

Vergaderjaar 1998–1999

24 072

Enquête Opsporingsmethoden

Nr. 101

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN JUSTITIE EN VAN BINNEN- LANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 18 mei 1999

Hierbij bieden wij u de derde voortgangsrapportage over de implementatie van de aanbevelingen van de parlementaire enquête opsporingsmethoden (IPEO) aan. Deze is het vervolg op de eerste en tweede rapportage die u op 16 april 1997, respectievelijk 3 maart 1998 werden toegezonden.

De rapportage is voorzien van de volgende bijlage:

1. Rapport «Kernteams als instrument voor de bestrijding van de zware georganiseerde criminaliteit, verslag van een inventariserend onderzoek gericht op mogelijke evaluatie van de kernteams» (Tilburg, november 1998)¹

Ter vertrouwelijke kennisneming

2. Instructie verkennend onderzoek:²
3. Instructie voor de officier van justitie belast met de gezagsuitoefening over het informatiewerk².

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Peper

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

² Ter vertrouwelijke inzage, alleen voor de leden, gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

IMPLEMENTATIE PARLEMENTAIRE ENQUÊTE OPSPORINGSMETHODEN

DERDE VOORTGANGSRAPPORTAGE Mei 1999

Inhoud

	blz.
Inleiding	3
1 Normering	4
1.1 Inleiding	4
1.2 Het geldend normerende kader	4
1.3 De uitvoering van de Voorlopige Uitgangspunten in de praktijk	5
1.4 De implementatie van het wetsvoorstel Bijzondere Opsporingsbevoegdheden	7
1.5 Uitvoeringsregelingen	8
1.6 Tenslotte	9
2 De aansturing en organisatie van de opsporing	9
2.1 Inleiding	9
2.2 Aansturing en verantwoordelijkheid	9
2.2.1 Aansturing van de recherche binnen het korps	10
2.2.2 Aanpassing Besluit beheer regionale politiekorpsen	10
2.3 Beleidskeuzes en prioriteitenstelling in de aanpak van de georganiseerde misdaad	11
Inzicht in de aard en ernst van de georganiseerde	
2.3.1 misdaad	11
2.3.2 Prioriteitenstelling op landelijk niveau	12
2.3.3 Prioriteitstelling op regionaal niveau	13
2.4 Kwaliteit	13
2.4.1 Kwaliteit van de recherche	13
2.4.2 Financieel rechercheren	14
2.4.3 Deskundigheidsbevordering	15
2.4.4 Kwaliteit van de politiële infiltratie	16
2.5 Samenwerking	16
2.5.1 Het functioneren van de kernteams	16
2.6 Tenslotte	18
3 Openbaar ministerie en samenwerking OM en politie	19
3.1 Inleiding	19
3.2 Prioritering en controle	19
3.3 De organisatie en werkwijze van het OM bij de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit	20
3.4 Cultuur / samenwerking OM en politie	21
3.4.1 Inleiding	21
3.4.2 Proces van bewustwording	21
3.4.3 Organisatie en werkwijze in samenhang	22
4 Overige onderwerpen	23
4.1 Toetsing van opsporingsbevoegdheden	23
4.2 Aanscherping richtlijn voor buitenlandse liaison-officieren in Nederland	23
4.3 Tot slot	24

Inleiding

Het eindrapport van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden is van grote betekenis voor de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit in Nederland. In haar eindrapport heeft de Parlementaire Enquêtecommissie een verontrustend beeld geschetst van de situatie op dit gebied. De commissie spreekt zelfs van een crisis in de opsporing. Het debat tussen de Tweede Kamer en de Parlementaire Enquêtecommissie en het debat tussen de Tweede Kamer en de regering heeft geleid tot overeenstemming over wijze waarop het door de commissie geschetste beeld van de situatie zou kunnen worden aangepakt opdat structureel verbetering zou worden gebracht in de situatie. Leidraad daarbij vormden de zogenaamde beslispunten, die zijn voortgevloeid uit de aanbevelingen van de commissie.

Op 25 september 1996 hebben wij de Tweede Kamer een Plan van Aanpak ter uitvoering van de 129 beslispunten aangeboden. Op 16 april 1997 en 3 maart 1998 heeft de Tweede Kamer de eerste en tweede voortgangsrapportage over de Implementatie van de aanbevelingen van de Parlementaire Enquête Opsporingsmethoden ontvangen. In deze voortgangsrapportages is de stand van zaken rond de implementatie van de beslispunten geschetst. Bij brief van 23 september 1998 hebben wij, op verzoek van de werkgroep vervolgonderzoek enquêtecommissie opsporingsmethoden, de Tweede Kamer een tussenbericht doen toekomen over een aantal onderwerpen (TK 1998–1999, 24 072, nr. 100).

Het oplossen van de door de Parlementaire Enquêtecommissie geconstateerde crisis in de opsporing heeft mede betrekking op de wijze waarop de opsporing van strafbare feiten in de praktijk plaats heeft. De implementatie van de beslispunten, gericht op een fundamentele en structurele verbetering van de opsporing veronderstelt dan ook een actieve en intensieve betrokkenheid van het Openbaar Ministerie, de korpsbeheerders en de korpsen. Op dit moment, drie jaar na het uitkomen van het rapport «Inzake opsporing» en op een moment dat het overgrote deel van de beslispunten is uitgevoerd, achten wij het tijdstip gekomen voor een inventarisatie van de stand van zaken mede op basis van de ambtsberichten van het Openbaar Ministerie en de regiokorpsen. Immers, alleen op basis van zo'n overzicht zijn wij in staat om te bepalen op welke onderdelen de bestrijding van de zware georganiseerde criminaliteit verdere aanpassing behoeft. Daarbij dient te worden bedacht dat, hoewel inmiddels drie jaren zijn verstreken sinds de publicatie van het eindrapport van de commissie, een aantal zaken nog in ontwikkeling is. Dit betreft in het bijzonder de normering, nu het wetsvoorstel bijzondere opsporingsbevoegdheden (kamerstukken II, 1996/1997, 25 403, nrs. 1–3) en het wetsvoorstel bijzondere politieregisters (kamerstukken II, 1996/1997, 25 398, nrs. 1–3) nog bij de Eerste Kamer aanhangig zijn.

In dit stadium hebben we niet zozeer behoefte aan een inventarisatie per beslispunt afzonderlijk als wel aan het kunnen berichten over de ervaring die korpsbeheerders, korpsen en het OM hebben opgedaan met de nieuwe inzichten op het punt van de normering en de organisatie. Hiertoe hebben wij de korpsbeheerders, en de (fungerend) hoofdofficieren gevraagd om een ambtsbericht. In dat verband is hen verzocht in te gaan op onderwerpen als de wetgeving en normering, de organisatie, werkwijze en kwaliteit van de recherche – inclusief de criminele inlichtingendienst (CID) – en de organisatie en werkwijze van het Openbaar Ministerie. Daarnaast is hen verzocht stil te staan bij de samenwerking tussen Openbaar Ministerie en politie en waar nodig aan te geven welke andere invloeden van de parlementaire enquête op het functioneren van de recherche zijn uitgegaan.

Deze derde Voortgangsrapportage beoogt een overzicht te geven van de stand van zaken van dit moment. In deze rapportage wordt een beeld geschetst aan de hand van de vier kernpunten normering, organisatie van de opsporing, organisatie van het Openbaar Ministerie en samenwerking tussen Openbaar Ministerie en politie. Hoewel niet specifiek wordt ingegaan op de afzonderlijke beslispunten zal wel worden stilgestaan bij een aantal resterende onderwerpen. Dit betreft de toetsing van opsporingsbevoegdheden door de Centrale Toetsingscommissie (CTC) en de aanscherping van de richtlijn voor de inzet van buitenlandse liaison officieren in Nederland. Ten slotte wordt kort aandacht geschonken aan de stand van zaken rond de uitvoering van de verschillende beslispunten.

1 Normering

1.1. Inleiding

Het wetsvoorstel bijzondere opsporingsbevoegdheden regelt een aantal bijzondere opsporingsbevoegdheden zoals infiltratie, observatie, pseudo-koop of dienstverlening, stelselmatige inwinning van informatie, bevoegdheden op besloten plaatsen en het opnemen van vertrouwelijke communicatie met een technisch hulpmiddel. Het wetsvoorstel is inmiddels, met enkele amendementen, door uw Kamer aangenomen. Het gewijzigde voorstel van wet is thans aanhangig in de Eerste Kamer. Het voorlopig en nader voorlopig verslag zijn inmiddels beantwoord. De mondelinge behandeling kan binnenkort aanvangen. Gestreefd wordt de wet op 1 februari 2000 in te voeren.

1.2. Het geldend normerende kader

In afwachting van de inwerkingtreding van het wetsvoorstel bijzondere opsporingsbevoegdheden wordt het geldend normerende kader gevormd door het Wetboek van Strafvordering, de bijzondere wetten en de jurisprudentie. Daarnaast zijn regels met betrekking tot de opsporing opgenomen in richtlijnen vastgesteld door het College van procureurs-generaal. In dit verband kan worden gewezen op de Richtlijnen infiltratie van 20 februari 1991, de Handleiding kijkoperaties van 7 december 1994, de Richtlijn schriftelijke verantwoording van de strafzaak 28 januari 1997, de Richtlijn afspraken met criminelen van 13 maart 1997 en de Instructie getuigenbescherming van 9 april 1998.

Teneinde te bewerkstelligen dat de opsporing van strafbare feiten zoveel mogelijk geschiedt in overeenstemming met de uitkomsten van de parlementaire besluitvorming over de aanbevelingen van de Parlementaire Enquêtecommissie heeft het College van procureurs-generaal de Voorlopige Uitgangspunten met betrekking tot de inzet van (bijzondere) opsporingsbevoegdheden en middelen ten dienste van politie en justitie vastgesteld en aan de ambtsvoorgangster van de minister van Justitie voorgelegd. De Voorlopige Uitgangspunten beogen de praktijk een leidraad te bieden voor de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden met het oog op een rechtmatige, eenvormige en goed gecontroleerde inzet van deze methoden en middelen bij de opsporing. Het College heeft de (fungerend) hoofdofficieren van justitie dan ook verzocht er op toe te zien dat daadwerkelijk conform deze uitgangspunten wordt gewerkt.

