieuwe team WOD

Samengevat komt de commissie met betrekking tot de periode van opbouw tot de volgende adviezen:

- Ontwikkel een plan voor de opbouwfase, gestoeld op de uitkomsten van de fase van herbezinning.

De recente ontwikkelingen binnen de politie hebben laten zien dat de hierboven genoemde tijdlijn niet (meer) haalbaar blijkt te zijn. De commissie ziet dat het halen van de nieuwe tijdlijn vraagt om heldere besluitvorming en het tijdig in gang zetten van ontwikkeling van de opleiding, werving en selectie. Dan nog is het de vraag of, als dit proces zorgvuldig wordt uitgevoerd, deze tijdlijn haalbaar is.

7 Beschrijving ontwikkelingen sinds april 2021

In hoofdstuk 5 is de stand van zaken medio april 2021 (het moment van de suïcide) beschreven als 'nulmeting'. Sinds dat moment hebben politie en OM op diverse manieren gewerkt aan verbeteringen binnen het heimelijke domein, onder andere op basis van de adviezen van de commissie Brouwer. Onderstaand beschrijft de commissie de ontwikkelingen vanuit de politie (paragraaf 7.1) en vervolgens vanuit het OM (paragraaf 7.2). Een deel van de ontwikkelingen is ingezet door beide organisaties gezamenlijk. Een deel hiervan heeft de commissie reeds beschreven in hoofdstuk 3 (organisatorische beschrijving van het heimelijk werk). Dit hoofdstuk richt zich op de doorgevoerde veranderingen en probeert deze zoveel mogelijk in chronologische vorm weer te geven. Deze informatie is afkomstig van de politie en het Openbaar Ministerie. Het hoofdstuk sluit af met een korte beschouwing over deze ontwikkelingen van de commissie (paragraaf 7.3).

7.1 Ontwikkelingen politie

Inrichting van de stuurtafel HUMINT

Eén van de bevindingen van de commissie Brouwer ziet op het niveau in de organisatie waarop inhoudelijke beslissingen in een infiltratietraject worden genomen. Dat niveau is volgens de commissie Brouwer te laag. Hierop heeft de politie in augustus 2021 de 'stuurtafel HUMINT' ingericht. De stuurtafel besluit over verzoeken tot inzetten die via de politie bij de stuurtafel terecht komen. De stuurtafel bestaat uit vertegenwoordigers van de leiding van AO, de WOD-officieren en de regisseur heimelijk werken.

Aanstellen van meer leidinggevenden

De commissie Brouwer concludeerde daarnaast dat er binnen het team WOD een te laag aantal leidinggevenden was op een te grote groep medewerkers. Dit constateerde de commissie zowel in het licht van de personeelszorg (span of care) als in het licht van de operationele aansturing (span of control). In december 2021 is daarom door de eenheidsleiding van de Landelijke Eenheid besloten om het aantal leidinggevenden uit te breiden. Het gaat meer concreet om het aanstellen van teamchefs, het werken met kleinere werkverbanden en het aanstellen van meer leidinggevenden op sectorhoofd- en plaatsvervangend sectorhoofdniveau binnen DSO. Een aantal leidinggevenden is specifiek aangesteld voor de afdeling AO. Opgemerkt wordt dat er sinds april 2021, net als eerder, een groot verloop is geweest van leidinggevenden binnen AO.

Inrichten van het Regiepunt Heimelijke Operaties

Naar aanleiding van de suïcide en het daaropvolgende rapport van de commissie Brouwer, wilden politieleidinggevenden meer inzicht in heimelijke operaties. Al snel bleek dat een compleet, landelijk overzicht ontbrak. Een deel van de regionale politiechefs had onvoldoende inzicht in de lopende, afgeschermde operaties binnen hun eigen eenheid. Hierop besloot de politie het Regiepunt Heimelijke Operaties (RHO) in te richten dat voor het gehele land

overzicht en toezicht houdt op alle inzetten in het heimelijke domein binnen de politie (op het gebied van opsporing). De formele inrichting vond plaats in april 2022. Nieuwe inzetten dienen ter advisering aan het regiepunt te worden voorgelegd. Het regiepunt geeft dan een 'zwaarwegend advies' aan de lijnverantwoordelijke. Ook lopende inzetten worden door het regiepunt beoordeeld. Het regiepunt is beheersmatig ondergebracht bij de afdeling Afgeschermde Operaties van de Landelijke Eenheid en is in haar inhoudelijke advisering en werking onafhankelijk.

Inrichting ethische toetsingscommissie

In het rapport van de commissie Brouwer wordt geadviseerd om op structurele basis ethiek meer een plaats te geven in de besluitvorming. De commissie Brouwer concludeerde dat een dergelijke toetsing binnen het heimelijke domein grotendeels ontbrak. De korpschef heeft in mei 2022 de heer Brouwer gevraagd om een ethische toetsingscommissie op te richten, waarna de heer Brouwer als voorzitter van de toetsingscommissie is aangesteld. Op voorstel van het regiepunt wordt een complexe ethische casus door de ethische commissie beoordeeld. Het uitgangspunt is dat deze ethische commissie tijdelijk is en dat ethiek uiteindelijk geborgd is in de reguliere checks and balances.

Inrichten Meldpunt Heimelijke Inwinning

Vanwege het afgeschermde karakter van inzetten binnen het heimelijke domein is de reguliere politievertrouwenspersoon voor medewerkers minder geschikt om mee te praten. Om die reden heeft de politie een speciaal meldpunt voor heimelijke inwinning ingericht waar medewerkers hun zorgen kunnen uiten over zaken waar zij tegenaan lopen tijdens hun werk. Het meldpunt is belegd bij de heer Brouwer.

Afbouw van het team WOD

Op 22 juli 2022 besloot de korpschef dat het team WOD afgebouwd moest worden, op gecontroleerde, verantwoorde wijze. De afbouw is formeel aangemerkt als reorganisatie. Concreet betekende dit dat, zoveel als mogelijk, alle lopende operaties stopgezet werden en het team afgebouwd werd. De afbouw is – noodzakelijkerwijze – geleidelijk verlopen. Niet alles kon worden afgebouwd en er bleef een minimumbezetting bestaan om een aantal specifieke redenen, zoals inzet in bijzondere operaties waarin met een korte inzet resultaat kan worden geboekt, begeleiding van regionale inzetten en inzetten in verband met internationale rechtshulpverzoeken. Het huidige personeelsbestand bestaat uit een beperkt aantal medewerkers die ten tijde van het besluit tot afbouw reeds op het team werkten.

Voor de medewerkers die niet terugkeerden in de minimumbezetting is een plaatsingsadviescommissie ingesteld om hen te begeleiden naar een nieuwe functie binnen of buiten de politie. Deze commissie heeft als hoofdtaak om medewerkers die onder de reorganisatie vallen te begeleiden naar een andere functie. Deze commissie wordt aangestuurd door een onafhankelijk voorzitter en heeft inmiddels gesprekken gevoerd met de herplaatsingskandidaten. Op basis van de laatste voortgangsrapportage van het Verbeterprogramma AO blijken de eerste medewerkers zeer binnenkort geplaatst te kunnen worden op een nieuwe functie buiten het team WOD. Ook geldt dat enige oud-medewerkers op eigen initiatief een andere functie hebben gevonden. De groep oud-medewerkers bestaat ook uit medewerkers die al eerder, dus voor de start van de reorganisatie, het team WOD

hebben verlaten en die lijden aan psychische complicaties als gevolg van het werk in het heimelijke domein. De politie biedt hen zorgfaciliteiten alvorens hen te begeleiden naar een andere functie.

Governance heimelijke operaties

In december 2022 komt de politie, in samenspraak met het openbaar ministerie, tot overeenstemming inzake de besluitvormingsprocessen ten behoeve van heimelijke opsporingsmethoden. Per heimelijke opsporingsmethode wordt bepaald wie over een inzet adviseert en wie monitort, wie beslist tot de inzet, wie verantwoordelijk is voor de begeleiding tijdens de inzet en wie verder over de operatie in kennis wordt gesteld. In grote lijnen geldt: des te risicovoller de inzet, des te hoger de autoriteit die over de inzet beslist. Ook hiermee wordt een aanbeveling van de commissie Brouwer ingevuld. De commissie Brouwer adviseerde om de besluitvorming over heimelijke operaties op een hoger hiërarchisch niveau te beleggen en daarbij zowel strategische als tactische leidinggevenden te betrekken.

Opstellen van een visie op het heimelijke domein

Sinds maart 2023 werkt de politie, in samenwerking met het openbaar ministerie, aan het opstellen van een visie voor het heimelijke domein. Daarvoor zijn bijeenkomsten georganiseerd waarop politiemensen en OM'ers met elkaar in gesprek zijn gegaan en input hebben geleverd voor het opstellen van deze visie op het heimelijk werk.

De visie bevat de eerste hoofdlijnen over de richting waarop het heimelijke domein organisatorisch moet worden ingericht en geeft een eerste inhoudelijk inzicht in de te verwachten criminaliteitsontwikkelingen. Daarbij zijn ook technologische ontwikkelingen betrokken. Uitgangspunt is dat heimelijke opsporing als opsporingsmiddel onmisbaar is, maar dat er enkel heimelijk opgespoord wordt als daartoe de vereiste waarborgen zijn ingericht.

Opstellen nieuw ontwerp WOD

Op basis van de opgestelde visie is de politie voornemens een nieuwe, operationeel inzetbare organisatie WOD op te bouwen. Sinds mei 2023 is men bezig met de eerste stappen richting een ontwerp voor het nieuwe team, waarbij rekening wordt gehouden met de nu lopende reorganisatie van de Landelijke Eenheid.

7.2 Belangrijkste ontwikkelingen openbaar ministerie

Aangescherpte werkbeschrijving ingrijpende s.i.-trajecten

Naar aanleiding van het rapport van de commissie Brouwer heeft de Centrale Toetsingscommissie (CTC) op 22 november 2021 een werkbeschrijving verspreid onder de rechercheofficieren waarin op basis van indicatoren wordt aangestuurd op een extra (collegiale) CTC-toets bij impactvolle heimelijke inzetten, zoals zwaardere s.i.-trajecten en ruisstrategieën. In een ruisstrategie wordt door de politie (al dan niet onjuiste) informatie naar buiten gebracht met het doel om bij de verdachte een reactie op te wekken, die vervolgens

via een telefoontap of OVC wordt opgevangen door de politie. Door de extra (collegiale) CTC-toets wil het openbaar ministerie meer zaken laten toetsen door de CTC aan de hand waarvan eventueel nieuw beleid kan worden vastgesteld. De CTC betrekt in deze toetsingen ook oude opsporingsonderzoeken om tot een breder overzicht te kunnen komen.

Versterking van het cluster WOD-LP

Het OM heeft gewerkt aan een personele versterking van het cluster WOD bij het Landelijk Parket. De WOD-officieren waren voorheen voor slechts twintig procent van hun tijd beschikbaar voor het team WOD, terwijl de overige tachtig procent werd ingevuld door het vervullen van de functie van landelijk officier terrorismebestrijding. Sinds mei 2022 is een van de twee WOD-officieren zich bijna volledig gaan toeleggen op de rol van WOD-officier. Daarnaast is het cluster WOD versterkt met een senior beleidsadviseur. De beleidsadviseur bezoekt de bijeenkomsten van het regiepunt en houdt op deze wijze overzicht over alle heimelijke operaties. Deze beleidsadviseur brengt ook door diens aanwezigheid in het regiepunt, verzoeken tot inzetten of lopende onderzoeken onder de aandacht van de WOD-officieren in het geval daar aanleiding voor is.

Recentelijk is een derde WOD-officier geworven en aangesteld. Deze officier van justitie gaat zich volledig richten op de WOD-portefeuille met in het bijzonder aandacht voor de virtueel agenten.

Overige maatregelen

De WOD-officieren zijn onderdeel geworden van de Stuurtafel-HUMINT van de politie. Binnen dat overleg worden nieuwe inzetten in het heimelijke domein beoordeeld en worden lopende trajecten, aan de hand van tweewekelijke voortgangsverslagen, besproken en eventueel bijgestuurd.
Om de positie van de WOD-officieren verder te versterken, naast hun al bestaande adviserende taak, zijn door het WOD-cluster van het OM presentaties en voorlichtingen gegeven binnen de arrondissementen om zaaksofficieren te wijzen op de bijzonderheden van heimelijke trajecten in de opsporing. Daarnaast is tijdens voorlichtingsbijeenkomsten gewezen op de adviserende rol van de WOD-officieren ten opzichte van het zaaks-OM en werd recente jurisprudentie aan de orde gesteld.

7.3 Korte beschouwingen van de commissie

Beschouwingen over opvolging van adviezen van de commissie Brouwer

Reeds direct na de suïcide en het daaropvolgende rapport van de commissie Brouwer hebben de politie en het openbaar ministerie maatregelen genomen. Deze maatregelen waren deels een reactie op de aanbevelingen van de commissie Brouwer.

De aanbevelingen van de commissie Brouwer zijn, voor zover de commissie kan overzien, in grote mate opgevolgd. Ten aanzien van een aanzienlijk deel van deze maatregelen geldt dat zij gericht zijn op het krijgen of vergroten van inzicht in en controle op de inzet van heimelijke

bevoegdheden. De span of control en span of care (voor het tijdelijke team) zijn nu klein. De teamleiders van het tijdelijke team beslissen welke infiltranten en begeleiders bij een nieuwe operatie worden ingezet. De inrichting en werking van het regiepunt en de stuurtafel, vindt de commissie positieve ontwikkelingen. Het regiepunt voorkomt bijvoorbeeld dat er door de regionale eenheden inzetten worden gedaan die door het infiltratieteam zouden moeten worden uitgevoerd en/of begeleid. De neiging om 'heimelijkheid' als reden aan te voeren voor het niet of onvolledig delen van informatie of inzetten met anderen, wordt door het regiepunt steeds meer doorbroken. Ook ziet de commissie dat binnen het heimelijke domein meer aandacht is gekomen voor mentaal welzijn en ethische afwegingen. Dit ziet de commissie als een positieve en zelfs randvoorwaardelijke ontwikkeling.

Het is de commissie duidelijk dat het niet altijd gemakkelijk is oud-WOD'ers te plaatsen op een andere functie binnen de politieorganisatie. Kandidaten die dezelfde functie ambiëren en vanuit de 'reguliere' politieorganisatie komen, zijn in bepaalde gevallen beter toegerust op de functie dan de oud-WOD'ers. Dit onderstreept volgens de commissie het belang van de mogelijkheid om oud-WOD'ers bovenformatief en/of via een preferente status of als herplaatsingskandidaat te kunnen plaatsen binnen de politie.

Aan alle medewerkers, inclusief de twee teamleiders die recent zijn aangetreden, is duidelijk gemaakt dat hun functie op het moment van de start van de nieuwe organisatie wordt opgeheven. Zij kunnen, net als anderen, wel solliciteren op een functie in de nieuw te vormen organisatie. Er zijn geen toezeggingen gedaan. Het is begrijpelijk dat dit voor de medewerkers tot onbegrip of teleurstelling kan leiden. De duidelijkheid van een heldere knip tussen de oude en nieuwe organisatie (met nieuwe functieprofielen), weegt echter wat betreft de commissie, zwaarder.

Beschouwingen over het proces van afbouw, herbezinning en opbouw

De commissie heeft in haar adviezen geadviseerd om na de beslissing tot afbouw in verschillende fasen te werken naar het ontwerp van een nieuw team: de afbouwfase, de periode van herbezinning en de opbouwfase. De commissie constateert echter dat focus en verantwoordelijkheden met betrekking tot de verschillende fasen op dit moment nog niet voldoende helder van elkaar worden onderscheiden. Men richtte zich (te) snel op de opbouw, terwijl de herbezinning en het opstellen van een visie nog niet was afgerond. Leidinggevenden in het heimelijke domein zijn belast met zowel de 'going concern' als met het werken aan een nieuw stelsel. De commissie vindt dit een onwenselijke situatie met het oog op de belastbaarheid van leidinggevenden, het verdelen van tijd en aandacht, en het bouwen vanuit een nieuw perspectief. De commissie adviseert daarom om de processen van afbouw, herbezinning en opbouw beter van elkaar te scheiden. Verschillende functionarissen moeten voor de verschillende fasen verantwoordelijk zijn. Om die reden adviseert de commissie een kwartiermaker met voldoende gezag en statuur aan te stellen, die werkt aan herbezinning en de opbouw van het nieuwe team.

Met betrekking tot de inhoud van de door de politie en openbaar ministerie opgestelde visie op heimelijk werken, ziet de commissie dat deze vooral in algemene bewoordingen en op hoofdlijnen spreekt over de positie van het heimelijke domein binnen de opsporing. Volgens de commissie is het van groot belang dat er tot een concrete visie wordt gekomen die als grondslag kan fungeren voor het opnieuw opbouwen van de organisatie. Daarbij is het van belang om voldoende oog te hebben voor de toekomstige criminaliteitsbeelden in verband met de focus van de opsporingsactiviteiten en daarmee de strategische personeelsplanning,

de ontwikkeling van nieuwe opsporingsmethoden en de ontwikkeling van opleidingen en het toekomstbestendig maken – en houden – van de nieuwe organisatie. Ook moet voldoende worden gekeken naar de ontwikkeling van het heimelijke domein als geheel. De waarborgen die door de commissie worden voorgesteld maken onlosmakelijk deel uit van de herbezinning van het nieuwe team.

Dat voormalige leden van het oude team hun kennis en expertise gaan leveren aan het nieuwe team ligt, gezien de specialistische en unieke aard van het werk, voor de hand. In de herbezinning dient aandacht te worden besteed aan de vraag met welke extra waarborgen dat proces op een verantwoorde manier plaats kan vinden, zodat geen negatieve cultuurelementen uit het verleden of enkel oude werkwijzen worden overgenomen.

