

Spelers op zoek naar regels en scheidsrechters.

Informatie Inwinning Openbare Orde door de Regionale
Inlichtingendienst

Onderzoek in opdracht van Politie en Wetenschap

Bob Hoogenboom

Oktober 2009, Apeldoorn

Inhoudsopgave

<i>Inhoudsopgave</i>	2
<i>Inleiding</i>	3
<i>1. Doel- en vraagstelling, relevantie en opzet</i>	4
1.1 Doelstelling	4
1.2 Vraagstelling	4
1.3. Relevantie	5
Methoden en opzet	7
Opbouw	8
<i>2. Taakstelling</i>	9
2.1 Inleiding	9
2.2 Korte voorgeschiedenis	9
2.3 Taakstelling RID	17
2.4 Het belang van openbare orde-informatie	20
2.5 Taken en aandachtsgebieden	24
<i>3. Organisatie</i>	27
3.1 Inleiding	27
3.2 RID en personele groei	27
3.3 Organisatorische verschillen	28
3.4 Conclusies	30
<i>4. Bevoegdheden</i>	31
4.1 Inleiding	31
4.2 OO-bevoegdheden	31
4.3 Conclusies	38
<i>5. Complex netwerk en culturele aspecten</i>	39
5.1 Inleiding	39
5.2 Interorganisatorische kenmerken	40
5.3 Culturele kenmerken	43
5.4 Gevoelige snaren...	45
5.5 Regels versus houding en gedrag	48
5.6 Conclusies	49
<i>6. Sturing en controle OO-taak</i>	50
6.1 Inleiding	50
6.2 Formele en materiële sturing en controle	51
6.3 Interne sturing en controle: feitelijke gang van zaken	54
6.4 (In)directe invloeden	56
6.5 Conclusies	57
<i>7. Vraagpunten</i>	59
7.1 Inleiding	59
7.2 Het begrip 'openbare orde': definitie en visie gevraagd	59
7.3 Twee petten	61
7.4 Bevoegdheden	61
7.5 Standaardisering en opleiding	62
7.6 Culturele sturing	63
7.7 Op zoek naar scheidsrechters	64
7.8 Zonder regels en scheidsrechters: afbreukrisico's	64
<i>8. Conclusies en aanbevelingen</i>	69
8.1 Inleiding	69
8.2 Conclusies	69
8.3 Definitie en visie openbare orde	72
<i>Literatuur</i>	88

Ten geleide

De politietaak is wettelijk omschreven en omvat handhaving van de openbare orde, daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en hulpverlening aan hen die dat behoeven. Om deze taken naar behoren uit te voeren is de tijdige beschikbaarheid van kwalitatief goede informatie van belang. Dit onderzoek richt zich op een van de politietaken: de handhaving van de openbare orde en meer in het bijzonder de rol daarbij van de Regionale Inlichtingendienst (RID). De titel van deze bundel is ontleend aan een uitspraak van een RID-functionaris in een van de laatste interviews die ik afnam. Ik vroeg hem om in één zin de kern van dit onderzoek te omschrijven. Hij antwoordde: ‘spelers op zoek naar regels en scheidsrechters’. Ik vond dit een kernachtige duiding van waar ik in het veldwerk tegen aan was gelopen. De regels voor de inwinning van openbare orde informatie zijn niet voor iedereen even duidelijk en de scheidsrechters (de burgemeester, de korpschef) geven niet altijd richting aan de inwinning van openbare orde informatie.

Het onderzoek kan voor verschillende groepen lezers van belang zijn. Afgezien van de politiewetenschappers, zijn de politieprofessionals en de beleidsmakers gebaat bij deze studie. Politiefunctionarissen, korpschefs en hoofden RID zullen zich herkennen in het geschetste beeld en de beschreven problematiek. Zij zullen bovendien gebaat zijn bij de aandacht die aan hun werk wordt geschonken. Beleidsmakers kunnen op basis van deze studie goed zien waar de regels goed functioneren en waar de regels lacunes vertonen of discussie oproepen. Zij kunnen ten slotte kennis nemen van de suggesties die worden aangereikt zodat zij de ‘spelers’ en ‘scheidsrechters’ beter kunnen laten functioneren. En daar is iedere ‘toeschouwer’ bij gebaat.

1. Doel- en vraagstelling, relevantie en opzet

1.1 Doelstelling

De doelstelling van dit rapport is het verkrijgen van inzicht in de wijze waarop Regionale Inlichtingendiensten (RID-en) inhoud geven aan het vergaren van openbare orde-inlichtingen. Hiertoe wordt een beschrijving gemaakt van de organisaties en de taakstelling van de RID-en: wat is juridisch geregeld en wat niet? Vervolgens wordt een analyse gemaakt van de uitvoeringspraktijk en van de gebleken of ervaren knelpunten daarin. Tot slot wordt voor de knelpunten een aantal oplossingen of oplossingsrichtingen aangedragen.

Waarom wordt voor de RID als onderzoeksobject gekozen? Er bestaan binnen de politie drie verschillende ‘inlichtingenkolommen’: een criminele inlichtingenkolom (CIE), een Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) inlichtingenkolom (waarin de RID een functie vervult) en een openbare orde-inlichtingenkolom (RID). De werkzaamheden van CIE’s zijn na de parlementaire enquêtecommissie Van Traa, en de daarop volgende Wet Bijzondere Opsporingsbevoegdheden (BOB), gestructureerd en gereguleerd. Daarnaast vergaart de politie inlichtingen onder verantwoordelijkheid, regie en gezag van de AIVD op basis van de Wet Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (WIV). Deze zogenaamde AIVD-taken worden uitgevoerd door de RID-en. De AIVD is verantwoordelijk voor de ingezette bronnen en de daaruit afkomstige gegevens.

De RID vergaart daarnaast ook openbare orde-inlichtingen ten behoeve van de algemene politietaken. Dit gebeurt onder het gezag van de burgemeester. De RID maakt hierbij deel uit van het informatieproces in de regio. Bij de uitvoering van deze taak runt de RID informanten, houdt zij korte observaties en raadpleegt zij gesprekscontacten (Commissie Bestuurlijke Evaluatie AIVD, 2004).

Dit onderzoek richt zich op de inwinning van openbare orde-informatie: de OO-taak.

1.2 Vraagstelling

De vraagstelling bestaat uit drie onderdelen:

- een beschrijving van de organisatie en taakstelling van de RID (wat is geregeld en wat niet);

- een analyse van de uitvoeringspraktijk (en mogelijke knelpunten daarin);
- een beleidsgerichte vertaling van de onderzoeksgegevens in termen van mogelijke oplossingen of oplossingsrichtingen.

De volgende deelvragen zijn leidend:

- Op welke wijze geven RID-en inhoud aan de openbare orde-inlichtingentaken?
 - Welke organisatorische, juridische en/of beleidsmatige kaders bestaan voor de uitoefening van de openbare orde-inlichtingentaak?
 - Hoe komt de prioritering tot stand? Hoe worden inlichtingen vergaard en hoe vindt verslaglegging plaats? Hoe worden inlichtingen geëxploiteerd en voor wie (bestuur, politiediensten, anders)?
 - Welke overeenkomsten en verschillen bestaan er tussen de regio's?
- Welke knelpunten bestaan in de praktijk ten aanzien hiervan?
- Welke oplossingen of oplossingsrichtingen zijn er voor eventuele knelpunten?

1.3. Relevantie

De relevantie van dit rapport is drieledig, namelijk op het gebied van kennis, beleidsontwikkeling en onderwijs.

In de eerste plaats is het onderzoeksobject een relatief witte vlek in het wetenschappelijke politieonderzoek. Meer kennis op dit terrein is dus op zich interessant, maar feitelijk van nog meer belang doordat (inter)nationaal sprake is van meer samenwerking tussen reguliere politiezorg en het politieke inlichtingenwerk.

In hun *Policing and National Security* wijzen de Britse politiewetenschappers Bowling en Newburn (2006) op veranderingen die zich voordoen in de uitoefening van de politiezorg. Een daarvan is wat zij '*securization*' noemen: een toenemende samenwerking tussen de inlichtingendiensten en de politie en meer nadruk binnen de politie zelf op de uitbouw en verdieping van inlichtingenprocessen ('*intelligence led policing*').

In de ontwikkeling van politiesystemen in West-Europa en de Verenigde Staten is in de 19^{de} en 20^{ste} eeuw een organisatorisch onderscheid ontstaan tussen '*high policing*', dat verwijst naar politiek inlichtingenwerk, en '*low policing*' (Brodeur, 1983). Het laatste heeft betrekking op het dagelijkse politiewerk waarin de nadruk ligt op ordehandhaving, hulpverlening en opsporing. De politiewetenschap richt zich overwegend op '*low policing*'.

‘*High policing*’ is opgedragen aan inlichtingen- en veiligheidsdiensten: de AIVD en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD).

Politie- en inlichtingendiensten hebben – ondanks de onderlinge raakvlakken en de intensieve samenwerking – een verschillende ontwikkelingsrichting gekend. Zoals Kruger en Haggerty stellen: *‘policing and security establishments have traditionally sought to manage different forms of risk. Since the 9/11 attacks and the emergence of the ‘new security agenda’, the lines demarcating policing from national and international security are blurring, sometimes to the point of being indistinguishable’*.¹

De grensvervaging tussen high en low policing is, volgens Bowling en Newburn, waarneembaar in een aantal ontwikkelingen die elkaar versterken: meer nadruk binnen de politie op inlichtingenprocessen (zie in Nederland bijvoorbeeld het concept Informatiegestuurde Politie en het Nationaal Intelligence Model). Ook de ontwikkeling van een informatiestructuur in de vorm van een Nationaal Informatieknooppunt (NIK) en de Regionale Infobox geven aan dat de informatieorganisatie van de politie in ontwikkeling is. Bovendien is de samenwerking met de AIVD op het terrein van contra-terrorisme na 9/11 toegenomen. Hierdoor ontstaat een grotere gerichtheid bij de politie op nationale veiligheidsbelangen. Andersom heeft de AIVD een toenemend belang bij kennis en kunde van de politie in bijvoorbeeld de wijkzorg en de opsporing. Radicalisering kan worden opgemerkt in de basispolitiezorg of in opsporingsonderzoeken kan een verband worden gelegd met mensen of gebeurtenissen die de nationale veiligheid kunnen bedreigen.

De positie van de RID is daarom zo interessant omdat haar taakstelling zich op het snijvlak van ‘low’ en ‘*high policing*’ bevindt. In een specifiek onderdeel van de politieorganisatie komen belangen van nationale veiligheid (‘*high policing*’) en ordeverstoringen (‘*low policing*’) bij elkaar. In het recente verleden is verschillende malen aandacht besteed aan het ‘grijze gebied’ tussen politieke, criminele en openbare orde-inlichtingen, maar nimmer is de focus specifiek gericht geweest op de openbare orde-inlichtingentaak van de RID.

In de tweede plaats kan het onderzoek bijdragen aan beleidsontwikkeling over het onderwerp. Verschillende beleidsinitiatieven lopen deels parallel en deels volgend (of afwachtend) aan elkaar.

¹ Bowling and Newburn (2006) o.c. Zij verwijzen naar ‘Review essay: Intelligence exchanges in policing and security’, in *Policing and Society*, 16, 1. 86-91.

Bij de invoering van de *Handleiding Openbare Orde Inwinning* (2000) is – zowel in de *Handleiding* als in het commentaar van de minister daarop – gesteld dat de Raad van Hoofdcommissarissen een visie zou ontwikkelen op de OO-taak. Relevant hierbij is onder andere de definiëring van het begrip ‘openbare orde’, maar ook de visie van de politie op de openbare ordetaak. In het COT-rapport *Bestuur, recht en veiligheid: bestuursrechtelijke bevoegdheden voor openbare ordehandhaving en terrorismebestrijding* (2008) is inmiddels een definitie voor het begrip ‘openbare orde’ aangedragen. Ook is vanuit de Raad van Hoofdcommissarissen de ‘Strategische Beleidsgroep Intelligence’ ingesteld: een expertgroep om een visie te ontwikkelen op de OO-taak.

Daarnaast wordt ook een juridische discussie gevoerd, zowel in de wetenschap (Buruma, 2007) als in het beleid (werkgroep Justitie), over de vraag naar de huidige bevoegdheden voor de OO-taak: dienen deze wel of niet te worden aangepast? De onderzoeksresultaten van dit onderzoek kunnen mogelijkwerwijs een rol spelen in deze discussies.

In de derde plaats kan het onderzoek een bijdrage leveren aan het onderwijs en het onderzoek van de Politieacademie. Van belang in dit verband is dat de Politieacademie een lectoraat *Intelligence* heeft ingesteld. Dit lectoraat zal idealiter meer omvatten dan deze afgebakende aandacht voor openbare orde-inlichtingentaken. Dit onderzoek kan bijvoorbeeld worden gebruikt voor een verdere op- en uitbouw van theoretische en toegepaste kennis van en over politieke inlichtingenprocessen.

Methoden en opzet

Dit onderzoek is begonnen in maart 2008. In eerste instantie is een analyse gemaakt van de verschillende beleidsrapporten over het functioneren van de RID. In de periode juni-december 2008 zijn vervolgens interviews in twee ronden afgenomen. In de eerste plaats is gesproken met zeven hoofden RID (Amsterdam-Amstelland, Rotterdam-Rijnmond, Utrecht, Haaglanden, IJsselland, Midden-West Brabant en Brabant Zuid-Oost), met AIVD-functionarissen (accountmanagers, 2 teamleiders en de leiding van het bureau Hermandad)² en met politiefunctionarissen die namens de Raad van Hoofdcommissarissen zijn belast met

² Dit is een afdeling binnen de AIVD die belast is met de relatie tussen de AIVD en de politie en met het ontwikkelen en uitvoeren van beleid ten aanzien van de RID.

het ontwikkelen van een visie op de OO-taak. De AIVD-functionarissen zijn werkzaam bij de afdeling Hermandad van de AIVD. Ook is bij twee gelegenheden gesproken met twee teamhoofden en accountmanagers van de AIVD. De AIVD is voor operationele zaken ingericht in teams (radicalisering, dierenactivisme etc.). Deze teams werken samen met de RID. Accountmanagers van de AIVD onderhouden daarnaast contacten met de RID en zijn verantwoordelijk voor de sturing van de werkzaamheden van de RID voor zover taken worden uitgevoerd onder de WIV.

In de interviews met de hoofden RID is gevraagd om medewerking te verlenen aan een tweede interviewronde. Dit werd noodzakelijk geacht om met hen dieper in te gaan op een aantal onderwerpen uit de eerste ronde, om hen onduidelijkheden voor te leggen en om aansluitend in een aparte sessie met een aantal werkvloermedewerkers te spreken. Achterliggend idee bij het laatste is om aanvullend feitelijke informatie te verkrijgen. In de tweede ronde zijn de hoofden RID opnieuw bevraagd en zijn aparte gesprekken gevoerd met functionarissen van de werkvloer. Het betrof gesprekken met twee tot vijf medewerkers per RID.

Begin februari 2009 is een concept toegestuurd aan de respondenten voor correctie van feitelijke onjuistheden en/of aanvullende opmerkingen. De feitelijke onjuistheden zijn gecorrigeerd en aanvullende opmerkingen, voor zover relevant, zijn verwerkt in maart 2009.

Opbouw

In hoofdstuk 2 wordt de taakstelling van de RID uitgewerkt. De organisatie van de RID staat centraal in hoofdstuk 3. Dan wordt in hoofdstuk 4 een overzicht gegeven van bevoegdheden die de RID heeft in het kader van de OO-taak. In hoofdstuk 5 wordt de RID gezien in relatie tot zijn omgeving en wordt een aantal bestuurskundige denkbeelden over complexe netwerken, beleidsvrijheid en culturele kenmerken aangereikt. In hoofdstuk 6 wordt dan in het licht van bovenstaande gezien hoe formeel en materieel sturing van (en controle op) de RID plaatsvindt. Op grond daarvan wordt in hoofdstuk 7 een aantal vraagpunten uitgewerkt die relevant zijn voor de toekomst van de RID. Deze vraagpunten leiden tot verschillende bouwstenen voor beleid die in hoofdstuk 8 centraal staan. In hoofdstuk 9 worden conclusies en aanbevelingen opgenomen.

2. Taakstelling

2.1 Inleiding

De OO-taak van de RID kan niet los worden gezien van de (lange) voorgeschiedenis die de relatie van de BVD, de voorloper van de AIVD, met de politie had. De huidige afdeling Hermandad binnen de AIVD is begin jaren negentig begonnen als een BVD-project met de gelijknamige naam.

In paragraaf 2 wordt de recente geschiedenis kort weergegeven om inzicht te geven in de aard van de (soms moeizame) relatie tussen de BVD en de politie. Een aantal onderwerpen die nu spelen, heeft een langere voorgeschiedenis. Ondanks dat onze vraagstelling zich niet richt op de samenwerking met de AIVD is inzicht op hoofdlijnen in deze relatie van belang. Dit omdat in het functioneren van de RID zowel een gezagslijn met de AIVD bestaat als met de burgemeester. In paragraaf 3 wordt de taakstelling van de RID besproken waarbij specifiek ook wordt ingegaan op de OO-taak. In paragraaf 4 wordt ingezoomd op het belang van openbare orde-informatie voor de politie in haar geheel. Hierbij wordt aansluiting gezocht bij de theoretische denkbeelden over de kernfuncties van de politie.

2.2 Korte voorgeschiedenis

Reorganisatie 1992 en project Hermandad

De reorganisatie bij zowel de politie als de BVD was in januari 1990 voor het Coördinerend Politieberaad (CPB) en het hoofd van de BVD aanleiding om een commissie in te stellen die zich moest gaan buigen over een nieuwe samenwerkingsstructuur tussen de politie en de BVD. Deze commissie werd genoemd naar haar voorzitter J.W. Bakker en bestond uit politiechefs en staffunctionarissen van de BVD.

Het rapport van de commissie Bakker verscheen in juni 1991. Voor de nieuwe samenwerkingsvorm tussen de politie en de BVD werd gekozen voor een zogenaamde projectorganisatie. Deze is sinds 1 april 1992 operationeel onder de naam ‘Hermandad’, aanvankelijk voor een periode van vijf jaar. In deze periode werd enerzijds gewerkt aan opleiding en automatisering, anderzijds aan het ontwikkelen van een beleidskader voor de samenwerking tussen de BVD en de RID. Het overkoepelende project is onderverdeeld in

deelprojecten en werkgroepen. Vooral binnen de onderwerpgerichte werkgroepen werken BVD'ers en RID'ers samen aan de geplande 'producten'. Met producten bedoelt de BVD de analyses en adviezen die worden samengesteld uit de informatiestromen die de Dienst (de veelgebruikte naam voor de AIVD) bereiken en die worden verstrekt aan zijn afnemers.

In de afdeling Hermandad is verder aandacht besteed aan de samenwerking met andere diensten, zoals de Douane, de Marechaussee, de Economische Controledienst (ECD) en de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD).

Overleg, samenwerking en gegevensuitwisseling tussen de BVD en de RID moesten voortaan lopen langs korte en directe gezagslijnen. Overeengekomen prioriteiten zouden moeten worden vastgelegd in convenanten tussen het hoofd van de BVD (HBVD) en de regionale korpschefs (RKC's). Een convenant diende vervolgens als uitgangspunt voor een op te stellen activiteitenplan waarin taken, doelstellingen en inzet van mensen en middelen worden bepaald.

Formeel verantwoordelijk zijn het hoofd BVD en de regiokorpschef. In de praktijk nemen het hoofd van de directie Democratische Rechtsorde van de BVD en de chef van de RID een centrale plaats in. Bij het vervangen van de oude Politie Inlichtingendiensten (PID's) is het voorstel van de commissie Bakker gevolgd: de nieuwe RID-en houden hun lokale (regionale) standplaats, terwijl ze centraal vanuit de BVD worden gestuurd.

Hun taakstelling blijft gelijk aan die van de voormalige PID's. Aan de vraag of het 'dubbele petten'-systeem van de politie, die als PID werkzaamheden verricht voor de BVD, bijstelling behoeft, heeft de commissie Bakker geen aandacht besteed. Uit de Tweede Kamer is wel kritiek gekomen op de verlenging van een dergelijke onduidelijke samenwerking met de politie. Ideeën voor zelfstandige, regionale BVD-afdelingen die buiten de politieorganisatie om functioneren, zijn nooit serieus uitgewerkt. Het voordeel van duidelijkheid voor de burgers woog niet op tegen de nadelen voor de BVD. De Dienst en de minister van Binnenlandse Zaken gaven telkens de voorkeur aan de bestaande constructie.

Bij de behandeling van de WIV in 1987 benadrukte de regering dat er sprake zou zijn van een strikte scheiding tussen werkzaamheden voor de BVD en het inlichtingenwerk ten behoeve van het lokale openbare ordebeleid. Deze scheiding zou in personele zin vaak al voltrokken zijn. Ondanks dit blijkt het onderscheid tussen BVD-taken en openbare ordetaken in de praktijk niet altijd te scheiden. Dit historische gegeven werkt door tot op de dag van vandaag en komt in de komende hoofdstukken, de conclusies en de aanbevelingen terug.

Zoals aangegeven, heeft de PID twee taken. De werkzaamheden voor beide taken dienen volgens de WIV gescheiden van elkaar uitgevoerd te worden. De gegevensbestanden,

voor de afzonderlijke taken apart opgezet, moeten ook los van elkaar bewaard en bewerkt worden.

Rapport Algemene Rekenkamer 10 april 2003: Uitwisseling van opsporings- en terrorisme-informatie

Onze vraagstelling staat niet op zichzelf, maar past in de context van de wijze waarop binnen de politie informatieprocessen worden gestructureerd. En meer specifiek: hoe informatie over (potentieel) terroristische activiteiten wordt verzameld en wordt gedeeld. Aangezien de RID een rol speelt in dit proces wordt kort ingegaan op een Rekenkamerrapport over dit onderwerp uit 2003.

De Algemene Rekenkamer heeft een onderzoek uitgevoerd naar de uitwisseling van opsporingsinformatie tussen het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) en de politieregio's. Dit is een vervolg op een onderzoek uit 1998. Verder heeft de Rekenkamer de structuur onderzocht van de informatie-uitwisseling voor de preventie en bestrijding van terrorisme.

De Algemene Rekenkamer heeft de jaren voorafgaand aan het onderzoek er al enige malen op gewezen dat de uitwisseling van recherche-informatie binnen de politieorganisatie onvoldoende was. De belangrijkste conclusie van dit onderzoek is dat de minister van Binnenlandse Zaken en het KLPD tot op heden te weinig actie hebben ondernomen om dit te verbeteren. Het KLPD heeft voor terrorisme geen specifiek informatiesysteem beschikbaar, terwijl het daartoe wel wettelijk verplicht is.

De Algemene Rekenkamer beveelt aan dat de minister van Binnenlandse Zaken een toezichthouder opdracht geeft periodiek de ontwikkelingen op het vlak van de informatie-uitwisseling te volgen en hierover te rapporteren. Verder beveelt zij het KLPD aan om een voor de opsporingsdiensten beschikbaar en bruikbaar informatiesysteem voor het onderwerp terrorisme te ontwikkelen.

In een reactie geeft de minister aan dat er een informatiesysteem bij het KLPD is voor de verwerking van terrorisme-informatie, namelijk het register Bijzondere Recherchezaken (BRZ). Afstemming op het gebied van terrorismebestrijding tussen Openbaar Ministerie, AIVD, politie en KLPD vindt regelmatig plaats, aldus de minister.

In het najaar van 2004 heeft de Algemene Rekenkamer onderzocht wat de minister met de aanbevelingen bij dit rapport heeft gedaan. De resultaten hiervan zijn gepubliceerd op 24 maart 2005 in *'Terugblik 2005; elf onderzoeken nader beschouwd'*.

Tijdelijk register in OCTOPUS

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of het KLPD heeft voorzien in een terrorisme-informatiesysteem. Het KLPD werkte sinds 1994 met een geautomatiseerd register Bijzondere Recherchezaken. Dit register is in het begin van 2004 overgebracht naar een tijdelijk register ‘terrorismebestrijding’ in het nationale recherchesysteem OCTOPUS.

Het KLPD verzamelt in dit register alle terrorisme-informatie die uit opsporingsonderzoeken voortkomt. Dit gebeurt door de eigen onderzoeken en die van de regionale korpsen daarin onder te brengen. Vervolgens zorgt het KLPD ervoor dat alle aldus verzamelde terrorisme-informatie (met een opsporingskarakter) wekelijks via de Verwijsindex Recherche Onderzoeken en Subjecten (VROS) langs alle overige bekende opsporingsinformatie wordt gelegd. Door voor het onderwerp terrorismebestrijding een tijdelijk register te openen wordt de verplichting ontlopen om informatie over onverdachte personen na vier maanden te vernietigen. Deze werkwijze is met het Openbaar Ministerie besproken. Het KLPD anticipeerde met het instellen van een tijdelijk register (eigenlijk bedoeld voor specifieke opsporingsonderzoeken) op de voorgenomen wetwijziging om de instelling van themaregisters mogelijk te maken. De informatie in dit register is niet verzameld voor het doel waarvoor het nu is vastgelegd. Het gebruik van deze informatie in een strafproces kan daarom problemen geven. Dit heeft zich in de praktijk echter nog niet voorgedaan. Voor de onderlinge vergelijking van gegevens met de inlichtingendiensten wordt gebruik gemaakt van de Contra-terrorisme Infobox (CT-Infobox).

Themaregisters

In 2003 zegde de minister van Justitie toe om de mogelijkheid te openen om in de Wet politieregisters zogenaamde themaregisters in het leven te roepen. In een themaregister kan informatie rond een bepaald strafrechtelijk relevant thema worden opgenomen, zoals terrorisme. Hierin kunnen ook gegevens worden opgeslagen over groepen van onverdachte personen over wie aanknopingspunten bestaan dat zij betrokken kunnen zijn bij het te onderzoeken thema. Er is echter besloten om af te zien van wijziging van de Wet politieregisters om hierin te regelen dat themaregisters kunnen worden ingesteld.

Themaregisters zouden vooral voorzien in de behoefte om gegevens over onverdachte personen langer dan de thans toegestane vier maanden in een politieregister te kunnen opslaan. Dergelijke gegevens kunnen wel voor langere tijd in een tijdelijk register worden opgeslagen, maar mogen in dat geval slechts operationeel worden gebruikt voor het concrete opsporingsonderzoek waarvoor dat register is aangelegd. Soms, zoals in het geval van

terrorismebestrijding, is er echter behoefte om dergelijke gegevens ook voor andere opsporingsonderzoeken of voor analyses te kunnen gebruiken.