Uit de ambtsberichten blijkt dat de Voorlopige Uitgangspunten in de praktijk goed worden nageleefd.

Ook de uitkomsten van de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel bijzondere opsporingsbevoegdheden, in het bijzonder ten

aanzien van «doorlaten» en «criminele burgerinfiltrant» hebben reeds doorgewerkt in de praktijk.

Inmiddels is een aantal ministeriële regelingen en OM-richtlijnen op het gebied van de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden ingevoerd: de Regeling bijzondere opsporingsgelden van 1 juni 1998; de Regeling Financieel Beheer Infiltratie d.d. 9 juli 1998; de Richtlijn afspraken met criminelen van 13 maart 1997; de Instructie getuigenbescherming van 9 april 1998; de Instructie verkennend onderzoek van 1 december 1998 en de Instructie voor de officier van justitie, belast met de gezagsuitoefening over het informatienetwerk van 10 maart 1999.

In onze brief aan uw Kamer van 23 september 1998 hebben wij toegezegd de Instructie Verkennend Onderzoek ter vertrouwelijke kennisgeving aan uw Kamer te zullen zenden. De Instructie Verkennend Onderzoek en de Instructie voor de Officier van Justitie, belast met de gezagsuitoefening over het informatienetwerk zijn ter vertrouwelijke kennisgeving gevoegd als bijlage bij deze brief.

1.3. De uitvoering van de Voorlopige Uitgangspunten in de praktijk

In de ambtsberichten melden de (fungerend)hoofdofficieren dat uitvoering wordt gegeven aan de Voorlopige Uitgangspunten. De daarin weergegeven inzetprocedures met betrekking tot toetsing en registratie van zaken door de CTC en de officier van justitie worden gevolgd. In de meeste arrondissementen wordt de inzet van die methoden centraal geregistreerd bij het arrondissementsparket en waar dat nog niet het geval is, wordt hieraan gewerkt. In een enkel arrondissement vindt zowel registratie bij het Openbaar Ministerie als bij de politie plaats.

In 1998 is een enquête gehouden onder de CID-officieren naar het effect van de Voorlopige Uitgangspunten van het College van procureurs-generaal met betrekking tot de inzet van (bijzondere) opsporingsmethoden en -middelen, het bijbehorend instrumentarium en de ondersteuning. In deze evaluatie oordeelt de meerderheid van de ondervraagden in grote lijnen positief over de uitwerking van de Voorlopige Uitgangspunten. Ook al kunnen sommige methoden niet of slechts met grote terughoudendheid worden ingezet, er is veel gewonnen doordat nadrukkelijk meer duidelijkheid is ontstaan en een beter verkeer tussen Openbaar Ministerie en politie bij het overleg en de besluitvorming over opsporingsmethoden tot stand is gekomen. De Voorlopige Uitgangspunten hebben geleid tot een aanscherping van de procedures.

Niettemin wordt in de ambtsberichten een aantal knelpunten rond de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden op basis van de Voorlopige Uitgangspunten gemeld.

Het geldende begrippenkader blijkt in de praktijk tot onduidelijkheid aanleiding te kunnen geven bij het maken van onderscheid tussen de informant en de infiltrant. In de praktijk komt het regelmatig voor dat burgers een bijdrage willen leveren aan de opsporing, niet alleen door het verstrekken van inlichtingen maar ook door het verrichten van (eenmalige) diensten aan het criminele milieu. Daarvoor kan worden gedacht aan de bezoeker van een discotheek die bereid is een XTC-pil te kopen van een persoon die wordt verdacht van handel in synthetische drugs of de aannemer die een loods verbouwt en na een paar dagen vermoedt dat het gaat om een hennepkwekerij. Ook degenen die op zichzelf legale en veelal in het kader van hun beroep of bedrijf activiteiten verrichten ten behoeve van de opsporing (bijvoorbeeld het tegen contante betaling inklaren van bijzondere chemicaliën, het invoeren van containers

met een verdachte afkomst of bestemming, het verrichten van spoedactiviteiten tegen ongebruikelijke hoge vergoeding) vallen op grond van het geldende begrippenkader dat onderdeel uitmaakt van de «Voorlopige Uitgangspunten» onder het begrip infiltratie. Deze situatie leidt in de praktijk veelvuldig tot problemen vanwege de procedurele en inhoudelijke eisen – het opstellen van een plan van aanpak en voorafgaande toetsing door de CTC – en het verbod op de inzet van de criminele burgerinfiltrant.

Een aantal arrondissementen maakt melding van problemen rond het begrippenkader in de samenwerking met het buitenland. Op grond van het geldende begrippenkader zijn personen als de Duitse «VP» (Vertrauensperson) of de Engelse «participating informant» dikwijls aan te merken als infiltrant, c.q. als criminele burgerinfiltrant. Daarnaast wekt de terughoudendheid in de toepassing van sommige methoden en het «doorvragen» van de Nederlandse autoriteiten bij buitenlandse verzoeken in internationaal verband bevreemding.

Ingevolge de «Voorlopige Uitgangspunten» geldt een verbod op doorlaten voor goederen die schadelijk of gevaarlijk kunnen zijn voor de volksgezondheid of de veiligheid. Op basis van de verkregen ambtsberichten kan worden geconcludeerd dat het verbod op doorlaten in alle arrondissementen respectievelijk politieregio's wordt nageleefd. In een groot aantal ambtsberichten wordt melding gemaakt van knelpunten die direct verband houden met het verbod op doorlaten. Opgemerkt wordt dat in het kader van de internationale rechtshulp het verbod op doorlaten soms op onbegrip stuit en door de verzoekende staat kan worden uitgelegd als een weigering tot samenwerking. Ook wordt opgemerkt dat het verbod op doorlaten de vervolging van de gehele criminele organisatie bemoeilijkt. Vaak is op het moment dat als gevolg van het verbod op doorlaten een partij illegale goederen inbeslaggenomen moet worden, het onderzoek nog niet ver genoeg gevorderd en onvoldoende bewijs beschikbaar om ook de opdrachtgevers of leidinggevenden met succes te kunnen vervolgen. Om het onderzoek voort te kunnen zetten zonder de verdachten te alarmeren wordt ervoor gekozen het transport of de geplande levering «weg te tippen» aan een ander regiokorps ter inbeslagname. Ten slotte blijkt het element «met medeweten, en onder toezicht van de politie en het Openbaar Ministerie» in de opsporingspraktijk aanleiding te geven tot onduidelijkheid.

Ingeval er sprake is van min of meer vage vermoedens rijst de vraag in hoeverre aanvullende onderzoekshandelingen moeten worden verricht, gericht op het hard maken van dit vermoeden.

Door middel van een amendement is in het wetsvoorstel Bijzondere Opsporingsbevoegdheden een wettelijk verbod op doorlaten opgenomen. Hiervan kan slechts worden afgeweken indien er sprake is van een zwaarwegend opsporingsbelang.

Het College van procureurs-generaal heeft erop gewezen dat de hiertoe in de wet voorziene procedure problematisch is voor spoedeisende gevallen.

Het verbod op doorlaten van personen, neergelegd in de motie Rouvoet c.s. (kamerstukken II, 1998/99, 25 403 en 23 251, nr. 30) levert problemen op bij de opsporing van mensensmokkel en mensenhandel, zo kan worden geconcludeerd op basis van de ambtsberichten. In de motie wordt gesteld dat het laten voortduren van mensensmokkel, vrouwenhandel en wederrechtelijke vrijheidsberoving, nadat een van deze delicten in het kader van de opsporing is geconstateerd, onaanvaardbaar is, ook in het kader van een zwaarwegend opsporingsbelang. Dit verbod bemoeilijkt de opsporing van personen die bijvoorbeeld betrokken zijn bij mensensmokkel door onderdak te verlenen aan gesmokkelden. Daarbij

verwijzen wij naar de brief van de minister van Justitie d.d. 12 april 1999 (kamerstukken II, 1998/99, 25 403, nr. 35).

Ten slotte kan nog worden opgemerkt dat de praktijk, mede naar aanleiding van het verbod op het inzetten van criminele burgerinfiltranten (motie 33), wijst op de behoefte aan nadere criteria voor de vaststelling of sprake is van een criminele burgerinfiltrant.

De minister van Justitie zal hier binnenkort op terug komen aan de hand van de presentatie van enkele casus aan de Tweede Kamer.

1.4. De implementatie van het wetsvoorstel Bijzondere Opsporingsbevoegdheden

In opdracht van de minister van Justitie is het project implementatie wetsvoorstel bijzondere opsporingsbevoegdheden gestart. Dit project omvat de opzet en uitvoering van trajecten voor opleiding en voorlichting, de coördinatie van de ontwikkeling van uitvoeringsregelingen, de ontwikkeling van modellen en standaard processen-verbaal en de voorbereiding van de bedrijfsorganisatie binnen politie en justitie op de invoering van de wetsvoorstellen.

Ter voorbereiding op de inwerkingtreding van het wetsvoorstel bijzondere opsporingsbevoegdheden zijn binnen het Openbaar Ministerie concept-richtlijnen ontwikkeld over de onderwerpen informanten/infiltranten en doorlaten en gecontroleerde aflevering. In de tussentijdse rapportage van september vorig jaar (TK 1998–1999, 24 072, nr. 100) hebben wij gemeld dat in de Overlegvergadering van de minister van Justitie en het College van procureurs-generaal vastgesteld is dat er nog aanpassingen nodig zijn teneinde de beide richtlijnen goed te laten aansluiten op het wetsvoorstel bijzondere opsporingsbevoegdheden. Vaststelling hangt nauw samen met de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel.

Naar aanleiding van de in de praktijk gesignaleerde knelpunten rond de toepassing van het geldende begrippenkader en de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel bijzondere opsporingsbevoegdheden is in de Overlegvergadering besloten tot de instelling van een werkgroep die is belast met het opstellen van een leidraad voor de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden in de praktijk. De werkgroep is tevens belast met de ontwikkeling van een begrippenkader voor een aantal bijzondere opsporingsbevoegdheden op basis van het wetsvoorstel Bijzondere Opsporingsbevoegdheden. Dit betreft in het bijzonder de onderwerpen infiltratie, pseudo-koop en -dienstverlening, stelselmatige inwinning van informatie, doorlaten en stelselmatige observatie. Dit begrippenkader kan dienen als leidraad voor het opstellen van een handboek en/of richtlijnen door het Openbaar Ministerie. De werkgroep heeft inmiddels een advies uitgebracht aan de Voorzitter van het College van procureurs-generaal als opdrachtgever. De minister van Justitie heeft ingestemd met dit advies.