Binnen de politie en het OM bestaan zorgen over de haalbaarheid van de tijdlijn richting de start van de nieuwe organisatie. De commissie deelt deze zorgen en acht het in ieder geval van groot belang dat er voldoende tijd wordt genomen voor een gefaseerde aanpak inclusief een zorgvuldige herbezinning voorafgaand aan een stapsgewijze opbouw. Het tijdig in gang zetten van de ontwikkeling van de opleiding (eventueel in samenwerking met buitenlandse zusterdiensten) en de werving en selectie zijn van groot belang. Zij ziet het risico dat er anders geen daadwerkelijke verandering optreedt en de oude situatie (deels) opnieuw gecreëerd wordt.

Beschouwingen over het openbaar ministerie

Ten aanzien van het openbaar ministerie ziet de commissie dat stappen worden gezet om de controle, toetsing en het overzicht over heimelijke operaties te vergroten. Dat is een positieve ontwikkeling, het openbaar ministerie is immers (als gezag over de opsporing) verantwoordelijk voor de inzetten in het heimelijke domein. De commissie acht het noodzakelijk dat het OM deze rol blijft vervullen en verder ontwikkelt.

Op basis van de gevoerde gesprekken en na inzage van interne stukken, ziet de commissie tegelijkertijd ook dat er binnen het openbaar ministerie nog steeds voornamelijk naar de werkgeversverantwoordelijkheid van de politie wordt gewezen als het gaat om fysieke en mentale risico's. Binnen het OM heeft men vaak te weinig oog voor de fysieke en mentale impact die het heimelijk werk op de politiemedewerkers heeft. De commissie ziet dat er nog steeds in grote mate op het opsporingsbelang wordt gestuurd en dat de risico's voor (politie)medewerkers in de uitvoering daaraan ondergeschikt lijken. Daarnaast lijken de noodzaak tot meer zicht op en controle van het heimelijk werk en gemaakte afspraken hierover onvoldoende breed in de organisatie verspreid. Het Landelijk Parket en de politie hebben afspraken gemaakt in de zogenaamde governance-notitie. De commissie heeft signalen opgevangen waaruit zou blijken dat deze governance nog niet in alle gevallen wordt gevolgd. Daardoor verliest de governance-notitie zijn waarde, terwijl deze notitie als waarborg kan worden gezien voor zorgvuldige besluitvorming binnen de politie en het OM. De rechercheofficieren zouden binnen hun parketten toezicht kunnen houden op de correcte naleving van de governance, terwijl deze van bovenaf (her)bevestigd kan worden door het College van procureurs-generaal.

De commissie is positief over de voorgenomen aanscherping van de werkwijzen van stelselmatige informatie-inwinningstrajecten in het kader van de beoordeling van inzetverzoeken door de Centrale Toetsingscommissie.

In hoofdstuk 11 geeft de commissie nog enkele nadere beschouwingen rondom de huidige stand van zaken.

DEEL C

Waarborgen

8 Waarborgen voor heimelijk werk

In haar onderzoek heeft de commissie gezien dat dit type werk veel vergt van opsporingsambtenaren: om zich voor te doen als iemand anders, te werken in een crimineel circuit, om zich te begeven in gevaarlijke of confronterende (online) omgevingen en om continu alert en creatief te zijn. Dit kan veel impact hebben op medewerkers en hun omgeving, ook als het werk achter de rug is.

Deze aard van het werk betekent volgens de commissie ook een plicht en verantwoordelijkheid om stevige waarborgen te realiseren en te bewaken, waardoor medewerkers dit werk zo effectief en veilig mogelijk kunnen uitvoeren. Dit vraagt extra aandacht en zorg, en extra duidelijke afspraken en kaders.

Dit hoofdstuk beschrijft deze waarborgen. Daarmee geeft de commissie invulling aan een belangrijk onderdeel van haar opdracht.

De commissie maakt onderscheid tussen verschillende soorten waarborgen.

Paragraaf 8.1 beschrijft eerst de **organisatorische context** die gecreëerd moet worden om waarborgen goed te laten functioneren. Dit betreft elementen als organisatorische inrichting, checks and balances en dynamische bekwaamheid, die bij moeten dragen aan het effectief (blijven) functioneren van de waarborgen.

Vervolgens beschrijft de commissie in paragraaf 8.2 de **personele waarborgen** voor heimelijk werk. Daaronder verstaat de commissie alle randvoorwaarden en hulpstructuren die zorgen dat het heimelijk werk voldoende veilig, ethisch verantwoord, en met voldoende oog voor het welzijn van de medewerker (en diens thuisfront) kan worden uitgevoerd. De commissie acht het gezien de aard van het werk van belang dat er waarborgen bestaan gedurende het gehele ‘traject’ van een medewerker in het heimelijke domein: voorafgaand, tijdens en na afloop van het werk binnen het heimelijke domein.

Naast personele waarborgen en een goede organisatorische context, zijn ook de **juridische waarborgen** van belang. Deze waarborgen borgen dat het heimelijk werk op basis van een passende juridische grondslag wordt uitgevoerd. In hoofdstuk 4 zijn deze juridische kaders reeds beschreven, met in het bijzonder een focus op de reikwijdte van artikel 3 Politiewet.

8.1 Organisatorische context

De commissie ziet vier elementen in de organisatorische context die de basis vormen voor het (blijvend) goed functioneren van de waarborgen voor het heimelijke domein:

1. Organisatorische context en personele inrichting
2. Checks and balances
3. Leiderschap, cultuur en gedrag
4. Visie en dynamische bekwaamheid

8.1.1 Organisatorische en personele inrichting

De opbouw van een nieuw team WOD biedt kansen om breder te kijken naar een toekomstbestendige organisatie van heimelijk werk. Daarin is het van belang dat de organisatorische en personele inrichting bijdragen aan zowel de veiligheid en het welzijn van politiemedewerkers, als aan de effectiviteit en professionaliteit van het heimelijk werk. Op basis van lessen uit het verleden, inzichten uit de literatuur en ervaringen uit het buitenland, doet de commissie diverse voorstellen om een toekomstbestendige organisatie in te richten.

A. Ontwikkel het heimelijk werk als samenhangend stelsel

Verschillende teams en organisatieonderdelen van de Nationale Politie (zowel landelijk als regionaal) houden zich bezig met heimelijk werk. Deze zijn grotendeels eigenstandig ontstaan – deels ook voor de reorganisatie naar één Nationale Politie – en verder ontwikkeld.

In het verleden heeft dit echter geresulteerd in een gebrek aan overzicht en controle over heimelijke operaties en een wisselende invulling van of zelfs gebrek aan (personele) waarborgen voor het uitvoeren van deze operaties in de verschillende onderdelen. Bovendien hindert deze zelfstandige werking van de verschillende onderdelen verdere professionalisering en een strategische doorontwikkeling van het heimelijk werk als geheel.

De commissie ziet daarom grote waarde en noodzaak van het samenhangend en strategisch verder ontwikkelen van deze onderdelen als een 'stelsel voor heimelijk werk'. Hiermee beoogt de commissie een samenhangend, helder en doelmatig geheel, waarbij de diverse onderdelen en opsporingsmethoden goed met elkaar in verbinding staan, elkaar optimaal versterken, effectief door het land worden ingezet, waarin rollen en verantwoordelijkheden helder belegd zijn en dat samenhangend doorontwikkeld wordt.

De commissie ziet dat met de oprichting van het Regiepunt Heimelijke Operaties een eerste goede stap is gezet in de richting van een samenhangend stelsel. De commissie adviseert deze richting door te zetten onder andere in strategie, organisatie, governance, professionele standaarden en personeelszorg. Gezien de ontwikkelingen rondom de afbouw en opbouw van het team WOD en rondom de transitie van de LE, is volgens de commissie nu het geschikte moment.

B. Beslis welke uitgangspunten en randvoorwaarden leidend zijn in het werken naar een stelsel

Een stelsel van heimelijk werk kan op verschillende manieren vorm krijgen. De commissie adviseert om in de vormgeving te werken vanuit een heldere visie en plan. Onderdeel daarvan is een keuze over welke uitgangspunten en randvoorwaarden de basis vormen voor het ontwerp van het stelsel.

De commissie adviseert om hierin in ieder geval de volgende aspecten mee te nemen:

1. **Professionaliteit vanuit visie, strategie en een lerende houding.** Heimelijk werk kan alleen effectief worden ingezet als gewerkt wordt vanuit een heldere visie, strategie en doelstellingen. Deze dienen periodiek te worden bijgesteld vanuit geleerde lessen. De inrichting van het stelsel dient het ontsluiten van lessen en strategisch werken – niet vrijblijvend – te borgen.
2. **Organiseren met flexibiliteit en gepaste openheid.** Een risico van heimelijk werk is een sterke interne gerichtheid en geïsoleerde manier van werken onder het mom van

afscherming. Een stelsel dient een gepaste mate van openheid te faciliteren – binnen de grenzen van wat kan gezien de noodzaak van veiligheid van medewerkers. Daarnaast vraagt de continu veranderende context van het heimelijk werk en behoeften van medewerkers, dat de organisatie flexibel in kan spelen op veranderingen. De inrichting van het stelsel moet dit faciliteren.

3. **Prioriteit voor uniforme en kwalitatief sterke personele waarborgen.** De commissie adviseert om uniforme en kwalitatief sterke personele waarborgen voor het gehele heimelijk domein als prioritair uitgangspunt te nemen in het stelsel. Dit betekent dat de inrichting van het stelsel hier optimaal faciliterend aan moet zijn wat betreft onder andere personeelszorg, veiligheid en de ontwikkeling van medewerkers,
4. **Borging van overzicht, controle en toezicht.** De commissie concludeert dat de risico's die het heimelijk werk met zich meebrengt, vraagt om goede checks and balances in de vorm van overzicht, controle en toezicht. Dat vraagt ook voldoende stevige leidinggevenden die dicht op de operatie zitten en een beperkte span of care/control hebben. Dit moet stevig geborgd worden in het stelsel.
5. **Goede verbinding met OM en teams in de eenheden.** Heimelijke opsporingsmethoden dragen, als expertise, bij aan het opsporingswerk dat plaatsvindt in de tactische politie-eenheden. Goede en snelle verbinding met de Regionale Eenheden is essentieel voor de kwaliteit van dit onderzoek. Bovendien is een risico dat Regionale Eenheden anders zelf aan de slag gaan met deze methoden, zonder dat zij daarvoor de goede waarborgen kunnen inrichten. In de vormgeving van het stelsel moet deze verbinding goed georganiseerd worden.

Volgend uit deze uitgangspunten, adviseert de commissie om uit te gaan van een stelsel met één pool van heimelijke operators en begeleiders. Met operators worden door de commissie de uitvoerders van het heimelijk werk aangeduid: de opsporingsambtenaren die invulling geven aan een bevel pseudo-koop, stelselmatige informatie-inwinning, infiltratie, et cetera. Hiermee komen de termen 'inwinner' en 'infiltrant' te vervallen. Daarbij adviseert de commissie uit te gaan van een centrale organisatie en sturing, met decentrale verankering, en met zorg georganiseerd binnen het heimelijke domein. Onderstaand is dit verder uitgewerkt.

C. Richt binnen het stelsel één (flexibele) pool in van heimelijke operators en begeleiders

De commissie adviseert om binnen het stelsel één pool in te richten van alle operators – die kunnen werken aan verschillende vormen van inwinning, infiltratie of pseudo-kopen – en begeleiders. Deze pool komt in de plaats van de huidige teams heimelijke inwinning in elke eenheid en de voormalige afdeling WOD van de LE. Ook vallen alle virtueel agenten in deze pool. In de Regionale Eenheden blijft ruimte voor lichte vormen van heimelijke inwinning, zoals de 'lichte' pseudo-koop.

Het creëren van één pool heeft verschillende voordelen. Zo is het mogelijk om een meer flexibele en open organisatie te creëren, waarin meer mobiliteit van medewerkers mogelijk is. Medewerkers kunnen binnen de pool verschillende rollen bekleden mits zij daar een passende opleiding voor hebben gevolgd. Medewerkers hebben hierdoor zowel de mogelijkheid om zich verder te ontwikkelen richting steeds zwaardere zaken, als de mogelijkheid tot ruimte om (enige tijd) minder intensieve trajecten te draaien als dat nodig is. Bovendien komt hiermee een grotere en daarmee diverse(re) pool van operators beschikbaar om strategisch in te zetten in verschillende typen van operaties. Daarnaast ontstaat hiermee een meer open organisatie, waardoor het risico op teams die geïsoleerd werken verkleind wordt, en er meer mogelijkheid ontstaat voor kennisuitwisseling. Een meer open organisatie draagt bij aan

betere en passende controlemogelijkheden. Ook is het goed mogelijk om hiermee te zorgen voor uniforme basiswaarborgen en verdere professionalisering.

Binnen deze pool kunnen verschillende werkverbanden worden ingericht. De indeling in werkverbanden kan op diverse wijzen vorm krijgen. Hierbij moet in elk geval rekening gehouden worden met de inrichting van waarborgen. Ook kan geografische spreiding door het land een rol spelen in de inrichting. Zo kan snel geschakeld worden en de verbinding met eenheden gemakkelijker gerealiseerd worden.

De commissie stelt voor om te werken met:

- één landelijk werkverband dat zich exclusief richt op langdurige, gevoelige en meer risicovolle, heimelijke inzetten (infiltratietrajecten, stelselmatige inwinningstrajecten, trajecten op grond van artikel 3 Politiewet, zowel online als fysiek);
- meerdere decentrale werkverbanden (bijvoorbeeld vijf) verspreid over het land die zich richten op de overige (niet-langdurige) inzetten.

Door een onderscheid te maken in langdurige en niet-langdurige inzetten kan gezorgd worden voor passende waarborgen voor deze trajecten. De commissie heeft geconstateerd dat langdurige inzetten om andere waarborgen (bijvoorbeeld ten behoeve van de begeleiding, afscherming en opleiding) vragen dan niet-langdurige inzetten.

Het voorstel is dat medewerkers wisselend werken in de verschillende werkverbanden en in verschillende regio's kunnen worden ingezet voor verschillende typen van werkzaamheden, zowel voor meer langdurende als kortdurende inzetten (mits zij daar de passende opleiding voor hebben gevolgd).

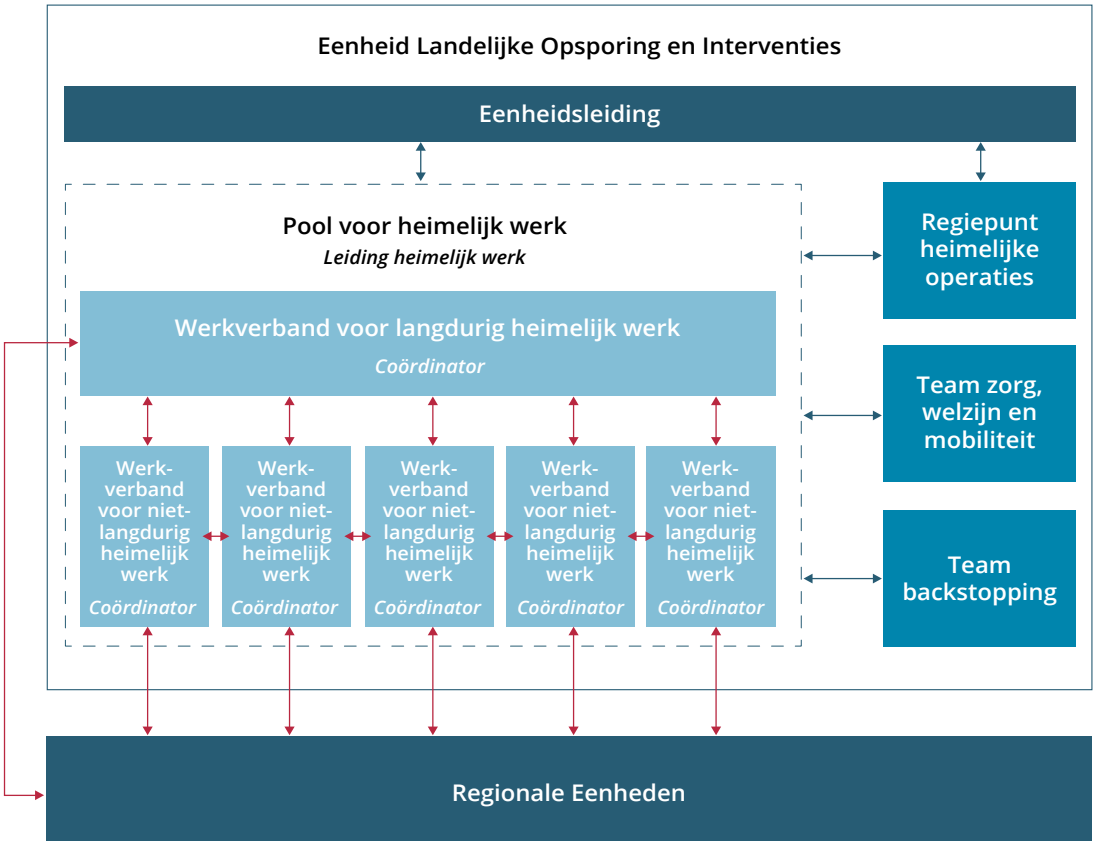
De gehele pool kan formeel worden ondergebracht binnen de Landelijke Eenheid (na de reorganisatie naar verwachting binnen de Eenheid Landelijke Opsporing en Interventies). De pool wordt aangestuurd door een leidinggevende van voldoende niveau, die ook de personeelsverantwoordelijkheid draagt. Daarnaast heeft elk werkverband eigen operationele aansturing (bijvoorbeeld een coördinator). Dit is iemand van voldoende hoog niveau die dicht op de operaties zit (zie onderdeel 3 van deze paragraaf over leiderschap voor een uitgebreidere beschrijving).