Informatie-uitwisseling

De minister van Justitie ziet informatie als de belangrijkste grondstof voor terrorismebestrijding. Meestal gaat het dan om het bewerken van bestaande gegevens en bestanden. Deze informatie kan worden gebruikt in individuele opsporingszaken, maar ook om een dreigingsbeeld voor Nederland als geheel samen te stellen. Voor de verwerking van informatie zal een directie ‘Kennis en Analyse’ bij de staf van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding worden gevormd, waarin opsporings- en inlichtingenorganisaties deelnemen. Hier dient informatie te worden bewerkt tot beleidsmatige adviezen over de situatie op het gebied van terrorisme. Ook dient de informatie worden gebruikt voor afstemming naar alle betrokken organisaties en zal hier ook de informatie voor de bewaking en beveiliging worden verzameld. Sinds 2005 is dit expertise- en analysecentrum operationeel.

Daarnaast is er een samenwerkingsverband opgericht tussen de AIVD, de politie (KLPD), het Openbaar Ministerie en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Door deze diensten is de CT-Infobox in het leven geroepen waarin de informatiebestanden van de verschillende diensten (niet geautomatiseerd) met elkaar gecombineerd en beoordeeld worden en waarin wordt besloten tot een passende, operationele aanpak. De CT-Infobox is operationeel sinds de zomer van 2004.

Verbetering functioneren Regionale Inlichtingendiensten

Al sinds 1999 werkend Regionale Inlichtingendiensten aan de eigen kwaliteitsverbetering, maar een daarvoor opgesteld referentiekader met verschillende maatregelen hiertoe heeft niet geleid tot de gewenste verbeteringen. In 2002 werd de verbeteringsaanpak van de RID-en ondergebracht in het project ‘Landelijke Informatie Coördinatie’, maar ook daar is geen verbetering uit voortgevloeid.

Halverwege 2003 werd besloten om gezamenlijk een nieuw project te beginnen, niet alleen gericht op verbeteringen bij de RID-en, maar op kwaliteitsverbetering binnen de keten AIVD-politie-RID. Dit werd het project ‘Keten en Kwaliteit AIVD/RID’ in opdracht van de Raad van Hoofdd commissarissen (RHC) en het ministerie van Binnenlandse Zaken. In het project wordt uitgegaan van de huidige wettelijke taken van de RID: de werkzaamheden voor de AIVD en het verzamelen van inlichtingen over de openbare orde. Het samengaan van beide taken is praktisch omdat de netwerken voor de beide taken elkaar voortdurend raken.

Daarbij vertonen de werkzaamheden grote gelijkenis, vereisen ze dezelfde vakkennis en kennen ze een groot afschermingsbelang. Het was de bedoeling om het project eind 2005 af te ronden.

De belangrijkste deelprojecten zijn:

- opstelling en testen van Inlichtingen Behoeftelannen;
- beschrijving van de werkprocessen van de RID-en en de AIVD;
- ontwikkeling van een standaard rapportagemodel voor de keten AIVD-politie-RID;
- nadere uitwerking van de inhoud en werkwijze van de openbare ordetaak.

Commissie Bestuurlijke Evaluatie AIVD (november 2004)

De Commissie Bestuurlijke Evaluatie AIVD concludeert dat de samenwerking tussen de AIVD en andere organisaties binnen de veiligheidsketen niet optimaal is. Vooral de samenwerking met de politie baart de Commissie zorgen. Het grootste knelpunt in deze samenwerking is de uitwisseling van informatie. De samenwerking tussen de AIVD en anderen op het terrein van terrorismebestrijding dient sterk te worden verbeterd, zowel ten aanzien van de informatie-uitwisseling en -analyse als ten aanzien van de operationele consequenties die daaruit voortvloeien.

Toezichtsrapport 12 Commissie van Toezicht over de Contra Terrorisme Infobox³

³ De Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD) is ingesteld bij de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten uit 2002 (WIV 2002). Zij houdt toezicht op de rechtmatigheid van de uitvoering van deze wet en de Wet veiligheidsonderzoeken (Wvo). De Commissie toetst zowel het handelen van de AIVD als de MIVD aan de juridische kaders die er voor deze diensten bestaan. De Commissie is een onafhankelijk toezichtsorgaan, dat voor de uitvoering van haar wettelijke taak beschikt over verregaande bevoegdheden. Zo heeft de Commissie toegang tot alle relevante informatie van de AIVD en de MIVD en kan zij alle medewerkers van de diensten horen. Verder heeft de Commissie het recht getuigen (onder ede) of deskundigen te horen en plaatsen te betreden. Ook kan zij werkzaamheden aan deskundigen opdragen, indien een goede taakuitvoering dit noodzakelijk maakt. Behalve in haar toezichtsrapporten brengt de Commissie verslag uit van haar werkzaamheden in een jaarverslag, dat jaarlijks eind april verschijnt. De Commissie handelt daarbij op eigen initiatief, maar kan tevens besluiten een onderzoek te verrichten op een daartoe strekkend verzoek van elk van beide kamers van de Staten-Generaal. De Commissie doet van haar bevindingen verslag via toezichtsrapporten, die worden verzonden naar de betrokken minister. Het toezichtsrapport bevat naast een openbaar gedeelte in sommige gevallen een geheim gedeelte. Het geheime gedeelte kan gezien de staatsgeheimen die hierin worden vermeld niet openbaar worden gemaakt. Het geheime gedeelte wordt door de minister toegezonden aan de Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten van de Tweede Kamer. Alle fractievoorzitters van de Tweede Kamer zijn gerechtigd lid te zijn van deze Commissie. De Commissie is sinds 1 juli 2003 in functie.

Zoals gezegd, is de CT-Infobox een samenwerkingsverband van verschillende organisaties en diensten waarin informatie bijeen wordt gebracht ten behoeve van het tegengaan van (islamitisch) terrorisme en/of radicalisme. Om de CT-Infobox een gedegen juridische basis te geven, was het noodzakelijk deze te brengen onder de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 (WIV 2002) en de AIVD. Deze voorziening stuitte echter op bezwaren. De AIVD heeft naar het oordeel van de Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (de Commissie) in de beginfase van de CT-Infobox te zeer een leidende positie ingenomen. Dit ging ten koste van een zo goed mogelijke samenwerking tussen de AIVD en de andere organisaties in de CT-Infobox. De Commissie beveelt aan een nadere wettelijke regeling in het leven te roepen voor de CT-Infobox. Daarin zou sterker de nadruk moeten worden gelegd op het samenwerkingsverband dat de CT-Infobox is. Ook zou in deze regeling een eenvoudiger procedure dienen te worden opgenomen voor het verstrekken van informatie (in de vorm van adviezen). In een nader op te stellen wettelijke regeling zou verder het Coördinerend Beraad, dat boven de CT-Infobox is geplaatst, moeten worden voorzien van een wettelijke basis waarin een duidelijke taakbeschrijving wordt vormgegeven. De positie van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb) binnen het Coördinerend Beraad behoeft eveneens verduidelijking.

De Commissie vindt dat niet alle personen die zijn opgenomen in de CT-Infobox beantwoorden aan de uit de WIV 2002 voortvloeiende vereisten voor het opnemen van een persoon. De Commissie beveelt aan om bij de intake van een persoon duidelijk te letten op de meerwaarde van het opnemen in de CT-Infobox en deze meerwaarde ook te beschrijven. Dit zou ervoor kunnen zorgen dat er niet al te gemakkelijk personen voor opname in de CT-Infobox worden voorgedragen.

Een van de adviezen die de CT Infobox uitbrengt, is het advies aan de NCTb inzake de persoonsgerichte aanpak ('verstoren'). De Commissie betwijfelt, in het licht van artikel 8 van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EVRM) en de daarop gebaseerde jurisprudentie van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EHRM), of artikel 2 van de Politiewet 1993 een voldoende wettelijke basis vormt voor de persoonsgerichte aanpak. Ook plaatst de Commissie vraagtekens bij de huidige procedure die voor het toepassen van het middel is gecreëerd.

Wanneer regering en parlement vinden dat de persoonsgerichte aanpak een in te zetten middel moet zijn, zal volgens de Commissie een expliciet wettelijke regeling gecreëerd moeten worden. Daarbij zal goed moeten worden nagedacht over de nieuwe verantwoordelijkheden van de verschillende organisaties die bij het inzetten van het middel

betrokken zijn.

De Commissie is van oordeel dat de CT-Infobox redelijk functioneerde. (Zie voor de uitgebreide conclusies en aanbevelingen paragraaf 10 (p. 29 e.v.) van het Toezichtsrapport).

Jaarverslag AIVD 2006

In 2005/2006 heeft de AIVD, blijkens het jaarverslag, samen met de politie en de Koninklijke Marechaussee binnen het programma ‘Keten en Kwaliteit’ verder gewerkt aan kwaliteitsverbetering. Het gaat hierbij om verdere samenwerking en professionalisering. Als voornaamste tastbare resultaten van het programma zijn te noemen het Inlichtingen Behoeft Plan (IBP) en de Regionale Informatie Box. Verder is aandacht besteed aan een verbeterd opleidingsprogramma voor de RID-en en de Bijzondere Dienst van de Koninklijke Marechaussee (BD/KMar).

In de inlichtingenbehoefteplannen wordt concreet per regiokorps (inclusief ID/KLPD en KMar) vastgelegd welke werkzaamheden in het kader van de wettelijke AIVD-taken door de betrokken RID-en (inclusief ID/KLPD en BD/KMar) zullen worden uitgevoerd. Deze plannen worden jaarlijks bijgesteld.

De Regionale Informatie Boxen zijn een nieuwe overlegvorm binnen de regionale politiekorpsen, gericht op de informatie over radicalisering en jihadistisch terrorisme. In dit overleg worden de informatiebehoeften van de deelnemende partners op elkaar afgestemd. De AIVD neemt hieraan deel binnen de wettelijk gestelde kaders van de WIV 2002.

Door dit afstemmingsoverleg ontstaat de mogelijkheid om binnen een RID-omgeving een analyse op te stellen waarin zowel politie-informatie (art. 62 WIV 2002) als AIVD-informatie wordt opgenomen. De toegevoegde waarde van een dergelijke analyse is dat de korpsleiding een totaalbeeld krijgt van de informatie uit zowel de politietaken, zoals de openbare orde, als de AIVD-taak binnen zijn korps, waardoor adequater ingespeeld kan worden op de informatiebehoefte binnen de verschillende taken van het korps, bij het OM en bij het Openbaar Bestuur.

In het kader van de verdere professionalisering van de RID-en, ID/KLPD en BD/KMar heeft de AIVD een impuls gegeven aan de ontwikkeling en aanbidding van opleidingen en stages voor medewerkers van die diensten.

2.3 Taakstelling RID

De Regionale Inlichtingendienst heeft een tweeledige informatietaak: een AIVD-taak en een OO-taak ten behoeve van de burgemeester. De eerste taak vloeit voort uit artikel 60 van de WIV 2002, namelijk het verrichten van werkzaamheden ten behoeve van de AIVD. Deze werkzaamheden worden verricht onder verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken. Voor de burgemeester bestaat geen verplichting om over deze taak verantwoording af te leggen aan de gemeenteraad. De korpschef en RID-functionarissen hebben een artikel-60-status.

Artikel 60

1. De korpschef van een politiekorps, de commandant van de Koninklijke marechaussee, de directeur-generaal van de rijksbelastingdienst van het Ministerie van Financiën verrichten werkzaamheden ten behoeve van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst.
2. Onze Ministers onder wie de in het eerste lid genoemde ambtenaren ressorteren, onderscheidenlijk de korpsbeheerders van een regionaal politiekorps wijzen in overeenstemming met Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ondergeschikten van deze ambtenaren aan tot de feitelijke uitvoering van en het toezicht op de aldaar bedoelde werkzaamheden.
3. De in dit artikel bedoelde werkzaamheden worden verricht onder verantwoordelijkheid van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en overeenkomstig de aanwijzingen van het hoofd van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst.
4. Met betrekking tot het optreden van ambtenaren van politie ter uitvoering van de in dit artikel bedoelde werkzaamheden blijft hoofdstuk X van de Politiewet 1993 buiten toepassing.

RID: schakel tussen AIVD en politie

De RID voert op basis van de WIV opdrachten uit voor de AIVD. Andersom is de RID de schakel tussen de politieorganisatie in zijn geheel en de AIVD. Politiefunctionarissen (en enkele andere categorieën ambtenaren) ‘doen mededeling’ via artikel-60-politieambtenaren aan de AIVD. De RID ‘haalt en brengt’ informatie en is daardoor een belangrijke schakel tussen de politie en de AIVD. De accountantmanagers van de AIVD-afdeling Hermandad zijn verantwoordelijk voor de sturing van de RID vanuit de AIVD. Uitgangspunt van de huidige organisatie is dat het beleggen van de twee taken bij de RID-en praktisch is. De netwerken die de RID-en bij de beide taken onderhouden raken elkaar voortdurend en versterken elkaar, terwijl de beide taken op elkaar lijken qua werkmethoden, waarbij veelal dezelfde vakkennis en afscherming vereist is (CTIVD nr. 16, 2). De RID wordt in dit verband ‘de ogen en oren van de AIVD’ genoemd. Immers, de RID informeert de AIVD over feiten en omstandigheden in de politieregio die de taakstelling van de AIVD kunnen raken. Hiertoe heeft de RID zowel een informatiepositie binnen het regiokorps als een netwerk van gesprekscontacten daarbuiten.

De lokale kennis van de RID, zowel in het regiokorps als in de lokale gemeenschap, is voor de uitvoering van de WIV van belang: “De praktijk wijst uit dat de onderzoeken van de AIVD naar bepaalde personen die aan het radicaliseren zijn, vaak zijn begonnen door meldingen van de RID-en” (CTIVD no. 16, p.2). De politie (en de RID) heeft kennis van lokale omstandigheden die de AIVD veelal niet heeft.

Artikel 62

De ambtenaren van politie, de ambtenaren van de Rijksbelastingdienst, bevoegd inzake de Douane en de ambtenaren van de Koninklijke Marechaussee doen mededeling van de te hunner kennis gekomen gegevens die voor een dienst van belang kunnen zijn, aan de in artikel 60, eerste lid, bedoelde ambtenaar aan wie zij ondergeschikt zijn. Deze zendt de gegevens aan die dienst.

De OO-taak

Naast de informatietaak van de RID-en aan de AIVD, kunnen medewerkers van de regionale politiekorpsen informatie inwinnen ten behoeve van de burgemeester om deze in staat te stellen beslissingen ter handhaving van de openbare orde te nemen (OO-taak). De burgemeester is verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en draagt (samen met de wethouders) ook zorg voor een goede gang van zaken in zijn gemeente. Om invulling te kunnen geven aan deze verantwoordelijkheid is het noodzakelijk dat de burgemeester een sterke informatiepositie heeft, waar het gaat om de veiligheid in zijn gemeente en bedreigingen daarvan. De burgemeester is voor zijn informatiepositie mede afhankelijk van informatie die beschikbaar is bij landelijke diensten en organisaties, zoals de AIVD, het NCC, de NCTb, het KLPD en het Landelijk Parket van het OM, die onderscheidende taken en verantwoordelijkheden hebben en opereren onder politieke verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en/of de minister van Justitie.⁴

OO-informatie betreft informatie over bewegingen en activiteiten van groepen van personen en de eventuele gevolgen daarvan voor de openbare orde. Gezien het karakter van deze taak, ligt het voor de hand dat in beginsel deze specifieke informatie-inwinningsmethoden worden uitgeoefend door de RID, omdat daar de benodigde expertise en ervaring aanwezig zijn. De

⁴ Rapport Vaste verbindingen. Een advies aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de verstrekking van gegevens op het terrein van veiligheid door landelijke diensten aan burgemeesters. Den Haag, 2005.

burgemeester legt, conform artikel 180, tweede lid, van de Gemeentewet, verantwoording af aan de gemeenteraad over het door hem gevoerde bestuur, onder andere ter zake van de handhaving van de openbare orde. De burgemeester (en in het voorkomende geval het college) geeft de raad alle inlichtingen die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft. Dit impliceert een actieve informatieplicht. Dit aangescherpte inlichtingenrecht in de Gemeentewet is opgenomen om de raad in de gelegenheid te stellen zijn kaderstellende en controlerende rol waar te kunnen maken. Hoe de actieve informatieplicht concreet wordt ingevuld en bij welke gelegenheden de raad de informatie ontvangt, is een zaak van onderlinge afspraken tussen de burgemeester en de raad. Hierbij dient dan wel in acht te worden genomen dat de informatie zodanig wordt verstrekt dat deze niet herleidbaar is naar een individuele persoon of naar individuele personen, omdat de privacy dan in het geding kan komen.

Zelfstandige taak te onderscheiden van opsporing

De handhaving van de openbare orde en de handhaving van het strafrecht hebben ieder een eigen traject met anders belegde verantwoordelijkheden. De burgemeester is verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde, de officier van justitie is verantwoordelijk voor de handhaving van het strafrecht. Deze verantwoordelijkheden kunnen worden onderscheiden, maar zijn niet dusdanig te scheiden dat ze volledig onafhankelijk van elkaar zouden kunnen worden ingevuld. Om de verantwoordelijkheden optimaal te realiseren, is het gewenst – en in veel gevallen gebeurt dit ook – dat op operationeel niveau, tijdens de daadwerkelijke handhaving, het bestuur, het Openbaar Ministerie en de politie met elkaar in contact staan en afstemmen. Een klassiek voorbeeld hiervan is de gang van zaken rondom voetbalwedstrijden met een verhoogd risicogehalte.

Expliciet wordt in de *Handleiding Inwinning Inlichtingen Openbare Orde* gesteld dat deze handleiding “niet gaat om informatie-inwinning in het kader van de opsporing van strafbare feiten of de binnenlandse veiligheid”. Hiervoor zijn respectievelijk de verschillende bevoegdheden uit het Wetboek van Strafvordering, zoals gewijzigd door de Wet BOB, en de WIV van toepassing. De inwinning van inlichtingen voor de openbare orde dient strak onderscheiden te worden van de opsporing. Een aantal RID-respondenten heeft een achtergrond in het criminele inlichtingenwerk (CIE) dat een functie heeft in het strafrechtelijk systeem. Deze respondenten praten over “een andere wereld”, of “een compleet ander

werkveld”. Een van hen had een jaar nodig om de overstap te maken. “Het is een andere wereld, een andere cultuur en de belangen en werkwijzen zijn anders.”

‘The Wall’

In de Angelsaksische literatuur wordt gesproken over ‘*The Wall*’ tussen de inlichtingendoelstellingen en -activiteiten en strafrechtelijke opsporing. Hierbij wordt niet alleen gewezen op verschillen in doelstellingen en activiteiten, maar ook daaruit voortvloeiende tempi: (middel)langetermijnperspectieven (nationale veiligheid) versus de kortetermijnperspectieven (vervolging) en bijbehorende handelingsalternatieven. Het gevolg hiervan is ook een verschil in cultuur tussen beide werelden. Dit betekent niet dat niet regelmatig (dagelijks, wekelijks) overleg is tussen de inlichtingenwereld en het Openbaar Ministerie – dit gebeurt structureel via een daarvoor landelijk aangestelde officier van justitie – , maar wel dat in voorkomende gevallen sprake kan zijn van verschillen in perceptie tussen de in het geding zijnde belangen.

Het OM en artikel 61 WIV

In de WIV is ook een bepaling opgenomen dat het Openbaar Ministerie “mededeling van de te hunner kennis gekomen gegevens die zij voor een dienst van belang achten” aan de AIVD of de MIVD geven.

Artikel 61

1. De leden van het Openbaar Ministerie doen, door tussenkomst van het College van procureurs-generaal, mededeling van de te hunner kennis gekomen gegevens die zij voor een dienst van belang achten, aan die dienst.
2. Steeds wanneer de vervulling van de taak van het Openbaar Ministerie en van een dienst daartoe aanleiding geeft, plegen een lid van het College van procureurs-generaal en het hoofd van de betrokken dienst overleg.

2.4 Het belang van openbare orde-informatie

De politie wint informatie in om de burgemeester in staat te stellen beslissingen voor de handhaving van de openbare orde te nemen. Dit kan variëren van beslissingen over de politie-inzet, logistieke maatregelen, vergunningverlening, het bepalen van het tijdstip en de duur van een evenement en andere beslissingen in verband met de openbare orde en veiligheid.

Openbare orde-informatie is voor al deze beslissingen van belang. De beslissingen vereisen inzicht in de bewegingen en activiteiten van groepen van personen en over de eventuele

gevolgen daarvan voor de openbare orde. De informatie-inwinning voor openbare orde richt zich dus op groepen; informatie over een persoon wordt alleen ingewonnen indien dit nodig is om een beter inzicht te krijgen in de bewegingen en activiteiten van groepen van personen.⁵

Kerntaak politie: ordehandhaving

De politie belichaamt het legitieme monopolie op fysiek geweld. Geweld door de overheid wordt uitgeoefend door de politie. Dit geweld is wettelijk verankerd (Van Reenen, 1979). Het overheidsmonopolie op fysiek geweld, door Bittner (1970) gedefinieerd als: “*to make available to a group of persons the unrestricted right to use violence and, when necessary, lethal means to bring certain kind of situations under control*”, is de kernfunctie (overheidsmonopolie op fysiek geweld, dat wettelijk is vastgelegd) van de politie.

Dit betekent niet dat de politie in de regel geweld toepast, maar wel dat de mogelijkheid altijd aanwezig is. Zowel de politie als de burger in een conflictueuze situatie weten dit en het is aan de politieman om hier zodanig mee om te gaan dat geweld zo weinig mogelijk daadwerkelijk wordt ingezet (Reiner, 2002). Openbare ordehandhaving is de kern van de politiefunctie. Onder de oppervlakte van de heersende traditionele beelden over de politie, zoals misdaadbestrijding, blijkt uit empirisch onderzoek dat de politiezorg hoofdzakelijk bestaat uit een oneindige variatie van niet-strafrechtelijke optredens die in het klein (burenruzie, echtelijke twist, ontruiming horeca, verkeersregeling, afzetten van gebied na een brand of industrieel incident) en in het groot (ME-optreden) te maken hebben met ordehandhaving.

Tussen de toepassing van geweld en de uitoefening van strafvorderlijke bevoegdheden wordt de ‘*craft of policing*’ bedreven (Reiner, 2002). In de kern handelt het hier om een scala van interventies die gericht zijn op het voorkomen van ordeverstoringen en het herstellen van ordeverstoringen. Dit gebeurt in de basispolitiezorg, in de surveillance en bij alle grote manifestaties, demonstraties, optochten en protestbijeenkomsten. Veel politiecapaciteit zit standaard in het achter de hand hebben van het geweldspotentieel. Dit geldt structureel voor voetbalwedstrijden, Koninginnedag en andere feestdagen, de ‘viering’ van Oud en Nieuw en veel andere grootschalige evenementen, maar ook voor dagelijkse politiezorg in de wijk. Van Reenen (2009) schrijft in *De tanden van de politie* over de politie in termen van een ‘dreigingsysteem’. Hier is niets ominus of verwerpelijks aan: het is de oerfunctie van de

⁵ Handleiding.

politie. Het dreigingsysteem heeft zijn filosofische en rechtsstatelijke wortels in het denken over het legitieme monopolie op fysiek geweld van de staat.

Achterhuis (2008) wijdt in zijn grondige studie *Met alle geweld* een aantal pagina's aan de plaats en functie van de politie onder het kopje 'Goed dat er politie is?'. De auteur bespreekt het politieke links-rechtsschema in het denken over (staats)geweld en de rol van de politie daarin. En ook de eenzijdigheid van dit versimpelde zwart-witschema. Daar waar volgens 'links' politie en gevangenissen maar beter kunnen verdwijnen (Eribon, 1990) omdat het onderdrukkende systemen zijn (Foucault, 1975; Benjamin, 1996) stelt 'rechts' dat de politie een essentiële functie vervult in het bereiken van 'rust, veiligheid en orde'. Voor Schmitt (2000), die teruggrijpt op de fameuze uitspraak van Hobbes dat de staat (en dus de politie) essentieel is om binnen een samenleving "oorlog van allen tegen allen te voorkomen", geldt dat de dreiging van geweld door de politie en ordehandhaving noodzakelijk is. Een inspiratiebron voor een aantal auteurs is Von Mohl (1833) *Die Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates*. Deze stelt dat zonder de "merkbare invloed" van de politie de burger geen "geen uur van zijn leven rustig (zou) kunnen doorbrengen" (Achterhuis o.c. 2008, 163). Deze uitspraak is misschien overtrokken, maar de stelling dat onder de gebruikelijke roep om meer blauw op straat, wijkzorg en criminaliteitsbestrijding de kernfunctie van de politie ligt, is interessant. Zeker in een tijd waarin van tijd tot tijd de roep om een 'kerntakendiscussie' aan de oppervlakte komt.

Onderzoek toont herhaaldelijk aan dat de Nederlandse politie voornamelijk prudent omgaat met haar geweldsmonopolie. Zo constateert de politieonderzoeker Timmer (2005) dat sprake is van "proportioneel geweld" en dat politiegeweld steeds "aan strikte voorwaarden is gehouden". Zeker tegen de achtergrond van een toenemende agressie tegenover de politie is dit opmerkelijk.

Achterhuis (2008) plaatst Timmers bevindingen in lijn met Arendts (2006) gedachtegoed over het belang van nauw omschreven, in afzienbare tijd bereikbare doeleinden bij het inzetten van geweld. Dit betekent nogmaals niet dat politiegeweld gewoonte is, maar wel dat de dreiging van politiegeweld essentieel is, en dat als geweld wordt ingezet "de hantering van het geweldsmonopolie aan kwaliteit heeft gewonnen door een betere wettelijke verankering" (Timmer, 2005).

De (dreiging met) de inzet van geweld werkt door in het feitelijk functioneren van de politie. Hierin ligt de nadruk op ordehandhaving en veel minder op criminaliteitsbestrijding of hulp aan hen die dat behoeven. Klassiekers in de (inter)nationale politieliteratuur, als Silver (*The*

Demand for order in Civil Society: a Review of some Themes in the History of Urban Crime, Police and Riot), Ericson (*The Police as Reproducers of Order*), Bayley (*What do the Police do?*), Van Maanen (*The Asshole*), Klockars (*The Rhetoric of Community Policing*), Van Reenen (*Overheidsgeweld*) en Van der Torre (*Politiewerk*), tonen aan dat de kern van het dagelijkse politiewerk ordehandhaving is.