Het advies van de werkgroep wijst uit dat met de toepassing van het begrippenkader van het wetsvoorstel bijzondere opsporingsbevoegdheden voor een belangrijk deel tegemoet kan worden gekomen aan de thans in de praktijk gesignaleerde knelpunten op het gebied van het onderscheid tussen infiltrant en informant. Naar aanleiding van dit advies zal het College van procureurs-generaal op korte termijn een Plan van Aanpak aanbieden aan de minister van Justitie zodat uiterlijk op de datum van invoering van het wetsvoorstel bijzondere opsporingsbevoegdheden de praktijk duidelijkheid zal worden geboden over de

geldende kaders en richtsnoeren voor de opsporing onder de werking van die wet.

1.5. Uitvoeringsregelingen

Het wetsvoorstel bijzondere opsporingsbevoegdheden wordt op een aantal punten nader uitgewerkt in algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen. Deze regelingen zijn thans in concept gereed en voor advies aan de diverse adviesorganen gezonden. In totaal zijn dit er vijf.

1. Besluit technische hulpmiddelen bijzondere opsporingsbevoegdheden

In dit besluit zijn eisen opgenomen waaraan de apparatuur moet voldoen die wordt ingezet voor observatie van personen met een technisch hulpmiddel dat signalen registreert of voor het opnemen van vertrouwelijke communicatie. Daarnaast zijn eisen opgenomen omtrent de opslag van deze technische middelen, de verstrekking ervan en de bewerking van geregistreerde signalen.

2. Samenwerkingsbesluit infiltratie

In het Samenwerkingsbesluit infiltratie worden regels gegeven over de inzet van een opsporingsambtenaar van een bijzondere opsporingsdienst en de Koninklijke marechaussee als infiltrant of informant. Deze personen dienen bij de uitvoering van genoemde bijzondere opsporingsbevoegdheden samen te werken met de politie. Deze samenwerking zal er bij infiltratie bijvoorbeeld uit bestaan dat de betreffende persoon wordt begeleid door een begeleider van een infiltratieteam. Daarnaast dienen de betreffende personen te voldoen aan een zeker niveau van kennis en vaardigheden dat is vereist voor een goede uitoefening van het bevel. Toestemming is vereist van de betreffende vakminister. Voorts worden regels gesteld inzake het optreden van buitenlandse opsporingsambtenaren op dit gebied. Onder meer wordt aan dit optreden de voorwaarde verbonden dat de buitenlandse opsporingsambtenaar verplicht is te getuigen, indien hij hiertoe wordt opgeroepen door de Nederlandse autoriteiten.

3. Besluit bewaren en vernietigen processen-verbaal

Dit besluit behelst voorschriften inzake het bewaren en vernietigen van processen-verbaal en andere voorwerpen, waaraan gegevens kunnen worden ontleend die zijn verkregen bij observatie met een technisch hulpmiddel dat signalen registreert, het opnemen van vertrouwelijke communicatie en het onderzoek van telecommunicatie en die niet bij de processtukken zijn gevoegd.

4. Regeling opnemen vertrouwelijke communicatie

Het wetsvoorstel bijzondere opsporingsbevoegdheden bepaalt dat alleen politieambtenaren mogen worden belast met de uitvoering van een bevel tot opnemen van vertrouwelijke communicatie. In de memorie van toelichting wordt daarbij opgemerkt dat deze politiefunctionarissen aan bepaalde eisen dienen te voldoen. In onderhavige ministeriële regeling zijn deze eisen neergelegd. De eisen richten zich onder andere op kennis betreffende de werking van de apparatuur.

5. Regeling infiltratieteams

In de Regeling infiltratieteams zijn voorschriften opgenomen omtrent de organisatie, opleiding en selectie van infiltratieteams.

Zo zijn opleidingseisen opgenomen voor deelname aan een infiltratieteam, voorschriften omtrent de samenstelling van een infiltratieteam en inzake de begeleiding van infiltranten. In de Regeling

infiltratieteams zijn de eindtermen van de vervolgoopleidingen waaraan de leden van een politieel infiltratieteam (PIT) moeten voldoen opgenomen.

Naar het zich laat aanzien zullen de algemene maatregelen van bestuur begin juni worden ingediend bij de Raad van State. Het Besluit technische hulpmiddelen zal tevens worden genotificeerd in Brussel. De regelingen zullen, zoals toegezegd, aan de Tweede Kamer worden gezonden, nadat het advies van de Raad van State is verwerkt.

1.6. Ten slotte

Op dit moment, in afwachting van de invoering van het wetsvoorstel bijzondere opsporingsbevoegdheden, wordt gewerkt op basis van een voorlopig kader voor de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden. Uit de ambtsberichten blijkt dat dit kader heeft voorzien in de behoefte maar tevens op een aantal punten heeft geleid tot het signaleren van knelpunten. Gelet op de status van de «Voorlopige Uitgangspunten» in afwachting van invoering van het wetsvoorstel bijzondere opsporingsbevoegdheden, is de huidige situatie voor de praktijk niet ideaal, omdat deze een voorlopig karakter draagt en aanleiding kan geven tot een zekere mate van onzekerheid bij de toepassing van de geldende kaders en regelingen. Door de inwerkingtreding van het wetsvoorstel bob zal voor de praktijk echter helderheid ontstaan. Daaraan zal bijdragen de door de werkgroep van het OM op te stellen leidraad voor de toepassing van de in de wet geregelde bijzondere opsporingsbevoegdheden. Het implementatietraject is erop gericht dat ook overigens de praktijk op administratief en organisatorisch gebied adequaat zal zijn voorbereid op de invoering van deze wet. Daaraan zal de komende tijd met voortvarendheid worden gewerkt.

2 De aansturing en organisatie van de opsporing

2.1. Inleiding

Een aantal beslispunten rond de implementatie van aanbevelingen van de Parlementaire Enquêtecommissie heeft betrekking op de aansturing en organisatie van de opsporing. Ter verbetering van de aansturing van de recherche, en verduidelijking van de verantwoordelijkheden, dient één van de leden van de korpsleiding rechtstreeks verantwoordelijk te zijn voor de aansturing van de recherche van een regiokorps. Ten behoeve van elke politieregio dient een officier van justitie, tenminste van het niveau van een eerste klasser, als recherche-officier van justitie verantwoordelijk te zijn voor de organisatie en het functioneren van de recherche, inclusief CID en ondersteunende de eenheden. De zaaks-officieren van justitie zijn gezagsmatig verantwoordelijk voor alle activiteiten binnen hun zaken. Aldus ontstaat een complementaire structuur die ertoe bijdraagt dat zowel binnen de politie als het Openbaar Ministerie op verschillende niveaus kennis bestaat over de gebruikte methoden en de organisatie van de recherche. In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de organisatie van de opsporing bij de politie.

2.2. Aansturing en verantwoordelijkheid

De afgelopen jaren is een aantal trajecten in gang gezet om de door de Parlementaire Enquêtecommissie beschreven feilen in de organisatie en aansturing van de recherchefunctie te verbeteren. Veel verbeteringen hebben inmiddels hun beslag gekregen in de organisatie en in de regelgeving, of krijgen dat binnenkort. De verbetering van de kwaliteit op het uitvoerend niveau is mede afhankelijk van de betrokkenheid en inzet van de veldorganisaties. Dit impliceert dat de kwaliteitsverbetering niet

van bovenaf wordt opgelegd maar tot stand moet komen door middel van een goede interactie tussen het centrale en het decentrale niveau. Deze benadering heeft tot gevolg dat de noodzakelijke veranderingen niet op korte termijn zijn gerealiseerd. De kwaliteit van de recherche zal ook de komende jaren hoog op onze agenda blijven staan; dit is dan ook één van de thema's uit het Beleidsplan Nederlandse Politie 1999 – 2002.

2.2.1 Aansturing van de recherche binnen het korps

Om binnen de politie-organisatie effectief toezicht te kunnen houden op de voortgang van opsporingsonderzoeken en de gebruikte methoden, is gekozen voor de invoering van een voor de recherchefunctie verantwoordelijke politiefunctaris bij de regionale politiekorpsen, de recherchechef.

Conform de aanbevelingen van de Parlementaire Enquêtecommissie is in elke regio een lid van de korpsleiding in het bijzonder verantwoordelijk gesteld voor de recherche. In een aantal korpsen is deze functionaris zelf de recherchechef. In andere korpsen zijn de dagelijkse werkzaamheden op het gebied van de recherche gemandateerd aan leidinggevenden buiten de korpsleiding. Er mag geen misverstand over bestaan dat de korpsleiding te allen tijde verantwoordelijk is voor en aanspreekbaar op de uitvoering van de recherchefunctie.

De korpsen hebben ons bericht dat er inmiddels structureel overleg plaats vindt tussen de verantwoordelijke in de korpsleiding en de verschillende leidinggevenden in de recherchekolom (zowel van de tactische recherche als van de CID). In dit overleg, dat overigens verschillend wordt ingevuld in de regio's voor wat betreft de frequentie en de deelnemers, bespreekt men onder andere de voortgang van onderzoeken, het gebruik van opsporingsmethoden en de overige kwalitatieve aspecten van het recherchewerk. Een goede ontwikkeling is dat in een aantal regio's binnen deze overlegstructuur of in een overlegstructuur in aansluiting hierop, de korpsbeheerder wordt geïnformeerd over recherche-aangelegenheden.

Uit de ambtsberichten blijkt dat de CID niet zelfstandig opsporingsonderzoeken verricht maar een ondersteunende taak vervult ten opzichte van de recherche. Duidelijk kenbaar is een tendens naar het centraal aansturen van de CID, als onderdeel van een eenheid recherche, onder verantwoordelijkheid van de recherchechef.