Er is één centraal regiepunt dat overzicht houdt over het heimelijk werk. Het regiepunt geeft een zwaarwegend advies over voorstellen tot en verlengingen van inzetten in het heimelijk domein en monitort langdurige operaties (zie onderdeel 2 over checks and balances). Ook is er een team dat zich specifiek richt op zorg, welzijn en mobiliteit voor het heimelijk domein (zie paragraaf hierover onderstaand).

Een belangrijke randvoorwaarde voor het effectief functioneren van de pool is dat deze verschillende werkverbanden opereren in goede verbinding met elkaar en met de Regionale Eenheden. Het realiseren van goede samenwerking met de Regionale Eenheden vraagt bijzondere aandacht zodat het heimelijk middel voor alle eenheden voldoende (snel) bereikbaar en beschikbaar is. Het opsporingswerk in de eenheden moet geen beperkingen oplopen door te langzame besluitvorming of beperkte mogelijkheid. Dat levert namelijk risico's op voor de kwaliteit van het werk of levert het risico op dat regionale eenheden toch zelf in het 'gat' gaan springen zonder de goede waarborgen. Bij de vormgeving van het stelsel dient onderzocht te worden hoe deze verbinding zo goed mogelijk kan worden gerealiseerd.

Een belangrijk onderwerp is in dat kader hoe de prioritering van zaken en verdeling van capaciteit over het land plaatsvindt. De commissie adviseert de prioritering op te dragen aan de landelijk rechercheofficier in overleg met de leiding heimelijk werk. De prioritering dient plaats te vinden vanuit een heldere visie en strategie van heimelijk werk, en met oog voor de belangen van de verschillende eenheden. Centraal betekent in dit geval niet dat deze verbonden is aan het landelijke opsporingsonderzoek, maar dat er een afweging wordt gemaakt in de inzet van capaciteit over alle eenheden (landelijk en regionaal).

De lichtere vormen van pseudo-koop kunnen worden uitgevoerd in de Regionale Eenheden, omdat hier een minder zware vorm van controle en toezicht op nodig is (in lijn met de huidige afspraken opgesteld in de governance-notitie).



D. Geef opleidingen vorm passend bij deze mobiliteit

Deze inrichting vraagt dat de opleidingen worden vormgegeven op een wijze die past bij deze mobiliteit. Dit kan bijvoorbeeld door te werken met basisopleidingen en modules die medewerkers moeten volgen voordat zij een bepaald type inzet kunnen doen, met bijvoorbeeld zwaardere niveaus voor zwaardere en/of langdurige inzetten. Dit is verder beschreven in hoofdstuk 8.2.

E. Richt een team in specifiek gericht op zorg, welzijn en mobiliteit binnen het heimelijk domein

De commissie concludeert dat goede en voldoende aandacht voor zorg en welzijn, met specifieke kennis van het heimelijk werk, randvoorwaardelijk zijn voor het uitvoeren van heimelijk werk. De commissie adviseert – naar internationaal voorbeeld – om een

ondersteunend team of werkverband in te richten binnen het heimelijk domein dat zich specifiek richt op zorg en welzijn van medewerkers in het heimelijk domein. De commissie concludeert dat de specifieke aard van het heimelijk werk om specialistische kennis vraagt en een zwaardere vorm van zorg en preventie, dan die een eigenstandig team binnen het heimelijke domein kan bieden. Randvoorwaarde is dat deze in goede verbinding werkt met het Politiedienstencentrum (PDC).

In dit team komen diverse professionals samen die zich ontfermen over zorg, welzijn, ontwikkeling en mobiliteit van medewerkers (binnen het heimelijke domein en voor carrièreperspectief na het werken in het heimelijke domein). Denk aan psychologen, sociaal begeleiders, HR-medewerkers en mobiliteitscoaches. Deze professionals zijn operationeel werkzaam in de diverse werkverbanden in de pool. Dit team kan zich ook richten op monitoring van welzijn, doorontwikkeling van personeelszorg en verbinding houden met de politieorganisatie voor loopbaanperspectief.

F. Scheid de rollen van zaaksbegeleider en sociaal begeleider

Binnen het team WOD hebben infiltranten een vaste sociaal begeleider. Dit zijn 'reguliere' zaaks-begeleiders die zich richten op de zaken waar zij aan werken en begeleiders die de sociale begeleiding van infiltranten verzorgen. De commissie ziet grote meerwaarde in beide rollen en adviseert om deze rollen te scheiden. Deze rollen vragen specifieke en andersoortige vaardigheden vragen en kunnen bovendien een conflict in belangen opleveren.

De zaaksbegeleider houdt namens het heimelijke team het contact met het tactisch politieteam en de zaaksofficier van justitie die om de inzet hebben verzocht, en stuurt de operator aan door middel van het geven van zaaksinhoudelijke instructies via het vooraf briefen en achteraf debriefen van de operator. In het geval de aansturing door de begeleider leidt tot een verschil van mening tussen begeleider en operator, wordt de kwestie aan de operationele coördinator voorgelegd waarna deze beslist. De sociaal begeleider is verantwoordelijk voor het welzijn van de operator en onderhoudt het contact met het thuisfront. Beide typen begeleiders moeten voldoende ruimte en tijd hebben om te allen tijde beschikbaar te zijn voor de operator.

G. Stel een begeleider aan die zich specifiek richt op afscherming en opbouw van covers

Daarnaast adviseert de commissie om een specifiek type begeleider aan te stellen die de *linking pin* vormt naar backstopping. Deze begeleider adviseert en faciliteert rondom de afscherming en opbouw van covers, houdt overzicht over de diverse covers en dienstmiddelen en begeleidt operators bij het opbouwen en afbouwen van covers. Deze begeleider draagt bij aan het overzicht, controle en kwaliteitsborging en zorgt ook dat operators zich waardevol kunnen inzetten op het moment dat zij geen zaak draaien.

8.1.2 Checks and balances

Checks and balances zijn randvoorwaardelijk om te zorgen dat de waarborgen effectief worden toegepast en het heimelijk middel veilig en ethisch kan worden ingezet. In deze paragraaf beschrijft de commissie haar adviezen over de checks and balances vanuit de politieorganisatie en vanuit het openbaar ministerie.

Checks and balances binnen de politie

De adviezen over de nodige checks and balances binnen de politieorganisatie bouwen voort op het voorgaande advies om toe te werken naar een stelsel voor heimelijk werk.

A. Beleg het overzicht over alle heimelijke operaties bij een regiepunt

De commissie is positief over de instelling en ontwikkeling van het Regiepunt Heimelijk Operaties. Zij adviseert om ook binnen een stelsel het overzicht en toezicht op alle heimelijke operaties op één centraal punt te beleggen.

Dit regiepunt heeft in ieder geval de volgende taken:

- Het geeft een zwaarwegend advies over voorstellen tot en verlengingen van inzetten in het heimelijk domein. Hoewel de beslissingsbevoegdheid tot inzetten formeel in de lijnverantwoordelijkheid ligt, kan het niet opvolgen van het zwaarwegend advies van het regiepunt kracht worden bijgezet door de mogelijkheid tot escalatie via de korpsleiding.
- Het advies van het regiepunt bestaat uit een beoordeling van de doelstelling, de passendheid van het gekozen instrument (ook met het oog op proportionaliteit en subsidiariteit), de juistheid van de wettelijke grondslag, de weging van ethische aspecten, risico's voor de operatie en de persoon van de infiltrant en de nodige waarborgen voor de personeelszorg.
- Het regiepunt monitort alle lopende operaties. Bij langdurige inzet wordt minstens elke drie maanden een toets gedaan op bovengenoemde punten.

B. Heimelijk werk vraagt om korte sturings- en verantwoordingslijnen

Zowel uit het nationale verleden als vanuit de internationale context, wordt duidelijk dat heimelijk werk altijd vraagt om operationele aansturing van voldoende hiërarchisch niveau, die voldoende zicht op de operaties heeft en een beperkte span of care/control. Dit vraagt een andere wijze van personele inrichting dan gebruikelijk is binnen de huidige politieorganisatie. Leidinggevenden met een hoge schaal zullen dan leidinggeven met een beperktere span of care (en bijvoorbeeld een werkverband coördineren), dan bijvoorbeeld teamchefs in het huidige systeem. De commissie acht dit gezien het specifieke karakter van dit werk echter noodzakelijk. Leidinggeven in het heimelijk domein vraagt overwicht en empathie en veel specifieke expertise, vaardigheden en aandacht.

C. Organiseer lerend vermogen niet vrijblijvend en óók onafhankelijk

Zorg dat elk gremium in het heimelijk domein uitgedaagd wordt om te blijven leren en reflecteren op afwegingen en aannames. Juist omdat het werk in het domein veel vraagt in de zin van (morele) afwegingen en aannames toetsen, is het belangrijk om deze vorm van reflectie niet-vrijblijvend te organiseren. Zowel de diverse teams, als de leidinggevenden, zorgteam en het regiepunt dienen hieraan deel te nemen. Richt bijvoorbeeld een externe, onafhankelijke instantie in voor reflectie op onder andere ethische afwegingen en zorg, en dit in samenspraak tussen politie en OM.

Checks and balances binnen het openbaar ministerie

Waar de politie verantwoordelijk is voor de uitvoering van het heimelijk werk, is het openbaar ministerie het bevoegd gezag in het kader van de opsporing van strafbare feiten. Het OM draagt daarmee samen met de politie ook de verantwoordelijkheid voor de veilige en effectieve inzet van het heimelijk middel. De commissie is van mening dat het OM een sterkere rol heeft

te nemen waar het gaat om het dragen van deze gezamenlijke verantwoordelijkheid, onder andere in het strategisch doorontwikkelen van het heimelijk werk, het creëren van inzicht en het oog houden voor de personele belasting van een inzet. Onderstaande paragrafen beschrijven diverse wijzen waarop deze sterkere rol vorm kan krijgen.

A. Het OM is samen met de politie verantwoordelijk voor de strategische ontwikkeling van het heimelijk werk

De politie en het OM hebben in het kader van het bouwen van een nieuw team WOD gewerkt aan een gezamenlijke visie op het heimelijk werk. De commissie moedigt deze ontwikkeling aan en adviseert om deze gezamenlijke verantwoordelijkheid en actieve betrokkenheid door te zetten in de verdere doorontwikkeling van het heimelijk middel. Dat betekent het gezamenlijk actueel houden van visie en strategie en vraagt ook het aan beide kanten in kaart brengen van externe en interne ontwikkelingen die effect hebben op de visie en strategie. Daarnaast kan het onderzoeken van de effectiviteit van het middel (bijvoorbeeld op basis van jurisprudentie) hieraan bijdragen. Er dient overeenstemming te zijn tussen OM en politie over de reikwijdte van de wettelijke grondslagen voor de opsporingsmethoden binnen het heimelijke domein. Tot slot dienen politie en OM gezamenlijk zorg te dragen voor het lerend vermogen en reflectie rondom het heimelijk middel, onder andere op het gebied van moreel-ethische afwegingen.

B. Organiseer checks and balances vanuit het OM passend bij de stelselvorming binnen de politie

De commissie adviseert de politie om toe te werken naar een samenhangend stelsel voor heimelijk werk. Om dit optimaal te laten werken en bij te dragen aan de veiligheid en de kwaliteit van het middel, dienen checks and balances vanuit het OM hierop aan te sluiten.

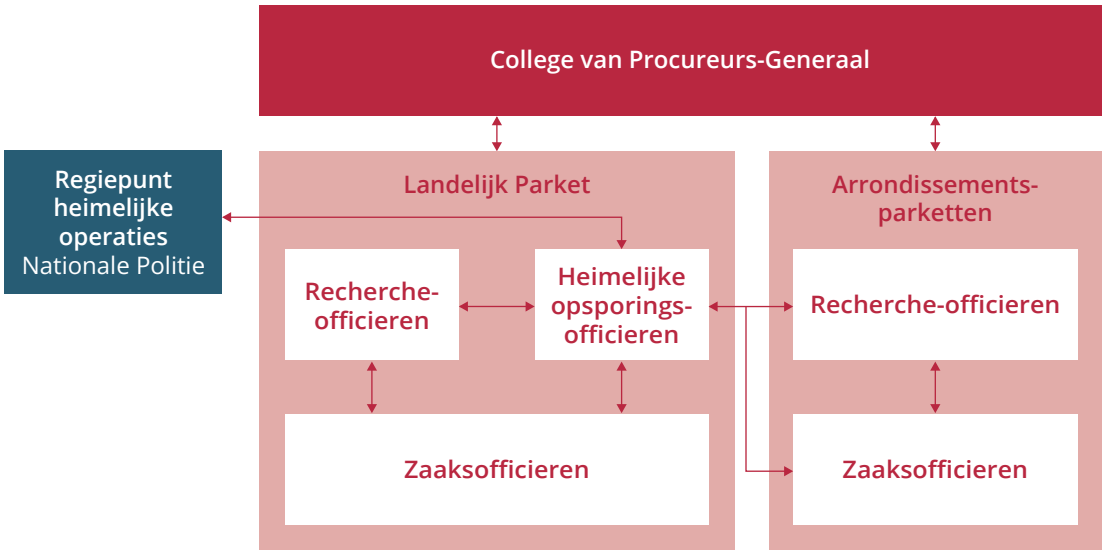
Hiertoe adviseert de commissie om op elk parket de rechercheofficier verantwoordelijk te maken voor het houden van overzicht van - en toezicht op - alle inzetten binnen het heimelijke domein. De rechercheofficier krijgt daartoe de nodige informatie van de zaaksofficieren die een inzet bevelen, of het voornemen daartoe hebben.[35]

De commissie stelt vervolgens voor om de adviserende rol van landelijk WOD-officier te verbreden tot die van landelijk officier heimelijke opsporing. Deze officieren adviseren de zaaksofficieren uit de parketten bij inzetten in het heimelijk domein en wijzen op eventuele risico's die deze inzetten met zich meebrengen.

Ook adviseert de commissie om een landelijk officier heimelijke opsporing ter informatie aan te laten sluiten bij het regiepunt heimelijke opsporing. Vanuit deze positie houdt de landelijk officier oog voor de afwegingen van de politie rond haar werkgeversverantwoordelijkheid in relatie tot de in te zetten opsporingsbevoegdheden. De landelijk officier neemt niet deel aan de advisering vanuit het regiepunt binnen de politieorganisatie, maar kan wel op basis van het gesprek in het regiepunt, indien nodig, de rechercheofficier en de zaaksofficier adviseren over het al dan niet inzetten van een voorgenomen opsporingsmethode of in een gegeven geval adviseren over aanpassing van het bevel.

35 Of het gaat om een informatieverplichting of een verzoek om toestemming is afhankelijk van het type inzet dat wordt gewenst en afhankelijk van de wettelijke grondslag waarop de inzet wordt gebaseerd. Het een en ander volgt uit de interne BOB-matrix van het openbaar ministerie en de door de politie en het openbaar ministerie vastgestelde notitie 'Governance heimelijke operaties'.

Zoals het regiepunt een zwaarwegend advies binnen de politie kan afgeven kan de landelijk officier heimelijke opsporing een zwaarwegend advies aan de desbetreffende rechercheofficier en zaaksofficier geven. Indien de rechercheofficier al dan niet met de zaaksofficier een ander besluit wil nemen dan dit zwaarwegend advies, kan geëscaleerd worden naar het college van procureurs-generaal, vergelijkbaar met de wijze waarop dit gebeurt binnen de politie richting de Korpsleiding.



C. Zaaksofficieren die heimelijke opsporingsmethoden willen inzetten dienen te beschikken over voldoende kennis

De meeste zaaksofficieren krijgen in beperkte mate te maken met (zwaardere) heimelijke opsporingsmethoden. Het is daarmee goed mogelijk dat zij bij een inzet beperkte kennis over en ervaring met deze opsporingsmethoden hebben. De commissie concludeert dat zaaksofficieren die heimelijke opsporingsmethoden willen inzetten dienen te beschikken over voldoende inhoudelijke kennis van deze methoden. De commissie adviseert daarom ervoor te zorgen dat officieren die gebruik willen maken van zwaardere heimelijke bevoegdheden, zoals zwaardere s.i.-trajecten of infiltratie, daarvoor een specifieke opleiding(smodule) hebben gevolgd. Daarnaast hebben de officieren die gespecialiseerd zijn in heimelijk werk, een actieve adviserende rol.

De commissie is zich bewust van mogelijke praktische en organisatorische bezwaren. Lang niet altijd zal bij de aanvang van een opsporingsonderzoek duidelijk zijn dat er een wens of noodzaak is tot het inzetten van heimelijke opsporingsmethoden. Gebeurt dit lopende een onderzoek dat onder leiding staat van een zaaksofficier met onvoldoende kennis en expertise, dan dient een officier van justitie die hier wel over beschikt aan het onderzoek te worden toegevoegd voor de sturing van het heimelijk werk.

D. Het OM dient oog te hebben voor personele belastbaarheid bij heimelijk werk

De commissie concludeert dat er bij het OM geen expliciete aandacht is voor de fysieke en mentale gezondheid van de infiltrant. De neiging van het OM is om dit volledig neer te leggen bij de werkgeversverantwoordelijkheid die de politie heeft. Hoewel de personeels-verantwoordelijkheid voor de uitvoering inderdaad de verantwoordelijkheid is van de politie,

ziet de commissie het risico dat het OM te zwaar stuurt op het zaaksbelang. De commissie concludeert dat dit gezien de aard van het werk en de potentiële vergaande impact op de persoon van de operator, geen wenselijke situatie is. Volgens de commissie dient ook het OM oog te hebben voor de personele belastbaarheid en veiligheid van de politiemedewerker bij de beslissing tot een (voortgezet) bevel voor een bepaald type inzet. Deze verantwoordelijkheid weegt nog zwaarder als het gaat om inzetten die gezien hun aard per definitie een grote impact kunnen hebben op de opsporingsambtenaar. Dan kan het bijvoorbeeld gaan om (kort- of langdurige) inzetten in extremistische milieus of inzetten ter bestrijding van zedenmisdrijven. Daarnaast concludeert de commissie dat de politie altijd vanuit haar personeelsverantwoordelijkheid kan besluiten om een inzet niet te doen of af te breken.