Het merendeel van de dagelijkse inzet van surveillance en noodhulp is gericht op ordehandhaving: van een echtelijke twist, burenruzie, ontruiming van een café tot het regelen van het verkeer en vrijmaken van de weg na een ongeluk. Ordehandhaving heeft betrekking op praktische oplossingen voor concrete gevallen. Dit gebeurt in het dagelijkse politiewerk structureel en routinematig. In de surveillance hebben politiemensen oog voor een grote variëteit aan veelal kleine ordeverstoringen waarop zij vervolgens wel of niet handelen. In geval van escalatie kan de politie vervolgens haar geweldspotentieel opschalen. Hiervoor bestaan crisis- en calamiteitenstructuren, draaiboeken, procedures en besluitvormingskanalen die het meest zichtbaar worden in de organisatie, inzet (en permanente training) van de ME, arrestatie-eenheden en de Dienst Speciale Interventie (DSI).

Openbare orde-informatie-inwinning structureel

Tegen deze achtergrond is de inwinning van openbare orde-informatie wezenlijk. Dit gebeurt binnen een groot aantal basispolitieprocessen: van de buurtregisseurs en wijkteamleden, de surveillance en de noodhulp. Potentiële openbare orde-informatie wordt verkregen door aangiften, gesprekken met burgers, het bijwonen van buurtvergaderingen en door politierapporten in de basispolitiezorg van incidenten.

Openbare orde-informatie is heel diffuus en heeft betrekking op uiteenlopende onderwerpen als namen, signalementen, locaties waar zich meer dan gemiddeld incidenten voordoen (hotspots), risicovolle uitgaansgelegenheden en -gebieden etc. In de basispolitiezorg wordt dergelijke informatie opgeslagen, geanalyseerd en bij de overdracht van diensten via briefings doorgegeven.

Openbare orde-informatie verschilt ook van aard en kwaliteit. De informatie verschilt van aangiften, rapporten over incidenten en *power point presentaties* voor briefings. Een deel van de informatie is opgeslagen, een ander deel niet ('zakboekjescultuur').

Openbare orde heeft geen begin en geen eind: een oneindige variëteit van kleine veelvoorkomende en (middel)grote gebeurtenissen kunnen er onder vallen. Verstoringen van openbare orde zijn bovendien tijd-, plaats- en contextgebonden. Demonstraties bij het

Lieverdje in Amsterdam in de jaren zestig leidden toen tot incidenten. Vandaag denken we hier anders over.

De OO-taak van de RID: onderdeel van een groter geheel

Binnen veel onderdelen van de politie wordt dus openbare orde-informatie ingewonnen. Het onderscheidende kenmerk van de RID is het “heimelijk inwinnen van informatie op openbare ordegebied ten behoeve van een dreigende verstoring van de openbare orde”. De RID beschikt over een netwerk van bronnen, of gesprekscontacten, ten behoeve van de OO-taak. In de volgende paragraaf wordt hier dieper op ingegaan.

De OO-taak: kwaliteit essentieel

Iedere regel in een RID-rapportage kan vergaande operationele consequenties hebben. Op grond van de informatie worden beslissingen genomen om capaciteit vrij te maken voor de begeleiding van demonstraties of stakingen en om reservecapaciteit achter de hand te houden (ME, aanhoudingseenheden, observatie- en arrestatieteams etc.). Deze beslissingen kunnen betrekking hebben op honderden functionarissen. Ook kan een rapportage wel of niet leiden tot inwerking treden van crisis- en calamiteitenstructuren en -procedures.

Een rapportage kan dus grote gevolgen hebben. Niet alleen in termen van personele en financiële kosten, maar ook omgekeerd indien geen maatregelen worden getroffen en blijkt dat een mogelijke ordeverstoring verkeerd is ingeschat of zelfs helemaal niet op de radar van de RID is verschenen. De kwaliteit van OO-informatie is essentieel.

2.5 Taken en aandachtsgebieden

De RID-en kunnen ingezet worden voor alle taken van de AIVD zoals neergelegd in artikel 6 van de WIV 2002. In de praktijk worden de RID-medewerkers in verschillende mate van intensiteit ook voor alle taken ingezet. In de interviews wordt een hoofdindeling gemaakt in de volgende aandachtsgebieden: voetbal, links/rechts, kraakbeweging, dierenactivisme en radicalisering/polarisatie.

Kerntaak: heimelijke gesprekscontacten

De OO-taak staat formeel los van de WIV-taak, maar feitelijk lopen de taken in voorkomende gevallen door elkaar heen. Een OO-bron in de kraakbeweging geeft informatie over een op handen zijnde kraakactie, maar kan ook informatie geven over wat zich afspeelt in een linkse actiegroep. De informatie over de op handen zijnde kraakactie is wezenlijk voor de openbare orde en zal veelal leiden tot politiemaatregelen, inclusief opschaling door middel van bijvoorbeeld de ME. De informatie over wat zich afspeelt in een actiegroep zal niet direct consequenties hebben voor de openbare orde, maar is in het licht van de WIV-taakstelling wellicht van belang. Idealiter, zo stelt een hoofd RID, zou het zo moeten zijn “dat binnen de groepen waarin wij actief zijn twee bronnen zijn: één voor de WIV-taak en één voor de OO-taak. Dan is dat hele twee-pettenverhaal niet meer relevant. Maar een dergelijke situatie is volstrekt theoretisch omdat het soms al moeilijk is om een bron te hebben.”

Bronbescherming

De RID dient op grond van de *Handleiding* een openbare orderegister aan te leggen. In principe is het niet toegestaan informatie hieruit te verstrekken. Een weigering om gegevens uit een openbare orderegister te verstrekken, heeft in de meeste gevallen te maken met de wens de identiteit van de informant af te schermen. Desondanks dient aan het OM “te allen tijde op zijn verzoek gegevens worden verstrekt”. In de *Handleiding* wordt gesteld dat het aanbeveling verdient om met betrekking tot strafrechtelijk relevante gegevens, verkregen in het kader van de uitvoering van de politietaak ter handhaving van de openbare orde, zo snel mogelijk in overleg te treden met het korps c.q. het OM. Daarmee kunnen ook eventuele problemen met betrekking tot de afscherming van de identiteit van de voor deze gegevens verantwoordelijke runner of informant worden voorkomen. Een absolute garantie dat de identiteit van een runner of informant niet openbaar wordt gemaakt kan, volgens de *Handleiding*, overigens niet worden gegeven.

Bronbescherming in het bestuursrecht

Beroepsprocedures tegen besluiten van de burgemeester ter handhaving van de openbare orde, zoals bij voorbeeld noodbevelen of een besluit tot bestuurlijke ophouding, worden beheerst door de Algemene wet bestuursrecht. Met betrekking tot het gebruik van informatie afkomstig van gesprekscontacten en informanten in bestuursrechtelijke procedures is in de

(bestuursrechtelijke) jurisprudentie aanvaard dat de bron van de informatie wordt geanonimiseerd, zolang het geen anonieme tips betreft. De bron moet derhalve bekend zijn, zodat de informatie naspeurbaar is. Niet vereist is dat de identiteit van de bron ook ten overstaan van derden wordt bekendgemaakt. De informatie kan door de rechter worden nageetrokken, onder geheimhouding van de bron. Deze lijn kan tevens worden aangehouden tijdens de bezwaarschriftenfase. Indien een derde verzoekt om inzage in gegevens, kan dat worden geweigerd op basis van de Wet persoonsregistraties, de Wet politieregisters, het Besluit politieregisters of de Wet openbaarheid bestuur.

3. Organisatie

3.1 Inleiding

In paragraaf 2 wordt ingegaan op de personele groei binnen de RID-en in paragraaf 3 worden verschillen en overeenkomsten in de organisatiestructuur (en taken) van de RID-en besproken. Ten slotte wordt een aantal conclusies getrokken.

3.2 RID en personele groei

Regiokorpsen hebben een Regionale Inlichtingendienst (RID) die taken uitvoert onder het gezag van de AIVD op basis van de WIV. Daarnaast worden openbare orde-inlichtingentaken verricht onder het gezag van de burgemeester en op basis van de Gemeentewet en de Politiewet. In de afgelopen jaren is de personele capaciteit van de RID in alle regio's verdubbeld en soms verdriedubbeld.

Na de aanslagen in Madrid en na de moord op Van Gogh heeft het kabinet extra financiële middelen toegekend aan de politie om onder meer de inlichtingen-, verwerkings- en analysecapaciteit op decentraal niveau te versterken. Hierbij is bij de laatste uitbreiding met de korpsen een inspanningsverplichting overeengekomen. De regiokorpsen dienden minimumvoorzieningen te treffen rondom de RID-en als voorwaarde voor de inzet van de extra Rijksmiddelen. In een brief van 22 juli 2006 heeft de portefeuillehouder *Intelligence* van de Raad van Hoofdcommissarissen aangegeven dat op dat moment alle korpsen aan deze voorwaarde voor uitbreiding met externe gelden voldeden; alle RID-en besloegen in ieder geval de afgesproken 0,38% van de korpssterkte.⁶

Naar schatting zijn anno 2009 een kleine 400 RID-functionarissen belast met de uitvoering van inlichtingenactiviteiten, exclusief de (plaatsvervangende) korpschef en de tactische chef.

⁶ Antwoorden minister van Binnenlandse Zaken n.a.v. het rapport van de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CIVD)

3.3 Organisatorische verschillen

Er bestaat een verschil tussen de RID-en van de vier/zes grote steden en de andere RID-en op het gebied van OO-taken en -belangen. In regeringszetel Den Haag bijvoorbeeld worden 1.700 demonstraties, optochten en betogingen per jaar gehouden. Deze brengen niet allemaal, maar een substantieel deel wel, potentiële openbare ordebelemmering met zich mee. Het is voor de politie en het bestuur van belang dat vooraf informatie beschikbaar is voor het al dan niet verlenen van vergunningen of het maken van operationele keuzes voor de begeleiding en eventuele beschikbaarheid van reservecapaciteit (ME) voor de aanpak van ordeverstoringen.

De in het vorige hoofdstuk genoemde aandachtsgebieden zijn over het algemeen ook meer prominent in de grote steden dan in de rest van het land. De RID-en van de grote steden zijn dan ook groter dan de andere RID-en. Grofweg wordt gesteld dat de verhouding tussen WIV-taken en OO-taken 50-50 is.

Verschillen in elektronische bevragingen

Een van de taken van de RID onder de WIV is het bevragen van politiebestanden. De elektronische toegang tot de verschillende (basis)registratiesystemen verschilt tussen regio's. De plaats en positie van de RID is wat dit betreft een afgeleide van het landelijke ICT-dossier van de Nederlandse politie.

Verschillen in overlegstructuren binnen regiokorpsen

De RID wisselt rechtstreeks informatie uit met de AIVD. Voor haar taakstelling heeft de RID toegang tot alle politiesystemen. Sinds de oprichting van zogenaamde regionale infoboxen bestaan twee verschillende modellen voor de wijze waarop de RID deel uit maakt van de regionale infobox. Er wordt gesproken over het AMRO-model en het NON-model. De regionale infobox is een overlegvorm binnen de verschillende regiokorpsen. Dit overleg beperkt zich tot het afstemmen van de informatiebehoefte tussen enerzijds het regiokorps en anderzijds de AIVD. Tijdens het overleg wordt geen informatie gedeeld. Het gaat hierbij slechts om afstemming en het informeren van de verschillende betrokken partijen (zoals CIE en RIK) binnen een regiokorps, waarna de werkzaamheden en de informatieverstrekking overeenkomstig de voor de verschillende partijen van toepassing zijnde wettelijke bepalingen worden uitgevoerd.

Het AMRO-model verschilt van het NON-model door de rol van de RID. De feitelijke analyse binnen het AMRO-model vindt plaats binnen en door de politie (dus zonder de AIVD-informatie). De RID woont het overleg passief bij en meldt achteraf op grond van de wettelijke WIV-verplichting relevante informatie aan de AIVD. De AIVD kan dan vervolgens aanvullende vragen stellen aan de RID, dan wel andere methoden en technieken inzetten.

Binnen het NON-model vindt een combinatie plaats van politie- en AIVD-informatie door een actieve inbreng via de RID. De minister van Binnenlandse Zaken geeft de voorkeur aan het NON-model waarin de RID dus een actievere rol speelt.

“In dit licht bezien, juich ik het toe dat de Raad van Hoofdcommissarissen het initiatief heeft genomen te onderzoeken of het mogelijk is een model te beschrijven dat bij alle regiokorpsen ingevoerd zou kunnen worden. Dit initiatief zal binnen het project ‘Bruggenhoofd’ worden belegd.”

Minister van Binnenlandse Zaken

Verschillen in uitvoering veiligheidsonderzoeken

Veiligheidsonderzoeken worden in de WIV genoemd en deze worden overwegend gedaan door de AIVD zelf. In een aantal regio's worden deze veiligheidsonderzoeken gedaan door RID-functionarissen, in andere niet.

Verschillen in analysecapaciteit

De RID-taken, zowel onder de WIV als in het kader van de openbare orde, hebben een sterk operationeel karakter. Zij hebben betrekking op de inwinning van informatie uit politiebestanden, openbare bronnen en het opbouwen en onderhouden van netwerken met gesprekscontacten. Hoewel de analysefunctie niet expliciet wordt genoemd als taak, is het niet verwonderlijk dat binnen de RID ook een beeld wordt gevormd van de context van groepen en maatschappelijke ontwikkelingen. Dit gebeurt op eigen initiatief door (zelf)studie, incidenteel volgen van externe opleidingen, maar in de grote regiokorpsen ook door de aanstelling van analisten. Binnen de RID is er kritiek op het bestaande opleidingsniveau (zie ook hoofdstuk 7). Deze kritiek betreft deels operationele aspecten, en deels meer historische, sociaal-wetenschappelijke en culturele kennis. Deze kennis is toegenomen sinds de toenemende aandacht voor radicalisering en polarisatie.

Er is een beperkt aantal analisten werkzaam met een HBO- of universitaire achtergrond. Enkele van hen hebben daarnaast analyse-ervaring binnen de AIVD.

Verschillen in functiebenamingen en competentieprofielen

Er is geen eenduidigheid binnen de RID over verschillende functies en daarbij behorende functie- en competentieprofielen. Hierin verschilt de RID-wereld niet van de politie in haar geheel. Binnen de politie doen zich niet alleen regionale verschillen voor, maar worden binnen bijvoorbeeld de basispolitiezorg of de opsporing voor een zelfde functie verschillende benamingen gebruikt. De verschillen worden door het merendeel van de respondenten als onwenselijk gezien.

3.4 Conclusies

De RID-organisatie is binnen de gehele Nederlandse politie sterk gegroeid sinds 2001/2002. Er is sprake van een verdubbeling dan wel een verdrievoudiging van het aantal functionarissen. De organisatie van de RID kenmerkt zich door organisatorische verschillen. De organisatorische verscheidenheid bestaat ten aanzien van:

- de plaats binnen het regiokorps (of opsporing of de informatieorganisatie);
- het wel of niet benoemen van lijnchefs (divisiechefs opsporing) als WIV-artikel-60-functionaris;
- de opbouw van sterkte;
- de verhoudingen tussen WIV-taken en OO-taken;
- het aantal functionaliteiten binnen een RID; en
- de daaraan gekoppelde verschillen in taak- en functiebeschrijvingen en in procesbeschrijvingen voor de OO-taak.

Er bestaan verschillen in de wijze waarop de RID wel of niet in de informatieorganisatie is ingebed ten aanzien van de inbreng van AIVD-informatie in de analyses (NON-model/ AMRO-model) en in zijn algemeenheid in de aanwezigheid van HBO- of universitair geschoolde functionarissen.

4. Bevoegdheden

4.1 Inleiding

In paragraaf 2 worden de OO-bevoegdheden besproken waarbij verschillende inwinningstechnieken centraal staan, zoals informanten (waaronder betalingen), observatie, internet en de telefoontap. Vervolgens wordt een aantal conclusies getrokken.

4.2 OO-bevoegdheden

Het wettelijke kader voor de OO-taak is gebaseerd op de Gemeentewet, de Politiewet (artikel 2) en de *Handleiding Informatie Inwinning Openbare Orde* uit 2000. In de Gemeentewet noch de Politiewet zijn bevoegdheden gespecificeerd. In de *Handleiding* wordt een aantal methoden genoemd en in algemene zin begrensd. Genoemd worden: informanten, observatie, gebruik van internet en de telefoontap.

Terug in de tijd: adviesinwinning openbare orde 1999

In april 1999 bracht een adviescommissie in opdracht van het Korpsbeheerdersberaad, de Raad van Hoofdcommissarissen en het Hoofdofficierenberaad een advies uit over de inwinning van openbare orde-informatie. De commissie adviseerde om een wettelijke regeling te treffen voor de informatie-inwinning in het kader van de openbare orde. Er zou een wettelijke regeling moeten komen voor stelselmatige observatie en het gebruik van informanten en van politieke undercover, ingeval de politie informatie inwint in het kader van de openbare ordehandhaving.

Begin oktober 1999 reageerden de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie. Zij informeerden de Tweede Kamer dat:

- vooralsnog geen aparte wettelijke regeling tot stand zal worden gebracht,
- artikel 2 van de Politiewet 1993 reeds veel ruimte biedt voor verschillende methoden om informatie in te winnen, in het bijzonder voor observatie en de inzet van informanten,
- indien toepassing van een bepaalde inwinningsmethode stelselmatig is te noemen (indien een min of meer volledig beeld van bepaalde aspecten van iemands leven wordt verkregen), sprake

is van een inbreuk op de privacy, waarvoor artikel 2 géén afdoende basis biedt en een specifieke wettelijke grondslag noodzakelijk zou zijn, en

- een handleiding voor de praktijk zal worden opgesteld.

Handleiding informatie-inwinning openbare orde (2000)

De Handleiding voor de praktijk verscheen in 2000. Hierin wordt gesteld: “Indien de ervaringen op basis van deze handleiding daartoe aanleiding geven en het bestaande wettelijke kader ontoereikend blijkt te zijn, is aanvullende wetgeving niet uitgesloten.” In het navolgende wordt deze *Handleiding* uitgewerkt omdat het de enige leidraad is die bestaat voor de OO-taak.

Informanten

In de *Handleiding* wordt gesproken over informanten. Respondenten spreken veelal over ‘bronnen’ of ‘heimelijke gesprekscontacten’. In de *Handleiding* wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende soorten informanten:

- informanten die uit eigen beweging, dus zonder dat de politie om die informatie heeft verzocht, informatie verstrekken over een persoon of een groep van personen;
- informanten die op verzoek van de politie bij hen reeds bekende informatie verschaffen over de (voorgenomen) activiteiten van een groep;
- informanten die op verzoek van de politie bij hen reeds bekende informatie verschaffen over een bepaalde persoon, ten einde diens betrokkenheid bij voorgenomen groepsactiviteiten na te gaan, alsmede de activiteiten van de groep zelf;
- informanten die op verzoek van de politie bij hen reeds bekende informatie verschaffen over een bepaalde persoon, ten einde diens gangen en daarmee de activiteiten van een groep in kaart te brengen;

Het bovenstaande geldt evenzeer voor het gericht sturen van een informant met het doel nieuwe informatie te verwerven.

In interviews wordt gewezen op de formele werkelijkheid van de *Handleiding* voor wat betreft de begrippen ‘groep en groepsactiviteiten’ en het sturen of manipuleren van informanten of bronnen. Wat betreft het eerste: de RID mag geen persoonsgerichte informatie

verzamelen, maar dient zich te beperken tot inwinning van informatie over groepen die mogelijk de openbare orde kunnen verstoren. Hierin zit iets gekunstelds volgens respondenten: “Als de minister zegt dat individuen niet centraal staan in ons functioneren, dan gaat 80% van ons werk natuurlijk gewoon door. Hoe kan je praten met heimelijke contacten en niet persoonsgebonden informatie krijgen van individuen in de groep?! Er zit dus iets kunstmatig in de manier waarop we formeel omspringen met dit – en met andere – juridische onderwerpen. Er worden veel gelikte verhalen verteld, maar in de praktijk moeten steeds keuzes worden gemaakt... Dat betekent dus dat de praktijk soms een eigen dynamiek heeft. Er is een formele werkelijkheid – die niet helder is qua bevoegdheden en sturing – en een feitelijke werkelijkheid waarin wij functioneren.”

De *Handleiding* is ook niet erg duidelijk over de vergoedingen voor informanten. De korpsbeheerder kan beslissen of voor het inzetten van informanten een vergoeding wordt verstrekt. Dit is in de *Handleiding* echter niet wettelijk geregeld. Wel wordt gesteld dat het de voorkeur verdient dat ten aanzien van vergoedingen geen (grote) verschillen tussen de politiekorpsen bestaan “ter voorkoming van shopgedrag van informanten”. De Raad van Hoofdcommissarissen zal hierover nadere adviezen dienen te geven “waarbij het aanbeveling verdient de Regeling bijzondere opsporingsgelden te betrekken”. De Raad van Hoofdcommissarissen heeft nog geen advies uitgebracht. Het gevolg is dat het voor betrokkenen niet duidelijk is en ook niet bekend is of er (grote) verschillen bestaan tussen RID-en.

In de *Handleiding* wordt ingegaan op de vergoedingensystematiek en worden voorstellen gedaan. Op regionaal niveau kan de korpsbeheerder de vergoedingen en beloningen aan grenzen binden, zo stelt de *Handleiding*. Ook wordt gesproken over vastlegging in een regionale richtlijn die “voor de hand ligt”. Daarin zou dan tevens de wijze van uitvoering van betaling dienen te worden vastgelegd. Er wordt geschreven over een “financiële code” die “een en ander in de financiële verantwoording van het korps op een goede wijze worden meegenomen”. Als argument wordt eenvormigheid in de toepassing van vergoedingen/beloningen genoemd. Het verdient aanbeveling, volgens de *Handleiding*, om de volgende uitgangspunten te hanteren:

- aan de beslissing over een vaste toelage en beloning ligt een schriftelijk voorstel van de runner ten grondslag; dit voorstel dient de runner in bij de RID-chef;

- de beslissing om over te gaan tot het verstrekken van de toelage en eventuele beloning vindt plaats door de korpsleiding (evt. in mandaat door de RID-chef);
- de feitelijke verstrekking van de toelage en beloning vindt nooit alleen door de runner plaats;
- de feitelijke verstrekking van de onkostenvergoeding kan plaatsvinden door de runner;
- de informant dient voor ontvangst te tekenen;
- in beginsel vindt verstrekking achteraf plaats, tenzij:
 - het wegens de duur van het informantenwerk (onderzoek) redelijk is een ‘voorschot’ (aanmoedigingspremie) te geven, of
 - de informant niet langer als zodanig kan worden ingezet in verband met veiligheidsrisico’s of afbreukrisico’s voor het informantenwerk, maar wel uitdrukking wordt gegeven als dank voor bewezen diensten.

In de interviews is in meer algemene zin gesproken over deze vergoedingen en wordt gewezen op het ontbreken van heldere kaders.

Observatie

In de *Handleiding* wordt een aantal toepassingsvormen onderscheiden “van observatie in het publieke domein (...) gebaseerd op artikel 2 van de Politiewet 1993 en (...) dus binnen het wettelijke kader”. De verschillende omschrijvingen zijn niet altijd even ondubbelzinnig en staan zelfs op gespannen voet met elkaar. Er wordt bijvoorbeeld gesproken over “zonder inzet van technische middelen” en ook “met gebruikmaking van technische middelen zonder registratie, maar ook met registratie”! De *Handleiding* schrijft:

- het volgen van groepen van personen, zonder inzet van technische hulpmiddelen;
- het volgen van groepen van personen, met gebruikmaking van technische hulpmiddelen, zonder registratie van beelden of gegevens (bijvoorbeeld het gebruik van camera's die als monitor worden gebruikt);
- het volgen van groepen van personen, met gebruik van technische hulpmiddelen, met registratie van beelden of gegevens (bijvoorbeeld videobeeldopnamen);
- het volgen van een bepaalde persoon, zonder inzet van technische hulpmiddelen;
- het volgen van een bepaalde persoon, met gebruik van technische hulpmiddelen, zonder registratie van beelden of gegevens;

- het volgen van een bepaalde persoon, met gebruik van technische hulpmiddelen, met registratie van beelden of gegevens, voor zover daarmee alleen operationele informatie maar geen volledig beeld van die persoon wordt verkregen.

Op onderdelen wordt dit deel van de *Handleiding* als “te vaag” omschreven door RID-functionarissen. En dit voert direct terug op een zinsnede in de *Handleiding* dat “ten aanzien van de tijdsduur van het op deze verschillende manieren observeren in algemene zin geen uitspraak (kan) worden gedaan. Het gaat bij observatie echter in het algemeen om observatie gedurende of kort voorafgaand aan het evenement of de gebeurtenis”.

Volgens de *Handleiding* “dient (altijd) de afweging te worden gemaakt of door de toegepaste (duur van de) methode, in combinatie met de plaats, een min of meer volledig beeld van bepaalde aspecten van iemands leven ontstaat. Zodra dit het geval is, is de privacy in het geding en mag de methode op die manier gedurende die periode niet worden toegepast.”

Dit betekent dus dat algemene uitgangspunten in concrete situaties steeds opnieuw dienen te worden bepaald door het hoofd RID of door RID-functionarissen op straat. De vraag bijvoorbeeld “hoelang voorafgaand aan een evenement mag worden geobserveerd” is niet duidelijk: “De RID moet kunnen aantonen dat het redelijkerwijs noodzakelijk was gedurende de gebruikte tijdsduur te observeren.” Ook hier wordt de verantwoordelijkheid bij de RID gelegd. Maar op grond waarvan wordt een begrip als ‘redelijkerwijs’ geduid? In interviews wordt in dit verband gepraat over het juridische begrip ‘stelselmatigheid’ (er wordt niet een min of meer volledig beeld van bepaalde aspecten van iemands leven verkregen). De RID mag niet stelselmatig observeren en in concrete observatiesituaties moet worden gehandeld “in overeenstemming met grondwettelijke en verdragsrechtelijke waarborgen”.

Internet

Het internet wordt in de *Handleiding* benoemd als open bron en is daarom voor de RID een geëigende manier om informatie te verzamelen “door op de gebruikelijke wijze mee te doen aan chatboxen of nieuwsgroepen die voor iedereen vrij toegankelijk zijn”.

Telefoontap

In het kader van de openbare orde kunnen telefoons niet worden getapt omdat hiervoor de wettelijke grondslag ontbreekt. Artikel 2 van de Politiewet 1993 biedt hiervoor geen basis.