2.2.2 Aanpassing Besluit beheer regionale politiekorpsen

Het ontwerp voor de aanpassing van het Besluit beheer regionale politiekorpsen (Bbrp) is inmiddels door ons in consultatie gegeven. In het licht van de ontwikkeling met betrekking tot de georganiseerde misdaad in Nederland is aanpassing van het Bbrp noodzakelijk om de kwaliteiten van de recherchefunctie te kunnen waarborgen. Tevens wordt daarmee uitvoering gegeven aan een aantal beslispunten over de organisatie van de opsporing. In het ontwerp Bbrp worden de aansturing, organisatie en verantwoordelijkheid met betrekking tot alle activiteiten die binnen een regionaal politiekorps op het gebied van de recherche worden verricht geregeld. Om een zekere mate van ruimte te laten voor flexibiliteit en keuzevrijheid op regionaal niveau is gekozen voor een regeling op hoofdlijnen. De integrale verantwoordelijkheid van de recherchechef voor de uitoefening van de recherchefunctie van een regionaal politiekorps is eveneens neergelegd in het ontwerp Bbrp.

Ten behoeve van de recherchefunctie beschikt een regionaal politiekorps over voorzieningen op het gebied van tactische recherche, technische

recherche, financiële recherche, digitale recherche en informatievoorziening.

Dit kunnen voorzieningen zijn van organisatorische, personele of materiële aard. De recherchefunctie van de regiokorpsen kan door middel van nadere wettelijke regelingen verder worden ingekaderd.

Ten aanzien van bepaalde taken, die essentieel zijn voor een effectieve en rechtstatelijke opsporing van strafbare feiten en die niet enkel zijn gericht op de eigen regio, maar ook op contacten dan wel inzetbaarheid buiten de eigen regio, zijn landelijk uniforme eisen op het gebied van de organisatorische inbedding noodzakelijk. Aldus is in het nieuwe Bbrp de eenheid Bijzondere Recherche-informatie (BRI), die is belast met de taak van de huidige CID, geregeld. De eenheid BRI vormt onderdeel van de recherchefunctie van een regiokorps en valt onder de verantwoordelijkheid van de recherchechef.

Binnen afzienbare termijn zal het ontwerp Bbrp voor advies worden voorgelegd aan de Raad van State.

2.3. Beleidskeuzes en prioriteitenstelling in de aanpak van de georganiseerde misdaad

2.3.1 Inzicht in de aard en ernst van de georganiseerde misdaad

Naar aanleiding van de conclusies van de Parlementaire Enquêtecommissie is door het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum (WODC) van het Ministerie van Justitie de «Monitor georganiseerde criminaliteit» opgezet. Het monitor-onderzoek houdt in dat er tweejaarlijks gestructureerde gegevensverzameling plaatsvindt over de aard en ontwikkelingen rond de georganiseerde criminaliteit in Nederland. Op 1 februari van dit jaar is aan de Kamer het WODC-rapport «Georganiseerde criminaliteit in Nederland» aangeboden. Het rapport is door het Openbaar Ministerie en de Raad van Hoofdcommissarissen met instemming ontvangen. Inmiddels hebben wij het College van procureurs-generaal en Raad van Hoofdcommissarissen verzocht advies uit te brengen over dit rapport ten behoeve van onze standpuntbepaling. Wij zijn voornemens de Tweede Kamer voor de zomer, kennis genomen hebbende van de opvattingen in het veld, te berichten over ons standpunt op het rapport.

In afwachting van onze standpuntbepaling kunnen wij op hoofdlijnen een korte reactie geven op de bevindingen van het WODC. Het WODC beveelt op grond van de beschreven aard van georganiseerde misdaad aan, de doelstelling van deze onderzoeksvoorstellen niet uitsluitend betrekking te laten hebben op de top van de criminele organisatie maar ook op andere essentiële schakels van het samenwerkingsverband. Voorts beveelt het WODC aan naast langlopende onderzoeken korte opsporingsonderzoeken te starten die erop zijn gericht het samenwerkingsverband te destabiliseren. Ten slotte dient aandacht te worden besteed aan de dienstverleners van criminele samenwerkingsverbanden.

Wij onderkennen dat het toebrengen van deze zogenaamde korte klappen aan criminele netwerken effectief en efficiënt kan zijn. In diverse opsporingsonderzoeken en diverse politieregio's wordt het toebrengen van korte klappen al geregeld toegepast. Er zijn overigens ook onderzoeken bekend waarbij de korte klappen-methodiek tekort heeft geschoten. Idealiter zou een opsporingsonderzoek dan ook een juiste mix moeten zijn van een langlopende strategische aanpak en korte klappen. Deze notie zal door het Openbaar Ministerie in samenwerking met de politie in beleid ten aanzien van de bestrijding van georganiseerde criminaliteit worden

omgezet. Dit zal moeten resulteren in een flexibel systeem waarin het tussentijds bijstellen van de doelstelling van het opsporingsonderzoek mogelijk moet zijn.

2.3.2 Prioriteitenstelling op landelijk niveau

In eerdere voortgangsrapportages is aandacht geschonken aan de procedure voor de selectie en toedeling van onderzoeken voor de kernteams en het Landelijk Recherche Team (LRT). Terzake is door het College van procureurs-generaal een beleidskader ontwikkeld, dat nauw aansluit bij de uitkomsten van het onderzoek van de Parlementaire Enquêtecommissie. Het beleidskader kan als volgt kort worden samengevat:

- Onder verantwoordelijkheid van de minister van Justitie wordt iedere twee jaar een landelijk criminaliteitsonderzoek, zoals besproken in paragraaf 2.3.1, gehouden;
- Aan de hand van deze resultaten wordt door het College van procureurs-generaal bepaald op welke prioritaire aandachtsgebieden de inspanningen van de kernteams moeten worden gericht, met welke doelstellingen en binnen welke tijd. Dit kunnen meerdere aandachtsgebieden per kernteam zijn;
- Het (verder) ontsluiten van het aandachtsgebied gebeurt bij wege van een verkennend onderzoek en opsporingsonderzoek. Het College van procureurs-generaal beslist over de toedeling van verkennende en opsporingsonderzoeken aan de kernteams;
- De verkennende en opsporingsonderzoeken van de kernteams, en de hieruit voortvloeiende vervolging, zijn in beginsel gerelateerd aan de genoemde aandachtsgebieden;
- Ter verantwoording van de voortgang van de inspanningen van de kernteams wordt periodiek gerapporteerd.

Het beleidskader is inmiddels vastgelegd in de Instructie «prioriteitstelling landelijk optreden tegen zware en georganiseerde criminaliteit» die van kracht wordt zodra de ministeriele regeling van organisatie en taken van de kernteams in werking treedt (paragraaf 2.5.). Inmiddels wordt in de praktijk gewerkt conform de inhoud van de Instructie.

De Instructie bevat een model «voortgangsrapportage kernteams». Op grond van dit model rapporteren de hoofdofficieren van justitie die het gezag uitoefenen over een kernteam, tweemaal per jaar aan het College van procureurs-generaal over de voortgang van de onderzoeken waarmee de kernteams zijn belast. Op zijn beurt brengt het College de bevindingen in in de Overlegvergadering zodat de minister van Justitie, geadviseerd door het College, de prioriteitenstelling van de kernteams kan beïnvloeden. Door de hoofdofficier van het Landelijk Parket worden de rapportages verwerkt in een landelijke jaarrapportage en een landelijke halfjaarrapportage voor het College van procureurs-generaal. Conform dit model is inmiddels een landelijke rapportage over de eerste helft van 1998 opgesteld. De rapportage geeft een geactualiseerd beeld ten aanzien van lopende verkennende en opsporingsonderzoeken gedurende de eerste helft van 1998. Daarnaast geeft de rapportage een overzicht van in te dienen onderzoeksvoorstellen teneinde zicht te krijgen op toekomstige kernteamverrichtingen. Het College van procureurs-generaal zal de Landelijke voortgangsrapportage kernteams 1998 naar verwachting rond de maand juni van dit jaar aanbieden aan de minister van Justitie. Na beoordeling van de inhoud zal de rapportage door de minister van Justitie ter vertrouwelijke kennisgeving worden aangeboden aan de Vaste Commissie voor Justitie.

2.3.3 Prioriteitstelling op regionaal niveau

In het kader van het project Aanpak Bedrijfsvoering Recherche Informatiehuishouding en Opleidingen (hierna kortweg ABRIO) zijn bij de regio-korpsen in ontwikkeling zogenaamde informatieknooppunten (ook wel genoemd informatiedesks of bureaus) teneinde alle relevante informatie over de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde bijeen te kunnen brengen, met een verbinding naar de CRI op landelijk niveau. Op het project ABRIO wordt hieronder nader in gegaan.

Aansluitend op de ontwikkeling van de informatieknooppunten zijn thans in oprichting zogenaamde informatieplatforms. De informatieplatforms zullen de informatie van de knooppunten filteren ten behoeve van de besluitvorming over de toedeling van opsporingsonderzoeken. Dit kan er toe leiden dat een onderzoek worden toegedeeld aan een regionaal politiekorps of dat een onderzoeksvoorstel wordt voorgelegd aan de Coördinatiecommissie Zware Criminaliteit met het oog op toedeling aan een kernteam. Aldus zullen de informatieplatforms een verbinding vormen tussen de regionale en nationale aanpak van de georganiseerde criminaliteit. De CRI participeert in de informatieplatforms waardoor ook de informatie uit de verschillende informatieplatforms aan elkaar worden gekoppeld zodat ook op nationaal niveau een adequaat criminaliteitsbeeld ontstaat. Deze gegevens kunnen naast andere gegevens worden gebruikt voor het opstellen van een nationale criminele kaart en het Europees criminaliteitsbeeld. De uitgangspunten inzake de vorming van de informatieplatforms zijn vastgelegd in een OM-Instructie, die is vastgesteld op 1 december 1998.

2.4. Kwaliteit

2.4.1 Kwaliteit van de recherche

Het project ABRIO is, in opdracht van ons, in mei 1998 landelijk van start gegaan. Na onze goedkeuring aan het projectenplan en de bijbehorende begroting is personeel geworven en aangesteld voor het ondersteunende programmabureau. ABRIO richt zich primair op de kwalitatieve versterking en optimalisatie van de recherchefunctie in de bedrijfskolom van zowel het Openbaar Ministerie als die van de politie. ABRIO is een samenvoeging van de vóór die tijd opgezette projecten ACCACIA (Adviescommissie Criminaliteit en Adviescommissie Informatievoorziening en Automatisering) van politie en het project kwaliteit Recherche van het Openbaar Ministerie, die beide beogen het rechercheproces te rationaliseren, efficiënter, effectiever en kwalitatief beter te doen zijn. Samenvoeging van beide projecten lag daarom voor de hand, omdat de rechercheprocessen in de afzonderlijke bedrijfskolommen van het Openbaar Ministerie en politie nauw met elkaar samenhangen. ABRIO heeft tot doel de cohesie tussen de schakels van de bedrijfskolom en ook tussen de bedrijfskolommen onderling te verbeteren.