E. CTC-toetsing ziet ook op ethische en morele aspecten

De commissie concludeert dat de CTC-toetsing in overwegende mate op basis van juridische criteria plaatsvindt. De commissie benadrukt dat overwegingen van ethische en morele aspecten, als onderdeel van de proportionaliteit, moeten worden betrokken bij de CTC-toetsing van een aanvraag en in het advies aan het College van procureurs-generaal dient te worden opgenomen.

F. Zorg dat waarborgen binnen het gehele OM worden doorgevoerd

De commissie ziet dat de sturing vanuit het OM gelaagd en gedifferentieerd is. De diverse lagen staan niet altijd goed met elkaar in verbinding. De commissie adviseert het OM actief ervoor te zorgen dat de genoemde waarborgen daadwerkelijk tot uitvoering komen in de gehele organisatie.

Binnen het OM zijn werkafspraken over inzetten van bijzondere opsporingsbevoegdheden en andere opsporingsmethoden vastgelegd in de zogenaamde BOB-matrix. Dat houdt in dat per inzet is vastgelegd welke officier van justitie – naast de zaaksofficier – dient in te stemmen met of te adviseren over een voornemen voor een bepaalde inzet, zoals een rechercheofficier, een hoofdofficier, of in bepaalde gevallen het college van procureurs-generaal. De hierboven beschreven waarborgen die zien op de positie van de heimelijk domein-officier, diens adviserende rol ten aanzien van de zaaksofficieren, en zijn positie binnen het regiepunt vragen om aanpassing van de BOB-matrix. De tussen de politie en het openbaar ministerie overeengekomen governance met betrekking tot inzetten in het heimelijke domein, vraagt eveneens om aanpassing van de BOB-matrix. Het openbaar ministerie dient er zorg voor te dragen dat deze veranderingen in werkprocessen bij alle parketten worden doorgevoerd.

Checks and balances openbare orde

A. Zorg dat het gezag over heimelijke trajecten in het kader van de openbare orde ingericht is

In het kader van de opsporing van strafbare feiten worden inzetten in het heimelijke domein gebruikt om start- en sturingsinformatie of bewijsmiddelen te verkrijgen. Het heimelijke domein kan echter ook ingezet worden in het kader van de handhaving van de openbare orde. Dan worden heimelijke opsporingsmethoden gebruikt om informatie te verkrijgen over bijvoorbeeld een op handen zijnde demonstratie. De informatie kan in een dergelijk geval gebruikt worden om de in te zetten politiecapaciteit te beoordelen of om anderszins een inschatting te maken over mogelijke bedreigingen voor de openbare orde. De Politiewet schrijft voor dat ten behoeve van de handhaving van de openbare orde de burgemeester (en

niet de officier van justitie) het gezag heeft over de politie.[36] Dat betekent dat de burgemeester geïnformeerd dient te worden over een voorgenomen inzet en de uitkomsten daarvan en dat hij een inzet kan weigeren, aanpassen en goedkeuren. De commissie adviseert om de invulling van deze gezagspositie verder in te richten, ofwel via wetgeving, ofwel via verdere afspraken.

8.1.3 Leiderschap, cultuur en gedrag

De commissie concludeert dat de bijzondere aard van werken in het heimelijke domein vraagt om een specifieke vorm van leiderschap en expliciete aandacht voor cultuur en gedrag. Werken binnen het heimelijke domein vraagt veel van politiemedewerkers. Tijdens inzetten wordt soms van medewerkers verwacht het omgekeerde te doen van wat verwacht wordt in het reguliere politiewerk: zij moeten zich soms voordoen als iemand anders, werken in een criminele omgeving, of zich begeven in confronterende (online) omgevingen. Dat vraagt specifieke vaardigheden, een sterk ontwikkeld moreel kompas, een open en eerlijke manier van werken, en veel reflectievermogen. De aard van dit werk stelt ook andere eisen aan leidinggevenden binnen het heimelijke domein dan gebruikelijk is binnen de politie. Onderstaand beschrijft de commissie haar advies over hoe dit vorm kan krijgen.

A. Beleg beslissingsbevoegdheid zowel op hoog niveau als dichtbij de operatie

In lijn met het advies van de commissie Brouwer ziet ook de commissie WWOD dat heimelijk werk vraagt om korte sturings- en verantwoordingslijnen en een beperkte span of care en control. Dat betekent dat beslissingsbevoegdheid op voldoende hiërarchisch niveau moet worden belegd en de leidinggevende tegelijkertijd voldoende dichtbij de operatie moet staan. Leidinggevenden moeten zicht hebben op de operaties en regelmatig in contact zijn met de medewerkers. Ook moeten zij voldoende ruimte krijgen om met aandacht hun taken te kunnen vervullen. Dit vraagt een andere inrichting dan die gebruikelijk is in de politieorganisatie, bijvoorbeeld door het plaatsen van leidinggevenden op teamchef-niveau op teams of werkverbanden van beperkte omvang.

B. Stel specifieke functieprofielen op gericht op leidinggeven in het heimelijke domein

De commissie concludeert dat leidinggeven in het heimelijke domein veel van mensen vergt en specifieke vaardigheden vraagt. Dat vraagt om zorgvuldige aandacht voor het wervings- en selectieproces van leidinggevenden in het heimelijke domein en expliciete aandacht voor de nodige vaardigheden. De commissie ziet dat leidinggevenden dienen te beschikken over zowel 'harde' als 'zachte' vaardigheden, net als leidinggevende ervaring en inhoudelijke expertise. Iemand dient enerzijds heldere grenzen te kunnen stellen en mensen kritisch aan te kunnen spreken op het functioneren. Anderzijds moet iemand empathisch zijn en op een laagdrempelige manier toegankelijk zijn voor medewerkers. De commissie adviseert om hier specifieke functieprofielen op te ontwikkelen, met als doel om de eisen aan leidinggevenden expliciet vast te leggen en hierop te kunnen werven, selecteren en het functioneren te kunnen beoordelen.

36 Zie artikel 3 jo. 11 Politiewet 2012.

C. Rust leidinggevenden in het heimelijk domein goed uit voor dit specifieke werk

De bijzondere aard van het werk in het heimelijke domein vraagt daarnaast van leidinggevenden dat zij gedegen kennis van het werkveld hebben. Leidinggevenden moeten zich bewust zijn van de mentale (en soms fysieke) impact van het werk. Dat betekent dat leidinggevenden die niet eerder met het heimelijke domein in aanraking zijn gekomen, aan het begin van hun functie zich voldoende moeten verdiepen in het werk en hierin worden opgeleid. Te denken valt aan het ontwerpen van specifieke modules voor leidinggeven in het heimelijke domein of leidinggevenden te laten deelnemen aan enkele onderdelen van opleidingsmodules.

D. Draag zorg voor langduriger behoud van leidinggevenden in het heimelijke domein

In het verleden hebben de vele wisselingen binnen de (landelijke) leiding gezorgd voor onrust en instabiliteit. De commissie ziet dat het ten behoeve van de stabiliteit van de teams van groot belang is dat leidinggevenden zich voor langere tijd kunnen toeleggen op hun functie. Tegelijkertijd kan leidinggeven in het heimelijke domein ook veel vragen van leidinggevenden. Dit vraagt expliciete aandacht vanuit de politieorganisatie voor het behoud en welzijn van leidinggevenden. En het vraagt van leidinggevenden om de intentie te hebben zich langdurig te willen committeren aan de functie.

E. Leg vast dat leidinggevenden verantwoordelijkheid dragen voor een gezonde cultuur en gedrag

Leidinggevenden hebben een belangrijke rol in het realiseren en behouden van een gezonde cultuur binnen de teams. Dat vraagt dat zij (gezamenlijk) identificeren wat gewenste vormen van houding en gedrag zijn binnen de teams, en hier expliciet het gesprek over voeren met medewerkers. De commissie adviseert om deze verantwoordelijkheid expliciet vast te leggen en te zorgen dat leidinggevenden hierop worden aangesproken.

8.1.4 Visie en dynamische bekwaamheid

Maatschappelijke en jurisprudentiële ontwikkelingen, veranderende criminaliteitstrends, nieuwe (wettelijke) opsporingsinstrumenten en -methoden en interne ontwikkelingen binnen de politieorganisatie maken dat de context van het heimelijk werk continu verandert. Dat vraagt van het heimelijke domein dat zij niet alleen bezig is met wat in het hier en nu nodig is, maar ook voldoende vooruit kan kijken naar wat nodig is in de toekomst. Zij moet deze ontwikkelingen in kaart kunnen brengen, hier vervolgens als organisatie op in kunnen spelen en daarbij ook de passende waarborgen blijven organiseren. Dat vraagt een stelsel dat beschikt over dynamische bekwaamheid.

Een voorbeeld is dat infiltratie in de toekomst steeds ingewikkelder kan worden door technologische ontwikkelingen (denk bijvoorbeeld aan artificiële intelligentie) en de eisen die criminele samenwerkingsverbanden stellen. Dat vraagt dat voortdurend en tijdig wordt nagedacht over wanneer infiltratie (nog) wél van meerwaarde is, wat dat betekent voor het profiel van infiltranten waarop geworven wordt en de verhouding tussen online en fysieke infiltratie.

Gezien de aard van het heimelijk werk, vraagt dynamische bekwaamheid specifieke aandacht. De geschiedenis en ervaringen uit het buitenland hebben laten zien dat een risico tot 'interne gerichtheid' op de loer ligt, voortkomend uit de focus op afscherming van het heimelijk werk.

Hoewel afscherming van groot belang is voor de veiligheid, is het voor de effectiviteit van het heimelijk werk van groot belang dat de organisatie structureel een open vizier houdt voor externe ontwikkelingen en zich daarop voortdurend blijft aanpassen.

Onderstaand beschrijft de commissie diverse elementen die van belang zijn om deze dynamische bekwaamheid te realiseren.

A. Zorg voor een continu inzicht in interne en externe ontwikkelingen.

Op strategisch niveau moet voldoende aandacht zijn voor het in kaart brengen van externe ontwikkelingen in bijvoorbeeld de maatschappij als geheel, in criminaliteitsbeelden, in technologische ontwikkelingen, in opsporingsbevoegdheden en in jurisprudentie. Daarnaast hebben ook interne ontwikkelingen binnen het korps onder andere op het gebied van personeel en middelen, effect op de inzet en ontwikkeling van het heimelijk werk, en op de wijze waarop de opgehaalde informatie kan worden gebruikt. Om op deze ontwikkelingen te kunnen inspelen, is het nodig hier continu inzicht in te verkrijgen. Het doel is om zicht te houden op het doel waar heimelijk werk aan moet bijdragen, en kansen en bedreigingen tijdig te identificeren. Dit vraagt focus op zowel de korte als de lange termijn. De commissie adviseert om het ophalen en analyseren van de genoemde inzichten expliciet te beleggen op strategisch niveau.

B. Vertaal de inzichten naar visie en strategie voor heimelijk werk.

Naast het continu vergaren van inzichten in externe en interne ontwikkelingen, is het belangrijk dat deze vervolgens vertaald worden naar de (periodiek bij te stellen) visie en strategie voor het heimelijk werk. Deze dienen te worden opgesteld in samenspraak tussen politie en OM. Dit biedt een grondslag voor onder andere concrete doelstellingen, strategische personeelsplanning, het realiseren van de benodigde middelen, en de samenhang en samenwerking tussen diverse opsporingsmethoden.

C. Organiseer lerend vermogen vanuit de praktijk

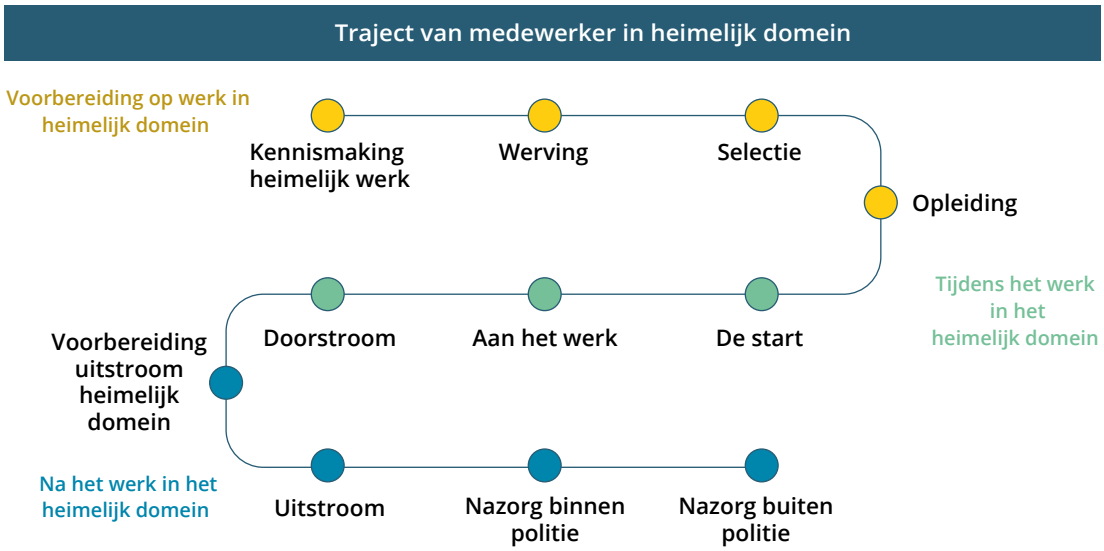
Tegelijkertijd wordt ook in de praktijk geleerd over wat nodig is, wat werkt en welke randvoorwaarden en waarborgen belangrijk zijn. Deze lessen moeten ontsloten worden, bijvoorbeeld door het doen van evaluaties en het niet-vrijblijvend organiseren van reflectie door politie en openbaar ministerie gezamenlijk, waarbij ook externe expertise betrokken kan worden. Op deze manieren kunnen deze lessen vertaald worden naar de benodigde aanpassingen in het werk.

D. Realiseer aanpassingsvermogen van organisatie en waarborgen

Tot slot moeten inzichten, visie en strategie, en lessen vanuit de praktijk, ook daadwerkelijk leiden tot de nodige veranderingen. Hiervoor staat de leiding aan de lat. Dit vraagt opnieuw om leidinggevenden die voldoende zijn toegerust en ruimte hebben om met aandacht naar de langere termijn te kunnen kijken en veranderingen door te voeren. Het vraagt eveneens van leidinggevenden om, wanneer de omstandigheden daarom vragen, snelle en wendbare besluitvorming tot stand te brengen.

8.2 Personele waarborgen

Hieronder beschrijft de commissie de personele waarborgen gericht op zowel fysiek als online heimelijk werk. De commissie concludeert dat waarborgen noodzakelijk zijn gedurende het gehele traject dat een medewerker in het heimelijke domein doorloopt, inclusief de voorbereiding op het werken in het heimelijke domein en de periode na het werken in het heimelijke domein.



8.2.1 Voorbereiding op werken in heimelijk domein

Onderstaand beschrijft de commissie de waarborgen voor de periode van voorbereiding op het werken in het heimelijke domein. Achtereenvolgens komen de kennismaking en werving, selectie en opleiding aan bod.

De commissie acht het van belang dat reeds bij de werving een realistisch beeld wordt geschetst van de werkzaamheden binnen het heimelijke domein. Hierbij dient ook al aandacht te zijn voor de (mentale) impact van het werk, zowel voor de medewerker als voor het thuisfront. De commissie adviseert om zowel binnen als buiten de politieorganisatie te werven, om een brede selectie aan profielen te kunnen werven.

In het kader van de opleiding adviseert de commissie om te werken met één basisopleiding, aangevuld met verschillende modules, waarmee medewerkers zich kunnen blijven ontwikkelen. De opleiding vindt zowel op de politieacademie als in het team plaats, zodat er goede verbinding tussen praktijk en theorie bestaat. Onderdelen van de opleiding zouden ook in het buitenland, bij zusterdiensten, plaats kunnen vinden.

Psychologische beoordeling en begeleiding is zowel bij de werving, selectie als opleiding van groot belang en loopt als een rode draad door deze (en de daarop volgende) trajecten.

Kennismaking en werving

1. Er wordt geworven aan de hand van functieprofielen voor elke functie. Deze profielen zijn geschreven in verbinding met de te verwachten criminaliteitsontwikkelingen en passen binnen de visie op het heimelijke domein, inclusief de uitgangspunten voor heimelijk werk. De profielen bevatten specifieke competenties die van belang zijn per functie.
2. De wervingsprocedures voor het heimelijke domein zijn vastgelegd in een protocol.
3. Als onderdeel van de wervingsstrategie is opgenomen in hoeverre er buiten de politieorganisatie (bijvoorbeeld bij andere overheids- en opsporingsdiensten, hogescholen of universiteiten) wordt geworven en waartoe.
4. Bij de werving wordt een realistisch beeld van de werkzaamheden geschetst, voor zover het afschermingsbelang dat mogelijk maakt. Het is van belang dat vooroordelen over het heimelijke domein worden weggenomen en dat wordt benadrukt dat het werken in het heimelijke domein zware psychologische druk kan opleveren bij de kandidaat. Er is ook aandacht voor de impact op het thuisfront van de kandidaat.
5. Er is een specifiek wervingstraject voor leidinggevenden in het heimelijke domein, aan de hand van een specifiek functieprofiel voor leidinggevenden in het heimelijke domein.