Het tappen van telefoons kan alleen via strafvordering. Het is natuurlijk in dit kader ook niet toegestaan om gegevens met betrekking tot telecommunicatie in het kader van de openbare orde op te vragen. Dit betreft niet het opvragen van de NAW-gegevens (naam, adres, woonplaats).

Registratie, opslag, verstrekking en bronbescherming

De informatie die in het kader van de handhaving van de openbare orde wordt verzameld, dient te worden opgeslagen in een register ‘openbare ordehandhaving’. In een openbare orderegister mogen geen strafrechtelijke gegevens worden opgenomen. Het is volgens de *Handleiding* “van groot belang dat een registratie van informanten – met signalering van onbetrouwbaar gebleken informanten – deel uitmaakt” van het genoemde register.⁷ In bepaalde gevallen kan worden overwogen een tijdelijk register aan te leggen waarvan het specifieke doel duidelijk wordt omschreven. Dergelijke – permanente of tijdelijke – registraties zijn, volgens de *Handleiding*, politieregisters als bedoeld in de Wet politieregisters.

In de *Handleiding* wordt naast een permanente registratie ook aandacht besteed aan een op landelijk niveau samengestelde registratie. Hiertoe “zal de Raad van Hoofdcommissarissen onderzoeken op welke wijze aan een landelijke registratie gestalte kan worden gegeven, waarbij tevens een voorstel wordt gedaan met betrekking tot het beheer van de registratie”. Dit is op het moment van dit onderzoek nog niet gedaan. Het ontbreken van een dergelijke registratie (en het bijhouden) van openbare orde-informatie op landelijk niveau wordt door respondenten als een probleem gezien.

⁷ Bij een register voor de handhaving van de openbare orde zal het aanknopingspunt voor de op te nemen categorieën van persoonsgegevens zijn de mate waarin en de redenen waarom betrokkenen in verband kunnen worden gebracht met (toekomstige) verstoringen van de openbare orde. Van belang is dat gelet op de doelstelling van het register categorieën als ‘verdachte van’ of ‘mogelijk verdachte van’ worden vermeden; dat hoort nl. thuis in registers die zijn aangelegd voor de uitvoering van de justitiële politietaak. De bewaartermijn voor de gegevens in een permanent of tijdelijk openbare orderegister is in beginsel gerelateerd aan het doel van het register. In een reglement wordt de bewaartermijn opgenomen. Samenvoeging van (alle of een deel van de) gegevens uit een tijdelijk register met gegevens uit een ander tijdelijk register is mogelijk, indien het doel van beide registers overeenkomsten vertoont. De Registratiekamer wordt op de hoogte gesteld van samenvoeging van tijdelijke registers. Samenvoeging van gegevens uit een tijdelijk register met gegevens uit een permanent register is niet mogelijk.

Exploitatie van informatie uit openbare orderegistraties

De gegevens die in het kader van de openbare ordehandhaving worden verzameld, kunnen ook van belang zijn voor het strafrecht. Niet zelden immers zal openbare orde-informatie gegevens opleveren over – gepleegde of dreigende – strafbare feiten. Informatie die is vergaard door middel van een inwinningsmethode die past binnen artikel 2 van de Politiewet 1993, en schriftelijk is vastgelegd door de betreffende politieambtenaar, is informatie die ten dienste van politie en justitie staat. Deze informatie kan daarom worden geëxploiteerd door politie en justitie (Openbaar Ministerie). Indien dat aan de orde is, maakt een voor de RID verantwoordelijke chef – om de identiteit van de runner af te schermen – het proces-verbaal op.

Informant en strafbare feiten

Indien een informant tijdens zijn werkzaamheden voor de politie een strafbaar feit pleegt, is en blijft hij daarvoor strafrechtelijk verantwoordelijk. De beslissing hem in te zetten, omvat nooit een machtiging tot het plegen van strafbare feiten. De beslissing vormt geen strafuitsluitingsgrond. De informant die strafbare feiten heeft gepleegd, wordt in beginsel niet onbruikbaar als informant voor toekomstige gevallen. Hij wordt dus niet gewraakt als informant.

Buitenlandse RID-en; inzet buitenlandse informanten

Informatie die door buitenlandse inlichtingendiensten wordt aangeleverd en betrekking heeft op de openbare orde, kunnen in Nederland worden opgeslagen in een politieregister. In de meeste gevallen zal het gaan om informatie die door het buitenland wordt aangeleverd met het oog op een specifiek evenement waarbij veel mensen uit het buitenland aanwezig zullen zijn (bijvoorbeeld een grote sportgebeurtenis of een conferentie). De uit het buitenland afkomstige informatie zal dan in een tijdelijk register worden opgeslagen.

Het is mogelijk dat uit het buitenland afkomstige personen in Nederland als informant worden ingezet. Het is daarbij niet noodzakelijk dat de begeleiding geschiedt of wordt overgenomen door een Nederlandse runner. Bij het runnen van buitenlandse informanten in Nederland door een medewerker van een buitenlandse RID wordt altijd gezorgd voor een liaisonkoppeling tussen de buitenlandse runner en een Nederlandse runner. De buitenlandse informant blijft daarom gerund door zijn buitenlandse runner, maar het runnen in Nederland

wordt gecoördineerd door een koppeling van de buitenlandse runner met een Nederlandse functionaris.

4.3 Conclusies

De *Handleiding Informatie Inwinning Openbare Orde* (2000) wordt unaniem door respondenten als ontoereikend ervaren. De *Handleiding* is niet specifiek en concreet genoeg en laat daardoor interpretatiemogelijkheden toe. De ‘regels’ uit de titel van dit onderzoek waarnaar ‘spelers’ op zoek zijn hebben betrekking op deze *Handleiding*. Het is opmerkelijk dat voor een zo belangrijke en tegelijkertijd gevoelige overheidstaak betrekkelijk weinig richtinggevende kaders bestaan. Ook is het opmerkelijk dat deze feitelijke situatie relatief lang kan blijven voortbestaan. Al bij de invoering van de *Handleiding* is hierop gewezen. Bovendien is het opmerkelijk dat in de *Handleiding* wordt gewezen op de noodzaak een aantal onderwerpen nader te laten uitwerken (visie op openbare orde, betalingen aan informanten en nadere uitwerking van bevoegdheden), maar dat hieraan in de periode 2000-2008 weinig opvolging is gegeven. Er lijkt sprake te zijn van een zekere mate van non-decision in een aantal beleidsprocessen: aanbevolen nadere regelingen en/of uitwerking van standpunten vindt niet plaats of wordt doorgeschoven in de tijd.

Het gevolg van een en ander is dat feitelijke keuzes en beslissingen lijken te worden gemaakt binnen de RID zelf. Indien dit zo zou zijn, wordt een zware verantwoordelijkheid voor een gevoelige overheidstaak gelegd op uitvoerend niveau. Alvorens nader in te gaan op de daadwerkelijke sturing (en controle) van de RID wordt in het volgende hoofdstuk eerst ingegaan op een aantal interorganisatorische en culturele kenmerken van het inlichtingenwerk.

5. Complex netwerk en culturele aspecten

5.1 Inleiding

In het voorafgaande is geconstateerd dat ‘spelers’ op zoek zijn naar regels voor de OO-taak. Alvorens in te gaan op de daadwerkelijke sturing (en controle) van de RID wordt in dit hoofdstuk ingegaan op een aantal interorganisatorische en culturele kenmerken van informatieprocessen. Dit gebeurt om de veronderstelde operationele verantwoordelijkheid van hoofden RID en RID-uitvoerders nader in kaart te brengen. Inlichtingenprocessen worden niet alleen bepaald door wet- en regelgeving, maar ook door minder grijpbare factoren als houding en gedrag en informele spelregels.

In paragraaf 2 wordt de positie van de RID geplaatst in de context van bestuurskundige denkbeelden over macht, gezag en invloed in het openbaar bestuur. De RID bevindt zich in een krachtenveld waarin gezagsdragers op verschillende momenten – maar soms ook gelijktijdig – wensen, eisen en verlangens hebben. Dit is niet uniek voor het inlichtingennetwerk, maar een structureel kenmerk van het openbaar bestuur (Bovens e.a., 2007).

In paragraaf 3 wordt aan deze interorganisatorische complexiteit een culturele dimensie toegevoegd. Kenmerken van de politie- en inlichtingencultuur spelen een rol. De aard van het werk brengt met zich mee dat afscherming en vraagstukken van vertrouwen en wantrouwen een rol spelen. Dit leidt tot een aantal gevoelige snaren die worden besproken in paragraaf 4. In de daaropvolgende paragraaf worden theoretische denkbeelden over de (on)mogelijkheden van culturele sturing in (politie)organisaties uitgewerkt. Denkbeelden van Chan (2005) worden gebruikt om te wijzen op het feit dat naast wijzigingen van juridische regels ook houding en gedrag (culturele dimensie) een belangrijke rol spelen in interorganisatorische verhoudingen.

Tot slot worden conclusies getrokken over de beleidsmatige en operationele autonomie van de RID die de opmaat vormen voor het volgende hoofdstuk waarin sturing (en controle) van de RID centraal staan.

5.2 Interorganisatorische kenmerken

De RID bevindt zich in een complex netwerk van organisaties die een rol spelen in inlichtingenprocessen. Andere organisaties zijn de AIVD – waarmee de RID intensief samenwerkt onder de WIV –, maar (in)direct ook de NCTb, de MIVD en andere informatieorganisaties binnen de politie.

Het Openbaar Ministerie is een belangrijke organisatie omdat inlichtingen die zijn ingewonnen onder de WIV (via een ambtsbericht van de AIVD) of in het kader van de openbare ordetaak (door de RID) kunnen leiden tot een strafrechtelijk onderzoek. De inlichtingenwereld, zowel de activiteiten van de AIVD als die van de RID onder gezag van de AIVD, verschilt wat betreft doelstelling, activiteiten, bevoegdheden en cultuur van de justitiële kolom.

“De scheiding van informatiestromen tussen AIVD en politie heeft betrekking op informatie die gebruikt kan en mag worden in strafrechtelijk onderzoek. Daarmee moet voorzichtig worden omgegaan, omdat sprake is van heel verschillende bevoegdheden. Rond AIVD-informatie moet uiterste zorgvuldigheid worden betracht, onder andere in verband met bronbescherming en het gebruik van informatie van buitenlandse zusterdiensten. Hierdoor is de informatiestroom van AIVD naar politie veel kleiner dan omgekeerd. Het ambtsbericht is bedoeld om specifieke informatie, bijvoorbeeld over personen, door te geven; meer algemene informatie kan ook op andere manieren worden doorgegeven, bijvoorbeeld via rapportages aan korpschefs met een artikel-60-status, lezingen en briefings van wijkagenten.”

Minister van Binnenlandse Zaken, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 28 845, nr. 5 6

De doelstelling van de AIVD is de bescherming van de democratische rechtsorde. In de WIV en in het feitelijk functioneren wordt het begrip ‘nationale veiligheid’ gebruikt. Als gevolg hiervan hebben de activiteiten voornamelijk het karakter van monitoren en manipuleren van individuen, groepen mensen of organisaties die een bedreiging kunnen vormen voor de democratische rechtsorde. Daarnaast is een belangrijke doelstelling het voorkomen (‘neutraliseren’) van gebeurtenissen. Dit kan door voorlichting aan overheden en het bedrijfsleven, het uitzetten van buitenlandse functionarissen en het uitvoeren van veiligheidsonderzoeken voor ‘vitale functies’ binnen de overheid of het bedrijfsleven. Deze doelstellingen verschillen van justitiële doelstellingen. Het overgrote deel van inlichtingenactiviteiten gaat vooraf aan justitie.

De WIV geeft de AIVD, en in het verlengde de RID indien wordt gewerkt op basis van de WIV, een aantal bijzondere bevoegdheden die verschillen van Strafvordering in de zin dat deze in veel opzichten verreikend en ingrijpend zijn. In een interview wordt in dit verband een beeldspraak gebruikt van een woonhuis: de buurtregisseur kan aanbellen en als de bewoner dat wil, kan deze opendoen en wel of niet informatie geven. Dit gebeurt op vrijwillige basis. Op grond van een strafrechtelijk onderzoek kan de bewoner met behulp van bevoegdheden uit het Wetboek van Strafvordering worden afgeluisterd of bijvoorbeeld door een aanhouding worden overgebracht naar een politiebureau en in verzekering worden gesteld. Op grond van de WIV kan een aantal bijzondere middelen worden ingezet waardoor het huis en handelen van de bewoner inzichtelijk wordt gemaakt. De AIVD maakt bij de inzet van bijzondere bevoegdheden vrijwel geen gebruik van de RID.⁸ Het merendeel van de inlichtingenactiviteiten (al dan niet met inzet van bijzondere bevoegdheden) wordt door de AIVD zelf uitgevoerd. De RID heeft, zoals gezegd in paragraaf 2.4, in het kader van de WIV twee hoofdtaken: de ‘oog- en oorfunctie’ door de bevraging van politiebestanden en politiemensen en het samen met de AIVD runnen van bronnen die onder het regime van de WIV vallen.

“Neen. De relatief weinige inzet van de RID bij de toepassing van bijzondere bevoegdheden heeft, zoals ik (...) heb geantwoord, een andere achtergrond. Aldaar heb ik ook uiteengezet dat in het kader van het project ‘Bruggenhoofd’ wordt gezien of de inzet bij andere bevoegdheden mogelijk en wenselijk is. Bovendien moet gerealiseerd worden dat de inzet van bijzondere bevoegdheden geen sinecure is en gepaard kan gaan met een groot afbreuk- en veiligheidsrisico.”

Minister van Binnenlandse Zaken

Bovenstaande betekent dat de RID onderdeel is van een netwerk waarin op veel niveaus wordt samengewerkt, maar waarin tegelijkertijd sprake is van verschillende doelstellingen, belangen en culturen. De bestuurskundige Van Twist spreekt over de ‘Wet van de botsende logica’s’ in het openbaar bestuur.⁹ Deze ‘botsende logica’s’ bestaan zeer zeker ook in het inlichtingennetwerk.

⁸ Zie ook CTIVD nr. 16, p. 10: “In de praktijk blijken de RID-en slechts voor sommige bijzondere bevoegdheden te worden ingezet (...) Veel minder vaak worden RID-en ingeschakeld bij de inzet van andere bijzondere bevoegdheden. De AIVD is van mening dat bij sommige bevoegdheden specifieke kennis en/of expertise is vereist waarvoor de relevante medewerkers van de AIVD een aparte opleiding hebben gekregen.”

⁹ In college van Van Twist opgetekend.

Het (openbare orde)inlichtingennetwerk van organisaties waarin de RID functioneert, kenmerkt zich door intensieve samenwerking binnen de politie en met de AIVD. In een aantal opzichten wordt deze samenwerking intensiever en professioneler. Tegelijkertijd kenmerkt het netwerk zich door verschillen in belangen (nationale veiligheid, openbare ordehandhaving en opsporing) die gekoppeld zijn aan verschillende gezags- en beheersstructuren (AIVD, burgemeester/korpschef en Openbaar Ministerie) en verschillende juridische kaders (WIV, Politiewet, Gemeentewet en een richtlijn openbare ordehandhaving). Het openbaar bestuur – en dus ook dit inlichtingennetwerk – kenmerkt zich door “botsingen tussen ideeën- en belangencoalities” (Bovens e.a., 2008). Intensieve samenwerking wordt afgewisseld met “strijd” om beleid en/of in een specifieke operationele casus. Een hoofd RID: “Wrijvingen met de AIVD zijn er constant.” Een AIVD-medewerker: “Wij zetten opdrachten uit bij de RID, maar soms worden deze geweigerd vanwege een lokaal belang zoals capaciteit.” Beleidsveranderingen in complexe bestuurlijke netwerken zijn een zaak van lange adem. Organisaties hebben in een dergelijk netwerkperspectief hindermacht en realisatiemacht. Een en andere betekent dat een hoofd RID stevast tussen ‘botsende logica’s’ moet kiezen.

Van groot belang in het openbaar bestuur is de formele positie die functionarissen of organisaties innemen in een beleidsnetwerk. In voorgaande hoofdstukken is deze formele werkelijkheid ten aanzien van de RID aangegeven. Formele gezagsposities zijn duurzaam en statisch en ze leggen vanzelfsprekend een koppeling tussen hiërarchie (gezag en beheer) en de onder het gezag vallende functionarissen en organisaties. Informeel gezag echter kan hiervan verschillen. Informeel gezag is afhankelijk van de situatie en de persoon. Gezagsdrager’s zullen anderen in woord en daad moeten overtuigen van hun positie, bijzondere talenten, ervaring, oordeelsvermogen en wilskracht. In deze processen spelen, naast formele bevoegdheden, meer informele machts- en invloedstrategieën een rol (Bovens e.a., 2007). Hierbij gaat het om informatie en deskundigheid, steun, relaties en netwerken.

Er zijn en blijven barrières bestaan, naast intensieve(re) samenwerking. Er zijn “blijvende of onoplosbare problemen”, zoals een respondent stelt, in bepaalde beleidsmatige en operationele cases, ook al omdat het inlichtingennetwerk een specifieke cultuur kent. Deze vloeit deels voort uit de aard van het werk (heimelijkheid, wettelijke afscherming) en deels uit de daaruit voortvloeiende organisatieculturen. Daar komt bij dat de politiecultuur op onderdelen ‘schuurt’ met de AIVD-cultuur.

5.3 Culturele kenmerken

In het rapport *Vaste verbindingen* (2005) wordt gesteld dat het in deze specifieke wereld niet alleen gaat om regels, maar “om culturele aspecten van de verschillende partijen, zoals de werkwijze en het onderlinge vertrouwen, die bepalend zijn voor de wijze waarop gegevens worden verstrekt”.

Gekoketteer met geheimzinnigheid

De RID had in het verleden een aantal traditionele kenmerken van een inlichtingenorganisatie. RID-respondenten spreken over het verleden in termen van “de sectie stiekem”. In een van de korpsen was een aparte ingang via de kelder die “het mortuarium” werd genoemd. De “krampachtigheid was soms stuitend en er heerste een te grote zweem van geheimzinnigheid”, aldus een respondent. En in een van de grote korpsen wilde het nieuwe hoofd van de RID deze cultuur van geheimzinnigheid bijstellen door de geblindeerde ramen naast de toegangsdeur – op de verdieping van de regionale researchedienst – transparant te maken. Hierover was het RID MT-overleg het eens, maar er gebeurde niets. Na enige tijd was het hoofd dit zat en stelde in het MT-overleg voor om bivakmutsen aan te schaffen. Hier werd verbaasd op gereageerd: waartoe? “Die moeten jullie dan verplicht opzetten als je de deur uitgaat, zodat niemand je gezicht kan lezen”, was het antwoord. Uiteindelijk zijn de blinderingen toch verwijderd. ‘Gezicht lezen’ is een uitdrukking van (criminele) inlichtingenmensen voor het veronderstelde opgeven van hun anonimiteit.

Handelingsgerichtheid

De politiecultuur is sterk handelingsgericht. Politiemensen die bij de RID gaan werken komen deels in “een andere wereld” terecht en zeggen dat zij “moeten wennen” of “moeten leren”. Op de Politieacademie wordt een cursus non-politioneel handelen aangeboden voor politiemensen die specialistisch werk gaan doen (pseudokoop, infiltratie, CIE). Iets vergelijkbaars is aan de orde in de overgang naar de RID.

Niet langer is de concrete actie, dus het direct handelen, van belang, maar is sprake van wat meer reflectie, voorbereiding en (middel)langetermijnperspectief. Bijvoorbeeld in het

benaderen van nieuwe bronnen en het opbouwen van een relatie met een bron. “Mijn wereld is geen politiewereld”, zegt een politierespondent. Een andere RID-functionaris met een CIE-achtergrond: “Dat is een totaal ander vak.”

Handelingsvrijheid in de uitvoering

Het leerstuk van de beleidsvrijheid in het openbaar bestuur, dat op theoretisch niveau is uitgewerkt door Lipsky met zijn begrip ‘*streetlevel bureaucracy*’ en Tops (2007) met zijn begrip ‘*frontliniesturing*’, kan ook van toepassing zijn op de RID. Dat is het geval bij het functioneren van het hoofd RID die in het krachtenveld zit van verschillende wensen, eisen en verlangens.

Maar ook speelt het leerstuk van de beleidsvrijheid in operationele zin daar waar runners contacten onderhouden met bronnen. Ambtenaren die zelfstandig in contact staan met burgers werken vaak onder lastige omstandigheden. Keer op keer dienen zij keuzes te maken in concrete omstandigheden. Het gevolg is dat formele en informele aanpassingsmechanismen worden ontwikkeld om aan steeds wisselende omstandigheden het hoofd te bieden. Voor een deel vallen zij terug op regels, voor een deel geven zij een invulling aan deze regels en in voorkomende gevallen maken zij nieuwe ‘regels’. De werksituatie van leidinggevend en runners is veeleisend. Zogenaamde ‘straatbureaucraten’ streven naar het werkbaar maken en houden van situaties. Zeker ook in het geval van runners is sprake van druk en een veeleisende werksituatie. Van beleidsvrijheid – of discretionaire ruimte – is sprake wanneer het handelen van functionarissen niet voor de volle honderd procent door een wettelijke regel of de instructie van een bovengeschatte is geprogrammeerd. De uitvoerder oefent invloed uit op de inhoud, de toonzetting en de uitwerking van regels (Bovens e.a., 2007). In feite is de uitvoerende ambtenaar dan ook het gezicht van de overheid. In de woorden van Lipsky: “Men moet beleid beter niet opvatten als het werk van wetgevers of van de leiding, maar veeleer als een inspanning die zich afspeelt in slecht toegeruste kantoorruimten en in dagelijkse ontmoetingen op straat” (Bovens e.a., 2007).

Verjonging

De personele groei van de RID-en heeft geleid tot de instroom van een groot aantal jonge functionarissen. Gelijktijdig vond er een uitstroom plaats. De ‘oude situatie’ kenmerkte zich door:

- een minder sterk imago van de RID binnen de korpsen waardoor in het verleden functionarissen zijn benoemd die ‘ergens een plek moesten krijgen’;
- RID-en waar functionarissen lang in het vak zaten.

Er wordt gesproken over runners die “17, 23 en 26 jaar” werkzaam waren. Daar waar vraagtekens kunnen worden gezet bij de motivatie van de ‘geplaatste’ functionarissen, kunnen ook vraagtekens worden gezet bij de ‘vergroeiing’ van functionarissen met de eigen organisatie en/of een deel van de bronnen. De hierboven besproken ‘handelingsvrijheid in de uitvoering’ speelt ook sterker bij functionarissen die zo lang hetzelfde werk uitvoeren.

5.4 Gevoelige snaren...

Nieuwsgierigheid versus professioneel niet weten

De RID werkt op alle mogelijke manieren samen met onderdelen van het regiokorps. Op grond van de WIV heeft de RID toegang tot alle politiesystemen om in opdracht van de AIVD informatie te verzamelen. Ook ten behoeve van de OO-taak onderhoudt de RID deze relaties met relevante korpsonderdelen. Politiemensen die worden bevraagd zijn soms nieuwsgierig naar de achtergrond van de vraag. Dit mag – zeker als het een bevraging onder de WIV is – niet worden medegedeeld. Het is professioneel om iets niet te weten en dus ook niet te vragen. Maar het is wel begrijpelijk dat het gebeurt.

In een aantal regiokorpsen heeft de divisiechef recherche waaronder een RID vaak hiërarchisch is opgehangen, ook een artikel-60-status. Dit is op zich begrijpelijk omdat allerhande beheersaspecten spelen in het functioneren van de RID waarvoor een directe lijnchef verantwoordelijk is. Maar, ook wordt in interviews gewezen op de onwenselijkheid van deze constructie omdat de divisiechef RID-informatie krijgt die consequenties kan hebben voor of gebruikt kan worden in de opsporing. De nieuwsgierigheid kan hier gevolgen hebben voor de wettelijke taken onder de WIV.

De nieuwsgierigheid speelt ook een rol bij de RID zelf die onder de WIV opdrachten krijgt van de AIVD. In veel gevallen betreft het hier (kleine) onderdelen van een grotere AIVD-operatie. De RID is weinig tot niet betrokken bij de inzet van bijzondere inlichtingenmiddelen door de AIVD. De RID-functie in de context van de WIV heeft in de meeste gevallen betrekking op informatiebevragingen binnen de politie en spreken met heimelijke gesprekscontacten. De rol van de RID onder de WIV is veelal onderdeel van een

grotere en – wat de inzet van bijzondere middelen betreft – dieper gaande operatie. Een van de RID-respondenten spreekt in dit verband over “een oppervlakkige” besnuffeling.

Weliswaar in veel opzichten van wezenlijk belang, maar onderdeel van een groter geheel. Ook hier speelt soms de nieuwsgierigheid, maar deze is wettelijk begrensd.

De Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten stelt dat de burgemeester een “gerechtvaardigd belang” heeft bij informatie. Dit gebeurt ook in toenemende mate doordat de AIVD werkbezoeken brengt aan gemeenten en presentaties verzorgt. Op grond van de WIV mag operationele informatie (bronnen, werkwijzen) niet verstrekt worden. Ook niet aan het bestuur.

“Ik onderschrijf het advies om te komen tot een vaste lijn in het informeren van het lokale bestuur. De korpschef dient indien het gaat om AIVD-informatie de noodzakelijke geheimhouding in acht te nemen (dit vloeit immers voort uit de WIV 2002). De AIVD echter dient zich te realiseren dat de korpschef – gelet op zijn kennis van de AIVD-informatie en diens geheimhoudingsplicht terzake – in een onmogelijke positie kan komen te verkeren ten opzichte van zijn burgemeester. Ik wil nader bezien hoe aan het advies van de CTIVD gevolg kan worden gegeven. Deze problematiek wordt overigens ook behandeld in het rapport van de Werkgroep Gegevensverstrekking – lokaal bestuur (Commissie Holtslag).”

Antwoord minister van Binnenlandse Zaken n.a.v. rapport Commissie van Toezicht

Binnen de bestaande gezags- en beheersverhoudingen en hiërarchische relaties is sprake van ‘wettelijke ongelijkwaardigheid’. Burgemeesters en functioneel leidinggevenden binnen de politie – met uitzondering van WIV-artikel-60-functies (de korpschefs) – mogen geen informatie krijgen die is ingewonnen op basis van de WIV. Het mag dan zo zijn dat sprake is van ‘wettelijke ongelijkwaardigheid’, maar dit rationele, juridische begrip neemt niet de menselijke nieuwsgierigheid weg. Hierbij is zeker de manier (houding en gedrag) waarop dit alles wordt gecommuniceerd van belang omdat de gevoeligheden in deze ‘harde’ wereld soms groot zijn.