Voor ABRIO zijn de volgende doelstellingen geformuleerd:

1. optimalisering van de opsporing en vervolgingstaak van politie en OM gericht op zowel de voorkoming als de bestrijding van criminaliteit.;
2. verbetering van de samenwerking tussen de actoren in de strafrechtsheten;
3. verbetering van de sturing op het gehele proces van de criminaliteitsbeheersing;
4. effectievere inrichting en afstemming van de informatiehuishouding voor maximale ondersteuning van het genoemde onder de punten 1, 2 en 3.

Gezien deze ambitieuze doelstellingen is het werkterrein van ABRIO veelomvattend. Het varieert van het wijkniveau tot en met het nationale niveau. Er dient met vele actoren en instanties te worden samengewerkt. ABRIO kent daarom een lange doorlooptijd met als einddatum 2002. Ook daarna dient er aandacht te zijn voor de kwaliteit van het onderzoeksproces, dit is namelijk een voortdurend proces. Belangrijk uitgangspunt is dat de uitvoering van ABRIO in handen van de regio's en de parketten zelf ligt. Een belangrijk deel van de werkzaamheden is bestemd voor het verkrijgen en behouden van een breed draagvlak en consensus bij politie en het Openbaar Ministerie voor de doelstellingen van ABRIO. ABRIO heeft zich in 1998 gericht op het in kaart brengen van verbeteracties die door de korpsen en parketten zelf reeds in gang zijn gezet, om deze onderling in een ABRIO-samenhang te brengen. Dat heeft in 1998 geresulteerd in een projectenboek, dat periodiek geactualiseerd wordt.

De geïnventariseerde projecten zijn in zes groepen ingedeeld te weten Sturing en Resultaat, Bedrijfsvoering en werkprocessen, Informatiehuishouding, Afstemming van de Strafrechtsketen, Kwaliteit en Innovatie en Opleiding en Deskundigheidsbevordering. Het projectenboek is ter kennis gebracht van alle betrokkenen, opdat zij onderling van elkaar op de hoogte zijn welke projecten waar en door wie worden uitgevoerd. ABRIO gaat daarbij uit van de methodes van «Learning by Doing» en van de «Best practice».

Voorbeelden van een aantal lopende verbeterprojecten zijn de inrichting van infodesk, het opzetten van een landelijke en regionale criminaliteitskaart en de ontwikkeling en de implementatie van een Verwijzingsindex Recherche-onderzoeken en Subjecten (VROS). Met laatstgenoemde toepassing is het mogelijk om voor korpsen op betrekkelijk eenvoudige wijze na te gaan waar in den lande welke rechercheonderzoeken lopen en welke subjecten men daarbij op het oog heeft. VROS wordt vanaf 1 april j.l. geleidelijk aan bij de korpsen ingevoerd. VROS zal worden ondergebracht in de regionale infodesks waarin de recherche-informatiesystemen en andere informatiebronnen centraal bevragebaar zijn.

ABRIO moet uitmonden in:

- een situatie waarin korpsen en parketten van elkaar leren welke aanpak het meeste effect oplevert;
- een landelijk stelsel van normerende kwaliteitseisen en sturingsindicatoren dat wordt vastgesteld en dat het mogelijk maakt om te sturen op resultaat;
- de mogelijkheid tot op landelijk niveau korpsen en parketten met elkaar te vergelijken;
- een goed functionerende informatiehuishouding.

Naar verwachting zullen binnenkort onder regie van het Projectbureau ABRIO een aantal pilots worden gestart. Naast het in beeld brengen van de knelpunten op het gebied van de informatie-uitwisseling gaat het daarbij om het inzichtelijk maken en beschrijven van de werkprocessen, van de bedrijfsvoering en van de informatiebehoefte.

2.4.2 Financieel rechercheren

In het voornoemde besluit tot aanpassing van het Besluit beheer regionale politiekorpsen is neergelegd dat de korpsen moeten beschikken over een voorziening op het gebied van financieel rechercheren. Financieel rechercheren maakt een steeds belangrijker onderdeel uit van het onderzoeksproces. Voor financieel rechercheren hebben wij daarom ook in het Beleidsplan Nederlandse Politie aangegeven dat dit verder ontwikkeld moet worden.

Begin 1998 heeft de stuurgroep Financieel Rechercheren aan onze ambtsvoorgangers voorstellen gedaan om te bewerkstelligen dat het financieel rechercheren een vaste positie krijgt in de totale handhavingsketen. De stuurgroep heeft in haar eindrapport tal van aanbevelingen neergelegd onder meer over:

- deskundigheidsbevordering;
- organisatievorm en grootte waarmee bestrijding van financieel-economische criminaliteit het effectiefste aangepakt kan worden;
- research en development ten behoeve van het verkennende onderzoek;
- de ontwikkeling van nieuwe op het financieel rechercheren gerichte methodieken;
- wetgeving.

De aanbevelingen van de stuurgroep zijn door onze ambtsvoorgangers op hoofdlijnen onderschreven. Mede als gevolg van de werkzaamheden van de stuurgroep zijn in 1997 en 1998 vier zogenoemde interregionale fraudeteams gestart die belast zijn met de opsporing en vervolging van horizontale fraude, de fraude waarvan niet de overheid maar particulieren en private (financiële) instellingen het slachtoffer zijn. In de tussenrapportage van de stuurgroep werd namelijk een zorgwekkende ontwikkeling geconstateerd met betrekking tot de groei van deze vorm van fraude.

Voordeel van het werken vanuit deze samenwerkingsverbanden is dat opsporing (politie) en vervolging (Openbaar Ministerie) in één team zijn samengebracht. Het betreft hier een samenwerkingsvorm waarbij meerdere politieregio's en parketten betrokken zijn. Door deze schaalvergroting is een efficiëntere aanpak mogelijk, omdat niet elke regio of arrondissement meer zijn eigen deskundigheid en expertise hoeft te organiseren.

Elk interregionaal fraudeteam heeft een of meer specifieke taakaccenten toebedeeld gekregen, waarop in het bijzonder expertise moet worden ontwikkeld. Hierbij gaat het om de taakaccenten telecomfraude, bancaire en creditcardfraude, faillissementsfraude, assurantie-, merken- en namaakfraude. Het Openbaar Ministerie heeft inmiddels besloten ook de aanpak van verticale fraude (zoals fiscale fraude en EU-fraude) vanuit de interregionale fraudeteams te gaan vormgeven. Daarbij zal nauw worden samengewerkt met de verantwoordelijke bijzondere opsporingsdiensten.

Inmiddels heeft het kabinet besloten tot voortzetting en verdere uitbouw van de formule van de interregionale fraudeteams. De aanzet hiertoe is gegeven in de Kabinetsnotitie Fraudebestrijding 1998–2002 (Kamerstukken II, 1997–1998, nr 203). In het regeerakkoord dat ten grondslag ligt aan het huidige kabinet zijn de voor de uitvoering van deze notitie benodigde middelen uitgetrokken. De uitbreiding zal onder meer gestalte krijgen doordat het aantal interregionale fraudeteams (vier) zal worden uitgebreid met drie randstedelijke teams.

2.4.3 Deskundigheidsbevordering

Thans nemen op jaarbasis ongeveer 500 cursisten deel aan de verschillende onderdelen van de Leergang Georganiseerde Criminaliteit van het Instituut voor Criminaliteitsbeheersing en Recherchekunde (voorheen de Rechercheschool). In samenwerking met het Cito wordt gewerkt aan de toetsontwikkeling en de certificering. De gevolgen van de wet bijzondere opsporingsbevoegdheden worden in de Leergang verwerkt. Daarnaast zijn in voorbereiding afzonderlijke opleidingsvoorzieningen om de Nederlandse politie op een adequate en snelle wijze te trainen op de

gevolgen van de wet bijzondere opsporingsbevoegdheden en de gewijzigde regelgeving inzake het gerechtelijk vooronderzoek.

Met de instelling van een «Commissie profielen en eindtermen Kernteams» is in 1997 gestart met het opstellen van beroeps- en functieprofielen voor de kernteamleden. Deze profielen moeten zonnodig leiden tot een herijking van de modulen binnen de Leergang Georganiseerde Criminaliteit, zoals deze vanaf 1996 is ontwikkeld en in uitvoering genomen door het Instituut en de Nederlandse Politie Academie. Er wordt op dit moment gewerkt aan afronding van het rapport «Profielen en eindtermen kernteams». Een belangrijke conclusie die in dit rapport wordt getrokken is dat de bevingen voor een groot deel ook van toepassing kunnen zijn voor leden van de divisies zware criminaliteit. Tevens biedt het rapport op langere termijn mogelijkheden tot verdere uitwerking van een kwalificatiestructuur voor het gehele rechercherrein.

2.4.4 Kwaliteit van de politieïle infiltratie

In de tweede Voortgangsrapportage is melding gemaakt van initiatieven ter verbetering van de kwaliteit van de infiltratie. Deze initiatieven vinden hun weerslag in een tweetal regelingen: het Samenwerkingsbesluit infiltratie en de Regeling infiltratieteams. Voor de inhoud wordt verwezen naar paragraaf 1.5.

Op 10 februari 1999 zijn door ons de concept-Regeling infiltratieteams en het concept-Samenwerkingsbesluit infiltratie in consultatie gegeven.

2.5. Samenwerking

Het functioneren van de kernteams

De regionale politiekorpsen werken in zogenaamde kernteams samen ter voorkoming en bestrijding van de zware, georganiseerde criminaliteit. Taken en organisatie van de kernteams zijn neergelegd in convenanten, die wij hebben gesloten met de betrokken korpsbeheerders en hoofdofficieren van justitie.

De werkzaamheden van de kernteams zijn een belangrijke aanvulling op de inspanningen van de korpsen dienaangaande. De kernteams hebben een vierledige taak: het verrichten van verkennend onderzoek; het verrichten van opsporingsonderzoek; het daadwerkelijk voorkomen van strafbare feiten en het verlenen van ondersteuning aan de regionale politiekorpsen op het gebied van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. De meerwaarde van de kernteams is erin gelegen dat structureel capaciteit wordt vrijgemaakt voor het verrichten van complex en langdurig opsporingsonderzoek.