Selectie

6. In een protocol wordt vastgelegd aan de hand van welke criteria kandidaten worden geselecteerd. Die criteria hangen samen met de visie en het functieprofiel. In het protocol is ook vastgelegd wie de selectie uitvoert.
7. Bij de selectie wordt in ieder geval structureel een psycholoog betrokken die zorg draagt voor een beoordeling van de belastbaarheid en psychologische kwetsbaarheid van de kandidaat.

Opleiding

8. Er is één basisopleiding voor het heimelijke domein. Deze dient te worden afgerond voordat een medewerker aan het werk gaat in het heimelijke domein.
9. Elke specifieke opsporingsmethode wordt onderwezen door middel van een aanvullende module. Een medewerker kan pas worden ingezet voor een specifiek soort inzet als hij/zij de daarbij passende module heeft afgerond. Elke heimelijke opsporingsmethode kent een specifiek daarvoor ingerichte begeleidingsmodule, die door de begeleider dient te worden afgelegd.
10. Om de verbinding tussen praktijk en opleiding te borgen, wordt de opleiding deels 'in-company' aangeboden, in overleg en samenwerking met de Politieacademie. Onderdelen van de opleiding kunnen ook in samenwerking met buitenlandse politiediensten worden aangeboden, bijvoorbeeld als het gaat om specifieke specialismen.
11. De opleiding heeft een focus op verschillende vaardigheden voor de operator en begeleider. Ten aanzien van die laatste wordt in de opleiding voldoende aandacht besteed aan de psychologische en sociale aspecten van de begeleiding van een operator.
12. Bij de opleiding is een psycholoog betrokken die de psychische geschiktheid en belastbaarheid evalueert en aandachtspunten voor tijdens het werk opstelt. Deze aandachtspunten maken deel uit van het personeelsdossier van de kandidaat.
13. Binnen de (basis)opleiding is aandacht voor de impact van het werk op het thuisfront.

14. De opleidingen worden continu doorontwikkeld op basis van behoeften en ervaringen vanuit de opsporingspraktijk, mogelijk nieuwe wetenschappelijke inzichten en op basis van de ontwikkeling van de visie en strategie op de heimelijke opsporing.
15. Ter afronding van de (basis)opleiding vindt een beoordelingsmoment plaats waarop opleiders, psycholoog en werkgever gezamenlijk besluiten of de kandidaat daadwerkelijk aan de slag kan in het werk. Dat doen zij aan de hand van de opgestelde selectiecriteria.
16. Na het afronden van de opleiding gaat het leertraject door. Er zijn structurele terugkomdagen ingericht, waarop aandacht wordt besteed aan nieuwe methoden en technieken. De Politieacademie draagt de verantwoordelijkheid om uniformiteit in vaardigheden en technieken te bewaken en werkt samen met de praktijk en externe experts om deze terugkomdagen vorm te geven.
17. Daarnaast geldt voor medewerkers in het heimelijke domein dat structureel aandacht wordt besteed aan het op peil houden van basispolitievaardigheden. Het op peil houden van deze vaardigheden draagt ook bij aan het versterken en onderhouden van de betrokkenheid van de medewerker aan de politieorganisatie.

8.2.2 Tijdens het werken in het heimelijke domein

Uit het door de commissie verrichte onderzoek en uit aanbevelingen van eerdere onderzoekscommissies blijkt de behoefte aan het vastleggen van werkwijzen en professionele standaarden binnen het heimelijke domein. De commissie adviseert dergelijke afspraken op te nemen in een reglement dat door elke medewerker voor akkoord wordt ondertekend. Het document benoemt de gezamenlijke waarden en uitgangspunten ten behoeve van het werk, helpt om het gesprek te voeren en biedt zekerheid en duidelijkheid voor medewerkers.

Een belangrijk onderdeel van de onderstaande waarborgen ziet op de personeelszorg voor medewerkers in het heimelijke domein. De bijzondere aard van het werk vraagt om een daarbij passend zorgkader dat verder gaat dan de personeelszorg in andere onderdelen van de politieorganisatie. Zoals beschreven in de organisatorische context, adviseert de commissie om hiertoe een team in te richten binnen het heimelijke domein dat zich specifiek richt op zorg en welzijn. Ten aanzien van alle inzetten is het uitgangspunt dat het welzijn van de operator leidend is bij de vraag of een inzet wordt verricht en bij de vraag op welke wijze dat gebeurt.

De commissie heeft ook gezien dat dit werk een grote impact kan hebben op het thuisfront en dat het thuisfront tegelijkertijd een belangrijke signalerende rol kan hebben ten aanzien van het welzijn van een medewerker. De commissie acht het daarom van belang om ook aandacht voor het thuisfront te hebben bij het ontwerpen van waarborgen.

Reglement van orde

18. Er is een reglement van orde. Het reglement wordt door elke medewerker in het heimelijke domein voor akkoord ondertekend bij afronding van de opleiding.
19. Het reglement van orde sluit aan bij de visie op het heimelijke domein en beschrijft de leidende principes voor werken in het heimelijke domein. Deze leidende principes worden opgesteld bij de visieontwikkeling op het heimelijk werk en gelden als leidend voor het gehele heimelijke domein, en dienen als aanvulling op de algemene gedragscode voor de politie. Denk aan principes als ‘professionaliteit’, ‘eerlijkheid’ en ‘transparantie’.

20. De principes zijn levend, wat betekent dat hier continu invulling aan wordt gegeven in de teams (bijvoorbeeld door intervisie of door elkaar hierop aan te spreken).
21. De leidinggevende waakt over de naleving van het reglement van orde.
22. Voor elk type opsporings- of onderzoekmethode is daarnaast een uitwerking van het reglement met de vaste werkwijzen, protocollen, functieprofielen, afspraken en uitgangspunten ten behoeve van gewenst gedrag in de teams. De leidende principes geven hier richting aan. Denk hierbij aan: de specifieke taken en verantwoordelijkheden van een operator, een zaaksbegeleider, een sociaal begeleider, een teamleider en teamchef; protocollen omtrent de toewijzing van een inzet aan een begeleider en operator en de voorafgaande briefing en debriefing na een inzet; protocollen en werkwijzen omtrent evaluatie van een inzet; protocollen en werkwijzen over de wijze waarop verslaglegging van inzetten plaatsvindt.
23. Het reglement bevat ook bepalingen over de omgang met dienstmiddelen, het declareren van werkuren en het gebruik van alcohol tijdens een inzet. Het bevat bepalingen over de beloning van medewerkers in het heimelijke domein, een eventuele toelagen en de uitbetaling van overuren.
24. Het reglement bevat een beoordelingskader voor ethisch-morele afwegingen. Dat beoordelingskader geldt als uitgangspunt en wordt periodiek vernieuwd en aangevuld aan de hand van eerdere beoordelingen.

Instroom

25. Voor medewerkers in de pool geldt een eerste proeftermijn. In deze periode krijgt de medewerker de tijd om het vak te leren. Na een jaar volgt een functioneringsgesprek met in ieder geval de leidinggevende en een psycholoog, waarbij de aanstelling verlengd kan worden.
26. Bij de instroom in het heimelijk werk is ook aandacht voor kennismaking met en begeleiding van het thuisfront.
27. Direct bij aanstelling krijgt een medewerker een vaste sociaal begeleider toegevoegd.
28. De bijzondere toelagen die een medewerker in het heimelijke domein ontvangt, worden gestort in een persoonlijk spaarfonds dat wordt uitgekeerd na afloop van de aanstelling in het heimelijke domein.

Werkwijzen en vakontwikkeling

29. Werkwijzen en wijze van vakontwikkeling zijn vastgelegd in protocollen en werkbeschrijvingen (zie ook onder het kopje reglement van orde).
30. Het contact tussen de operator en de sociaal begeleider is intensief.
31. De bijzondere aard van het werk in het heimelijke domein vereist een grote mate van controle op de uitvoering. Deze taak is in het bijzonder bij de zaaksbegeleider belegd. De operator dient er zich voldoende van bewust te zijn dat deze vergaande mate van controle in zijn/haar eigen belang is. Het doel is niet om de operator op de vingers te kijken, maar om de kwaliteit van de inzet te vergroten, om de operator te beschermen en het werk op een zo veilig mogelijke manier uit te voeren.
32. Ten aanzien van elk traject in het heimelijke domein geldt dat deze wordt aangemeld bij het regiepunt. Het regiepunt beoordeelt de aanvraag en de wettelijke grondslag van de inzet.
33. De coördinatoren van de pool beslissen welke medewerker een inzet uitvoert. Daarbij wordt zorg gedragen voor een evenwichtige verdeling van werk over de verschillende

medewerkers, terwijl bij die verdeling ook aandacht is voor de psychologische impact vanwege de bijzondere aard van bepaalde inzetten.

34. Een inzet wordt beoordeeld aan de hand van vaste criteria waaronder ten minste de fysieke en mentale risico's voor de operator en begeleider en de ethisch-morele aspecten van de inzet.

Personeelszorg

35. Ten aanzien van alle inzetten in het heimelijke domein geldt als uitgangspunt dat het welzijn van de operator boven het operationeel belang staat. Dat betekent dat inzetten niet worden uitgevoerd als de risico's voor de operator dat niet toelaten. Deze risico's worden door het regiepunt beoordeeld.
36. Ter invulling van een goede personeelszorg wordt aandacht besteed aan de psychologische begeleiding van operators en begeleiders. Psychologische begeleiding is structureel op elk team in het heimelijke domein beschikbaar en is standaard onderdeel van de evaluatie van een inzet. Bij de psychologische begeleiding kan ook het thuisfront van de medewerker worden betrokken.
37. Er vinden frequent functioneringsgesprekken plaats. In deze gesprekken wordt het functioneren van de medewerker beoordeeld en is er aandacht voor de psychische gesteldheid van de medewerker in het kader van zijn/haar inzetbaarheid. Daarvoor vinden frequent verplichte 'mental check-ups' plaats. Ook de fysieke gesteldheid van de medewerker kan worden meegenomen in de beoordeling van zijn/haar functioneren.
38. In het kader van de personeelszorg wordt elke medewerker in het heimelijke domein op gezette tijden, tijdens een inzet en wanneer de medewerker daar behoefte aan heeft psychologische zorg aangeboden. Deze gesprekken vinden niet plaats in het kader van de functionele beoordeling. Voor de medewerkers moet duidelijk zijn dat geregelde gesprekken met een psycholoog gelet op de aard van het werk, normaal zijn en dat dat niet betekent dat er iets mis is.

Backstopping

39. Ten behoeve van het gehele heimelijke domein bestaat er een team backstopping. Dat team is verantwoordelijk voor de afscherming van medewerkers in het gehele heimelijke domein. Zij helpen de operators bij het opzetten en onderhouden van hun cover.
40. Het team backstopping begeleidt de leden van het infiltratieteam ook bij het onderhouden van hun cover als zij geen inzet uitvoeren.
41. Er zijn – naast zaaksbegeleiders en sociale begeleiders – ook begeleiders die in verbinding staan met het team backstopping. Deze begeleider adviseert over en faciliteert de afscherming, houdt overzicht over de diverse covers en dienstmiddelen, en begeleidt operators bij het opbouwen en afbouwen van een cover.

Relatie met het thuisfront

42. Gedurende de hele aanstelling in het heimelijke domein (én vooraf en achteraf) is aandacht voor de sociale omgeving van de medewerker.
43. De sociaal begeleider houdt contact met het thuisfront.

Bindingstermijn, doorstroom en mobiliteit

44. Voor alle functies in het heimelijk domein gelden bindingstermijnen. Dit betreft dus álle medewerkers, inclusief de ondersteunende diensten.
45. Op de bindingstermijn worden geen uitzonderingen gemaakt.
46. Bindingstermijnen berusten op een gedegen onderbouwing.
47. Een operator kan binnen de bindingstermijn verschillende inwinnings- en opsporingsmethoden uitvoeren, mits hij/zij daartoe opgeleid en geschikt bevonden is.
48. Er is een periodieke beoordeling of het heimelijk werk nog passend is voor een medewerker. De periodieke beoordeling bestaat uit toetsing op mentale en fysieke aspecten.
49. Er bestaat een mogelijkheid om na een afkoelperiode (bijvoorbeeld 5 jaren) opnieuw in het heimelijk domein te gaan werken. De functie van operator kan slechts éénmaal worden vervuld. Een operator kan wel, na het aflopen van zijn bindingstermijn en het in acht nemen van de afkoelperiode, een andere functie binnen het heimelijk domein vervullen.

8.2.3 Uitstroom uit heimelijk domein en nazorg

De bijzondere aard van het werk vraagt volgens de commissie om een grote zorgplicht van de politieorganisatie ook na afloop van de werkzaamheden binnen het heimelijke domein. De werkzaamheden in het heimelijke domein kunnen namelijk een grote impact hebben op de persoon van de medewerker, ook pas veel later in iemands leven. Dit geldt zowel voor de impact op iemands mentale en fysieke welzijn als iemands fysieke veiligheid.

Daar komt bij dat een groot deel van de medewerkers in het heimelijke domein de werkzaamheden afgeschermd verricht en daarmee ook is afgeschermd van de politieorganisatie. De commissie heeft geleerd dat dit vaak ook betekent dat de binding met de politieorganisatie afneemt. Dat geldt zowel voor de sociale band tussen collega's als de kennis en ervaring met systemen en werkwijzen, en het niet kunnen raadplegen van het interne vacatureaanbod. De commissie adviseert daarom om binnen het team gericht op zorg, welzijn en mobiliteit professionals zich specifiek te laten richten op het carrièreperspectief van medewerkers in het heimelijk domein.

Bovendien is gebleken dat een langdurig dienstverband bij het team WOD ook consequenties heeft voor de sociale omgeving van de infiltrant. Vrienden en kennissen, maar ook familieleden mogen vaak niet weten wat de betreffende medewerker doet. Sociale contacten verbleken. Uit het oogpunt van veiligheid kan een infiltrant na afloop van zijn/haar dienstverband zich lange tijd niet begeven in een bepaalde omgeving, gebied of stad. Ook deze aspecten maken goede psychologische begeleiding noodzakelijk.

Ten slotte vindt de commissie het vanuit de werkgeversverantwoordelijkheid van de politieorganisatie ook belangrijk dat medewerkers na werken in het heimelijk domein een tijd lang psychologisch gemonitord worden, zodat zij indien nodig ondersteund kunnen worden. Ook voor medewerkers die buiten de politieorganisatie gaan werken, moet de mogelijkheid voor psychologische begeleiding blijven bestaan.

Uitstroom

50. Na het aflopen van de bindingstermijn stroomt de medewerker uit naar een andere functie. Daarbij wordt de medewerker begeleid door zijn/haar sociaal begeleider en een in te richten HRM-faciliteit binnen de politie. De begeleiding naar een nieuwe functie geldt zowel voor functies binnen als buiten de politie.
51. Voor medewerkers geldt dat na het aflopen van de bindingstermijn, het zogenaamde uitstroomjaar aanvangt. In dat jaar wordt de medewerker loopbaanbegeleiding aangeboden en wordt hij/zij in de gelegenheid gesteld om, door middel van proefperiodes binnen de politieorganisatie, verschillende functies te vergelijken.
52. Er is een specifieke HR-voorziening die verantwoordelijk is voor de begeleiding van medewerkers naar een nieuwe functie binnen of buiten de politie.
53. Er wordt een specifiek fonds ingericht dat het mogelijk maakt om oud-medewerkers bovenformatief te plaatsen binnen de politieorganisatie, totdat de medewerker op een 'normale' manier kan instromen. Daarnaast krijgen oud-medewerkers uit het heimelijke domein een preferente status binnen de politieorganisatie, zodat zij met voorrang een andere functie kunnen verwerven binnen de politie.

Nazorg

54. In het geval een medewerker na het aflopen van de bindingstermijn werkzaam blijft binnen de politieorganisatie, vindt er voor ten minste drie jaren een frequente, verplichte psychologische beoordeling plaats.
55. Een medewerker kan, ook na zijn/haar dienstverband bij de politie, gebruik blijven maken van psychologische zorg beschikbaar gesteld door de politie.
56. In voorkomende gevallen, als gevolg van de werkzaamheden binnen het heimelijke domein, kan een oud-medewerker aanspraak maken op fysieke beveiliging of andere veiligheids-voorzieningen via de politieorganisatie, ook indien hij/zij buiten de politieorganisatie gaat werken.

DEEL D

Monitoring en visitatie

9 Opzet monitoringsplan

De commissie WWOD startte begin 2022, in opdracht van de toenmalige minister, met haar onderzoek om waarborgen op te stellen voor heimelijk werk en om de voortgang te toetsen van de aanbevelingen van de commissie Brouwer. Eind juli 2022 heeft de Korpsleiding, mede op basis van advies van de commissie WWOD, besloten tot afbouw, herbezinning en hernieuwde opbouw van het team WOD.[37] Daarmee is ook de opdracht van de commissie WWOD gewijzigd en verlengd: zij kreeg naast de opdracht om waarborgen voor het heimelijke domein op te stellen ook de vraag om deze transitie van het team WOD te begeleiden en om te dienen als klankbord.

De commissie WWOD concludeert dat – na oplevering van haar eindrapport en afronding van haar opdracht – het wenselijk is dat een externe, onafhankelijke monitoringscommissie het proces van afbouw, herbezinning en opbouw monitort. Externe monitoring kan de politie ondersteunen in het proces en helpt om de voortgang onafhankelijk te blijven volgen en beoordelen. De minister van Justitie en Veiligheid dient daarvoor een opdracht te formuleren en een monitoringscommissie in te stellen die deze opdracht gaat uitvoeren.