Houding en gedrag

Houding en gedrag spelen een rol in de onderlinge verhoudingen tussen AIVD- en RID-functionarissen. Dit heeft niet direct, maar wel indirect met de OO-taak te maken omdat RID-functionarissen afwisselend onder gezag van de AIVD en van de burgemeester werken. Er is, zoals gezegd, van tijd tot tijd sprake van overlap tussen WIV- en OO-taken. Deze overlap

leidt soms tot dilemma's en 'wrijvingen'. Vrijwel dagelijks is sprake van samenwerking tussen de AIVD- en RID-functionarissen. De RID-runners werken iedere dag samen met de AIVD in operationele zaken (samen spreken met bronnen, informatieverzoeken). Daarnaast bestaan verschillende vormen van overleg tussen hoofden van de RID met de AIVD en is sprake van samenwerking in onderwijs- en veranderingstrajecten.

Algemeen wordt gesteld, zowel binnen de AIVD als de RID, dat de onderlinge relaties de afgelopen jaren zijn verbeterd. Maar niet iedereen is deze mening toegedaan en ook bestaan stereotypen over en weer die al dan niet een reële basis hebben. Maar, zoals we weten uit de sociologie: *"If things are perceived as real, they are real in their consequences."* Gevoelige snaren binnen de RID hebben ook soms te maken met houding- en gedragsaspecten van AIVD'ers. "Er wordt gesproken over het feit dat wij (RID) een volwaardig lid zijn van de AIVD-familie, maar feitelijk is dat anders en zijn wij een soort veredelde postbus." Een casus wordt genoemd waarin een RID-functionaris voor "een tribunaal van 12 AIVD'ers" moest verschijnen en werd gecorrigeerd. Dergelijke casuïstiek raakt snel verspreid in de relatief kleine wereld waarover we spreken en kan van invloed zijn op onderlinge verhoudingen. "De vertrouwensrelatie krijgt dan deuken." Houding en gedrag bepalen onder de oppervlakte van formele werkelijkheden, zoals de WIV, voor een deel de feitelijke gang van zaken. Houding en gedrag werken door in uitspraken als "opdrachten van de AIVD worden over de schutting gegooid" en "de communicatie is niet altijd gemakkelijk". Of "de toon van het gesprek (is) directief en gaat over punten maken of zelfs in de houding zetten". Rationeel kan hier tegenover worden gesteld dat op basis van de WIV een gezagsrelatie bestaat en dat RID-functionarissen, indien zij werken onder het gezag van de AIVD, opdrachten dienen uit te voeren. Rationeel is sprake van een hiërarchische relatie, maar feitelijk is sprake van een 'dubbele loyaliteit' omdat RID-functionarissen in dienst zijn van het regiokorps. Het tweepettenfenomeen speelt ook hier. Andersom, kan de vraag worden gesteld of het in voorkomende gevallen nodig is om als AIVD-medewerker altijd 'op je strepen' te gaan staan. Een AIVD'er: "Binnen de politie wordt wel gesproken over intelligence, maar hier in het huis lacht een aantal mensen hierom." De toon van het gesprek ligt gevoelig, dus waarom niet soms een andere toon? In interviews wordt in dit verband ook een relatie gelegd met de verschillen in opleiding (MBO versus HBO en universiteit) die doorwerken in de relatie tussen politie en AIVD. Vrijwel unaniem wordt gesteld dat er sprake is van verbetering. Hiervoor kan een aantal verklaringen worden aangedragen:

- de benoeming van voormalige politiemensen op leidinggevende en uitvoerende functies en het project Hermandad binnen de AIVD; hierdoor is de traditionele kritiek op houding en

gedrag van de AIVD ('hautain', 'uit de hoogte', 'neerbuigend') geleidelijk bijgesteld, hoewel die nog wel aanwezig is;

- de 'verjonging' op leidinggevend en uitvoerend niveau van de RID-en; de nieuwe generatie is niet belast met oude beelden en ervaringen en lijkt zakelijk te functioneren, zowel intern als richting de AIVD;
- de sterke personele groei heeft naast een verjonging ook een zijwaartse instroom veroorzaakt; hierdoor kwamen mensen van buiten de politie met soms een HBO- of academische opleiding waardoor de culturele verschillen, ook in termen van opleiding, minder groot worden.

5.5 Regels versus houding en gedrag

Shearing en Ericson (1991) beargumenteren dat 'cultuur' niet simpelweg wordt overgebracht door opleiding, socialisatie of door regels. Deze politieonderzoekers wijzen ook op het belang van 'storytelling' voor de vorming van politiemensen. Verhalen zijn essentieel in het overbrengen van toegepaste kennis aan nieuwe functionarissen. Het zijn veelal concrete verhalen over concrete gebeurtenissen die als voorbeeld kunnen dienen voor vergelijkbare situaties.

Interessant hier is de relativering van regels en de relativering van regels in de feitelijke doorwerking in de praktijk. Nieuwe regels worden niet als vanzelfsprekend integraal onderdeel van feitelijke werkzaamheden. Borging is geen gegeven, maar behoeft ambachtelijke aandacht. Dit inzicht vinden we ook bij Reiner (2002) die schrijft over '*fictional and factual policing*'. Onder de oppervlakte van veel juridische en beleidsmatige verandertaal is de politiepraktijk weerbarstiger dan veelal wordt aangenomen. Dit geldt ongetwijfeld voor ons onderzoeksobject. Alleen al de in hoofdstuk 2 behandelde voorgeschiedenis van de relatie tussen de toenmalige BVD (nu AIVD) en de politie, die vanaf 1992 tot aan de dag van vandaag constanten kent, is hiervan een indicatie.

Culturele processen hebben hun eigen langzame dynamiek. Chan (2003) maakt een onderscheid tussen 'regels' (*field*) en 'habitus' (houding en gedrag). Het is relatief eenvoudig de regels in een bepaald domein te veranderen, maar veel minder gemakkelijk is de daadwerkelijke gedragsverandering van betrokkenen. De habitus ('*feel for the game*') kent diepgewortelde culturele normen en waarden die relatief constant zijn. Foster (2001) en Chan

(1996, 1997) wijzen op de culturele dimensie van veranderingsprocessen binnen de politie. Chan (1996) stelt dat ondanks de scepsis in de literatuur over het aanbrengen van structurele veranderingen in de politiecultuur (Wilson, 1968, Dixon, 1997) dit wel degelijk mogelijk is. Politieculturen zijn niet immuun voor veranderingen. Er is echter wel (externe) druk voor nodig en twee andere belangrijke voorwaarden: een klimaat voor verandering en een breed draagvlak voor de noodzaak tot veranderingen.

5.6 Conclusies

Het inlichtingennetwerk waarbinnen de RID functioneert, heeft een aantal specifieke bestuurskundige en culturele kenmerken. Vanuit de bestuurskunde is gewezen op ‘botsende logica’s’: de RID bevindt zich in een krachtenveld waarin belangen van nationale veiligheid, openbare orde en strafrechtelijke opsporing soms ‘botsen’. Keer op keer dienen in concrete zaken beslissingen te worden genomen over wel of niet welke bronnen te benaderen en vervolgens of de verkregen informatie relevant is voor de WIV-taken, de openbare ordebelangen of de opsporing.

Niet alleen is sprake van ‘botsende logica’s’, ook speelt een aantal culturele kenmerken van het inlichtingenwerk een rol. Uit de aard van het werk (afscherming, heimelijke inwinning, bronbescherming etc.) is sprake van een gesloten cultuur. Dit is op zich professioneel, maar schiet in voorkomende gevallen door: dan is sprake van overdreven gekoketteer met geheimzinnigheid. Dit in combinatie met het bestuurskundige leerstuk van de ‘*streetlevel bureaucracy*’ betekent dat sturing van zowel het hoofd RID, als binnen de RID door het hoofd RID geen gemakkelijke opgave lijkt. Hierbij opgeteld het gegeven dat regels voor de OO-taak niet duidelijk zijn, roept de vraag op naar de wijze waarop het gezag, de burgemeester, en het politieleiderschap inhoud geven aan hun sturende en controlerende taken. Dit is het onderwerp van het volgende hoofdstuk.

6. Sturing en controle OO-taak

6.1 Inleiding

In hoofdstuk 4 is geconstateerd dat de *Handleiding* (2000) waarin bevoegdheden voor de OO-taak zijn ‘geregeld’ door respondenten als onvoldoende wordt ervaren. Vervolgens is in hoofdstuk 5 geconstateerd dat de RID functioneert in een specifiek inlichtingennetwerk dat een aantal culturele eigenaardigheden kent. De ‘spelers’ zijn op zoek naar regels, zo is vastgesteld. Gegeven het feit dat bestaande regels als onvoldoende, dan wel als tegenstrijdig of meervoudig interpreteerbaar, worden ervaren is de vraag naar sturing en controle op de OO-taak wezenlijk. Temeer omdat in hoofdstuk 5 is aangetoond dat het bestuurskundige leerstuk van beleidsvrijheid ook van toepassing is op het functioneren van de RID. In een situatie van relatieve beleidsvrijheid in combinatie met onduidelijke regelgeving is de vraag naar de inhoud en kwaliteit van sturing en verantwoording belangrijk. Hoe vindt deze sturing en controle formeel en materiaal plaats? Deze vragen worden in dit hoofdstuk geadresseerd.

In paragraaf 2 staan verschillen tussen formele sturing en controle van de OO-taak centraal. Formeel is sprake van een kader waarin de burgemeester gezag uitoefent en de korpschef op grond van zijn artikel-60-status betrokken is bij de sturing en controle. Maar is dit feitelijk ook zo? Of bepaalt het hoofd RID in belangrijke mate wat wel en niet gebeurt?

In paragraaf 3 wordt dan ook ingegaan op de interne sturing van en controle op de RID. Bij de bespreking hiervan wordt teruggerepen op conclusies ten aanzien van de vage en soms tegenstrijdige regelgeving over OO-bevoegdheden (hoofdstuk 4) en het in hoofdstuk 5 behandelde bestuurskundige leerstuk over beleidsvrijheid. Hier wordt vervolgens de interne professionele feedback binnen de RID besproken. De formele bevoegdheden van het hoofd van de RID zijn hier belangrijk, maar ook de informele wijze van leidinggeven en de mate van interne supervisie en tegenspraak.

In paragraaf 4 wordt aandacht besteed aan (in)directe invloeden op het functioneren van de RID. De OO-taak, formeel onder het gezag van de burgemeester, wordt wat betreft opleiding, standaardisering van werkprocessen, functie-eisen en competenties ook beïnvloed door het beleid van de AIVD. In een ‘twee-pettensysteem’ ondergaat de ene pet invloed van de andere pet. Het project Bruggenhoofd wordt hier dan ook kort behandeld.

6.2 Formele en materiële sturing en controle

De verantwoordelijkheid voor de handhaving van de openbare orde ligt op basis van de Gemeentewet en de Politiewet 1993 bij de burgemeester. Hieruit vloeit voort dat de verantwoordelijkheid, om ter handhaving van de openbare orde over te gaan tot inzet van een bepaalde informatie-inwinningsmethode, ook bij de burgemeester ligt. Conform de gebruikelijke – in artikel 180 van de Gemeentewet neergelegde – verantwoordingsplicht legt de burgemeester hierover (achteraf) verantwoording af aan de gemeenteraad. Uitgangspunt is dat de politieambtenaar op grond van artikel 2 van de Politiewet 1993 zelf bevoegd is handelingen te verrichten ter uitvoering van zijn taak, waaronder begrepen kan worden de inzet van een bepaalde informatie-inwinningsmethode. Gelet evenwel op de reikwijdte van de hier besproken middelen, verdient het de voorkeur dat, op basis van door de burgemeester omschreven aandachtsgebieden, de concrete beslissing tot de inzet van een bepaalde methode wordt genomen op een leidinggevend niveau binnen het korps.

Op grond van ons onderzoek concluderen wij dat in de praktijk een verschil bestaat tussen de formele en materiële sturing en controle. De burgemeester is formeel verantwoordelijk, maar materieel ligt de situatie anders. De burgemeester is feitelijk niet betrokken bij de sturing van de RID. De burgemeester omschrijft niet structureel ‘aandachtsgebieden’ voor de RID. Bovendien legt de burgemeester vrijwel nooit (achteraf) verantwoording af aan de gemeenteraad.

De burgemeester dient in algemene zin van de inzet van bepaalde methoden ten aanzien van de aandachtsgebieden op de hoogte te worden gebracht. De informatieverstrekking aan de burgemeester vindt op de reguliere wijze plaats dan wel op de manier zoals tussen burgemeester en korpsleiding afgesproken. Daarnaast is het wenselijk dat het korps regelmatig overleg heeft met de burgemeester. De beslissing hoeft niet in alle gevallen schriftelijk te worden genomen volgens een vooraf vastgestelde routing.

De burgemeester wordt niet in algemene zin op de hoogte gebracht van bepaalde methoden noch is er sprake van structurele afspraken tussen burgemeesters en regiokorpsen hierover. Wel is er overleg tussen de korpschef en de burgemeester, maar RID-zaken worden hier niet consequent besproken. Wel gebeurt dit in incidentele gevallen.

Indien – buiten de vastgestelde aandachtsgebieden of een lopende actie binnen een aandachtsgebied – de burgemeester een bijzonder verzoek aan de korpsleiding richt om (nadere of specifieke) informatie in te winnen, kan de korpsbeheerder, gezien zijn beheersverantwoordelijkheid en in het bijzonder de beschikbaarheid van personeel, besluiten

hieraan geen medewerking te verlenen. Er mag van worden uitgegaan dat in zo'n geval overleg plaatsvindt tussen de burgemeester en de korpsbeheerder.

In de praktijk, zo blijkt uit ons onderzoek, richt de burgemeester vrijwel nooit een bijzonder verzoek aan de korpschef om nadere of specifieke informatie in te winnen

Formeel wordt het gezag over de OO-taak uitgeoefend door de burgemeester en in de hiërarchie van de politieorganisatie door de korpschef. Materieel bepaalt het hoofd van de RID dit. De burgemeesters hebben niet of nauwelijks een rol in het aangeven van prioriteiten of onderwerpen, laat staan in het aangeven van operationele processen. Deze conclusie strookt met de conclusie van de Commissie Holtslag die in het rapport *Vaste verbindingen II* concludeert dat de burgemeester slechts in beperkte mate in staat is feitelijke controle over de RID uit te oefenen, dan wel in concrete gevallen in staat is om te beoordelen of in een zich voordoende zaak bepaalde bevoegdheden zouden kunnen of moeten worden gebruikt.

De formele gezagspositie van de burgemeester is gebaseerd op de Gemeentewet. Hierin staan geen specifieke bevoegdheden genoemd die van belang zijn voor het functioneren van de RID. De formele positie van de burgemeester wordt in de praktijk op drie verschillende manieren ingevuld.

De afwezige burgemeester

In de eerste plaats is sprake van de 'afwezige' burgemeester in de sturing van de RID. Hiervoor lijken verschillende verklaringen te zijn: van "niet of nauwelijks een noodzaak zien", "weinig interesse hebben", "ontbreken feitelijke kennis van wat een RID vermag" tot aan "een min of meer bewust niet precies willen weten wat de RID doet of weet". Een respondent spreekt over de rol van burgemeesters in termen van "ijzig stil". Dit laatste zou te maken kunnen hebben met een mogelijke politieke aanspreekbaarheid van de burgemeester voor de RID. In de Angelsaksische inlichtingenliteratuur wordt in dit verband het begrip '*plausible denial*' gebruikt: het niet hebben van kennis waarover later misschien een publieke discussie ontstaat, vrijwaart betrokkenen van (politieke) aanspreekbaarheid.

De ad hoc burgemeester

In de tweede plaats is sprake van een 'ad hoc' burgemeester. Dit wil zeggen dat in voorkomende gevallen van dreigende openbare ordeverstoringen de burgemeester in een concrete situatie te maken krijgt met de RID. Dit is natuurlijk logisch, zeker in grote steden en

de steden waarin voetbalwedstrijden risico's met zich meebrengen, is in concrete gevallen sprake van informeren van de burgemeester.

De sterke burgemeester

In de derde plaats bestaat de figuur van de 'sterke' burgemeester. Hieronder kunnen de burgemeesters worden geschaard van de grote steden (Amsterdam, Den Haag, Rotterdam) die zich naar aanleiding van incidenten stevig zijn gaan bemoeien met een deel van de werkzaamheden van de RID. De aanleiding hiervoor ligt in alle drie de steden in incidenten: de moord op Van Gogh in Amsterdam, de aanhouding in de Antheunisstraat in Den Haag en de zogenaamde 'floppy-affaire' in Rotterdam.

De drie cases hebben in het bijzonder betrekking op de rol van de AIVD – waarop de kritiek van de bestuurders zich richtte –, maar zij kunnen niet los worden gezien van het functioneren van de RID-en. Dit vanwege het 'twee-pettenkarakter' van de RID: enerzijds onder het gezag van de AIVD op basis van de WIV en anderzijds onder gezag van de burgemeester op basis van de Gemeentewet en de Politiewet. Dit betekent dat in theorie de RID kennis kan hebben die is vergaard op basis van de WIV die niet kan en mag worden gedeeld met andere politieonderdelen noch met de burgemeester. De uitzondering hierop is de korpschef die op basis van artikel 60 van de WIV wordt geïnformeerd, maar ook hij/zij mag deze kennis – op straffe van vervolging – niet delen.

De hiërarchische lijn korpschef en hoofd RID

De korpschef is op grond van artikel 60, eerste lid, van de WIV 2002 aangewezen als een functionaris die werkzaamheden verricht voor de AIVD. Hierdoor kan de korpschef kennis dragen van informatie die ook van belang kan zijn voor derden, zoals de burgemeester, maar die hij niet (zelf) mag verstrekken. Het is aan de AIVD om te bepalen of bepaalde informatie al dan niet aan derden moet worden verstrekt. Dat kan zijn omdat een goede taakuitvoering daartoe noodzaakt, maar – in een beperkt aantal situaties – ook daarbuiten (zie artikel 39 WIV 2002; zo kan aan de burgemeester informatie worden verstrekt in het kader van diens openbare ordetaak). De AIVD zal van geval tot geval de afweging moeten maken of het belang van de nationale veiligheid tot verstrekking noopt, dan wel – in geval er sprake is van een verstrekking op grond van artikel 39 WIV 2002 – de nationale veiligheid de verstrekking in ieder geval niet verhindert. De directe lijn tussen het hoofd van de RID en de korpschef is

noodzakelijk, omdat de korpschef op grond van artikel 60, eerste lid, van de WIV 2002 van rechtswege is aangewezen als artikel-60-functionaris en hij verantwoordelijk is voor de uitvoering van de aan de RID opgedragen AIVD-taken. De korpschef heeft een directe relatie met het lokaal bestuur. Indien het reguliere politiewerk (opsporing, handhaving en hulpverlening) het inlichtingenwerk ten behoeve van de AIVD doorkruist, zal in eerste instantie afstemming met direct betrokkenen en de tactische chef van de RID plaatsvinden: “Het kan noodzakelijk zijn dat vanwege de in het geding zijnde belangen van het inlichtingenwerk, het reguliere politiewerk moet wijken. Hierbij is de rol van de korpschef essentieel; de AIVD kan hierin niet zelfstandig een beslissing afdwingen.”

6.3 Interne sturing en controle: feitelijke gang van zaken

In hoofdstuk 5 is de RID in de context geplaatst van bestuurskundige denkbeelden over organisaties in complexe netwerken. Verschillende gezagsdragers oefenen invloed uit waarbij wensen, eisen en verlangens wisselen. Het hoofd RID staat formeel onder gezag, maar materieel beschikt hij/zij over een bepaalde mate van beleidsvrijheid. Dit leerstuk van de beleidsvrijheid is voor de RID ook relevant in het licht van de betrekkelijke afwezigheid van het gezag, althans voor zover het de OO-taak betreft. De burgemeester noch de korpschef zijn structureel betrokken. Dit geldt zowel voor sturing vooraf als controle achteraf.

“Mijn functioneren wordt bepaald door het beeld wat ik er zelf van schets... het gezag is tevreden als ik verhalen vertel en mensen in positie houdt... dat wil zeggen dat ik tijdig informeer... het betreft veel nice-to-know-dingen... niemand weet wat je weet... er is niet echt een zichtbaar gezag en dus veel operationele vrijheid”, aldus een hoofd van de RID.

Materieel is sprake van wat wij als een ‘model van interne controle’ willen benoemen. “Ik heb meer vrijheid dan ‘blauwe’ leidinggevendenden”, zegt een RID-hoofd. “Er is wel overleg, maar inhoudelijk niet veel sturing”, zegt een ander.

In veel interviews wordt gesteld dat het hoofd RID in feite zelf de keuzes maakt. Tegelijkertijd wordt vrijwel unaniem gesteld dat ‘meer duidelijkheid en transparantie’ zou moeten bestaan in de manier waarop nu de sturing en controle wordt ingevuld. Het hoofd van de RID stuurt en controleert op hoofdlijnen (en in voorkomende gevallen in detail). Hij/zij

wordt bijgestaan door een of twee plaatsvervangers die zorgdragen voor dagelijkse operationele sturing en controle. De interne sturing en controle vinden plaats door aandachtsplannen en/of inlichtingenbehoefteplannen voor de OO-Taak. Deze structurering is iets van de laatste jaren. De RID-wereld kent traditioneel een zekere mate van handelingsvrijheid aan de voet van de organisatie. Sturing en controle zijn in het bijzonder relevant voor de keuzes van nieuwe bronnen en de beoordeling van het nut, de noodzaak en de kwaliteit van de bronnen.

Nieuwe bronnen moeten worden goedgekeurd door het hoofd van de RID. De keuze voor een nieuwe bron gaat hand in hand met het opstellen van een benaderplan. Van gesprekken met bronnen worden gespreksverslagen gemaakt die worden besproken met de plaatsvervangend hoofden RID. Zij bepalen ook of bronnen een vergoeding krijgen en de hoogte ervan. Met bronnen worden in de regel door wisselende RID-koppels gesprekken gevoerd. Maar ook komt het voor dat een runner alleen spreekt met een bron of dat hetzelfde koppel altijd met dezelfde bron spreekt. Hiervoor kunnen allerlei redenen zijn. Een argument dat wordt gehanteerd om koppels van wisselende samenstelling te hebben, is dat hierdoor onderling meer informele controle bestaat (zie ook 6.4). Naast de plaatsvervangers spelen ook senior runners een rol in het begeleiden van (nieuwe) runners. Het ‘model van interne controle’ is deels formeel (want hiërarchisch) en deels getrupt op basis van delegatie naar plaatsvervangers, aangevuld met informele sturing en controle door ervaren runners.

Rapporten van heimelijke gesprekscontacten met bronnen worden, zoals gezegd, met plaatsvervangers en senior runners besproken. Administratief zijn de WIV-bronnen en de OO-bronnen gescheiden, zowel in computersystemen als fysiek (aparte kluizen).

(Plaatsvervangend) hoofd RID en professionele feedback

(In)formele interview intern

Hoofden van de RID spreken regelmatig met de korpschef. De frequentie is een keer per week of per veertien dagen. Over het algemeen wordt op hoofdlijnen over onderwerpen gesproken of, al naar gelang de actualiteit, ook specifiek over concrete onderwerpen.

Afhankelijk van het feit of een tactische chef (hoofd opsporing, hoofd inlichtingenorganisatie) een artikel-60-status heeft is ook sprake van overleg. In de reacties op het conceptrapport is op dit punt gewezen. De ‘veronderstelde autonomie’, dat inderdaad de rode draad is in mijn betoog, “is minder eenduidig dan gesuggereerd, ook de tactische chef heeft regelmatig fysiek, dan wel telefonisch, contact.”

Informele intervisie extern

De RID-hoofden van de grote steden hebben eenmaal in de maand overleg. Daarnaast leggen zij elkaar vragen en dilemma's voor. Het betreft hier een vorm van informele intervisie die over het algemeen niet gerelateerd lijkt te zijn aan concrete zaken, maar meer algemeen ten aanzien van strategische vragen richting gezag en/of management. Daarnaast is er sprake geweest van RID-overstijgend overleg met betrekking tot de verschillende taakvelden ('links', 'rechts' en voetbal). Dit is door de AIVD als niet wenselijk benoemd.

6.4 (In)directe invloeden

(In)direct gaat invloed uit op het functioneren van de RID door de projecten met de AIVD. In het project 'Keten en Kwaliteit' waarin de kwaliteit van RID-processen centraal staat, zijn projecten benoemd die zowel de WIV-taken betreffen als de OO-taken. Het project 'Keten en Kwaliteit' is in 2007 voortgezet in het project 'Bruggenhoofd'. Hierin is op voorspraak van de politie een knip aangebracht tussen de WIV-taken en de OO-taak van de RID.

Het project 'Bruggenhoofd' bestaat uit een aantal deelprojecten: missie/visie, personeel/opleiding, operationeel vakmanschap, ICT/technologie en administratie.

"Zonder hierin uitputtend te willen zijn zullen de activiteiten binnen het project – rond de onderwerpen operationele activiteiten, personeel, beveiliging, techniek en ICT alsmede processen – zich onder meer richten op:

- de landelijke afstemming van de inrichting van de RID-en op basis van de AIVD processen;
- de ontwikkeling van het vakmanschap zoals de ontwikkeling van het acquisitieproces (runnen), observatie en dergelijke;
- (tijdige) afstemming en advies op die punten waar de taakvelden van de AIVD en de RID-en elkaar raken op het gebied van aanstellingsprocedures, competentieprofielen, opleidingen, functiegebouw en rechtspositie;
- de ontwikkeling van de ICT en het beveiligingsregime;
- het invoeren, verbeteren en doorontwikkelen van procesmatig en geprotocolleerd werken."

Antwoorden van de minister van Binnenlandse Zaken n.a.v. vragen over rapport Commissie van Toezicht.

Omdat de RID een relatief kleine organisatie is en bovendien in veel regio's RID-functionarissen afwisselend WIV-taken en OO-taken vervullen, is het aannemelijk dat de deelprojecten invloed hebben op de gehele RID.

De invoering van een Inlichtingen Behoeftesplan (voor WIV-taken) heeft (on)bewust een zekere invloed op de bedrijfsvoering van de gehele RID (ook op de OO-taken). Hetzelfde

geldt voor structurering van andere administratieve en operationele processen. En dan ook voor de aandacht voor aanstellingsprocedures, competentieprofielen, opleidingen en rechtspositie.