Mede hierdoor wordt in de kernteams capaciteit gecreëerd voor het ontwikkelen van innovatieve methoden en technieken voor de opsporing. De kernteams kunnen fungeren als voortrekker op het gebied van de ontwikkeling van de recherche op het gebied van de zware, georganiseerde criminaliteit. Zij zullen de opgedane expertise moeten delen met de korpsen. Enerzijds geschiedt dit door operationele contacten tussen de korpsen en de kernteams, anderzijds doordat de leden van de kernteams na ommeekomst van hun aanstellingstermijn terugkeren in een regionaal korps.

Naar aanleiding van de aanbeveling van de Parlementaire Enquêtecommissie over de inhoudelijke betekenis van de kernteams voor de opsporing hebben wij het onderzoeksbureau IVA Tilburg opdracht gegeven onderzoek te verrichten naar het functioneren van de kernteams en het LRT. Op 16 november 1998 heeft het bureau IVA Tilburg aan ons

aangeboden een actueel overzicht van de stand van zaken, dat tevens zal dienen als ijkpunt voor latere meting.

Bijgevoegd treft u ter kennisneming een exemplaar aan van het rapport van IVA Tilburg getiteld «Kernteams als instrument voor de bestrijding van de zware georganiseerde criminaliteit, verslag van een inventariserend onderzoek gericht op mogelijke evaluatie van de kernteams» (Tilburg, november 1998).

De bevindingen van de onderzoekers kunnen kort worden samengevat als volgt:

De onderzoeken van de kernteams hebben in de meeste gevallen geleid tot veroordelingen van leden van criminele organisaties en tot inbeslagname van omvangrijke partijen geld en goederen. De onderlinge verschillen die zich op dat punt tussen de kernteams voordoen hebben in het bijzonder te maken met de ernst en moeilijkheid van de onderzoeken. Alle kernteams functioneren doeltreffend, in die zin dat alle teams erin slagen om belangrijk geacht kernteamwaardig onderzoek uit te voeren. De doeltreffendheid van de kernteams lijkt toe te nemen. Het aantal zaken dat voortijdig moet worden gestopt neemt af, men leert van afgeronde onderzoeken en de projectvoorbereiding wordt verbeterd. Over de doelmatigheid merken de onderzoekers op dat deze niet absoluut, dat wil zeggen in een kosten-baten verhouding, is te waarderen. De betekenis van de kernteams als recherche-eenheden die de regio's kunnen gebruiken om zaken die «boven hun macht» aan toe te delen, lijkt beperkt uit de verf te komen.

Wat betreft de bijdrage van de kernteams aan de ontwikkeling van de recherche-expertise wordt door de onderzoekers vastgesteld dat deze wordt gehinderd door de rechtspositionele randvoorwaarden. Inzake de procedure voor de prioriteitstelling merken de onderzoekers op dat deze in de meeste gevallen als voldoende waarborg fungeert voor de indiening van kernteamwaardige projectvoorstellen door de kernteams. De aandachtsgebieden van de teams vullen elkaar tot nu toe onvoldoende aan. Analyses van raakvlakken, overeenkomsten en verschillen in dadergroepen binnen de verschillende aandachtsgebieden kunnen volgens de onderzoekers leiden tot doeltreffender en doelmatiger opsporingsactiviteiten. Over de constructie voor het beheer en gezag wordt door de onderzoekers aangegeven dat deze complex is.

Naar aanleiding van dit onderzoek, dat het karakter draagt van een eerste inventarisatie of quick scan, merken wij op dat er de afgelopen jaren verschillende maatregelen zijn getroffen op het gebied van de aansturing van de kernteams en het LRT die voor een belangrijk deel de geconstateerde tekortkomingen ondervangen. Het Openbaar Ministerie heeft de afgelopen jaren een centrale beleidslijn ontwikkeld rond de gezagsmatige aansturing van de kernteams en het LRT. Dit betreft de toedeling van aandachtsgebieden en onderzoeken (de invoering van een procedure voor de beoordeling toedeling van onderzoeken op centraal niveau), de informatiehuishouding (de ontwikkeling van informatieplatforms) en de verantwoording van de resultaten van de kernteams en het LRT. Naar aanleiding van het rapport van het WODC over de Georganiseerde criminaliteit in Nederland, dat is verschenen op 1 februari 1999 zal de toedeling van aandachtsgebieden aan de kernteams en het LRT worden herijkt zodat de opsporingsactiviteiten van de kernteams en het LRT doeltreffender en doelmatiger kunnen verlopen. Op deze aspecten is door ons elders in deze brief nader ingegaan.

Tevens is inmiddels door ons een concept-ministeriële regeling van de organisatie en taken van de kernteams opgesteld. Deze regeling, waarover is gerapporteerd in de tweede Voortgangsrapportage, volgt op hoofdlijnen de structuur van de convenanten. Wel zijn aanpassingen gepleegd, die zijn terug te voeren op de aanbevelingen van de Parlementaire Enquêtecommissie en de ervaringen in de praktijk. De belangrijkste aanpassingen zijn gelegen op het gebied van de financiering en de rechtspositie. De taakstelling is nader gespecificeerd, in lijn met de aanbeveling van de enquêtecommissie. In afwijking van de convenanten is gekozen voor indiensttreding van de leden van de kernteams bij de daartoe aangewezen kernkorpsen. Ook worden eisen gesteld ten aanzien van de opleiding van de leden van een kernteam, zodat de functie van het kernteam op het gebied van de innovatie van de recherche bij de bestrijding van de georganiseerde misdaad beter tot zijn recht kan komen. Het kernteambudget wordt direct ter beschikking gesteld aan het kernkorps, dat wil zeggen dat het personeel, materieel en de middelen van het kernteam worden ondergebracht bij een regionaal politiekorps als beheerskorps. De kernteamleden treden in dienst van het kernkorps voor een periode van vier tot zes jaar.

In de Regeling wordt bepaald dat overeenkomstig een nader vast te stellen protocol periodiek wordt gerapporteerd over de onderzoeken en de behaalde resultaten. De Regeling van taken en organisatie van de kernteams zal binnenkort door ons worden ondertekend.

De Parlementaire Enquêtecommissie heeft geconcludeerd dat de kernteams en het LRT vijf jaren de tijd moeten krijgen om te bewijzen dat zij een toegevoegde waarde hebben ten opzichte van de regionale eenheden.

In het licht van de bevindingen van IVA Tilburg en van hetgeen de afgelopen jaren op het gebied van de gezagsmatige aansturing tot stand is gebracht, zijn wij van oordeel dat er geen aanleiding is het concept van de kernteams tussentijds te beëindigen. Wel wordt in het onderzoek vastgesteld dat de vraag naar de toegevoegde waarde op basis van de nulmeting nog niet is te beantwoorden. Dit draagt bij aan ons gevoelens dat, ondanks de positieve ontwikkeling gedurende de afgelopen jaren en het vooruitzicht van voortzetting daarvan in de nabije toekomst, nader onderzoek noodzakelijk zal zijn om binnen de door de Parlementaire Enquêtecommissie aanbevolen termijn meer definitief te kunnen beoordelen in hoeverre met de kernteams en het LRT doelmatig antwoord wordt gegeven op de dreiging van de georganiseerde en organisatie-criminaliteit met een landelijk of internationaal belang. Wij zullen ons op korte termijn hierover nader beraden en uw Kamer op de hoogte houden van de uitkomsten.

2.6. Ten slotte

Uit het voorgaande blijkt dat ter verbetering van de situatie, als aangetroffen door de Parlementaire Enquêtecommissie, een aantal initiatieven is ontplooid om de door de commissie geconstateerde feiten te verhelpen. Deze zijn gericht op de aansturing, de prioriteitstelling, de kwaliteit en de samenwerking. De maatregelen zijn niet beperkt tot regelgeving maar hebben voor een belangrijk deel betrekking op projecten die zijn gestart in nauwe samenwerking met de veldorganisaties en waarvan de resultaten pas op langere termijn volledig zichtbaar zullen zijn. Er is dan ook sprake van een voortdurend proces waarvan het welslagen mede afhankelijk is van de betrokkenheid van het veld. Uit de ambtsberichten komt naar voren dat in vrijwel alle politiekorpsen de nodige activiteiten worden ondernomen, gericht op het leveren van een bijdrage op dit gebied. De kwaliteit van de recherche blijft hoog op onze agenda staan.

3 Openbaar ministerie en samenwerking om en politie

3.1. Inleiding

De Parlementaire Enquêtecommissie constateerde dat het Openbaar Ministerie tekort was geschoten in zijn sturende en controlerende taak ten aanzien van het gebruik van opsporingsmethoden. Geconcludeerd werd dat het Openbaar Ministerie weliswaar een organisatie van juridisch hoogwaardige professionals is, maar geen professionele organisatie. Het Openbaar Ministerie toonde een afstandelijke houding waar het de selectie van onderzoeken, de voortgang van onderzoeken en de inzet van de opsporingsmethoden betrof. De reorganisatie van het Openbaar Ministerie, die reeds was ingezet bij het verschijnen van het rapport, diende er ook in de ogen van de Parlementaire Enquêtecommissie voor om het Openbaar Ministerie tot een dergelijke professionele organisatie om te vormen.

Deze analyse sloot aan bij de analyse die ten grondslag heeft gelegen aan de reorganisatie van het Openbaar Ministerie, waartoe in het regeerakkoord van 1994 is besloten. Verwezen zij naar het rapport van de commissie Donner uit 1994 en het Plan van Aanpak reorganisatie Openbaar Ministerie uit 1995. Centraal daarbij stond de noodzaak het Openbaar Ministerie om te vormen tot een echte organisatie. De reorganisatie van het Openbaar Ministerie is sinds het verschijnen van het rapport van de Parlementaire Enquêtecommissie voortgezet. Over de uitvoering wordt geregeld, aan de hand van voortgangsrapportages, met uw Kamer overlegd. In dit hoofdstuk wordt in gegaan op de prioritering van en controle op onderzoeken, de organisatie en werkwijze binnen het Openbaar Ministerie en de samenwerking van Openbaar Ministerie en politie.