In dit licht heeft de commissie een eerste opzet voor een monitoringsplan opgesteld. In dit hoofdstuk presenteert de commissie dit plan en wordt ingegaan op drie elementen: de focus van de monitoring, het proces van monitoring en de wijze van rapportage. Voorafgaand aan de start van de monitoring, dient deze opzet verder uitgewerkt te worden tot een concreet werkplan, waarin ook de meeste recente ontwikkelingen en besluitvorming worden meegenomen.

9.1 Focus van monitoring

Monitoring richt zich op het proces van de afbouw en opbouw van het infiltratieteam. De commissie adviseert de monitoring te richten op de verschillende onderdelen van dit proces in lijn met de adviezen van de commissie WWOD in dit rapport. Dat betekent een focus op: (1) afbouw van het team WOD; (2) de werking van het tijdelijke team WOD; (3) de periode van herbezinning; en (4) de opbouw van het nieuwe team, zoals beschreven in de adviezen.

De monitoring dient zich bij al deze onderdelen ten minste te focussen op de voortgang en richting van de ontwikkelingen. De monitoring richt zich ook op hoe de rollen en verantwoordelijkheden bij deze ontwikkelingen zijn belegd. Dit betreft zowel de rolverdeling binnen de politie en het openbaar ministerie als de rolverdeling tussen politie en OM. Daarnaast moet expliciet aandacht worden besteed aan de wijze waarop waarborgen zijn vormgegeven. Ook moet aandacht bestaan voor de mate waarin een helder onderscheid wordt gemaakt tussen de fasen in focus, aandacht en verdeling van rollen en verantwoordelijkheden.

Bij al deze onderdelen dient oog gehouden te worden voor de samenhang met de ontwikkeling van het heimelijk werk in brede zin.

37 Zie de door de commissie uitgebrachte adviezen in hoofdstuk 6.

Onderdeel 1: afbouw van het team WOD

Het oude team WOD is per februari 2023 gestopt, waarmee een belangrijk deel van de afbouw is ingezet. Monitoring richt zich met betrekking op de afbouw in ieder geval nog op:

- Goede zorg en begeleiding voor oud-medewerkers (verloop van uitstroom naar een nieuwe plek, de inzet en werking van sociale en psychologische begeleiding);
- Inrichting en werking van HR-voorzieningen voor oud-medewerkers;

Onderdeel 2: werking van het tijdelijke team WOD

In de periode dat het nieuwe team nog niet is gestart zal een tijdelijk team met minimale bezetting noodzakelijke activiteiten blijven uitvoeren, ook om het opgebouwde niveau van kennis en middelen te borgen. Monitoring op dit deel ziet in ieder geval op:

- De wijze waarop de politie waakt voor een goed evenwicht van de (kwalitatieve en kwantitatieve) bezetting en de doorlopende werkzaamheden;
- Borging van opgebouwde kennis en middelen;
- (Ontwikkeling van) cultuur en gedrag in het tijdelijke team;
- Personele waarborgen voor het tijdelijke team, o.a. zorg voor en veiligheid van medewerkers (zoals de betrokkenheid van een psycholoog, goede begeleiding, aandacht voor de motivatie van medewerkers);
- HR-voorzieningen en carrièreperspectief voor medewerkers;
- Sturing en checks and balances (o.a. via het regiepunt, de ethische commissie, de stuurtafel en escalatiemogelijkheden);
- Nauwe betrokkenheid van de leiding;
- Afstemming tussen politie en OM op diverse niveaus;
- Effecten van de afbouw en de werking van het tijdelijk team op het heimelijke domein in brede zin (bijv. in de begeleiding van regionale teams).

Onderdeel 3: herbezinning

De commissie WWOD adviseerde de politie om de tijd te nemen voor herbezinning, en te komen tot een visie op het heimelijk werk, inclusief de positie van (een) infiltratie(team) daarin.[38] Deze visie dient als basis voor een goede inrichting van het heimelijke domein, passend bij ontwikkelingen in criminaliteit en opsporingsmethoden en prioriteiten rond opsporing.

Bij de monitoring dient in ieder geval aandacht besteed te worden aan:

- Voortgang van de ontwikkeling van de visie en wijze waarop deze tot stand komt;
- Mate waarin de visie inhoudelijk voldoende basis en houvast biedt voor doorontwikkeling van het heimelijk werk.
- Mate waarin de visie aansluit bij externe ontwikkelingen en waar mogelijk gebaseerd is op wetenschappelijke inzichten;
- Mate waarin de visie aansluit bij lopende trajecten binnen de politie en OM;
- Mate van gelijke gerichtheid van politie en OM.

38 Zie de door de commissie uitgebrachte adviezen in hoofdstuk 6.

Als basis voor een visie die voldoende inhoudelijke basis biedt voor doorontwikkeling van het heimelijk werk, denkt de commissie bijvoorbeeld aan de volgende elementen:

- Inzicht in (inter)nationale ontwikkelingen in criminaliteit
- Inzicht in belangrijkste ontwikkelingen rond opsporing en intelligence (zoals methoden, data-gedreven werken, samenhang tussen methoden):
- Visie op (positie en organisatie van) heimelijk werk, onder andere:

a. Belangrijkste uitgangspunten / doelstellingen voor heimelijk werk binnen opsporing (en intelligence)
b. Vertaling naar uitgangspunten en doelstellingen voor diverse instrumenten (infiltratie, VA's, s.i., pseudo-koop/-dienstverlening) in het heimelijke domein (denk aan: wanneer wel/niet inzetten, doelstellingen, verhouding en samenhang tussen instrumenten, etc.)
c. Samenhang met andere opsporingsinstrumenten en intelligence
d. Juridisch kader: afbakening van reikwijdten van wettelijke grondslagen, waaronder artikel 3 Politiewet, BOB-bevoegdheden uit het huidige Wetboek van Strafvordering en het gemoderniseerde Wetboek van Strafvordering
e. Positionering en sturing heimelijk werk binnen politieorganisatie, o.a. verhouding decentraal en centraal, sturingslijnen, etc.
f. Organiseren van lerend vermogen, wendbaarheid en innovatie van heimelijk werk
g. Belangrijkste uitgangspunten voor een toekomst- en praktijkgericht aanbod van opleidingen binnen het heimelijke domein en de rol van de Politieacademie daarbij
h. Benodigde personele waarborgen voor heimelijk werk

Onderdeel 4: opbouw van het nieuwe team

Tijdens de monitoringsperiode wordt een opbouwplan opgesteld voor de nieuwe heimelijke organisatie. De commissie WWOD adviseert om in de monitoring toe te zien op de voortgang en richting van de opbouw. Dat betekent in ieder geval:

- Mate waarin de opbouw(plan) voldoende aansluit bij de opgestelde visie;
- Mate waarin opbouw(plan) samenhangt met de ontwikkeling van het heimelijke domein in brede zin;
- Mate waarin aandacht is voor een stapsgewijze opbouw van het team, met zowel een visie op een 'soll-situatie', als inzicht in de stappen om daar gecontroleerd naartoe te werken
  - Dit betreft in ieder geval de wijze waarop werving, selectie en opleiding vorm krijgen in de periode voorafgaand aan de start van een nieuw team;
- Wijze waarop waarborgen voor het heimelijk werk worden ingericht. In lijn met de geadviseerde waarborgen van de commissie WWOD (hoofdstuk 8) betreft dit:
  - Personele waarborgen voor het gehele traject dat een medewerker door het heimelijke domein doorloopt. Zowel voorafgaand, tijdens als na het werken in het heimelijke domein;
  - Een passende organisatorische context waarin waarborgen effectief kunnen functioneren;
- Mate waarin er aandacht is voor de wijze waarop de implementatie vorm krijgt en welke uitgangspunten daarbij van belang zijn:
- Hierbij dient een expliciete keuze gemaakt worden over de prioritering van uitgangspunten (denk aan uitgangspunten als zorgvuldigheid, beheersbaarheid, snelheid, e.d.).

9.2 Proces van monitoring

De commissie adviseert om per direct te starten met monitoring en deze verantwoordelijkheid bij een onafhankelijke, externe monitoringscommissie te beleggen. De opdrachtgever van de monitoringscommissie is het ministerie van Justitie en Veiligheid.

Monitoring dient plaats te vinden tot de start van de nieuwe heimelijke organisatie of een ander logisch moment waarop vanuit de politie wordt gestart met het opbouwen van infiltratie, volgend uit besluitvorming van de politie.[39] Vanaf dat moment zal de visitatieperiode ingaan (zie hoofdstuk 10).

Aan de start van de monitoringsperiode dient een precieze werkplanning vormgegeven te worden. Te denken valt aan een driemaandelijks monitoringsmoment waarop de voortgang wordt besproken met politie en OM met een halfjaarlijkse rapportage aan de minister van Justitie en Veiligheid. Bezien kan worden of er wordt aangesloten bij de planning van monitoring van de voortgang van de transitie van de Landelijke Eenheid door de commissie Schneiders.

Bij elk monitoringsmoment zal de onafhankelijke monitoringscommissie informatie verzamelen door het bestuderen van relevante documenten die worden aangeleverd door politie en OM (en mogelijke andere actoren). Daarnaast voert zij gesprekken met relevante onderdelen van de politie en OM.

9.3 Rapportage

De monitoringscommissie brengt periodiek (bijvoorbeeld halfjaarlijks) een rapportage uit en sluit daarbij zoveel mogelijk aan bij de reeds bestaande informatiestromen vanuit de politie, zoals de halfjaarrapportage. De rapportage gaat in ieder geval in op de onderdelen zoals hierboven beschreven, met aandacht voor:

- Stand van zaken op de diverse onderdelen:
  - Inhoudelijke richting
  - Voortgang
  - Planning
  - Rollen en verantwoordelijkheden (politie en OM)
- Signaleren van eventuele risico's of aandachtspunten waarop bijgestuurd dient te worden

Deze monitoringscommissie krijgt de opdracht van de minister van Justitie en Veiligheid en rapporteert aan de minister met voorafgaande hoor en wederhoor van de politie en het openbaar ministerie.

39 Mocht de politie besluiten tot het inrichten van een stelsel voor heimelijk werk inclusief een flexibele pool, in lijn met het advies van de commissie WWOD, dan is het mogelijk dat er geen infiltratieteam zal bestaan zoals in de oude vorm.

10 Opzet visitatieplan

Onderdeel van de opdracht van de commissie WWOD is het opstellen van een visitatieplan gericht op de verdere ontwikkeling van het heimelijke domein.[40] Doel van visitatie is om voor een langere periode op onafhankelijke wijze de ontwikkeling van dit domein te volgen. Via visitatie wordt getoetst in hoeverre er uitvoering wordt gegeven aan de door politie en OM opgestelde visie en in hoeverre waarborgen zijn ingericht ten behoeve van de uitvoering van het heimelijk werk. Visitatie vangt aan wanneer de nieuwe heimelijke organisatie van start gaat en zal dus na de monitoringsfase (zie hoofdstuk 9) plaatsvinden.

Toetsing kan plaatsvinden langs de lijnen van het advies over waarborgen van de commissie WWOD, aangevuld met de ontwikkelingen gedurende de monitoringsperiode. De stand van zaken medio april 2021 (zie hoofdstuk 5), die de commissie WWOD heeft opgesteld als onderdeel van haar opdracht, kan dienen als 'nulmeting' om de ontwikkeling aan te toetsen.

Dit hoofdstuk bevat een eerste opzet voor het visitatieplan, waarin drie elementen zijn beschreven. Allereerst de focus van het visitatietraject en de parameters aan de hand waarvan visitatie plaats kan vinden. Vervolgens het advies over het proces van visitatie, en tot slot een voorstel over de wijze van rapportage. Voorafgaand aan de start van de visitatie, dient deze opzet verder uitgewerkt te worden tot een concreet werkplan, waarin ook de meeste recente ontwikkelingen en besluitvorming worden meegenomen.

10.1 Focus van de visitatie

De visitatie is gericht op twee onderdelen: (1) de ontwikkeling van het heimelijke domein in brede zin, met bijzondere aandacht voor het vormgeven van waarborgen voor het heimelijk werk; (2) specifiek de opbouw van een nieuw team voor infiltratie.

Onderdeel 1: visitatie ontwikkeling gehele heimelijke domein

Allereerst focust visitatie op de ontwikkeling van het gehele heimelijke domein. De commissie adviseert om te visiteren langs de lijn van het advies over waarborgen zoals beschreven in dit rapport, en hierbij ook in te gaan op de elementen die worden beschreven in de parameters van beschrijving van stand van zaken medio april 2021 (nulmeting). Dat betekent dat in ieder geval aandacht wordt besteed aan de volgende thema's:

40 Als onderdeel van de uitgebreide opdracht n.a.v. afbouw en opbouw van het team WOD.

Thema	Toelichting
Deel A) Organisatorische context	Organisatorische context die nodig is om te zorgen dat waarborgen goed functioneren *Zie ook parameters 'strategie en visie', 'organisatie, sturing en leiderschap', 'cultuur', en 'ethisch-morele afwegingen' van de nulmeting.*
Organisatorische en personele inrichting	Mate waarin de organisatorische en personele inrichting bijdraagt aan zowel veiligheid en welzijn van politiemedewerkers, als aan de effectiviteit en professionaliteit van het heimelijk werk.
Checks and balances	Mate waarin het geheel aan checks and balances binnen en tussen politie en OM bijdraagt aan veilige, ethisch-verantwoorde en effectieve inzet van heimelijk werk.
Leiderschap, cultuur en gedrag	Mate waarin leiderschap binnen het heimelijke domein is – en wordt gesteld – om te zorgen voor veilige, effectieve en ethisch-verantwoorde inzet van het middel, en zorgdraagt voor een gezonde cultuur en gedrag binnen de organisatie.
Visie en dynamische bekwaamheid	Mate waarin het heimelijke domein in staat is om in te spelen op (continue) externe en interne ontwikkelingen, o.a. door inzicht te creëren in deze ontwikkelingen, een visie op heimelijk werk te ontwikkelen, en lerend vermogen en aanpassingsvermogen te realiseren
Deel B) Personele waarborgen	Randvoorwaarden en hulpstructuren die zorgen dat het heimelijk werk voldoende veilig, ethisch verantwoord en met voldoende oog voor het welzijn van de medewerker (en het thuisfront) kan worden uitgevoerd. *Zie ook parameter 'werving en selectie', 'opleiding', 'werkwijzen en vakontwikkeling' en 'personeelszorg' van de nulmeting.*
Personele waarborgen bij voorbereiding op werken in het heimelijke domein	Mate waarin waarborgen zijn ingericht voor de periode voorafgaand aan dat de medewerker gaat werken in het heimelijke domein, o.a. met oog op kennismaking en werving, selectie, en opleiding.
Personele waarborgen tijdens het werken in het heimelijk domein	Mate waarin waarborgen zijn ingericht voor de periode dat een medewerker werkzaam is in het heimelijke domein, o.a. met oog op de instroom, werkwijzen en vakontwikkeling, personeelszorg, bindingstermijnen, en backstopping.
Personele waarborgen bij uitstroom en na werken in het heimelijk domein	Mate waarin waarborgen zijn ingericht die gericht zijn op een goede uitstroom uit het heimelijke domein, binnen of buiten de politieorganisatie, en nazorg na het werken in het heimelijke domein.
Deel C) Juridische waarborgen	Mate waarin het heimelijk werk op basis van een passende juridische grondslag wordt uitgevoerd. *Zie ook parameter 'strategie en visie' en 'moreel-ethische afwegingen' van de nulmeting.*

Deze opzet kan verder worden uitgewerkt tot een visitatiekader, bijvoorbeeld aan de hand van de adviezen omtrent de waarborgen van de commissie WWOD, aangevuld met recente ontwikkelingen bijvoorbeeld op basis van besluitvorming van politie en OM, en de uitkomsten van de monitoring voorafgaand aan de visitatie.

Visitatie is gericht op het gehele heimelijke domein. Dat betekent dat waar relevant, ook de rol van het Openbaar Ministerie wordt getoetst.

Onderdeel 2: visitatie opbouw infiltratie

De politie werkt aan de heropbouw van een infiltratieteam. Visitatie vangt aan op het moment dat er een nieuw team met infiltranten van start gaat of een ander logisch moment waarop vanuit de politie wordt gestart met het opbouwen van infiltratie, volgend uit besluitvorming van de politie.[41] Tijdens de visitatie dient specifiek aandacht te zijn voor de ontwikkeling van dit team, en de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan waarborgen voor dit team.

De commissie merkt hierbij op dat zij heeft geadviseerd om toe te werken naar een stelsel voor heimelijk werk, inclusief een pool waarin medewerkers voor verschillende vormen van heimelijk werk kunnen worden ingezet. Indien de politie besluit tot een vergelijkbare wijze van inrichting, heeft dit gevolgen voor de vormgeving van dit onderdeel van visitatie. De commissie benadrukt in ieder geval dat zij adviseert om tijdens de visitatie specifiek aandacht te besteden aan de wijze waarop zwaardere vormen van heimelijk werk worden ingezet, inclusief infiltratie, en hoe de organisatie daartoe ontwikkeld wordt, inclusief de daarbij horende waarborgen. Hierbij kan worden voortgeborduurd op de bevindingen uit de monitoringsperiode.

10.2 Proces van visitatie

De commissie WWOD adviseert om bij de start van het nieuwe infiltratieteam een visitatie-commissie aan te stellen die een nader te bepalen aantal jaar zal visiteren.

De precieze planning dient te worden vormgegeven bij de start van de visitatie in het uitgewerkte werkplan. Deze visitatie kan bijvoorbeeld aanvangen bij de start van het nieuwe team en dan jaarlijks plaatsvinden. De minister van Justitie en Veiligheid geeft de opdracht voor de visitatie, en daarmee ook voor de duur van de visitatie. De duur kan ook worden vastgesteld na de aanvang van het nieuwe team.