“In het jaarlijks, met elke RID afzonderlijk, vast te stellen Inlichtingen Behoeftesplan (IBP) wordt aangegeven welke werkzaamheden van de RID worden verwacht. Over de uitvoering van het IBP worden vervolgens met de korpschefs concrete afspraken gemaakt. Daarnaast vinden per RID halfjaarlijkse evaluaties plaats, die besproken worden met de korpschef. De AIVD heeft binnen de afdeling Hermandad het aantal accountmanagers uitgebreid en de werkzaamheden van de RID-en ten behoeve van de AIVD worden door deze afdeling continu gemonitord. Speciaal hiervoor is een managementinstrument ontwikkeld, het zogenaamde ‘dashboard’. Voorts geldt dat alle verzoeken van de AIVD aan de RID-en schriftelijk dienen plaats te vinden.”

Antwoord minister van Binnenlandse Zaken n.a.v. vragen rapport Commissie van Toezicht.

Het hier genoemde ‘dashboard’ geeft RID-breed inzicht in welke opdrachten uitstaan voor welk AIVD-team, maar ook wat de deadlines hiervoor zijn. Dit zorgt voor een verzakelijking van de bedrijfsvoering van de RID. In dit proces past ook de schriftelijke vastlegging van verzoeken en opdrachten van de AIVD aan de RID. Tot voor kort was dit niet gebruikelijk. In het bijzonder het zogenaamde ‘floppy incident’ in Rotterdam, waarbij niet duidelijk was onder wiens gezag de informatie-inwinning had plaatsgevonden, heeft geleid tot administratieve vastlegging. Dit is in 2008 ingevoerd.

“Het dashboard zal actueel - real time - inzicht bieden in de werkzaamheden van de RID-en en de BD-Kmar die voor de AIVD worden uitgevoerd. Hiermee kunnen capaciteit, toepassing van bijzondere bevoegdheden, deadlines en werkdruk worden gemonitord. Het dashboard zal de basis zijn voor de halfjaarlijkse managementrapportage aan de korpschef en de verantwoordelijke AIVD-directeur. Het dashboard biedt ook inzicht in de informatiepositie van de RID. Per 1 april 2008 zijn alle regio’s overgegaan tot het in gebruik nemen van het dashboard en de eerste resultaten kunnen dus verwacht worden bij de managementsrapportage over het eerste half jaar van 2008.”

Antwoord minister van Binnenlandse Zaken n.a.v. vragen rapport Commissie van Toezicht.

6.5 Conclusies

De regels die de OO-taak zouden moeten reguleren worden als onvoldoende ervaren door respondenten. Unaniem spreken respondenten uit dat zij op zoek zijn naar eenduidige regels.

Dit gegeven is in dit hoofdstuk aangevuld met een analyse van de formele en feitelijke sturing en verantwoording van de OO-taak. Hiervan is geconstateerd dat feitelijk sprake is van een informeel sturingsmodel: het gezag (de burgemeester) geeft – met uitzondering van concrete incidenten – weinig inhoud aan de formele gezagsrelatie. De korpschef heeft regelmatig overleg met het hoofd van de RID, maar dan wordt veelal op hoofdlijnen gepraat. Opnieuw is natuurlijk in concrete situaties (openbare ordeverstoringen) meer – en intensiever – contact met de korpschef en andere relevante korpsfunctionarissen, maar respondenten zijn overwegend van mening dat de sturing van de RID feitelijk intern plaatsvindt. Net als is geconstateerd over de wens om regels, zijn respondenten ook van mening dat een meer inhoudelijke sturing door het gezag en politieleiderschap wenselijk is. Naast de ‘regels’ zijn deze spelers ook op zoek naar ‘scheidsrechters’. Deze conclusies stroken met de bevindingen van de Commissie Bestuurlijke Evaluatie AIVD (2004) en de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten.¹⁰

¹⁰ De Commissie Bestuurlijke Evaluatie AIVD (2004) noemt een aantal knelpunten ten aanzien van het functioneren van RID-en: er zijn verschillen in administratieve ondersteuning (archivering en documentatie), de dubbelrol van de RID (deels aangestuurd door de AIVD, deels door de korpsbeheerder/korpschef) levert verwarring op en leidt tot overbelasting van de beperkte capaciteit en het feit dat RID-en binnen regionale korpsen veelal kwantitatief en kwalitatief stiefkinderen zijn. In het bijzonder is de ‘dubbelrol’ van de RID interessant in de context sturing en verantwoording. Zie voor de Commissie van het Toezicht haar rapport 16.

7. Vraagpunten

7.1 Inleiding

De inzichten die tot nu toe zijn opgedaan, leiden tot een aantal vragen ten aanzien van de RID. Een belangrijk deel van onze vraagstelling is in de vorige hoofdstukken beantwoord: de beschrijving van de taakstelling en organisatie is behandeld, er is een antwoord gegeven op de vraag wat wel en niet is geregeld en er is een analyse gemaakt van de uitvoeringspraktijk. Alvorens in te gaan op het laatste deel van de vraagstelling – ‘wat zijn oplossingen en oplossingsrichtingen?’ – willen we een aantal onderliggende vraagstukken nog eens op een rijtje zetten. Om welke vraagstukken draait het nu in de kern?

1. Het vraagstuk van de context van het functioneren van de RID ten aanzien van de OO-taak. Hier herinneren wij aan de ‘visie’ die is aangekondigd in 2000 bij de publicatie van de *Handleiding*. Op grond van een dergelijke ‘visie’ kan grondiger over de taakstelling en bijbehorende bevoegdheden worden gesproken. In paragraaf 2 wordt ingegaan op de gevoelde noodzaak om een definitie van en/of visie te ontwikkelen op de openbare orde en als afgeleide daarvan een visie op de inwinning van openbare orde-informatie.

2. Het vraagstuk van het ‘twee-pettenkarakter’ van de RID dat centraal staat in paragraaf 3. Vervolgens wordt in paragraaf 4 de discussie over bevoegdheden in het kader van de inwinning van openbare orde-informatie als vraagpunt kort uitgewerkt. Standaardisering en opleiding zijn vraagpunten die in paragraaf 5 centraal staan. In paragraaf 6 wordt ingegaan op de noodzaak van culturele sturing. Paragraaf 7 problematiseert de wankelende juridische basis van zowel bevoegdheden van de OO-taak alsook het verschil tussen formele en informele sturing van de RID. Er is een zoektocht gaande naar nieuwe regels en scheidsrechters. Indien deze niet worden gevonden, wordt de kans dat afbreukrisico’s zich gaan voordoen niet denkbeeldig. In paragraaf 8 worden de verschillende afbreukrisico’s beschreven.

7.2 Het begrip ‘openbare orde’: definitie en visie gevraagd

De inwinning van openbare orde-informatie is in hoofdstuk 2 als wezenlijk voor de kerntaak van de politie gekwalificeerd. Tegelijkertijd is gesteld dat het begrip ‘openbare orde-informatie’ diffuus is: het varieert van harde informatie in processen-verbaal en rapportages

tot zachte informatie in briefings en in de hoofden van politiemensen. Bovendien is daar de OO-taak van de RID.

In de literatuur, de beleidsdocumenten en de interviews worden pleidooien gehouden om het begrip ‘openbare orde’ te definiëren en daarop volgend een visie te ontwikkelen op de functie van de RID. Als onderdeel daarvan zou het bestaande vage juridische kader voor het functioneren van de RID (sturing, controle en bevoegdheden) dienen te worden vervangen door een nieuw juridisch kader. De minister van Binnenlandse Zaken heeft ook behoefte aan een dergelijke visie.

Vraag 14

Wanneer zal de aangekondigde visieontwikkeling op de openbare ordeportefeuille van de burgemeester zijn afgerond?

Antwoord 14

In het op 4 juni 2007 tussen Rijk en VNG gesloten Bestuursakkoord is onder meer bepaald dat het Rijk samen met de VNG een visie ontwikkelt op de openbare ordeportefeuille van de burgemeester respectievelijk de portefeuille integrale veiligheid. In de visie komt, aldus het Bestuursakkoord, in dat kader ook de afbakening tussen het bestuursrecht en het strafrecht aan de orde. De visie op de openbare orde zal rond de zomer van dit jaar (2007) worden afgerond.

Ook wordt in de Kamer gevraagd of de minister wil komen “tot een bredere discussie over de handhaving van de openbare ordetaak (gezien de toenemende overlapping) en over het gebruik (bij strafrechtelijke handhaving) van de informatie?” En, of de minister een belang ziet in “een herijking van de verschillende bevoegdheden?”

De minister antwoordt dat reeds initiatieven zijn ondernomen om in meer brede zin naar de openbare ordeproblematiek te kijken. Hierbij wordt verwezen naar een definitie en reikwijdte van het begrip ‘openbare orde’ “die thans door Rijk en VNG gezamenlijk nader (worden) gezien”.

In het antwoord trekt de minister de vraag ook breder door te wijzen op “de vraag naar het profiel van de burgemeester in brede zin en meer specifiek zijn rol als het om veiligheid gaat. In de visie op de OOV-portefeuille van de burgemeester hoort ook de vraag thuis welke bevoegdheden de burgemeester nodig heeft om zijn verantwoordelijkheid op een goede manier te kunnen dragen.” En, ook wordt gewezen op “de ontwikkeling van de openbare ordetaak van de politie (die) zal worden ontwikkeld onder de regie van de Strategische

Beleidsgroep Intelligence van de Raad van Hoofdcommissarissen met participatie vanuit de AIVD”.

De minister acht het in het licht van de verschillende initiatieven “om in meer brede zin naar de openbare ordeproblematiek te kijken (definitie, wetgeving enz.) wenselijk om eerst daarvan de resultaten af te wachten alvorens tot een nadere standpuntbepaling op de door de Commissie van Toezicht gesignaleerde problematiek en de daaraan verbonden aanbevelingen te komen”.

7.3 Twee petten

De huidige situatie van de tweeledige taakstelling van de RID wordt van oudsher in wet- en regelgeving, Parlementaire Handelingen, beleidsmatige documenten en bijvoorbeeld het laatste rapport van de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten niet als ideaal, maar wel als functioneel gezien. Er wordt wel gesproken over de ‘twilight zone’: een schemergebied tussen WIV-taken en OO-taken. De communicatie tussen beide taakvelden is belangrijk, maar per definitie moeizaam.

De huidige systematiek mag dan onvolkomenheden en inherente ‘spanningen’ in zich dragen, maar “we moeten (leren) leven met deze onvolkomenheden”. Dit pragmatisme bestaat binnen de RID-en, de AIVD en de Commissie van Toezicht. Van de zijde van de RID wordt gesteld dat de “kracht van het systeem juist in de integraliteit zit”. Hieronder wordt verstaan dat doordat de RID afwisselend onder gezag van de AIVD en de burgemeester werkt, dit ondanks alles vruchten afwerpt. De RID heeft een netwerk van lokale en regionale gesprekscontacten waarmee heimelijke gesprekken worden gevoerd. Bovendien heeft de RID structureel toegang tot de politieorganisatie in haar geheel. Dit heeft betrekking op geautomatiseerde systemen, maar ook op persoonlijke netwerken van RID’ers in de eigen korpsen.

7.4 Bevoegdheden

Er bestaan twee stromingen binnen de politie in het denken over bevoegdheden. De eerste stroming vindt het niet nodig dat voor de OO-taak nieuwe of extra bevoegdheden komen. De kern van de OO-taak van de RID is heimelijke inwinning. Binnen de tweede stroming wordt wel gepleit voor nieuwe en extra bevoegdheden. Het aantal respondenten dat op deze lijn zit,

is aanmerkelijk lager dan de eerste lijn. Wel pleiten allen voor duidelijkheid. “Er moet duidelijkheid komen over bevoegdheden als ‘manipulatie van bronnen’, het wel of niet gebruiken mogen maken van NAW-gegevens en wat ... nu eigenlijk precies observatie (is) en wat wel of niet stelselmatig (is). Deze discussie dient opengebrouwen te worden.” Een andere respondent: “Ik zou meer bevoegdheden willen hebben (...), dan praat ik over stelselmatige observatie, tappen en het gebruik van telecominformatie (verkeersgegevens).”

7.5 Standaardisering en opleiding

Standaardisering

In het licht van de geconstateerde organisatorische verschillen binnen de RID-en is verdere standaardisering een thema dat actueel is en blijft. Met daarbij de opmerking dat in het project Bruggenhoofd veel van deze thema's in meer of mindere mate onderdeel zijn van lopende deelprojecten.

Opleiding: te weinig RID-specifiek

Het huidige opleidingsaanbod bestaat uit de *Instroomcursus* van één maand die wordt gegeven door de AIVD en een opleiding *Module acquisitie RID*. Verder wordt op de Politieacademie de *Module Openbare Orde RID* van 3 x 2 dagen gegeven. Deze wordt niet onverdeeld positief gewaardeerd: “Geen diepgang, niet praktijkgericht.”

Daarnaast wordt door een aantal RID-en gebruikgemaakt van de mogelijkheid om aan de Politieacademie de *Module Non-Politieel Gedrag* te volgen. De achtergrond hiervan is dat politiemensen onbewust politiemans/-vrouw blijven spelen. Voor een aantal functies – waaronder de RID – is het van belang dat politiemensen zich hiervan bewust zijn en er afstand van kunnen nemen.

De aanwezigheid, het aantal en het niveau van RID-analisten verschilt. In interviews wordt gesproken over de gevoelde behoefte aan contextinformatie over thema's die tot het takenpakket behoren. Het huidige onderwijsaanbod heeft een operationeel karakter en is weinig tot niet gericht op sociologische, politicologische en/of religieuze inzichten. Voor een deel gebeurt dit wel op individuele basis en ook wordt dit kennisniveau deels binnengebracht door wetenschappelijk gevormde analisten. In het bijzonder in de grote steden.

7.6 Culturele sturing

De minister van Binnenlandse Zaken gaat in de beantwoording van vragen over rapport 16 van de CTIVD op verschillende plaatsen in op de culturele dimensies. De minister stelt dat “er tussen de AIVD en de RID-en sprake is van verschillen in organisatiecultuur (...). In de praktijk van de uitvoering van de werkzaamheden voor de AIVD blijken deze verschillen echter niet onoverbrugbaar; integendeel. In de afgelopen jaren is het vertrouwen in elkaar – naar de mening van alle partijen – aanzienlijk verbeterd. Niettemin kan dit vertrouwen nog verder groeien en vergt dit een wederzijdse inspanning.”

In hoofdstuk 5 is aandacht besteed aan culturele kenmerken van zowel de politie als de AIVD. Deze werken (on)bewust in de hand dat sprake is van een aantal ‘gevoelige snaren’. Regels op zich veranderen de praktijk niet. Een deel van de problematiek gaat terug naar houding en gedrag van functionarissen, zowel van de AIVD als van de politie. Ook is in dit onderzoek op verschillende plaatsen geconstateerd dat sprake is van een verbetering, onder andere door een verjonging van het personeel dat niet of veel minder belast is door ervaringen (of verhalen daarover) uit het verleden. Niettemin delen wij de mening van de minister dat het vertrouwen nog verder kan groeien. De verantwoordelijkheid daarvoor ligt bij alle betrokken partijen.

De minister stelt dat “de AIVD hierin het voortouw neemt en daarbij wordt ondersteund vanuit de Raad van Hoofdcommissarissen”. Een aantal positieve ontwikkelingen vindt in deze al plaats: de uitwisseling van personeel in de vorm van stages en detacheringen die zijn geïntensiveerd en de jaarlijkse RID/AIVD-conferenties die naast een inhoudelijk ook een relationele kant kennen. Ook is “binnen het restrictieve toegangsbeleid van de AIVD een uitzonderingspositie geformaliseerd voor de artikel-60-ambtenaren, zodat zij onder bepaalde voorwaarden ongehinderd toegang tot het gebouw van de AIVD hebben. Er wordt dan ook vanuit de AIVD alles aan gedaan om de medewerkers van de RID-en en de BD-Kmar als directe collega’s te beschouwen en als zodanig ook te bejegenen.”

7.7 Op zoek naar scheidsrechters

Er bestaat consensus over het feit dat de bestaande juridische kaders voor het handelen alsook de bestaande vormen van sturing en controle onvoldoende en/of onvoldoende duidelijk zijn. De RID-respondenten en de AIVD-respondenten problematiseren de bestaande situatie ten aanzien van de OO-taak. Alle spelers zijn op zoek naar regels en scheidsrechters. Binnen de RID “wordt geworsteld” met de huidige omstandigheden waaronder moet worden gewerkt. Er wordt intern, tussen RID-en en met de AIVD, “actief gezocht naar een vorm van intervisie en professionele feedback” omdat het “hele systeem” op zoek is naar meer duidelijke regels, of nieuwe regels. Vragen die hieruit voortvloeien zijn:

- wie controleert OO-informantenbestanden?
- wie controleert betalingen?
- wie controleert de inzet van bevoegdheden?
- wie controleert de keuze en sturing (manipulatie) van bronnen?
- wie controleert het hoofd RID?
- wie controleert ‘het informele model van controle’ (zie 6.3)?

7.8 Zonder regels en scheidsrechters: afbreukrisico's

De OO-taak van de RID verschilt van andere informatiekolommen binnen de politie wat betreft duidelijkheid, transparantie en een balans tussen (vage) bevoegdheden en de systematiek van (in)formele controle.

Het Wetboek van Strafvordering reguleert de opsporing: de CIE-regeling voor het criminele inlichtingenproces en de WIV voor het politieke inlichtingenproces (inclusief de werkzaamheden van de RID onder de vlag van de WIV). De OO-taak wordt door respondenten wel het “laatste onontgonnen gebied” van de rechtshandhaving genoemd. In dit verband wordt ook wel een vergelijking gemaakt met een intern disciplinair onderzoek. Ook hiervoor bestaan regels, procedures en inspraakprocedures. Politiemensen weten door al deze verschillende regelgevende kaders wat zij wel en niet kunnen en mogen doen. Door regels worden normen gesteld en handelen functionarissen (on)bewust naar deze normen.

Afbreukrisico's

De aard van het inlichtingenwerk, zoals het heimelijke karakter, de soms grote belangen die in het geding zijn, de (on)betrouwbaarheid van bronnen en informatie en de onzekerheid van de daarop gebaseerde dreigingsanalyses, betekent dat afbreukrisico's voorkomen in verschillende maten en soorten. Er zijn afbreukrisico's voor de bron en voor de runner waardoor ook operationele afbreukrisico's ontstaan. De verschillende afbreukrisico's leiden in theorie – en soms in de praktijk – tot politieke risico's.

Afbreukrisico's bronnen

In de eerste plaats wordt door respondenten gesproken over afbreukrisico's voor bronnen. Bronnen kunnen “doorschieten” in hun betrokkenheid door bijvoorbeeld eigen telefoongesprekken te gaan opnemen met relevante derden of mensen in hun omgeving te manipuleren. Ook kunnen bronnen heimelijke videobeelden maken, pseudo-koopacties opzetten of betalen voor informatie. De grens tussen een legaal gesprekscontact of een legale bron en mogelijk illegaal gedrag van deze bron (leerstuk van de agent provocateur of de burgerinfiltrant) is lang niet altijd duidelijk. Bovendien kan de bron ‘stuk gaan’: door zijn/haar gedrag kan bekend worden dat voor de politie wordt gewerkt. De ‘rolvastheid’ of vakmanschap van de runner is wezenlijk in dit proces. Maar ook hier bestaan afbreukrisico's.

Afbreukrisico's runners

In de tweede plaats bestaan er afbreukrisico's voor de runners. Afgezien van de bovengenoemde risico's die consequenties kunnen hebben voor de runner en de RID in zijn geheel bestaan nog andere risico's. Bijvoorbeeld de identiteit van de runner. Het is om deze reden dat in interviews wordt gesproken over het gebruik van een alias: een politiepas met een fictieve naam zodat de identiteit van de runner niet kan worden achterhaald.

Ook kan de integriteit van de runner in het geding komen. Dat kan bijvoorbeeld bij het wel of niet nakomen van afspraken met je bron of bij het betalen van restaurant- en hotelrekeningen of van reisnota's voor je bron en jezelf. Er bestaan geen regels voor representatie of voor betalingen aan bronnen. Bronnen werken veelal op basis van vrijwilligheid, maar niet altijd. Er bestaan verschillen tussen regio's hoe hier mee om wordt gegaan.

Dilemma's bestaan ook voor de runner – en de (in)formele controle op het werk – indien een bron kennis geeft over strafbare feiten. Niet eens zozeer van de bron zelf – alhoewel dat ook zou kunnen –, maar van mensen om de bron heen die ook van belang zijn om informatie te verkrijgen over thema's, groepen of op handen zijnde demonstraties of acties. Wordt hier wel of niet melding van gemaakt aan Justitie?

Die dilemma's ontstaan ook bij het overdragen van een OO-bron aan de AIVD. Op basis van de WIV is de RID-functionaris verplicht om kennis over te dragen aan de AIVD indien de nationale veiligheid – zoals omschreven in de WIV – in het geding is. In theorie speelt hier echter het dilemma dat indien sprake is van formele overdracht van de OO-bron, de RID de zeggenschap over de bron ook overdraagt. Het runnen wordt dan overgenomen door de AIVD en de RID mag de bron niet meer zelfstandig benaderen. De RID wordt in dit geval afhankelijk van de AIVD voor het verkrijgen van informatie over mogelijke verstoringen van de openbare orde. In interviews wordt gewezen op het feit dat de prioriteiten van de AIVD wellicht niet altijd liggen bij openbare ordeverstoringen. Kortom, binnen de RID kan soms sprake zijn van een 'zekere terughoudendheid' in het overdragen van een individuele OO-bron. In andere gesprekken wordt gesteld dat dit dilemma zich feitelijk niet of nauwelijks voordoet. Het is moeilijk om hierover harde uitspraken te doen. Het punt illustreert wel opnieuw welke feitelijke keuzes het bestaande systeem van het dubbele gezag en verschillende doelstellingen binnen de RID met zich meebrengt.

Het leerstuk van de individuele beleidsvrijheid van uitvoerende ambtenaren speelt ook binnen de RID. De runner kan in theorie 'informatie opplussen'. Op alle sporten van de hiërarchische ladder is sprake van beleidsvrijheid: de burgemeester kiest er voor om zich wel of niet te bemoeien met de RID of om wel of niet iets te doen met OO-informatie. Deze afwegingsvrijheid geldt ook voor de korpschef. Het hoofd van de RID heeft een zekere beleidsvrijheid om het gezag en zijn korpschef te informeren. En runners hebben in gesprekken met bronnen alle kenmerken van '*streetlevel bureaucracy*': beleidsvrijheid aan de voet van de organisatie. 'Opplussen' van informatie verwijst naar de theoretische mogelijkheid dat een runner zijn/haar bron belangrijker maakt dan deze is. Hiermee zou een runner zijn eigen positie binnen de RID versterken, maar ook controle houden over een deel van zijn/haar werkzaamheden. Een kenmerk van de '*streetlevel bureaucracy*' is ook dat uitvoerende ambtenaren zoveel mogelijk autonomie willen houden. Een variant hierop is het begrip '*agent loving*' dat in een interview wordt gebruikt. Hierbij bestaat een blindelings vertrouwen bij de runner in de bron en diens informatie zodat de bron in staat is om de runner te manipuleren. Het is een variant op de Van Traa-problematiek waarin sprake is van het deels

op sleeptouw nemen van de opsporing door bronnen die hun CID-runners aan een touwtje hadden in plaats van andersom. Ook hier speelt het belang van professionele tegenspraak door senior runners, plaatsvervangend hoofden en analisten die werken met de gespreksverslagen. De sturing en controle dient ook hier gestalte te krijgen middels kritisch doorvragen en alertheid voor ‘sprookjes’.

Een laatste afbreukrisico dat in theorie bestaat – en één keer wordt genoemd in interviews – is het bestaan van een ‘ladekastje’ of een ‘grijs kastje’. Dit is een inktzwarte variant op de beleidsvrijheid (op alle niveau’s) in een RID-context en heeft betrekking op informatieverzameling voor individueel en/of (bureau)politiek gewin. In de internationale literatuur wordt in dit verband stevast verwezen naar het functioneren van FBI-directeur John Edgar Hoover die dossiers aanlegde van politici, gezagsdragers en ambtenaren om daarmee (bureau)politieke belangen van de FBI veilig te stellen.

Operationele afbreukrisico’s

De bovengenoemde afbreukrisico’s kunnen in zichzelf consequenties hebben voor zowel de bronnen als de runners, maar er is ook een ‘hoger’ belang in het geding. Gezien de aard van het RID-werk, heimelijke inwinning, is het imago van de RID (en de AIVD) van groot belang omdat het aangaan en onderhouden van gesprekscontacten en bronnen staat of valt met vertrouwen. Dit geldt niet alleen voor direct betrokkenen, maar in het bijzonder ook voor potentiële bronnen in de toekomst. Indien de RID met enige regelmaat in de publiciteit komt in verband met verschillende afbreukrisico’s, dan zal de animo van potentiële nieuwe bronnen afnemen. Hiervoor hoeft overigens niet eens sprake te zijn van publiciteit, omdat goed en slecht nieuws in de kleine kringen van de informatieverzameling zich snel verspreidt.

Politieke afbreukrisico’s

De bovengenoemde afbreukrisico’s kunnen in de derde plaats leiden tot politieke risico’s in de zin dat gezagsdragers worden aangesproken op hun politieke verantwoordelijkheid voor het (niet-)functioneren van de RID. Een voorbeeld vormen de drie genoemde cases (Van Gogh, Antheunisstraat en de floppy-affaire). In de kern stond hier via de media en in politieke kringen de vraag centraal wie wat heeft gedaan onder wiens verantwoordelijkheid.

In de Rotterdamse ‘floppy-affaire’ betrof het een voormalige Rotterdam-Rijnmond RID-functionaris die voor de AIVD is gaan werken. Uit zijn auto werd een koffertje gestolen

waarin zich dossiers bevonden met informatie over een bekende politicus. Toen dit bekend werd, werd het daardoor ook direct politiek. De AIVD noch de RID mag informatie verzamelen over politici, maar het is goed mogelijk dat informatie is verzameld voordat de bewuste man de politiek is ingegaan. In deze casus stond dan ook direct de vraag centraal onder welke verantwoordelijkheid (en wanneer) door wie informatie is verzameld en verwerkt. De casus is niet alleen opnieuw een illustratie van de complexiteit van de dubbele gezagsrelaties ('twee petten'), maar ook de potentiële politieke consequenties daarvan.

In de interviews wordt in algemene zin gesproken over potentiële afbreukrisico's. Afgezien van de genoemde casuïstiek worden geen incidenten genoemd.