3.2. Prioritering en controle

Bij het bepalen van de prioriteiten in de opsporing van georganiseerde criminaliteit is er, blijkens de ambtsberichten, in de regio veelal sprake van een overlegvorm tussen recherchechefs en recherche-officieren en/of CID-officieren waarin nieuwe onderzoeken worden besproken en keuzes worden gemaakt. De prioriteitsstelling van kernteamonderzoeken vindt op landelijke niveau plaats door het College van procureurs-generaal, na advies van de Coördinatiecommissie Zwarte Criminaliteit. Hiervoor wordt verwezen naar hoofdstuk 2.

Op het gebied van de controle valt een professionalisering van de verhoudingen te constateren. De in de «Voorlopige Uitgangspunten» neergelegde procedures strekken tot het op de hoogte stellen van de officier van justitie bij de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden door de politie, ter toetsing of ter registratie.

Naar aanleiding van een aanbeveling van de Parlementaire Enquêtecommissie is de functie van de rechercheofficier van justitie gecreëerd. De algemene functieomschrijving van de rechercheofficier omvat de volgende hoofdtaken: kwaliteitsbevordering van de recherchefunctie, prioritering van zwaari-onderzoeken, directe sturing en verantwoordelijkheid voor het gebruik van bijzondere opsporingsbevoegdheden en advisering bij de benoeming van recherchefunctionarissen. Op grond van de informatie uit de ambtsberichten kan worden geconcludeerd dat de rechercheofficier zijn positie op het veld van de recherche begint in te nemen. De inzet van (bijzondere) opsporingsbevoegdheden en het prioriteren van de (voorgenomen) onderzoeken lijken thans de speerpunten te zijn van het optreden. Ontwikkeling lijkt mogelijk op het vlak van

het bewaken van de eenheid van de gezagsuitoefening over de recherche door de andere officieren van justitie, de aandacht voor de kwaliteit van de recherche en de rol die de rechercheofficier thans ten aanzien van de inzet van (bijzondere) opsporingsbevoegdheden speelt.

Een belangrijke verduidelijking op het terrein van de verantwoordelijkheden van het Openbaar Ministerie voor het functioneren van de CID heeft plaatsgevonden door middel van de Instructie voor de Officier van Justitie belast met de gezagsuitoefening over het informatiewerk, die in werking is getreden op 1 april 1999. De ambtsberichten wijzen uit dat de CID-officier een belangrijke rol vervult bij het uitoefenen van controle op het functioneren van de CID. Voor zover het gezamenlijk runnen van informanten nog geschiedt, zijn de verantwoordelijkheden door middel van afspraken helder geregeld. De controle door de CID-officier op de ter zake belangrijke registers blijkt nog niet op elk parket in voldoende mate plaats te vinden; dit hangt samen met het feit dat het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet politieregisters, dat criteria bevat voor de opname van gegevens in het zogenaamde register zware criminaliteit, nog niet in werking is getreden. Vanwege het belang van periodieke controle is het College van procureurs-generaal voornemens aan dit punt aandacht te schenken in de P en C-cyclus voor het volgend jaar.

Het Openbaar Ministerie is aldus intensief betrokken bij de opsporing van strafbare feiten door de politie. Dit komt onder meer tot uitdrukking in het verlenen van toestemming voor de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden, het stellen van prioriteiten en het functioneren van de rechercheofficier en CID-officier.

3.3. De organisatie en werkwijze van het OM bij de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit

De organisatiestructuur is inmiddels feitelijk zodanig aangepast dat het specialisme bestrijding georganiseerde misdaad herkenbaar is ingebed binnen de parketorganisatie. De wijze waarop dit is gebeurd verschilt.

Het specialisme bestrijding georganiseerde misdaad is bij de meeste parketten organisatorisch verankerd in een aparte unit. Met name bij de grotere parketten is er binnen deze unit een apart team ingericht bestaande uit officieren, secretarissen en administratieve medewerkers belast met de bestrijding van de georganiseerde misdaad. Waar dit niet het geval is, is een aantal officieren aangewezen voor de behandeling van zaken van georganiseerde misdaad. Zij worden aan zaken gekoppeld en werken onder de verantwoordelijkheid van de recherche-officier. De organisatorische inbedding van het specialisme is primair afhankelijk van de omvang van het parket. Eenheid in taakvervulling wordt bewerkstelligd door de (voorlopige) regelgeving inzake de inzet van opsporingsbevoegdheden enerzijds en de instelling van de rechercheofficier (ROVJ) anderzijds. Ook het Landelijk platform van CID-officieren heeft een uniformerende taak. Op landelijk niveau heeft het Landelijk Parket en uiteindelijk het College van procureurs-generaal een integrerende rol.

Op het gebied van de ontwikkeling van taakomschrijvingen is inmiddels een basisprofiel voor de arrondissementsofficier van justitie opgesteld. Er volgen nog functieomschrijvingen voor de officier van justitie breed commune zaken (zaaksofficier) en de officier van justitie specialist (zwacri-officier, fraudeofficier, milieuofficier). In alle parketten is de taakafbakening van de rechercheofficier vastgelegd en vindt structureel overleg plaats tussen rechercheofficier en CID-OvJ en in voorkomende gevallen met zaaksofficieren. Voor het jaar 1998 gold als managementafspraken dat de parketten voorzien in de taakafbakening en afspraken

omtrent informatie-uitwisseling tussen rechercheofficier, CID-officier, kernteamofficier en zaakofficier.

De werkwijze van het Openbaar Ministerie vloeit voort uit de geschetste organisatorische maatregelen. Uitgangspunt is dat de zaakofficier volledige verantwoordelijkheid af kan leggen tegenover de rechter, de rechercheofficier en het hoofd van zijn eenheid over hetgeen er in zijn strafzaak aan de hand is. Dit veronderstelt een goede interne afstemming, samenwerking en lijn van verantwoording. De verhouding tussen CID-officier en zaakofficier is inmiddels duidelijk. De CID-officieren werken ondersteunend, faciliterend aan de zaakofficier. De CID-officier informeert de zaakofficier over alle toegepaste methoden en technieken en geeft volledig openheid van zaken. Lopende een onderzoek vinden geen CID-activiteiten plaats buiten medeweten van een zaakofficier om. Uitgangspunt is dat een zaakofficier op zitting niet verrast moet kunnen worden. Dat brengt ook met zich mee dat er geen gesloten trajecten zijn. De relaties tussen de CID-officier en de zaakofficier en die tussen de CID-officier en de rechercheofficier zijn vastgelegd in de instructie voor de officier van justitie belast met de gezagsuitoefening over het informatiewerk. In de praktijk wordt reeds gehandeld conform deze regeling.

De informatievoorziening aan de hoofdofficier is bij alle parketten gestructureerd, veelal door middel van periodiek overleg tussen rechercheofficier en hoofdofficier. Ook tussen de rechercheofficier en de CID-officier bestaat er vast overleg. De wijze waarop de afstemming tussen CID-officier en zaakofficier georganiseerd is kan verschillen. De meest voorkomende vorm van afstemming is gestructureerd periodiek overleg.

3.4. Cultuur / samenwerking OM en politie

3.4.1 Inleiding

Een belangrijk element in het verhelpen van de door de Parlementaire Enquêtecommissie geconstateerde gezagscrisis heeft betrekking op het samenspel tussen het Openbaar Ministerie en de politie. Deze samenwerking heeft naast een organisatorische kant nadrukkelijk ook een relatie met de cultuur van de politie (met name die van de recherche) en van het Openbaar Ministerie. Om tot cultuurverandering te kunnen komen dient een aantal samenhangende maatregelen te worden genomen. Zo moet er helderheid zijn over wat er wel en niet mag op het gebied van de opsporing en vervolging (zie Hoofdstuk 1), moeten er op het vlak van de organisatie en de werkwijze van de recherche en het Openbaar Ministerie maatregelen worden genomen (zie Hoofdstukken 2 en 3) en moet er aan de cultuur van de politie en het Openbaar Ministerie worden gewerkt.

3.4.2 Proces van bewustwording

Voordat cultuurwijziging kan plaatsvinden is het van belang dat er eerst een proces van bewustwording op gang wordt gebracht. Voor een deel is het proces van bewustwording in gang gezet bij de publicatie van het rapport van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden en de behandeling van dit rapport door de Tweede Kamer. Om dit proces verder op gang te kunnen brengen is het van belang om een beter beeld van de cultuur van de politie en het Openbaar Ministerie en de samenwerking daartussen te verkrijgen. Om dit te bewerkstelligen hebben wij een onderzoek laten verrichten naar de cultuur van het Openbaar Ministerie en de politie. Het uit dit onderzoek volgende rapport «Rekkelijk of precies? Boeven vangen in de polder», geeft een diagnose van de

cultuur van het Openbaar Ministerie en de politie zoals die in oktober 1997 werd aangetroffen in interviews met betrokkenen binnen die organisaties. Het rapport is op 22 juni 1998 door ons aan de Tweede Kamer verzonden (briefnr: EA98/U2060).

Het onderzoek is inmiddels toegezonden aan de regio's en de parketten en is besproken in het Korpsbeheerdersberaad, het Hoofdofficierenberaad en de Raad van Hoofdcommissarissen. De korpsen en parketten zijn naar aanleiding van het rapport gevraagd of men zich herkent in de beelden, zoals die in het rapport worden geschetst.

Zowel het College van procureurs-generaal als de meeste parketten en korpsen geven aan diverse beelden uit het rapport te herkennen. Daarbij wordt aangetekend dat er anno 1999 op een goede wijze samenwerking plaatsvindt en dat het gebrek aan sturing, zoals die ten tijde van de enquête is geconstateerd, tot het verleden behoort. Voorts wordt opgemerkt dat de cultuurverschillen die in het rapport worden gesignaleerd, inherent zijn aan de verschillende posities die politie en OM hebben en moeten hebben, maar dat deze niet hoeven te leiden tot een gebrek aan onderlinge samenwerking. Blijkens de reacties is het rapport in de meeste regionale driehoeken en in een groot aantal parketten en regiokorpsen onderwerp van bespreking geweest. Door de bespreking van het rapport in brede kring is een belangrijke stap op weg naar bewustwording gezet.