Deze visitatiecommissie zal op elk visitatiemoment informatie verzamelen door het bestuderen van relevante documenten die worden aangeleverd door de politie en het OM en mogelijk andere actoren (bijvoorbeeld Inspectie JenV). Daarnaast voert zij gesprekken met de relevante onderdelen van de politie en het OM.

41 Mocht de politie besluiten tot het inrichten van een stelsel voor heimelijk werk inclusief een flexibele pool, in lijn met het advies van de commissie WWOD, dan is het mogelijk dat er geen infiltratieteam zal bestaan zoals in de oude vorm.

10.3 Rapportage

De visitatiecommissie rapporteert bij elk visitatiemoment aan de minister van Justitie en Veiligheid als opdrachtgever, met daaraan voorafgaand hoor en wederhoor van de politie en het OM. De minister stuurt een afschrift van de visitatie naar politie en OM, en gaat hierover met hen in gesprek.

De rapportage gaat in ieder geval in op de onderdelen zoals hierboven genoemd (onder 'focus van de visitatie'). Vanuit de bevindingen op deze onderdelen trekt de visitatiecommissie conclusies over de ontwikkeling van het heimelijk domein in brede zin en de voortgang van de opbouw van infiltratie. Daarnaast formuleert de visitatiecommissie aanbevelingen voor het vervolg op basis van de conclusies.

DEEL E

Afsluitende beschouwingen

11 Afsluitende beschouwingen

De commissie WWOD heeft de unieke gelegenheid gehad om voor een langere periode het heimelijke domein van binnenuit te volgen. Ze heeft inzicht gekregen in vertrouwelijke informatie, een groot aantal betrokkenen gesproken zowel binnen de Landelijke Eenheid, in de Regionale Eenheden, binnen het OM als van andere betrokken partijen. De commissie heeft ook een internationale benchmark uitgevoerd. Dit heeft voor de commissie geleid tot een breed en overkoepelend beeld van het heimelijke domein.

Dit beeld leidde tot de bevindingen en adviezen zoals gepresenteerd in de voorgaande hoofdstukken met als kern het advies over waarborgen voor het heimelijke domein. In deze afsluitende beschouwingen geeft de commissie haar laatste observaties, aandachtspunten en adviezen mee waarmee ze hoopt bij te dragen aan de ontwikkeling van het heimelijke domein op een toekomstbestendige en veilige manier.

11.1 Heimelijk werk is een bijzondere vorm van politiewerk die vraagt om specifieke waarborgen

De commissie heeft in haar onderzoek gezien dat het heimelijk werk zich op een groot aantal aspecten onderscheidt van andere opsporingsactiviteiten. Het meest in het oog springend is dat politiemedewerkers zich niet kenbaar maken als medewerker van de politie en soms daadwerkelijk werken in het criminele circuit. Operators doen zich voor als iemand anders en hebben rechtstreekse interactie met het subject waar het onderzoek op gericht is of diens omgeving, soms ook voor een langere periode. In het kader van infiltratie mogen agenten soms – na expliciete toestemming van de officier van justitie – bepaalde strafbare feiten plegen.

Het heimelijk werk vraagt ook om andere competenties en vaardigheden dan andere vormen van politiewerk. Een infiltrant moet zich natuurlijk kunnen bewegen in het criminele circuit en goed kunnen liegen. Daarbij moet de infiltrant continu alert zijn op zijn/haar omgeving en op eigen gedrag. De infiltrant mag bijvoorbeeld niets doen wat als uitlokking kan worden opgevat en moet ten alle tijden zorgen voor het behoud van de cover, met het oog op zijn/haar eigen veiligheid en het succes van het onderzoek. Voor een inzet worden afspraken gemaakt over de aanpak en de grenzen van de bevoegdheid, maar eenmaal operationeel kan een operator gesteld worden voor onvoorziene verrassingen. Dat vergt ook improvisatievermogen en creativiteit.

Ook brengt heimelijk werk een grote mentale belasting met zich mee. Door nauwe samenwerking met criminelen bestaat voor een infiltrant het risico van gewenning aan deze wereld en affectie voor de personen tegen wie het onderzoek zich richt. Dit kan leiden tot loyaliteitsconflicten of – zonder de goede waarborgen – zelfs afglijding of mentale problemen. Ook betekent het dat medewerkers weinig tot niets kunnen delen over hun werk met (oud-) collega's en vrienden. Dat geeft weer een risico op vervreemding in werk- en privéomgeving. Ook worden infiltranten soms langdurig blootgesteld aan confronterende (online) (denk) beelden of situaties.

Deze bijzondere aard van het heimelijk werk vraagt om stevige waarborgen en heldere kaders. Dat betekent onder andere een scherpere selectie en opleiding, stevige checks and balances en specifieke personele waarborgen. Denk aan een specifieke vorm van leidinggeven en een eigen zorgunit met een eigen zorgkader.

Tegelijkertijd dient er binnen de organisatie ook voldoende besef te zijn dat dit een regulier organisatieonderdeel is waarbij de basis op orde hoort te zijn, en waarbij afscherming en heimelijkheid niet als argument kunnen worden gebruikt om bijvoorbeeld geen verslaglegging te doen of protocollen op te stellen. Het is van belang dat in het heimelijk werk gewerkt wordt vanuit leidende principes als aanvulling op de reguliere gedragscodes, uitgaande vanuit professionaliteit, eerlijkheid, openheid en maximale verantwoording. Leidinggevenden dienen verantwoordelijkheid te dragen voor het levend houden van deze principes.

11.2 Doorontwikkeling van het heimelijke domein vraagt om visie en stevig leiderschap

Werken vanuit een doordachte visie is belangrijk bij de inzet van elk opsporingsmiddel, maar dit geldt des te meer voor de beargumenteerde, effectieve en veilige inzet van heimelijke opsporingsmiddelen. Een doordachte visie is ook noodzakelijk om retrospectief te kunnen beoordelen of het middel effectief is ingezet en een bijdrage heeft geleverd aan de uitvoering van de visie.

De politie en het openbaar ministerie hebben de eerste voorzichtige stappen gezet in de totstandkoming van een visie op het heimelijke domein. De commissie signaleert dat moet worden gewaakt niet te snel door te stappen naar praktische zaken en consequenties zonder dat er voldoende is stilgestaan bij de ontwikkeling van de (vormen van) criminaliteit waar het heimelijk middel voor kan worden ingezet. De commissie ziet dat er belangrijke vragen beantwoord dienen te worden. Welke vormen van criminaliteit zijn de komende tien jaar de grootste bedreiging voor de Nederlandse samenleving vormen en wie is daarbij betrokken? Welke opsporingsmethoden kunnen in welke vorm van criminaliteit het meeste rendement opleveren? En hoe moeten methoden zich in dat licht ontwikkeld worden, en wat is bijvoorbeeld de verhouding tussen fysieke en online methoden? Het ontwikkelen van een aantal mogelijke scenario's waarop vervolgens antwoorden geformuleerd kunnen worden, wordt aanbevolen. De volgende stap is dan de vertaling in concrete doelstellingen en maatregelen en het continu bijstellen en verder ontwikkelen van de visie. Dit vraagt om een open mindset en het systematisch in kaart brengen van externe en interne ontwikkelingen. Bijdragen van externe deskundigen zijn daarbij onontbeerlijk.

Bij de doorontwikkeling van het heimelijke domein dient samengewerkt te worden tussen het ministerie van Justitie en Veiligheid, politie, het OM, wetenschap en andere experts, waaronder private partijen en/of inlichtingen- en veiligheidsdiensten. De continue ontwikkeling en bijstelling van de visie vraag flexibiliteit en wendbaarheid van de organisatie.

Uitvoering geven aan deze visie voor goede ontwikkeling van het heimelijke domein vraagt om stevig leiderschap. Dat betekent het nemen van regie, daadkrachtige besluitvorming en strategisch vooruitkijken. Ook betekent dat het nemen van eigenaarschap door de verantwoordelijke betrokken organisaties, zoals de direct betrokkenen binnen de top van het

ministerie van Justitie en Veiligheid, het College van procureurs-generaal van het Openbaar Ministerie en de Korpsleiding van de politie.

De commissie heeft gezien dat het leiding geven in het heimelijke domein een vak apart is. Dat vraagt om leidinggevenden met voldoende statuur, specifieke competenties (zowel empathisch zijn als duidelijke grenzen kunnen stellen), en die voldoende worden toegerust om hun rol goed te kunnen vervullen.

11.3 Zorg voor degelijke opleidingen voor het heimelijk domein

Vormgeving van de opleiding voor heimelijk werk is een belangrijk aandachtspunt met oog op het ontwikkelen van een nieuwe organisatie. Ook binnen de Politieacademie zal afscheid moeten worden genomen van de oude cultuur binnen heimelijk werken en gebouwd moeten worden aan een nieuwe opleiding. Het inrichten van een stelsel, vraagt om een andere manier van opleiden, met onder andere een basisopleiding, modules en aandacht voor permanente educatie als vervolg op de basisopleidingen. De commissie ziet ook goede mogelijkheden voor een combinatie tussen incompany opleiden door de praktijk met toezicht en bijdragen (en eventueel accreditatie) van de Politieacademie.

Het ontwikkelen van een nieuwe opleiding kost tijd en het is geen optie om medewerkers zonder gedegen opleiding aan de slag te laten gaan in het heimelijk werk. Voor een overgangsperiode ziet de commissie een oplossing in samenwerking met buitenlandse politiediensten.

Hoewel de commissie begrip heeft voor de enorme opleidingsvraag voor 'blauw op straat' acht zij het zorgelijk dat daardoor de investeringen in rechercheopleidingen achter blijven. Deze zorg wordt binnen de politie breed gedeeld. De commissie pleit dan ook voor extra aandacht voor en investeringen in het rechercheonderwijs in het algemeen en in opleidingen voor het heimelijke domein in het bijzonder.

11.4 Waarborgen noodzakelijk voor alle vormen van heimelijk werk

Buiten de politie zijn er ook andere overheidsinstanties die heimelijke opsporingsmethoden, zoals in dit rapport aan de orde, inzetten. Hoewel de commissie dit niet als zodanig onderzocht heeft, mag verondersteld worden dat het zowel om fysieke als online opsporingsmethoden gaat. Ook maken de Nederlandse inlichtingendiensten AIVD en MIVD gebruik van dergelijke onderzoeksmethoden, zij het met een andere wettelijke grondslag en een ander doel.

Voor alle organisaties geldt dat zich in meer of mindere mate dezelfde risico's voordoen, zowel tijdens een operatie als op personeelsgebied. Bovendien bestaat door de heimelijkheid van de operaties het risico, zeker in geval van infiltratie op het internet, dat men in elkaars vaarwater verkeert. De aanpak van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit, in het bijzonder corruptie en witwassen, valt onder het werkterrein van de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) en politie. Mensenhandel is het terrein van de Nederlandse

Arbeidsinspectie, Koninklijke Marechaussee (KMar) en politie. Dit vraagt om een intensieve afstemming en samenwerking en open informatie-uitwisseling binnen de beslotenheid van het heimelijk werk. Idealiter zouden binnen alle organisaties die heimelijke operaties uitvoeren, in grote mate gelijke waarborgen worden gehanteerd en vergelijkbare werkprocessen en werkmethoden. Samenwerking en uitwisseling van ervaringen en personeel kan dit proces versterken. Dat dit wenselijk is, blijkt ook uit de aankondiging van de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD) in februari 2022 van een onderzoek naar de aansturing door de AIVD en de MIVD van de inlichtingendiensten van de politie (ID's) en de bijzondere dienst van de Koninklijke Marechaussee (BD KMar).[42] De CTIVD heeft meer recent een drietal onderzoeken aangekondigd bij de AIVD en de MIVD naar de bevoegdheid tot de inzet van virtuele agenten, de invulling van de zorgplicht met betrekking tot het mentale welzijn van agenten en de inzet van journalisten als agenten.[43]

11.5 Er is aandacht nodig voor verbinding met en binnen het OM

De commissie constateert dat de afstand tussen de te onderscheiden geledingen van het OM groot is en de doorwerking van besluiten van het College van procureurs-generaal naar de arrondissementparketten te wensen overlaat. Daarnaast ziet zij dat binnen de organisatie onvoldoende eenduidige opvattingen bestaan over de wijze van leiding geven aan de opsporing binnen het heimelijk domein. Dat leidt tot verschillende werkwijzen tussen parketten.
Gevraagd naar de verantwoordelijkheden van de rechercheofficieren voor het welzijn van bijvoorbeeld de infiltranten, geeft een aantal van hen te kennen dat zij zich in grote mate louter richten op de juridische aspecten van een inzet. De werkgeversverantwoordelijkheid ligt uiteraard bij de politie als werkgever, maar enige notie voor deze aspecten mag toch verwacht worden. En vooral als de inzet van het middel (te) risicovol wordt geacht.

11.6 Maak gebruik van (wetenschappelijk) onderzoek en inzichten

De commissie ziet dat binnen het heimelijke domein nog grote kansen liggen voor het gebruiken van kennis uit (wetenschappelijk) onderzoek en data.

Zo wordt nog te weinig beoordeeld in welke mate een heimelijk opsporingstraject heeft bijgedragen aan de bewijsvoering in een strafzaak. Op basis van systematisch onderzoek naar strafrechtelijke uitspraken en bewijsoverzichten in uitspraken zou inzicht kunnen worden verkregen in de bewijswaarde van het middel in een specifieke zaak. Ook zou onderzoek kunnen worden verricht binnen het openbaar ministerie waarbij inzichtelijk wordt gemaakt welke rol het resultaat van een heimelijke inzet heeft gespeeld binnen een opsporingsonderzoek. Ook geldt dat niet alle inzetten van heimelijke opsporingsmethoden leiden tot strafrechtelijk

42 Zie de brief van de voorzitter van de CTIVD aan de voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 23 februari 2022.

43 Zie de brief van de voorzitter van de CTIVD aan de voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 23 mei 2023.

bewijs: in sommige gevallen wordt een door de verdachte voorgenomen strafbaar feit 'stuk gemaakt' door de politie of wordt anderszins preventief ingegrepen. Ook in het kader van de handhaving van de openbare orde, zoals bijvoorbeeld het tijdig onderkennen van op handen zijnde demonstraties met verstorende effecten, worden heimelijke onderzoeksmethoden ingezet. Daarmee kan bijvoorbeeld gericht (schaarse) politiecapaciteit worden ingezet. Ook deze wijze van inzetten dient onderdeel te zijn van een onderzoek naar de effectiviteit van het heimelijke domein.

Periodiek wetenschappelijk onderzoek naar de effectiviteit van heimelijk werk zou door het WODC kunnen worden uitbesteed aan een onafhankelijk wetenschappelijk instituut dat aan een aantal waarborgen zal moeten voldoen om de heimelijkheid van het middel te kunnen blijven garanderen. Zaken als de toepassing van het opportuniteits-, het proportionaliteits- en subsidiariteitbeginsel dienen daar uitdrukkelijk bij aan de orde te komen, mede in het licht van de voortschrijdende ontwikkelingen in de criminaliteit en in de visie op het heimelijk werken.

Naast de twee bovengenoemde bronnen zou daarbij ook in de regio's geïnventariseerd moeten worden wat de bijdrage van heimelijke operaties is aan de handhaving van de openbare orde op basis van artikel 3 Politiewet.

Tot slot heeft de commissie in het buitenland gezien dat er gewerkt wordt aan een specifieke zorgunit voor het heimelijke domein. Deze afdeling krijgt als taak zorg te dragen voor de mentale gesteldheid van het undercoverpersoneel en maakt daarbij gebruik van wetenschappelijke inzichten en technieken. Zorg en preventie staan daarbij centraal, zowel in het kader van inzetbaarheid als in het kader van de zorgtaak die de organisatie voor het undercoverpersoneel heeft. Een voorbeeld is het ontwikkelen van een app waarin medewerkers, op hun privételefoon, aan de hand van signalen hun mentale gesteldheid kunnen beoordelen. De commissie ziet grote meerwaarde in een aparte afdeling die zich exclusief met zorg voor het personeel in het heimelijke domein bezig houdt en gebruik maakt van wetenschappelijke inzichten en technieken om deze zorg aan te bieden.

11.7 Waarborgen voor heimelijk werk vragen om een investering

De commissie adviseert in dit rapport over de waarborgen die nodig zijn voor het goed functioneren van het heimelijke domein. Opvolging van deze adviezen brengt kosten met zich mee. Dat betreft enerzijds incidentele kosten, bijvoorbeeld voor de reorganisatie en herinrichting van het heimelijke domein als een stelsel. Anderzijds betreft dit ook structurele kosten, bijvoorbeeld om te investeren in leidinggevenden van een hogere schaal met een kleinere span of care, die zowel op inhoudelijk vlak sterk zijn als in het dragen van verantwoordelijkheid, en kunnen schakelen op landelijk en regionaal niveau. Ook ziet de commissie dat het opsporingswerk in het heimelijke domein voor de toekomst specifieke vaardigheden zal vragen, onder andere op het gebied van digitaal werk/cybercrime als op het gebied van financiën. Soms zullen operators en begeleiders op een hoger niveau moeten worden ingeschaald dan tot nu toe gebruikelijk is. De realisering van de waarborgen zal ook niet budgetneutraal kunnen worden uitgevoerd. Te denken is daarbij aan een beduidend intensievere begeleiding door psychologen. Ook is budget nodig voor de toeleiding van operators naar een andere functie na beëindiging van het heimelijk werk.

De commissie acht de beschreven waarborgen en veranderingen randvoorwaardelijk voor een toekomstbestendige, effectieve en veilige inzet van het heimelijk werk. Dat vraagt om een passende investering zowel incidenteel op de korte termijn, als structureel.