8. Conclusies en aanbevelingen

8.1 Inleiding

In dit onderzoek stond de volgende vraagstelling centraal:

1. Op welke wijze geven RID-en inhoud aan de openbare orde-inlichtingentaken?
 - a. Welke organisatorische, juridische en/of beleidsmatige kaders bestaan voor de uitoefening van de openbare orde-inlichtingentaak?
 - b. Hoe komt de prioritering tot stand? Hoe worden inlichtingen vergaard en hoe vindt verslaglegging plaats? Hoe worden inlichtingen geëxploiteerd en voor wie (bestuur, politiediensten, anders)?
 - c. Welke overeenkomsten en verschillen bestaan er tussen regio's?
2. Welke knelpunten bestaan in de praktijk ten aanzien hiervan?
3. Welke oplossingen of oplossingsrichtingen zijn er voor eventuele knelpunten?

In paragraaf 2 worden conclusies getrokken ten aanzien van de eerste 2 vragen. In paragraaf 3 worden bouwstenen aangedragen voor oplossingen of oplossingsrichtingen (vraag 3).

8.2 Conclusies

Op welke wijze geven RID-en inhoud aan de openbare orde-inlichtingentaken?

- er bestaan verschillen in de wijze waarop de RID in de regiokorpsen zijn georganiseerd;
- het juridische kader (bevoegdheden) voor de OO-taak is vastgelegd in artikel 2 van de Politiewet en in het bijzonder in de *Handleiding Inwinning Openbare Orde*. Deze kaders worden als onvoldoende ervaren: er is sprake van vaagheid wat interpretatieverschillen oplevert en er wordt in verschillende gremia over nadere regeling van bevoegdheden gesproken, maar besluitvorming blijft uit;
- het beleidsmatige kader voor de OO-taak ontbreekt: de sinds 2000 toegezegde visie op de OO-taak is noch door de Raad van Hoofdcommissarissen, noch door de VNG, noch door het ministerie van Binnenlandse Zaken ingevuld;

- de prioritering van de OO-taak komt voornamelijk tot stand binnen de RID zelf; het gezag (de burgemeester) en de korpschef zijn niet structureel betrokken bij de keuzes van onderwerpen noch bij operationele zaken;
- OO- inlichtingen worden voornamelijk vergaard op basis van heimelijke gesprekscontacten;
- de verslaglegging vindt apart van de WIV-taken plaats binnen de administratie van de RID;
- de OO-inlichtingen worden geëxploiteerd voor operationele politieprocessen (demonstraties, bijeenkomsten, voetbalwedstrijden);
- tussen de regio's bestaan er overeenkomsten (OO-taak) en verschillen (wel of niet analyse, wel of niet veiligheidsonderzoeken, wel of niet ingebed in informatieorganisatie).

Welke knelpunten (gebleken of ervaren) bestaan in de praktijk ten aanzien hiervan?

- het ontbreken van een visie op de OO-taak en de positie van de RID daarin;
- onduidelijke regels en betrekkelijk geringe invloed van gezag en korpsleiding ('scheidsrechters');
- gebrek aan standaardisering in functioneren RID (organisatie, functie- en competentieprofielen en opleidingen);
- door vage regelgeving (meervoudig interpreteerbaar) en de facto informele sturing en verantwoording is sprake van een relatief grote beleidsvrijheid waarin hoofden RID bepalen wat wel en niet gebeurt en daarop controle uitoefenen;
- door bovenstaande is sprake van potentiële afbreukrisico's omdat een gevoelig onderdeel van het politiewerk relatief ongeregeld en ongecontroleerd wordt uitgevoerd.

De OO-taak "is het laatste stukje politiewerk dat nog niet is gereguleerd." Deze situatie wordt in veel gesprekken afgezet tegen de regulering van de opsporing en in het bijzonder de CIE na de parlementaire enquêtecommissie Van Traa. Niet alleen de opsporing heeft in de tweede helft van de jaren negentig nadere wetgeving en regels gekregen, ook het toezicht en de controle zijn wettelijk vastgelegd.

Voor het inlichtingenwerk is hetzelfde gebeurd door de inwerkingtreding van de WIV in 2002. De WIV heeft ook geleid tot regels voor gezag, sturing en controle door de AIVD van de RID voor zover in het kader van de WIV wordt gewerkt. De inwinning van openbare orde-inlichtingen ontbeert duidelijke regels over gezag, sturing, methoden en controle daarop.

Dit is opmerkelijk omdat in theorie en praktijk spanning bestaat tussen het belang van en de noodzaak aan goede openbare orde-inlichtingen voor de gehele politieorganisatie (kerntaak) en de gevoeligheid van de OO-taak. Een gevoeligheid die een aantal afbreukrisico's in zich draagt. Geen bevoegdheden zonder controle, geen controle zonder bevoegdheden. Maar ook, zonder regels en controle neemt de kans op deze afbreukrisico's in theorie toe.

De openbare orde-inlichtingentaak van de RID is in vergelijking met zowel het criminele inlichtingenproces (CIE-regeling) als de inlichtingenactiviteiten onder de WIV minder strak gereguleerd. Formeel heeft de burgemeester het gezag over de RID daar waar het de openbare ordetaak betreft. Materieel worden keuzes voor onderwerpen, prioriteiten en operationele activiteiten gemaakt door het hoofd van de RID. De korpschef wordt regelmatig door het hoofd van de RID geïnformeerd over werkzaamheden onder de WIV (op basis van artikel 60) en over openbare orde-inlichtingen-werkzaamheden. In deze zin heeft de korpschef invloed op de sturing van de openbare orde-inlichtingentaak, maar dit gebeurt voornamelijk op hoofdlijnen. Sturing en controle van de OO-taak is formeel vastgelegd. Materieel worden sturing en controle uitgevoerd door het hoofd van de RID.

De wettelijke basis voor het functioneren van de openbare ordetaak ligt in artikel 2 van de *Politiewet*. Daarnaast geeft de *Handleiding Informatie Inwinning Openbare Orde* uit 2000 een juridisch kader. Deze regels voldoen niet (meer): in de praktijk bestaan onduidelijkheden over wat nu precies de openbare ordetaak is en er bestaat onduidelijkheid over de precieze afbakening tussen de WIV-taken en de OO-taken. Verder bestaat er onduidelijkheid over de bevoegdheden. De huidige juridische basis wordt als onvoldoende ervaren: deze is te vaag. Bovendien bestaat verschil van mening over mogelijke verruiming van bevoegdheden voor de OO-taak.

Naast de duidelijkheid over regels die wordt gevraagd en een meer inhoudelijke betrokkenheid van scheidsrechters (burgemeesters, korpschefs, onafhankelijk toezicht) is sprake van verscheidenheid in de manier waarop de RID is georganiseerd en functioneert, de wijze waarop de RID deel uitmaakt van de regionale informatieorganisatie van de politie.

De RID-cultuur kenmerkt zich van oudsher door afscherming van de rest van de politieorganisatie. De RID-afdeling is wettelijk afgeschermd van de politieorganisatie en fysiek ook niet toegankelijk voor politiemensen. In het verleden is deze 'eigenheid' van de RID zowel op grond van objectieve wettelijke bepalingen, maar zeker ook op grond van subjectieve overwegingen ('gekoketteer met geheimzinnigheid') in stand gehouden. Deze 'gesloten cultuur' is aan het veranderen. In vrijwel alle korpsen is de capaciteit van de RID

verdubbeld of verdrievoudigd in de afgelopen jaren. Deze uitbreiding gaat gepaard met een verjonging van het personeel zowel op leidinggevend als op uitvoerend niveau. Deze nieuwe generatie lijkt zakelijker om te gaan met de veronderstelde ‘eigenheid’ van het werk en is kritisch over ontbrekende regels (sturing en controle), de onduidelijkheid van bestaande regels (welke bevoegdheden?) en de (ontbrekende) scheidsrechters. Zij zoeken daarnaast bewust naar meer verbindingen met de politieorganisatie.

De ‘spelers’ in dit netwerk zijn niet voor niets op zoek naar ‘regels en scheidsrechters’: de afbreukrisico’s van de inwinning van OO-inlichtingen (voor de politiek, het bestuur, de politie, de RID-functionarissen en bronnen) zijn groot. De OO-taak wordt uitgevoerd in een complex netwerk van organisaties en diensten met verschillende verantwoordelijkheden, bevoegdheden en belangen. In de context van de combinatie van de relatieve beleidsmatige en operationele autonomie waarover het hoofd RID beschikt en de operationele beleidsvrijheid (*street level bureaucrats*) die runners hebben – in combinatie met vage regels over de bevoegdheden – is meer sturing en controle noodzakelijk.

Op grond van deze conclusies wordt in paragraaf 3 een aantal beleidsopties uitgewerkt die betrekking hebben op de ontwikkeling van een visie op de kerntaak van de politie: ordehandhaving en de daaruit voortvloeiende noodzaak aan openbare orde-informatie. Op grond hiervan wordt een overzicht gemaakt van beleidskeuzes voor het gezag over de RID, de positionering van de RID in de regionale informatieorganisatie van de politie, de organisatie van de RID, de bevoegdheden van de RID, de opleiding van de RID en tenslotte een aantal culturele waarden die aan de basis van de RID-cultuur (zouden moeten) liggen. Op grond van denkbeelden over culturele sturing wordt beargumenteerd dat ‘regels’ op zich niet voldoende zijn om veranderingen te bewerkstelligen: ook de habitus (houding en gedrag) van actoren is van groot belang.

8.3 Definitie en visie openbare orde

Openbare orde is een zeer ruim begrip met vele betekenissen die alle min of meer verwijzen naar de wettelijke orde die door de staat georganiseerd moet worden. Er wordt geschreven over de openbare rust: het voorkomen van wanordelijkheden en onlusten in openbare plaatsten. Of openbare veiligheid: het voorkomen en beheersen van gevaarlijke toestanden

voor personen en goederen, waaronder het voorkomen van criminaliteit en het leveren van bijstand aan personen in gevaar.

In interviews wordt door een deel van de respondenten gepleit voor een (nieuwe en/of aangescherpte) definitie van het begrip ‘openbare orde’. In de literatuur wordt bijvoorbeeld ook gepleit voor een Wet openbare orde en veiligheid (COT, 2008). In de wetgeving en de literatuur kan o.a. aansluiting wordt gevonden voor een mogelijke definitie in:

- artikel 2 Politiewet
- Gemeentewet (zie art. 172 lid 2 en lid 3, 173, 174 lid 2, 175 en 176)
- Suyver, J. ‘Naar een codificatie van ordebevoegdheden’, in *Handelingen 1985 der Nederlandse Juristen-Vereniging, deel I, tweede stuk*
- Hennekens, J.A.M., *Openbare-orderecht* (2000)
- Van der Meulen, *Ordehandhaving: actoren, instrumenten en waarborgen* (1993)
- Rogier, L.J.J., *Straffend bestuur* (oratie), 2001
- Justitiële Verkenningen Themanummer *Het straffende bestuur*, 6/05
- Brouwer, B.M. J., *Van nachtbraken tot terroristen: Over persoonsgericht verstoren* (2006)
- COT-rapport, *Bestuur, recht en veiligheid: bestuursrechtelijke bevoegdheden voor openbare ordehandhaving en terrorismebestrijding* (2008)

De wens naar een allesomvattende definitie van het begrip ‘openbare orde’ heeft anderzijds wellicht ook iets dwangmatigs in zich. Verstoringen van de openbare orde zijn per definitie naar tijd, plaats en gedaante verschillend. De kern van alledaags politieoptreden heeft te maken met kleine (burenruzies, huiselijk geweld, ongelukken in het verkeer), veelvoorkomende (uitgaansproblemen, oud- en nieuwviering, jongerenproblematiek) en grote ordeverstoringen (stakingen, rampen, rellen en gijzelingen) die in belangrijke mate onvoorspelbaar zijn, zowel qua tijdstip als qua verschijningsvorm. Openbare orde is in een bepaald opzicht een ondefinieerbaar begrip.

De vraag is dus of de OO-taak inderdaad zo “dramatisch is geregeld (...) omdat verschillende definities bestaan en geen overeenstemming bestaat over thema’s die prioritair zouden moeten zijn voor de RID en dat de afbakening met de WIV strakker dient te zijn”, zoals een hoofd RID stelt.

In een interview wordt gepraat over “onoplosbare problemen”: er is geen eenduidige definitie te maken van het begrip ‘openbare orde’. Het begrip ‘zwarte zwanen’ figureert in

enkele gesprekken. Het verwijst naar de '*Black Swan Theory*' van Taleb (2007). De zwarte zwaan wordt als metafoor gebruikt om iets te duiden dat 'eigenlijk niet kan bestaan': gebeurtenissen die *common sense* ontstijgen en zich onverwacht voordoen, grote gevolgen hebben en achteraf 'verklaard' worden met 'hindsight'. Taleb gebruikt WO-I, de ontdekking van de pc en 9/11 als voorbeelden van 'zwarte zwaan'-gebeurtenissen. Bij uitstek zijn verstoringen van de openbare orde onvoorspelbaar: er zitten constanten in, maar ook veel onverwachte gebeurtenissen. Twee openbare orde incidenten in 2009 (Koninginnedag en Hoek van Holland) illustreren dit.

Visie openbare orde

Naast de vraag naar een definitie wordt in een aantal rapporten, Kamerbehandelingen en veelvuldig in interviews gevraagd naar een visie van de politie en/of de VNG op openbare ordehandhaving. Op verschillende plaatsen is de ontwikkeling van deze visie 'uitgezet': een werkgroep van de VNG en binnen de politie door de Strategische Beleidsgroep Intelligence (SBGI) van de Raad van Hoofdcommissarissen bij een expertgroep. De vraag naar deze 'visievorming' gaat al terug naar de discussie over de *Handleiding Inwinning Openbare Orde* (2000).

Hierna wordt een aantal punten uitgewerkt die onderdeel kunnen vormen van een dergelijke politieke visievorming. Deze zijn deels gebaseerd op (inter)nationale politieliteratuur, waaraan in hoofdstuk 2 aandacht is besteed, deels op meningen van respondenten. Per punt wordt een of meer opties aangereikt waarover beslissingen kunnen worden genomen.

Kerntaak politie: ordehandhaving

Openbare ordehandhaving is de kern van de politiefunctie. Onder de oppervlakte van veel van de traditionele beelden die bestaan van politie, zoals *misdaadbestrijding*, blijkt uit empirisch onderzoek dat politiezorg bestaat uit een oneindige variatie van niet-strafrechtelijke optredens die in het klein (burenruzie, echtelijk twist, ontruiming horeca, verkeersregeling, afzetten van gebied na een brand of industrieel incident) en in het groot (ME-optreden) te maken hebben met ordehandhaving.

Tussen de toepassing van geweld en de uitoefening van strafvorderlijke bevoegdheden wordt de '*craft of policing*' bedreven (Reiner, 2002). De (dreiging met de) inzet van geweld

werkt door in het feitelijk functioneren van de politie. Hierin ligt de nadruk op ordehandhaving en veel minder op criminaliteitsbestrijding of hulp aan hen die dat behoeven.

Openbare orde-informatie-inwinning wezenlijk

Hieruit volgt dat inwinning van openbare orde-informatie wezenlijk is. In feite gebeurt dit binnen een groot aantal (basis) politieprocessen van de buurtregisseurs en wijkteamleden, de surveillance en de noodhulp. Potentiële openbare orde-informatie wordt verkregen door aangiften, door gesprekken met burgers, door het bijwonen van buurtvergaderingen en door rapporten opgemaakt door politiemensen in de basispolitiezorg van incidenten. Openbare orde-informatie is diffuus en verschilt van aard en kwaliteit. De informatie verschilt van aangiften, rapporten over incidenten en *power point presentaties* voor briefings. Een deel van de informatie is opgeslagen, een ander deel niet ('zakboekjescultuur'). Openbare orde heeft geen begin en geen eind: een oneindige variëteit van kleine veelvoorkomende en (middel)grote gebeurtenissen kunnen er onder vallen. Verstoringen van openbare orde zijn bovendien tijd-, plaats- en contextgebonden.

OO-informatie inwinning breed definiëren

Binnen de politie houden dus diverse organisatieonderdelen zich bezig met informatieverzameling ten behoeve van de handhaving van de openbare orde; de RID is daar een van. De inwinning van informatie met als doel het voorkomen van verstoringen van de openbare orde is een politiebrede taak en niet exclusief een RID-taak.

De OO-taak: kwaliteit essentieel

Iedere regel in een RID-rapportage kan vergaande operationele consequenties hebben. Op grond van de informatie worden beslissingen genomen om capaciteit vrij te maken voor de begeleiding van demonstraties of stakingen en om reservecapaciteit achter de hand te houden (ME, aanhoudingseenheden, observatie- en arrestatieteam etc.). De consequenties kunnen groot zijn. Niet alleen in termen van personele en financiële kosten, maar ook omgekeerd indien *geen* maatregelen worden getroffen en blijkt dat een mogelijke ordeverstoring verkeerd is ingeschat. Of, wellicht zelfs helemaal niet op de radar van de RID is verschenen. De kwaliteit van OO-informatie is essentieel.

De OO-taak van de RID: onderdeel van een groter geheel en dienstbaar

Binnen veel onderdelen van de politie wordt openbare orde-informatie ingewonnen. Het onderscheidende kenmerk van de RID is het *heimelijk inwinnen van informatie op openbare ordegebied ten behoeve van een dreigende verstoring van de openbare orde*. Deze kerntaak dient meer gestructureerd onderdeel te zijn van besluitvorming binnen het korps. In zijn algemeenheid wordt OO-informatie korpsbreed ingewonnen. De RID heeft wat betreft de OO-taak een eigenstandige functie, maar is onderdeel van een groter geheel waarin de RID OO-taak ook dienstbaar is aan relevante derden. In de eerste plaats aan de AIVD op grond van de WIV, in de tweede plaats aan de burgemeester en in de derde plaats aan het Openbaar Ministerie. De OO-taak is geen doel op zich. Het hoofd van de RID en de medewerkers dienen zich hier (nog meer) bewust van te zijn.

Kerntaak RID binnen geheel van de OO-taak: heimelijke inwinning

Wat specifiek aan de RID is, is dat sprake is van heimelijke gesprekscontacten die aan bronnen een garantie bieden van vertrouwelijkheid en afscherming. Als onderdeel van een groter geheel kan de inzet van de RID (meer integraal en getrapt) worden bepaald door het gezag en het MT van het regiokorps.

In de eerste plaats wordt OO-informatie in principe ingewonnen door de basis politiezorg en door andere onderdelen van het korps. In de tweede plaats wordt aanvullende informatie ingewonnen binnen en door de politie. In de derde plaats wordt aanvullende informatie ingewonnen bij bestuurlijke diensten (directie OOV, bouw- en woningtoezicht etc.). In de vierde plaats wordt (pas) na deze eerste drie stappen een beroep gedaan op de RID. De RID stelt aanvullende informatie ter beschikking indien voorhanden en/of informeert bij de AIVD of relevante informatie beschikbaar is. In de vijfde plaats wordt in overleg met het MT van het regiokorps wel of niet een beslissing genomen om het instrument heimelijke inwinning in te zetten.

Brede OO-taak en uitwisseling informatie: Regionaal Informatieknooppunt (RIK) en de Regionale Informatieboxen

De ‘eigenheid’ van de RID binnen de regiokorpsen is geleidelijk aan het veranderen. In de regiokorpsen is sprake van het opbouwen van informatierelaties met andere korpsonderdelen. Dit gebeurt door het actief en passief deelnemen aan een aantal informatieoverlegstructuren, maar ook door presentaties en voorlichting op districtsniveau. Deze interne ‘marketing’ neemt geleidelijk aan toe en strekt zich uit tot de wijkzorg, de opsporing en de districtsleiding. OO-informatie komt korpsbreed bij elkaar in het regionaal informatieknooppunt (RIK). Er dient (nog meer) gestuurd te worden op voeding van het RIK.

De regionale informatieboxen hebben in dit onderzoek wellicht (nog) een te nadrukkelijke positie gekregen: zij zijn niet formeel geregeld, kennen een weinig uniforme structuur (in acht verschillende regio’s verschillend) en worden ten tijde van het schrijven geëvalueerd door de Strategische Beleidsgroep Gebiedsgebonden politie (SBGI). Bovendien is in het Nationaal Intelligence Model voorzien dat de huidige organisatie gaat verdwijnen.

Noodzaak aan landelijk OO-beeld

Een deel van de openbare ordeproblematiek is en blijft lokaal of regionaal, maar er zijn voorbeelden waarin uitwisseling tussen regio’s van belang kan zijn. Er bestaat nog geen landelijk beeld van bepaalde openbare ordeproblematiek. Dit is in belangrijke mate een gevolg van het huidige politiebestedel. Tegen deze achtergrond ligt de vraag voor hoe OO-inlichtingen in de toekomst meer worden gecoördineerd? Dit geldt niet alleen voor coördinatie tussen regio’s, maar ook voor coördinatie met de inlichtingendienst van het KLPD. Het KLPD verzamelt informatie over vervoersstromen (water, weg en spoor) ten behoeve van haar taakstelling (controle, handhaving en opsporing), maar er kunnen ook openbare ordeproblemen in het geding zijn die uitstraling hebben op de regio’s. Ook dient deze landelijke vraag geadresseerd te worden in de verdere ontwikkeling van het Nationaal Intelligence Model.

OO-informatie discussie koppelen aan BVO en NIM

De in deze zin verbrede discussie over openbare orde-informatie, die op regionaal niveau sterker wordt gekoppeld aan ‘blauw’ in het regionaal informatieknooppunt dient ook geborgd te worden aan de lopende ontwikkelingen op het terrein van automatisering (BVO en NIM, project 3.06 en 6.07).

Integraliteit handhaven

Ondanks de onvolkomenheden en deels ‘onoplosbare problemen’ van het ‘tweepettensysteem’ is sprake van Realpolitik binnen de RID-en, de AIVD en de Commissie van Toezicht (CTIVD). Ook hier is soms sprake van “een deels onoplosbaar probleem” of in de woorden van de minister in haar reactie op rapport 16 van de CTIVD: “enige overlap (is) echter niet altijd te vermijden”.¹¹

Consensus bestaat over het feit dat de “kracht van het systeem juist in de integraliteit zit”. Hieronder wordt verstaan dat doordat de RID afwisselend onder gezag van de AIVD en de burgemeester werkt, dit – ondanks alles – vruchten afwerpt. De RID heeft een netwerk van lokale en regionale gesprekscontacten waarmee heimelijke gesprekken worden gevoerd. Bovendien heeft de RID structureel toegang tot de politieorganisatie in haar geheel. Dit heeft betrekking op geautomatiseerde systemen, maar ook op persoonlijke netwerken van RID’ers in de eigen korpsen.

Er worden wel varianten genoemd. In de eerste plaats het model van een gedeconcentreerde AIVD (interregionaal georganiseerd), maar dan met behoud van regionale politiefunctionarissen die daarin werkzaam zijn (‘oog- en oorfunctie’ en couleur locale-inzichten). Een tweede model is om binnen de RID een strikte scheiding aan te brengen tussen WIV-runners en OO-runners en een derde model is de oprichting van een aparte OO-inlichtingenorganisatie binnen de politie.

‘Regels’: Nadere uitwerking bevoegdheden, geen nieuwe bevoegdheden

Met een nieuwe richtlijn (i.p.v. de *Handleiding* 2000) kan explicieter zowel in negatieve zin (verbieden), dan wel in positieve zin (toelaten, maar nader definiëren en normeren) worden gestuurd. Dit heeft o.a. betrekking op stelselmatige observatie, het gebruik van een alias, tenaamstelling, NAW-gegevens en verkeersgegevens, criteria voor bronnen en hoe te runnen, wel of niet minderjarigen runnen, maximalisering vergoedingen en een meer transparant administratief systeem, wat is precies wel of niet kortstondige observatie.

¹¹ ‘Toezegging betreffende invulling van de taken van de regionale inlichtingendienst van politie’, Brief minister van Binnenlandse Zaken, 8 juli 2008, aan de Voorzitter van de Tweede Kamer.

Deze nadere duiding en/of nieuwe bevoegdheden voor de inwinning van openbare orde-inlichtingen dienen niet in Strafvordering te worden gezocht noch in uitbreiding van de bevoegdheden van de burgemeester. Dit standpunt wordt ingenomen door de minister van Binnenlandse Zaken en het merendeel van de respondenten. Zij volgen hierin het advies van hoogleraar strafrecht Buruma die concludeert dat geen bijzondere bevoegdheden nodig zijn voor de RID. Deze zouden op gespannen voet komen te staan met zowel het Wetboek van Strafvordering als de WIV. Opties zijn: een algemene maatregel van bestuur of een regeling zoals deze is gemaakt voor de CIE.

Consensus lijkt te bestaan in ‘het veld’ over een limitatieve opsomming van bevoegdheden: heimelijke inwinning, kortstondige observatie en verkeersgegevens.

Ook in het *Toezietsrapport 16* van de Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten wordt ingegaan op “het ontbreken van duidelijke grenzen aan de openbare ordetaak (welke) leidt tot een grijs gebied van activiteiten van sommige RID-en op het gebied van het onderzoek naar radicalisering”. Alle gesprekspartners van de Commissie bij haar onderzoek “geven aan dat de regelgeving op het terrein van de openbare orde in de huidige tijd als gebrekkig wordt ervaren. Het kader dat voor de openbare ordetaak beschikbaar is, bestaat uit de artikelen 2 en 12 van de Politiewet 1993, artikel 172 van de Gemeentewet en de *Handleiding Openbare Orde* uit 2000.” De Commissie constateert dat sinds het opstellen van de *Handleiding Openbare Orde* de openbare ordetaak een belangrijke ontwikkeling heeft doorgemaakt. Als gevolg van deze taak wordt door veel RID-en uitvoerig onderzoek gedaan naar radicalisering. In veel gevallen zal het daarbij gaan om het stelselmatig inwinnen van informatie over deze personen. Voorafgaande aan het opstellen van de *Handleiding Openbare Orde* hebben de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken aangegeven dat het op een dergelijke manier inwinnen van informatie op grond van de openbare ordetaak niet toegestaan is.

Vervolgens stelt de Commissie dat “niet valt uit te sluiten – met het oog op de vereisten van het EVRM en de daarop gebaseerde uitspraken van het EHRM – dat uiteindelijk een expliciet wettelijke basis zal moeten worden gecreëerd voor de openbare ordetaak.”

Standaardisering processen en opleiding

Door het project Bruggenhoofd komt geleidelijk meer standaardisering in processen, competentieprofielen, automatisering en opleiding.

Deze standaardisering kan aangevuld worden met de ontwikkeling van een opleiding voor hoofden RID. Het is opmerkelijk dat binnen de politieorganisatie functionarissen worden benoemd als hoofd RID zonder enige achtergrond, ervaring op opleiding. Zij worden min of meer in het diepe gegooid. In een tijdsgewricht waarin volop wordt gesproken over ‘leiderschap’ en ‘sturing’ is dit niet verstandig omdat de RID functioneert in een complex van interorganisatorisch netwerken en de interne sturing een grote verantwoordelijkheid met zich meebrengt.

Ook de bestaande opleidingen aan de Politieacademie worden aangepast aan de veranderende werkelijkheid van de RID.

‘Scheidsrechters’

De burgemeester heeft het gezag over de OO-taak. Materieel is de korpschef meer betrokken bij sturing en controle op de RID, maar geconstateerd is dat deze betrokkenheid zich beperkt tot hoofdlijnen. En in voorkomende gevallen is deze betrokkenheid intensiever vanwege politieke gevoeligheden en/of operationele beslissingen die moeten worden genomen. “Er is wel overleg, maar inhoudelijk niet veel sturing” (hoofd RID, respondent AIVD).

Een model dat wordt genoemd om de sturing en controle meer aan de realiteit aan te passen, is mandatering van de korpschef in combinatie met een grotere inhoudelijke betrokkenheid van de korpschef. De korpschef informeert de burgemeester structureel en incidenteel als het nodig is.

De relatieve autonomie van de RID ten aanzien van de keuzes voor OO-taken kan geleidelijk worden aangevuld met wensen, eisen en verlangens van de regiopolitie als geheel (zie 6.3, het ‘getrapte model’). De OO-taak van de RID is onderdeel van een groter geheel en is daaraan dienstbaar. De korpsleiding speelt een spilfunctie in het meer op elkaar afstemmen van openbare orde-inwinning-activiteiten en de stimulering van het regionaal informatieknooppunt.

Wensen, eisen en verlangens van de burgemeester kunnen meer in beeld worden gebracht door bestuurlijke diensten te stimuleren om openbare orde vragen te genereren. In de grote steden zijn bijvoorbeeld afdelingen Openbare Orde en Veiligheid werkzaam, maar ook

spelen andere bestuurlijke diensten een rol in veiligheidsvraagstukken (waaronder radicalisering/polarisering).

Zoals voor de WIV-taak nu wordt gewerkt met inlichtingen behoefteplannen, waardoor meer sturing wordt gegeven aan WIV-taken van de RID, wordt ook aarzelend gewerkt met een variant daarvan voor de openbare orde. Binnen de RID-wereld is niet iedereen hier enthousiast over “omdat je je dan vastlegt”. Er is sprake van een zekere ‘weerstand’ tegen meer sturing en dat is verklaarbaar in het licht van de relatief vrije ruimte die RID-hoofden hebben. ‘Vastleggen’, in ieder geval iets meer vastleggen, is echter juist een belangrijke opgave om de RID verder te professionaliseren en, als onderdeel van dit proces, de OO-taak breder te definiëren door deze in te bedden in het gehele korps. Daaraan kan worden toegevoegd dat naarmate ook meer bestuurlijke informatie deel gaat uitmaken van dit proces de kwaliteit van de openbare orde-informatie sterk zal toenemen. De verdere invoering van inlichtingen behoefteplannen, inclusief een grotere externe consultatie, is van belang.

Model van de Commissie van Toezicht, instelling Onafhankelijk Auditor

Er bestaat consensus over het feit dat de bestaande juridische kaders voor het handelen alsook de bestaande vormen van sturing en controle voldoende duidelijk zijn en/of materieel ook worden toegepast. De RID-respondenten en de AIVD-respondenten problematiseren de bestaande situatie ten aanzien van de OO-taak. Alle spelers zijn op zoek naar regels en scheidsrechters. Binnen de RID “wordt geworsteld” met de huidige omstandigheden waaronder moet worden gewerkt. Er wordt intern, tussen RID-en en met de AIVD “actief gezocht naar een vorm van intervisie en professionele feedback” omdat het “hele systeem” op zoek is naar meer duidelijke regels of nieuwe regels. Vragen die hieruit onder andere uit voortvloeien zijn:

- wie controleert OO- informantenbestanden?
- wie controleert betalingen?
- wie controleert de inzet van bevoegdheden?
- wie controleert de keuze en sturing (manipulatie) van bronnen?
- wie controleert het hoofd RID?
- wie controleert ‘het informele model van controle’?
- wie controleert de interne professionele intervisie?

“Geen bevoegdheden zonder controle, geen controle zonder bevoegdheden”, aldus een Hoofd RID. De formele controle op de OO-taak van de RID is materieel afwezig. In belangrijke mate steunt de controle op wat is gekwalificeerd als een ‘informeel systeem’ waarin de controle afhankelijk is van de sterkte/zwakte van het hoofd RID, in combinatie met zijn/haar (on)vermogen om intern professionele intervisie te organiseren. De rol van plaatsvervangend hoofd RID en senior runners is in dit informele systeem ook wezenlijk. Evenals de mate waarin het binnen de RID mogelijk is om een open cultuur te creëren waarin professionele tegenspraak mogelijk is.

Dit (in)formele systeem kan worden aangevuld met onafhankelijk extern toezicht. Respondenten noemen verschillende modellen. In de eerste plaats wordt het model van de CTIVD genoemd. De CTIVD kan zelf hierin een rol te laten spelen, maar een vergelijkbare commissie of organisatie is goed denkbaar. Ook wordt de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid genoemd.

Onderschatte culturele waarden: houding en gedrag en uitleggen waarom...

Psychologische en culturele factoren (en gevoeligheden) zullen – ondanks formalisering van regels, sturing en controle – een rol blijven spelen. Een deel van de verklaring hiervoor ligt in de verschillen in doelstellingen, belangen en organisatieculturen. Dit betekent dat op verschillende niveaus wordt samengewerkt, terwijl tegelijkertijd in andere zaken sprake is van (gepercipieerde) tegengestelde belangen of, en zo basaal is het soms, dat individuen over en weer ‘onoverbrugbare karaktersverschillen’ hebben. Er is – naast intensieve en professionele samenwerking – sprake van de ‘Wet van de botsende logica’s’.

Formele regels, sturing en controle zijn niet genoeg om een aantal van deze ‘gevoeligheden’ volledig van tafel te vegen. Naast aanvullende opleiding om (nieuwe) functionarissen in te wijden in dit specifieke vak zijn houding en gedrag van functionarissen van belang. In de politiecultuur zit soms iets “van verongelijkheid: men wil weten wat er speelt, wat de context is van een vraag die wordt gesteld; politiemensen zijn nieuwsgierig”. Respondenten – binnen en buiten de politie – problematiseren dit en stellen daar tegenover dat het “professioneel is om zaken niet te weten”. In de AIVD-cultuur is (on)bewust sprake van “een zekere neerbuigendheid richting politie”. Deze houding en gedragsaspecten worden binnen de politie als zodanig gepercipieerd en door AIVD-respondenten wordt deze perceptie herkend. In gesprekken hierover wordt een begrip gebruikt als ‘professioneel autisme’ om aan te geven hoezeer sprake is van verkokering (AIVD, OO-taak RID, Bestuur, Openbaar

Ministerie). “Diverse spelers zijn niet altijd overtuigd van de meerwaarde van andere spelers en denken en handelen veelal vanuit hun eigen referentiekader (...) dergelijk silodenken is contraproductief omdat eerder in bedreigingen wordt gedacht dan in kansen of gemeenschappelijke verantwoordelijkheden (...). Het gaat dan niet meer om de inhoud, maar om machtsvragen: wie gaat waar over en wie is waarvoor verantwoordelijk” (RID-chef).

Het gevolg hiervan is dat het algemene belang (ordehandhaving, nationale veiligheid of opsporing) in voorkomende gevallen in het gedrang komt. Door over en weer uitleg te geven over wat in een specifieke context de doelstellingen, belangen, posities en (on)mogelijkheden zijn van de AIVD, de RID in het kader van zijn OO-taak, het bestuur en het Openbaar Ministerie, neemt wederzijds begrip toe. Door meer wederzijds begrip neemt de acceptatie voor overdragen, samenwerken en uitvoeren van gemaakte afspraken toe. Deze culturele sturing wordt onderkend, maar ook wordt onderkend hoe gemakkelijk het is om hiervoor te pleiten en hoe moeilijk het is om in de praktijk te brengen.

“De aanbevelingen uit het rapport Vaste Verbindingen zijn door de AIVD overgenomen en geoperationaliseerd in de staande organisatie. De AIVD exploiteert proactief algemene en specifieke informatie aan burgemeesters. De RID is een onmisbare schakel in dit proces, immers zij kennen de lokale situatie en kennen ook de informatiebehoefte van de lokale belangendragers. De AIVD verwacht van de RID-en dat deze lokale informatiebehoeften waaraan de AIVD eventueel een bijdrage zou kunnen leveren, onder de aandacht brengt van de AIVD. Naast de (een-op-een) contacten met burgemeesters verzorgt de AIVD ook presentaties over trends en fenomenen ten behoeve van regionale colleges. Bij een bezoek aan de burgemeester zijn in de regel altijd een vertegenwoordiger van de RID of een lid van de korpsleiding aanwezig. In een evaluatieonderzoek in het kader van de werkzaamheden van de Werkgroep Gegevensverstrekking – lokaal bestuur (Commissie Holtslag) is door burgemeesters aangegeven dat zij (zeer) tevreden zijn over deze nieuwe werkwijze van de AIVD.”

Antwoord van de minister van Binnenlandse Zaken n.a.v. rapport Commissie van Toezicht.

Op velerlei wijzen is en wordt gestuurd op deze culturele dimensies. En zowel binnen de RID als binnen de AIVD wordt gesteld dat de communicatie is verbeterd, maar ook dat dit onderwerp blijvende aandacht vraagt. De verdere discussie over culturele sturing en de verdere ontwikkeling van gemeenschappelijke waarden zouden de volgende begrippen kunnen omvatten.

Het navolgende is deels gebaseerd op denkbeelden uit de politieliteratuur over de (on)mogelijkheden van culturele sturing en verandering, maar in belangrijke mate op basis van interviews. Alle begrippen die worden genoemd zijn aan de literatuur noch aan de

verbeelding van de schrijver ontsproten. De begripsomschrijving is opgetekend uit de monden van respondenten binnen de RID en binnen de AIVD.

Zakelijkheid

Inwinning van informatie – onder de WIV dan wel in het kader van de OO-taak – is geen bijzonder onderwerp. Inwinning van informatie is het op een na oudste beroep ter wereld. Inwinning van informatie ten behoeve van de nationale veiligheid, openbare ordehandhaving en de opsporing zijn geen bijzondere onderwerpen. Inwinning van informatie heeft per definitie kenmerken als afscherming en vertrouwelijkheid. Als gevolg hiervan kenmerkt dit domein zich door een cultuur waarin (soms) sprake is van overdreven gekoketteer met geheimzinnigheid (dubbel-0-informatie, *need and nice to know*, *third party rule* en voorheen embargo-informatie). De inwinning zelf noch de functionarissen (AIVD en RID) die dit werk uitvoeren zijn bijzonder, ondanks het feit dat een deel van hen (soms) zelf wel die mening is toegedaan. Maar ook treffen we de gepropageerde ‘zakelijkheid’ aan bij respondenten (hoofden en medewerkers RID) die zelf kritisch staan ten opzichte van de ‘geheimschrijverij’: “Veel van wat wij doen kan zo de krant in, er is niet bijzonders aan.” Of: “Als wij er niet zouden zijn, merken derden daar weinig van.”

De OO-taak is onderdeel van een groter geheel waarin idealiter geschakeld kan en moet worden tussen openbare ordebelangen, nationale veiligheidsbelangen en opsporingsbelangen. De keuze hiertussen verschilt van zaak tot zaak. Het is professioneel als functionarissen in staat zijn om zich in de respectievelijke positie (en verantwoordelijkheid) te kunnen verplaatsten en “informatie en zaken los kunnen laten en over te dragen (...) als ego’s niet te veel in de weg zitten” (hoofd RID). Een andere RID-respondent wijst in dit verband op het relatieve gebrek aan “meerdimensionaal kijken”.

Wettelijke ongelijkwaardigheid

De WIV bepaalt dat artikel-60-functionarissen (RID-functionarissen en de korpschef) onder het gezag van de AIVD vallen. De WIV bepaalt dat de politie en het Openbaar Ministerie mededeling doen van informatie die relevant kan zijn voor de nationale veiligheid. Ook in het NIM-model is dit opgenomen. In de toekomst zullen alle politiebestanden dagelijks worden gematched en geanalyseerd op relevante informatie voor de nationale veiligheid. In de veiligheidszorg wordt in zijn algemeenheid veel gedacht en gehandeld in horizontale termen:

samenwerking, ketensamenwerking, netwerken, pps en veiligheidshuizen. In veel van deze horizontale modellen blijft echter sprake van verticale relaties en verantwoordelijkheden. Dat geldt zeker voor ons onderzoeksdomein. Deze wettelijke ongelijkwaardigheid bestaat formeel, maar is materieel niet altijd ‘makkelijk’ voor betrokken gezagsdragers en ondergeschikte (politie)functionarissen.

Professioneel om iets niet te weten

De wettelijke ongelijkwaardigheid betekent in de praktijk dat het “professioneel is om iets niet te weten”. Formeel is dit vastgelegd in wet- en regelgeving, van de WIV tot de wetgeving over politieregisters en bijvoorbeeld de CIE-regeling. Materieel bestaat een “begrijpelijke nieuwsgierigheid” die echter begrensd dient te zijn. Divisiechefs met een artikel-60-status dienen vertrouwen te hebben in de professionaliteit van de RID-chef en hoeven niet volledig geïnformeerd te zijn; burgemeesters die het gezag hebben over de OO-taak hebben het recht om te weten wat de RID doet aan inwinning van openbare orde-informatie, maar niet wat de RID doet onder de vlag van de WIV. De AIVD dient vertrouwen te hebben in de RID daar waar wordt gewerkt onder het gezag van de burgemeester dat OO-informatie wordt overgedragen als de nationale veiligheidsbelangen in het geding zijn.

Een informele spelregel die lijkt te bestaan wordt enkele malen onder woorden gebracht in termen van “elkaar niet verrassen”. Hieronder wordt verstaan dat over en weer functionarissen de afspraak maken dat zij elkaar niet bevragen en elkaars autonomie respecteren, maar wel dat zij direct – en vooraf – worden geïnformeerd als er consequenties zijn voor de ander. Het kan niet zo zijn dat men via derden achteraf wordt geconfronteerd met informatie en/of met een incident.

Professionele tegenspraak

‘Tegenspraak’ is een onderwerp dat hoog op de agenda van ‘opsporing Nederland’ is komen te staan. Dit als gevolg van de vaststelling dat in de Schiedammer Parkmoord-zaak sprake is geweest van tunnelvisie. In het opsporingsteam vindt blikvernaauwing plaats: de verdachte is ‘bekend’ en vervolgens wordt informatie zodanig verzameld, geordend, geanalyseerd en in processen-verbaal geschreven dat de ‘zaak’ rond is. Dergelijke *group think*-processen zijn tot op zekere hoogte tegen te gaan door professionele tegenspraak te organiseren. Dit is niet altijd makkelijk in de politiecultuur omdat kenmerken daarvan, zoals onderlinge solidariteit en non-

interventie, in wezen haaks staan op professionele tegenspraak (Reiner, 2002). Respondenten wijzen op de noodzaak om ook in dit domein professionele tegenspraak meer te borgen. “Kritiek is geen aanval op een ander, maar toch wordt het nog al eens als zodanig ervaren”, aldus een hoofd RID. Formeel wordt deze professionele tegenspraak aangehangen, materiaal is deze tegenspraak niet altijd gemakkelijk. Toch wordt gepleit voor een meer zakelijke omgang: “we moeten weg van vage verhalen, vage opdrachten en in algemene termen blijven praten (...) de vrijblijvendheid moet er uit” (hoofd RID).

Rolvastheid: afspraak is afspraak

Onderdeel van het houding-en-gedrag-argument is ook dat afspraken worden nagekomen. Er worden van tijd tot vraagtekens gezet bij de klaarblijkelijke gemakzucht die zou bestaan ten aanzien van afspraken die niet worden nagekomen. Het huidige ‘systeem’ kenmerkt zich deels door zijn informele karakter, zowel wat betreft sturing als controle, en dit betekent dat ‘spelers’ al dan niet afspraken met elkaar maken. Deze staan of vallen met vertrouwen over en weer tussen individuele functionarissen. Het cliché dat “vertrouwen te voet komt, en te paard gaat” is wel degelijk in dit domein geldig. In een ‘informeel systeem’ met ook een specifieke cultuur van afscherming etc. is vertrouwen wezenlijk. Onderdeel van wederzijds vertrouwen is dan ook het nakomen van afspraken.

Ingetogenheid

Ingetogenheid zou van toepassing dienen te zijn op het operationeel functioneren van de RID. Een deel van de soms gespannen verhoudingen (zie hoofdstuk 5) in de afgelopen jaren is terug te voeren op een aantal incidenten, maar ook op de perceptie (wel of niet terecht) dat de politie (en de RID) te actief – en te lang onder de juridische vlag van openbare orde-inwinning – ook actief zou zijn (geweest) in en rondom locaties en groepen die in genoemde dossiers een rol spelen. Het is in dit verband tekenend dat meer recent het beladen begrip ‘radicalisering’ binnen de RID-en wordt geherdefinieerd in termen van ‘polariseren’.

Ingetogenheid is meer algemeen ook van toepassing op de runner die alle kenmerken heeft van de *street level bureaucrat*: in de relatieve autonomie kan hij/zij – net als veel uitvoerende ambtenaren – een eigen werkelijkheid creëren en in stand houden. Controle op zich is per definitie onvoldoende omdat de integriteit van het proces uiteindelijk wordt bepaald door de integriteit van de individuele uitvoerder. Inlichtingenwerk is door de aard van

het werk per definitie ‘*a slippery road*’ (hoofd RID), waarop gemakkelijk (on)bewust misstappen, of kleine slippartijtjes dan wel ontsporingen kunnen plaatsvinden. “Het benaderen van bronnen valt niet altijd mee, dit is precair werk; of je onderschat het of je overdrijft het. In beide varianten liggen afbreukrisico’s net om de hoek” (AIVD-respondent). “Het gaat goed zolang het goed gaat” (RID-functionaris). De rechtsstaat is echter op andere grondslagen gebouwd.

Dit aspect van houding en gedrag lijkt specifiek ook op te gaan voor de rol van een aantal ‘sterke’ burgemeesters. Uit de WIV vloeit voort dat nationale veiligheidsbelangen prevaleren boven andere belangen. Dit laat onverlet dat (meer) gecommuniceerd dient te worden (zie ook: commissie Holtslag en de feitelijke praktijk), ook over radicalisering, polarisatie en terrorisme. Het bestuur wordt gestimuleerd om veel aandacht te besteden aan deze belangrijke ontwikkelingen – en doet dat ook –, maar de WIV bepaalt dat nationale veiligheid een prioritair belang heeft. Dit betekent dat een strakke scheiding tussen preventie door het bestuur, inwinning van OO-informatie en WIV-taken essentieel en wettelijk verplicht is. De RID dient op grond van artikel 62 van de WIV de AIVD te informeren over alles wat relevant is voor de belangen in de WIV genoemd. Dit laat onverlet dat het bestuur een ‘gerechtvaardigd belang’ (Commissie van Toezicht) op informatie heeft. Maar, op grond van de WIV is dit gerechtvaardigde belang begrensd.

Literatuur

- Achterhuis, H. (2008), *Met alle geweld*. Rotterdam. Lemniscaat.
- Arendts, H. (2004), *Over geweld*. Amsterdam. Atlas.
- Bayley, D. (1994) "What do the police do?", in: Bayley, D. *Police for the Future*. Oxford University Press: New York.
- Bowling B. and T. Newburn, (2006), 'Policing and national security.', (conference paper, not yet published).
- Brodeur, J-P (1983), 'High and low policing: remarks about the Policing of Political Activities', in *Social Problems*, (30) 5, 507-20.
- Brouwer, B.M. J. (2006), *Van nachtbraken tot terroristen: Over persoonsgericht verstoren*.
- Bittner, E. (1970), *The Functions of Police in Modern Society*, Boston, MA.
- Bovens, M.A.P, P. 't Hart en M.J.W van Twist, Openbaar Bestuur. Beleid, organisatie en politiek. Zevende en herziene druk. Kluwer, 2007.
- Buruma, Y, (2008), 'Fundamenten van het strafrecht', in M. Lauriks (ed.) *Strafrecht ad fundum. Een bezinning op de rol van strafrechtelijke fundamenten in de hedendaagse maatschappij* (pp. 9-16). Nijmegen. Ars Aegui Libri.
- Chan, J. (1996) "Changing police culture", in: *British Journal of Criminology*, vol. 36, no 1.
- Chan, J., Devery C. and Doran, S. (2003), *Fair Cop: Learning the Art of Policing*. Toronto.
- COT-rapport, Bestuur, recht en veiligheid: bestuursrechtelijke bevoegdheden voor openbare ordehandhaving en terrorismebestrijding (2008).
- Dixon, D. (1996), Issue in the legal regulation of policing'. In D. Dixon A, Culture of Corruption. Leichhardt, NSW. Hawkins Press.
- Ericson, R. (1982), *Reproducing Order: A Study of Police Patrol Work*, University of Toronto Press, Toronto.
- Fijnaut, C. (1979), *Opdat de macht een toevlucht zij? Een historische studie van het politieapparaat als een politieke instelling*. Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen.
- Fijnaut, C., Nuijten-Edelbroek, E.G.M., & Spickenheuer, J.L.P. (1985). *Politiële misdaadbestrijding: een studie van het Amerikaanse, Engelse en Nederlandse onderzoek aangaande politieke misdaadbestrijding sedert de jaren '60*. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.
- Foster, (2003) , 'Police cultures' in T. Newburn *The Handbook of Policing*. Cullompton, Devon. Willan Publishing.
- Hennekens, J.A.M. (2000), *Openbare-orderecht*.
- Hoogenboom, B. (2008) 'Fictional and Factual Policing: The Case of Reassurance Policing', in: Stokkom, B. (2008), 'Disorder Policing and Community Needs. 'Revising' Broken Windows Theory', in: Easton e.a. (ed.) *Reflections on Reassurance Policing in the Low Countries*. Den Haag.
- Hoogenboom, B. (2009), 'Dingen veranderen en blijven gelijk', in *Justitiële Verkenningen* februari 2009.
- Hoogenboom, B. (2009), 'Zero Tolerance Policing, by Maurice Punch' (boekbespreking), in *Policing and Society* (spring).
- Hulst, S. van, *Enige observaties met betrekking tot terrorismebestrijding en de AIVD*. Willem van Oranjelezing. Delft, 2005.
- Jones, T., Newburn, T. (2002) "The transformation of policing? Understanding current trends in policing systems", in: *British Journal of Criminology*, vol. 42, no 1.
- Justitiële Verkenningen Themanummer *Het straffende bestuur*, 6/05.
- Kelling, G.L., Pate, T., Dieckman, D., Brown, C.E. (1974) *The Kansas City Preventive Patrol Experiment*, Washington D.C., Police Foundation.
- Klockars, C.B. (1988) "The rhetoric of community policing", in: J.R. Greene and S.D. Mastrofski (eds), *Community policing: rhetoric or reality*. New York.
- Lipsky, M. (1980) *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York. Russel Sage.
- Loader, I. (1997) "Policing and the Social: Questions of Symbolic Power", in: *British Journal of Sociology*, 48/1: 1-18.
- Meulen, van der (1993), *Ordehandhaving: actoren, instrumenten en waarborgen*.
- Newburn, T. (2003), *Handbook of Policing*. Willan Publishing.
- Newburn, T. (2005), *Policing. Key Readings*, Willan Publishing.
- Punch, Maurice (2006), *Van 'alles mag' naar 'zero tolerance': Policy transfer en de Nederlandse politie*. Dordrecht: SMVP.
- Reenen, P. van (1979), *Overheidsgeweld. Een sociologische studie van de dynamiek van het geweldsmonopolie*. Alphen a/d Rijn. Samson uitgeverij.
- Reenen, P. van (1987), *Het Politiebestel*. Gouda Quint. Arnhem.
- Reenen, P. van (2009), 'De tanden van de politie', SMVP-project (manuscript)

- Reiner, R. (1992), *The Politics of the Police*, Oxford, Oxford University Press.
- Reiner, R. (2002) "The Organisation and Accountability of the Police", in: *The Handbook of the Criminal Justice Process*. Ed. McConville, M; Wilson, G. Oxford University Press, 21-42.
- Maanen, J. van (1978), "The asshole", in Manning, P.K., Van Maanen, J. (Eds), *Policing: A View from the Street*, Goodyear Publishing, Santa Monica, CA, pp.221-38.
- Rogier, L.J.J., *Straffend bestuur* (oratie), 2001.
- Skolnick, J.H., Bayley, D.H. (1986), *The New Blue Line: Police Innovation in Six American Cities*, Free Press, London.
- Stokkom, B. (2008), 'Disorder Policing and Community Needs. 'Revising' Broken Windows Theory', in: Easton e.a. (ed.) *Reflections on Reassurance Policing in the Low Countries*. Den Haag.
- Suyver, J. 'Naar een codificatie van ordebevoegdheden', in *Handelingen 1985 der Nederlandse Juristen-Vereniging, deel I, tweede stuk*.
- Terpstra, J. 'Lokale netwerken en buurtcoalities' in: Boutellier, H. en R. van Steden (2008), *Veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving*. Den Haag.
- Timmer, J. (2005), *Politiegeweld*. Alphen aan de Rijn.
- Tops, P. (2007), *Regimeverandering in Rotterdam*. Atlas.
- Torre, E. J. van der (1999), *Politiewerk. Politiestijlen, community policing, professionalisme*, Alphen aan den Rijn: Samson.
- Wilson, J.Q. & Boland, B. (1978) "The effect of police on crime", *Law and Society*, Spring, United States.
- Wood, J., 'Cultural Change in the Governance of Security', in *Policing and Society*, vol. 14, no 1, March 2004, pp. 31-48.

Rapporten en Handelingen Tweede Kamer

'Toezegging betreffende invulling van de taken van de regionale inlichtingendienst van politie', Brief minister van Binnenlandse Zaken, 8 juli 2008, aan de Voorzitter van de Tweede Kamer.