BIJLAGEN

Bijlage A

Instellingsbesluit

STAATSCOURANT
Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.
Nr. 7403
23 maart
2022

Besluit van de Minister van Justitie en Veiligheid van 29 januari 2022, kenmerk 3817562, houdende instelling van de Commissie Waarborgen Werken Onder Dekmantel (Instellingsbesluit Commissie Waarborgen Werken Onder Dekmantel)

Gelet op artikel 2, eerste lid, van de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies;

Besluit:

Artikel 1. Begripsbepalingen

In dit besluit wordt verstaan onder:
a. *minister:* Minister van Justitie en Veiligheid;
b. *commissie:* Commissie Waarborgen Werken Onder Dekmantel

Artikel 2. Instelling en taak

1. Er is een commissie Waarborgen Werken Onder Dekmantel.

2. De commissie heeft tot taak:
   a. Onderzoeken op welke aspecten nadere versterking van waarborgen nodig is, met daarbij aanvullend aandacht voor de samenhang tussen organisatorische en ethische aspecten en het mentale welzijn van medewerkers.
   b. Adviseren over de (verbetering van de) werkwijze en daarbij passende waarborgen in het heimelijke domein. Daarbij dient te worden gekeken naar de mogelijkheden voor een bredere en doorlopende toetsing, naar de meerwaarde van een bredere en doorlopende rol voor de Centrale Toetsingscommissie, en ten slotte naar een versteviging van de coördinerende, sturende rol van de WOD-officieren.
   c. Toetsen op de voortgang van de uitvoering van de aanbevelingen van de commissie Brouwer door middel van visitaties. Daarbij dient te worden beoordeeld of de verbeteringen bij het team WOD doelmatig en doeltreffend worden uitgevoerd en of de waarborgen in sturing en leiderschap voldoende worden ingevuld.

Artikel 3. Samenstelling, benoeming, ontslag

1. De commissie bestaat uit een voorzitter en twee andere leden.

2. De voorzitter en de andere leden hebben zitting op persoonlijke titel en oefenen hun functie uit zonder last of ruggespraak.

3. De voorzitter en op voordracht van de voorzitter de andere leden, worden door de minister benoemd.

4. De benoeming geschiedt voor de duur van de commissie.

5. Bij tussentijds vertrek van een lid kan de minister een ander lid benoemen.

6. De voorzitter en de andere leden kunnen worden geschorst en ontslagen door de minister.

Artikel 4. Leden

1. Voor de duur van de commissie worden tot lid van de commissie benoemd:
   a. mevr. Mr. W. Sorgdrager, tevens voorzitter;
   b. dhr. Mr. F.W.M. van Straelen;
   c. dhr. Prof. Dr. E.W. Kolthoff.

Artikel 5. Instellingsduur

1. De commissie wordt ingesteld met ingang van de datum van inwerkingtreding van dit besluit.

2. De commissie wordt vier weken nadat het eindrapport is uitgebracht opgeheven.

Artikel 6. Secretariaat

1. De commissie wordt ondersteund door een secretariaat.

2. De commissie voorziet zelf in haar secretariaat.

3. De minister draagt, op verzoek van de voorzitter, zorg voor de nodige voorzieningen ten behoeve van de werkzaamheden van de commissie.

4. Het secretariaat is voor de uitvoering van zijn taak uitsluitend verantwoording schuldig aan de voorzitter van de commissie.

5. Aan het secretariaat kunnen medewerkers worden toegevoegd.

Artikel 7. Werkwijze

1. De commissie stelt haar eigen werkwijze vast.

2. De voorzitter en Onze Minister leggen in een informatieprotocol vast op welke wijze informatie wordt verstrekt en de vertrouwelijkheid daarvan wordt geborgd.

3. De commissie legt in een protocol vast de wijze waarop zij het onderzoek uitvoert, waaronder in ieder geval de wijze waarop zij personen hoort en daarvan verslag doet, en hoe hoor en wederhoor wordt toegepast.

4. De commissie verantwoordt haar werkwijze in het eindrapport.

5. De commissie kan zich door andere personen doen bijstaan voor zover dat voor de vervulling van haar taak nodig is.

Artikel 8. Inwinnen van inlichtingen

1. De commissie is bevoegd zich voor het inwinnen van inlichtingen rechtstreeks te wenden tot personen en instellingen en hen te verzoeken die medewerking te verlenen die redelijkerwijs nodig is voor de taakuitvoering van de commissie.

2. Het Ministerie van Justitie en Veiligheid, het College van Procureurs-Generaal van het Openbaar Ministerie, en op grond van artikel 31 van de Politiewet 2021, de Korpschef, verlenen de commissie de verlangde medewerking en toegang tot alle informatie die zij nodig heeft met inachtneming van het in artikel 7.2 bedoelde protocol.

3. Bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid berustende STG. Confidentieel en hoger gerubriceerde informatie kan slechts worden ingezien op het ministerie.

4. Ambtenaren van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, het Openbaar Ministerie en de Nationale Politie, zijn verplicht om de leden van de commissie de verlangde medewerking te verlenen, voor zover deze samenhangt met hun ambtelijke taak.

5. De commissie zal zich over de aan haar geboden medewerking verantwoorden in haar eindrapport.

Artikel 9. Vergoeding

1. Aan de voorzitter wordt een vaste vergoeding per maand toegekend, waarbij de salarisschaal wordt vastgesteld op schaal 18, trede 10, zoals opgenomen in de bijlage bij de meest recente CAO Rijk en de arbeidsduurfactor op 12/36.

2. Aan de andere leden wordt een vaste vergoeding per maand toegekend, waarbij de salarisschaal wordt vastgesteld op schaal 18, trede 10, zoals opgenomen in de bijlage bij de meest recente CAO Rijk en de arbeidsduurfactor op 8/36.

3. De leden ontvangen een vergoeding voor reiskosten gebaseerd op de voet van de regeling, bedoeld in artikel 2, tweede lid, van de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies.

Artikel 10. Kosten van de commissie

1. De kosten van de commissie komen, voor zover op basis van een door de minister goedgekeurde raming, voor rekening van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Onder kosten worden in ieder geval verstaan:
   a. de kosten voor de faciliteiten van vergaderingen en voor secretariële ondersteuning,
   b. de kosten voor het inschakelen van externe deskundigheid en het laten verrichten van onderzoek; en
   c. de kosten voor oplevering van het rapport.

2. De commissie biedt zo spoedig mogelijk na haar instelling een kostenraming aan de minister aan.

Artikel 11. Huisvesting

De commissie verricht haar werkzaamheden op een locatie buiten het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Artikel 12. Eindrapport

1. De commissie brengt uiterlijk in het laatste kwartaal 2022 haar eindrapport uit aan de minister.

2. Indien onvoorziene omstandigheden naar oordeel van de commissie het tijdig uitbrengen van het eindrapport in de weg staan, dan stelt zijde minister daarvan onverwijld op de hoogte.

3. De minister beslist over de eventuele verlenging van de termijn, bedoeld in het eerste lid, en brengt de commissie daarvan schriftelijke op de hoogte.

Artikel 13. Archiefbescheiden

1. De commissie draagt uiterlijk zes weken na oplevering van het rapport, of, zo de omstandigheden daartoe aanleiding geven, zoveel eerder, de bescheiden betreffende die werkzaamheden over aan het archief van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

2. Het archief zoals bedoeld in het eerste lid bevat tenminste de documenten die ten grondslag hebben gelegen aan de onderzoeksbevindingen en het rapport. Over de inhoud van het archief worden nadere afspraken gemaakt in het onder artikel 7.2 genoemde protocol.

Artikel 14. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst en werkt terug tot en met 1 januari 2022.

Artikel 15. Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Instellingsbesluit Commissie Waarborgen Werken Onder Dekmantel

Dit besluit zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst en in afschrift worden gezonden aan betrokkenen.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius

TOELICHTING

Op 17 november 2021 publiceerde de commissie Brouwer het rapport 'Uit het zicht'. Het rapport betrof de feiten en omstandigheden van het overlijden van een medewerker van het team Werken Onder Dekmantel (WOD) van de Landelijke Eenheid, alsmede de werkwijze van dit team. De commissie was ingesteld in opdracht van de Korpschef en de voorzitter van het College van procureurs-generaal. Eveneens op 17 november 2021 stuurde de Minister van Justitie en Veiligheid de beleidsreactie op dit onderzoek naar de Tweede Kamer. In deze beleidsreactie meldt de minister dat naar aanleiding van het rapport van de commissie Brouwer maatregelen worden genomen.

Hoewel de commissie Brouwer constateert dat er geen juridische grenzen zijn overschreden in de onderzochte casus en ook uit jurisprudentie niet blijkt dat de inzet van heimelijke bevoegdheden niet geschiedt binnen (straf)rechtelijk kaders, toont het rapport aan dat de huidige werkwijze en werking van het stelsel van ethische en organisatorische waarborgen niet sluitend is. Ethische grenzen en zorg voor personeel welzijn worden onvoldoende mee gewogen in operationele beslissingen. Dat moet in de toekomst anders. Verdiepend onderzoek is nodig om te komen tot een sluitend stelsel van waarborgen in het heimelijk domein en in de werkpraktijk van politie en Openbaar Ministerie, met inachtneming van de bijzondere rechtstatelijke positie van het Openbaar Ministerie. Het onderzoek wordt gedaan door de Commissie Waarborgen Werken Onder Dekmantel. De opdracht luidt als volgt:

a. Onderzoeken op welke aspecten nadere versterking van waarborgen nodig is, met daarbij aanvullend aandacht voor de samenhang tussen organisatorische en ethische aspecten en het mentale welzijn van medewerkers.
b. Adviseren over de (verbetering van de) werkwijze en daarbij passende waarborgen in het heimelijke domein. Daarbij dient te worden gekeken naar de mogelijkheden voor een bredere en doorlopende toetsing, naar de meerwaarde van een bredere en doorlopende rol voor de Centrale Toetsingscommissie, en ten slotte naar een versteviging van de coördinerende, sturende rol van de WOD-officieren.
c. Toetsen op de voortgang van de uitvoering van de aanbevelingen van de commissie Brouwer door middel van visitaties. Daarbij dient te worden beoordeeld of de verbeteringen bij het team WOD doelmatig en doeltreffend worden uitgevoerd en of de waarborgen in sturing en leiderschap voldoende worden ingevuld.

Bijlage B

Lijst geïnterviewden

Nationale Politie

Henk van Essen	Korpschef
Hanneke Ekelmans	Lid Korpsleiding
Liesbeth Huyzer	Lid Korpsleiding en plaatsvervangend Korpschef
Strategisch adviseurs korpsstaf	

Landelijke Eenheid

Oscar Dros	Politiechef Landelijke Eenheid
Rob van Bree	(Plaatsvervangend) Politiechef Landelijke Eenheid
Sectorhoofd DSO/AO	
Teamchefs en oud-teamchefs AO	
Teamleiders en oud-teamleiders WOD	
Regisseur Heimelijk Werken LE	
Jurist afdeling Afgeschermde Operaties	
Begeleiders en oud-begeleiders team WOD	
Infiltranten en oud-infiltranten team WOD	
Coördinator virtueel agenten	
Virtueel agenten	
Vertegenwoordigers bedrijfsvoering AO	
Adviseur plaatsvervangend politiechef LE	
Ondernemingsraad Landelijke Eenheid	
Recherchepsycholoog	
Oud-medewerker DSI	

Regionale politie-eenheden

Eenheid Amsterdam

Recherchechef Eenheid Amsterdam	
Teamchef Specialistische Opsporing Eenheid Amsterdam	

Eenheid Den Haag

Teamleider TOOI Eenheid Den Haag	

Eenheid Limburg

Teamchef Heimelijke Inwinning Eenheid Limburg	

Eenheid Noord-Nederland

Gery Veldhuis	Politiechef Eenheid Noord-Nederland
Recherchechef Eenheid Noord-Nederland	
Teamchef Heimelijke Inwinning Eenheid Noord-Nederland	
Begeleider virtueel agenten	

Eenheid Oost-Brabant	
Wilbert Paulissen	Politiechef Eenheid Oost-Brabant, portefeuillehouder specialistische opsporing
Recherchechef Eenheid Oost-Brabant	
Adviseur portefeuillehouder specialistische opsporing	
Eenheid Oost-Nederland	
Janny Knol	Politiechef Eenheid Oost-Nederland
Teamchef Heimelijke Inwinning Eenheid Oost-Nederland	
Heimelijk inwinner Eenheid Oost-Nederland	
Virtueel agent en begeleider	
Eenheid Rotterdam	
Fred Westerbeke	Politiechef Eenheid Rotterdam, portefeuillehouder opsporing
Politieacademie	
Directeur en oud-directeur Politieacademie	
Leidinggevenden Politieacademie	
Docenten Politieacademie	
Openbaar Ministerie	
Theo Hofstee	Toenmalig procureur-generaal
Guus Schram	Procureur-generaal
Plaatsvervangend hoofdofficier Landelijk Parket en lid CTC	
Oud-secretaris CTC	
Rechercheofficier Landelijk Parket	
Vergadering van rechercheofficieren	
Teamleider Landelijk Parket	
WOD-officieren	
Secretaris WOD-officieren	
Zaaksofficieren	
HI-officier AP Amsterdam	
Beleidsmedewerker Parket-Generaal	
Rechtspraak	
Rechter-commissaris Rechtbank Amsterdam	
Ministerie van Justitie en Veiligheid	
Beleidsmedewerker DG Politie en Veiligheidsregio's	
Kenniscoördinator DG Politie en Veiligheidsregio's	
Wetgevingsjuristen	

Inspectie Justitie en Veiligheid	
Henk Korvinus	Toenmalig Inspecteur-generaal Inspectie JenV
Directeur	
Vakbonden	
Gerrit van de Kamp	Toenmalig voorzitter ACP
Jan Struijs	Voorzitter NPB
Strategisch adviseur NPB	
Overig	
Oebele Brouwer	Voorzitter commissie Brouwer
Bernt Schneiders	Voorzitter commissie Schneiders
Onno van Veldhuizen	Staatsraad Raad van State, voormalig burgemeester Enschede
Oud-vicepresident van de Hoge Raad	
Oud advocaat-generaal bij de Hoge Raad	
Rechercheur Rijksrecherche	

Bijlage C

Referenties

Literatuur

Van der Bel e.a. 2020
D. van der Bel, B. de Jonge & H.G. de Koning, *Informatie en opsporing. Handboek informatie-verwerving, -verwerking en -verstrekking ten behoeve van de opsporingspraktijk,* Zeist: Uitgeverij Kerckebosch 2020.

Commissie Brouwer 2021
Commissie Brouwer, *Uit het zicht*, bijlage bij *Kamerstukken II* 2021-2022, 29638, nr. 1050.

Commissie Koops 2018
Commissie modernisering opsporingsonderzoek in het digitale tijdperk (Commissie Koops), 'Regulering van opsporingsbevoegdheden in een digitale omgeving', s.l. 2018.

Inspectie JenV 2022
Inspectie JenV, *Onderzoek naar de taakuitvoering van de Landelijke eenheid. Deelonderzoek 3: De Dienst Specialistische Operaties, afdeling Afgeschermde Operaties*, januari 2022.

Keukenkamp 2023
S. Keukenkamp, 'Hoe ver mag de politie gaan bij het heimelijk meekijken in chatgroepen?', *Trouw* 31 maart 2023.

Landman & Groothuis 2022
W. Landman & S. Groothuis, 'Politiewerk op het web. Een verkennend onderzoek naar online gegevensvergaring door de politie', Den Haag/Amersfoort: Sdu Uitgevers/Politie&Wetenschap/TwynstraGudde 2022.

Wever 2020
J.C. Wever, *Geschiedenis van de Nederlandse drugsbestrijding (1961-2011). Het Dirty Harry-probleem* (diss. UvA), Amsterdam/Apeldoorn: Faculteit Geesteswetenschappen/Politieacademie 2020.

Parlementaire documenten

Instellingsbesluit van de Commissie Waarborgen werken onder dekmantel, *Stcrt.* 2022, 7403.
Kamerstukken II 1996-1997, 25403, nr. 3 (memorie van toelichting).
Kamerstukken II 2013-2014, 29279, nr. 192 (Motie Recourt c.s.).
Kamerstukken II 2021-2022, 29628, nr. 1101 (Brief van de Minister van Justitie en Veiligheid).
Kamerstukken II 2022-2023, 29628, nr. 1127 (Brief van de Minister van Justitie en Veiligheid).
Kamerstukken II 2022-2023, 36327, nr. 2 (Voorstel van wet).
Kamerstukken II 2022-2023, 36327, nr. 3 (Memorie van toelichting).

Jurisprudentie

Hoge Raad

Hoge Raad 4 december 1979, *NJ* 1980, 356 m.nt. ThWvV.
Hoge Raad 19 december 1995, *NJ* 1996, 249 m.nt. Schalken.
Hoge Raad 5 oktober 2010, *NJ* 2011, 169 m.nt. Schalken.
Hoge Raad 9 januari 2018, ECLI:NL:HR:2018:18.
Hoge Raad 5 maart 2019, ECLI:NL:HR:2019:298.
Hoge Raad 17 december 2019, *NJ* 2020/216 m.nt. T. Kooijmans.
Hoge Raad 17 december 2019, *NJ* 2020/217 m.nt. T. Kooijmans.
Hoge Raad 19 januari 2021, ECLI:NL:HR:2021:80.

Gerechtshoven

Gerechtshof Den Haag 26 februari 2021, ECLI:NL:GHDHA:2021:293.
Gerechtshof Den Haag 16 februari 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:205.

Rechtbanken

Rechtbank Noord-Nederland 17 augustus 2022, ECLI:NL:RBNNE:2022:3017.
Rechtbank Zeeland West-Brabant 19 juni 2023, ECLI:NL:RBZWB:2023:4133.