3.4.3 Organisatie en werkwijze in samenhang

Naar aanleiding van de Parlementaire Enquête zijn er op landelijk niveau maatregelen getroffen die betrekking hebben op de organisatie van de recherche en het Openbaar Ministerie. Naast deze landelijke maatregelen zijn er door vrijwel alle regio's en parketten aanvullende voorzieningen getroffen, zoals het periodiek voeren van overleg tussen de recherche-chef en de recherche-officier van justitie, en de recherche-chef en de CID-officier van justitie. Ook betrekken politie en Openbaar Ministerie elkaar veelal bij de ontwikkeling van beider organisaties. De audits die eind vorig jaar en begin dit jaar zijn gehouden in het kader van de reorganisatie van het Openbaar Ministerie, waarbij onder andere onderzoek is gedaan naar de waardering van het Openbaar Ministerie door zijn omgeving, waaronder de politie, tonen aan dat die waardering aan de kant van de politie toeneemt. Daarnaast zijn er velerlei projecten opgestart, die naast een betere informatieoverdracht, ten doel hebben te zorgen voor een grotere betrokkenheid en wederzijds begrip tussen leden van de politie en het Openbaar Ministerie. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan het verrichten van een gezamenlijke case-screening, het werken met parketsecretarissen op politiebureaus en de introductie van de politie-parketsecretaris (Hoppers). Het Openbaar Ministerie heeft zich als prioriteit gesteld omgevingsgerichter en wijkgerichter te gaan werken, waarbij wordt samengewerkt met de politie en bestuur. Als basis voor de parketorganisatie is in de reorganisatie gekozen voor gebiedsgebonden units, juist om de samenhang van het Openbaar Ministerie en zijn omgeving te benadrukken.

Hoewel er dus positieve ontwikkelingen kunnen worden gesignaleerd is het te vroeg om op alle fronten tevreden te kunnen zijn. Een punt van aandacht hierbij is het verschil in ontwikkeling tussen de regio's met betrekking tot de implementatie van de voornemens op het gebied van de organisatie van de recherche en de verschillen in organisatieontwikkeling tussen de parketten. Daarnaast mag niet uit het oog worden verloren dat, naast een goede organisatiestructuur, goede persoonlijke verhoudingen en vertrouwen minstens zo belangrijk zijn voor goede samenwerking.

Ondanks het gegeven dat hieraan via verschillende sporen wordt gewerkt en er al veel is veranderd, zal er geruime tijd overheen gaan voordat een daadwerkelijk andere cultuur volledig is geïntegreerd binnen de politie en het Openbaar Ministerie. Cultuurverandering is vrijwel per definitie een proces van lange adem. De ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie kunnen zorg dragen voor de benodigde organisatorische randvoorwaarden, goede wetgeving en de opleiding van nieuw personeel. Werken aan cultuurverandering op de parketten en in de politieregio's kan echter slechts binnen de korpsen en de parketten zelf plaatsvinden. Wij zullen er op toezien dat het proces van cultuurverandering ook de komende tijd de nodige aandacht krijgt.

4 Overige onderwerpen

4.1. Toetsing van opsporingsbevoegdheden

In de tweede Voortgangsrapportage is gerapporteerd over de cijfers van de Centrale Toetsingscommissie (CTC) over 1997. Inmiddels heeft het College van procureurs-generaal aan de minister van Justitie aangeboden het jaarverslag van de CTC over 1998. Dit jaarverslag wordt gelijktijdig met deze rapportage ter kennisneming aangeboden aan uw Kamer.

4.2. Aanscherping richtlijn voor buitenlandse liaison-officieren in Nederland

Liaison officers zijn buitenlandse (opsporings)ambtenaren geplaatst of geaccrediteerd bij de ambassade van de zendstaat in Nederland met als doel de politieke en justitiële samenwerking tussen de zendstaat en Nederland te bevorderen. De liaison officers hebben een diplomatieke status. Binnen het huidige kader voor het uitoefenen van toezicht door de bevoegde Nederlandse autoriteiten zijn geen serieuze incidenten bekend op het gebied van schending van de bestaande richtlijn voor buitenlandse liaison officers.

Inzake het optreden van buitenlandse liaison officers is inmiddels onderzoek verricht door een werkgroep. De werkgroep liaison officieren (werkgroep LO's) kreeg als taakopdracht het instellen van een onderzoek naar de noodzakelijkheid en mogelijkheid voor aanscherping van de bestaande richtlijn voor buitenlandse liaison officers die in Nederland zijn gestationeerd. De werkgroep heeft dit onderzoek niet beperkt tot de richtlijn maar de problematiek inzake buitenlandse liaisons vanuit een breed perspectief benaderd. Op basis van een analyse van de geconstateerde knelpunten heeft de werkgroep geconcludeerd dat de bestaande richtlijn ontoereikend en onvolledig is. De richtlijn is naar het oordeel van de werkgroep verouderd en niet aangepast aan recente ontwikkelingen. Voorts bestaat er onduidelijkheid over de centrale toezichthoudende rol van de divisie CRI van het Korps landelijke politiediensten (KLPD) en het Landelijk Parket enerzijds en de rol van de regiokorpsen (waaronder de kernteams) en het lokaal Openbaar Ministerie anderzijds. De werkgroep heeft een aantal aanbevelingen geformuleerd, gericht op verbetering van de huidige situatie. De werkgroep stelt voor een aparte werkgroep in het leven te roepen, bestaande uit vertegenwoordigers van het ministerie van Justitie, het Openbaar Ministerie, de politie en het ministerie van Buitenlandse Zaken, die wordt belast met het in concept opstellen van een model-richtlijn waarin de algemene kaders zijn neergelegd.

De conclusies en aanbevelingen van de werkgroep LO's worden door de minister van Justitie, als opdrachtgever, onderschreven.

Met de werkgroep acht de minister van Justitie de oprichting van een interdepartementale werkgroep wenselijk, die wordt belast met het opstellen van een model-richtlijn voor de stationering van buitenlandse liaison officiers in Nederland. Bij de vervulling van de taakopdracht van die werkgroep zullen worden betrokken de door de werkgroep LO's, de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden en uw Kamer naar voren gebrachte inzichten op het gebied van de inzet van buitenlandse liaisons in Nederland.

Ten slotte zal de vaststelling van nieuwe regelgeving, in het kader waarvan onder meer uitgangspunten en criteria voor de toelating van LO's in Nederland zullen worden ontwikkeld, plaats vinden in nauw overleg met de betrokken zendstaten. De werkgroep dient binnen een termijn van ongeveer een half jaar in concept een model-richtlijn op te leveren opdat deze, na overleg met de zendstaten, naar verwachting binnen een jaar kan worden vastgesteld.

Het onderwerp liaison officiers ligt erg gevoelig in buitenlandse relaties. Bij de totstandkoming van de huidige richtlijn is gebleken dat het enkele feit dat er een richtlijn in voorbereiding was, heeft geleid tot onrust bij de liaison officiers en de buitenlandse ambassades in Nederland. Gezien de gevoeligheid van de onderhavige materie is het rapport van de werkgroep LO's dan ook als vertrouwelijk geclassificeerd. Vroegtijdige openbaarmaking van het rapport van de werkgroep LO's kan belastend zijn voor de relatie tussen Nederland en de zendstaten. Voorts is openbaarmaking nu in strijd met het belang van de zendstaten en de liaison officiers in het bijzonder omdat de ontwikkeling van een nieuwe richtlijn het functioneren van de liaison officiers direct raakt. In afwachting van de ontwikkeling van nieuwe regelgeving en de afstemming daarvan met de betrokken zendstaten acht eerste ondergetekende, mede op grond van consultatie van zijn ambtgenoot van Buitenlandse Zaken, openbaarmaking van het rapport van de werkgroep LO's thans niet wenselijk.

Ten aanzien van het verplichten van liaison officiers tot het verschaffen van inlichtingen ten behoeve van een parlementaire enquêtecommissie merken wij het volgende op. Het verschaffen van inlichtingen aan een parlementaire enquêtecommissie kan gelijk worden gesteld aan het optreden als getuige in een gerechtelijke procedure. Hierover is in diverse internationale verdragen (Weense verdrag inzake diplomatieke verkeer, 1961; Verdrag nopens de voorrechten en immuniteiten van de Verenigde naties, 1946) bepaald dat diplomatieke ambtenaren hiertoe niet kunnen worden verplicht.

Het optreden als getuige door een diplomaat behoeft de expliciete toestemming van de zendstaat. Deze instemming is geheel ter discretie van de betreffende staat. In voorkomende gevallen zal een verzoek moeten worden gedaan aan de zendstaat door tussenkomst van de minister van Buitenlandse Zaken. Vervolgens vinden er onderhandelingen plaats over de voorwaarden waaronder de diplomaat kan worden gehoord, of als getuige kan optreden.

4.3. Tot slot

In deze brief is geen expliciete aandacht geschonken aan de uitvoering van de afzonderlijke beslispunten. Een overzicht van de stand van zaken per beslispunt is gevoegd als bijlage. Belangrijker dan de implementatie van de afzonderlijke beslispunten achten wij het beeld van dit moment, in vergelijking met het beeld als aangetroffen door de Parlementaire Enquêtecommissie. In afwachting van de invoering van het wetsvoorstel bijzondere opsporingsbevoegdheden geldt een normatief en procedureel kader voor de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden. Uit de

ambtsberichten komt naar voren dat dit kader heeft voorzien in een behoefte. Wel maakt de opsporingspraktijk melding van complicaties rond de toepassing van bepaalde bijzondere opsporingsbevoegdheden. Daarnaast wordt gewezen op de consequenties voor de werklust. Deze bevindingen vestigen de aandacht op het belang van een adequate en voortvarende aanpak van de implementatie van het wetsvoorstel bijzondere opsporingsbevoegdheden. Daarvoor is inmiddels een project in het leven geroepen. De voorbereiding van de invoering van het wetsvoorstel bijzondere opsporingsbevoegdheden zal moeten bijdragen aan het creëren van helderheid rond de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden. Op het punt van de (mogelijke) gevolgen voor de werklust moet worden gewezen op de naar aanleiding van bevindingen van de enquêtemissie gemaakte keuzes omtrent het herstel van het gezag van het Openbaar Ministerie, onder meer te realiseren door het Openbaar Ministerie dichter te betrekken bij de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden. Op het gebied van de organisatie van de opsporing is de aansturing verbeterd door middel van de invoering van de recherchechef en de inbedding van de CID in de recherche, onder verantwoordelijkheid van de recherchechef. Deze organisatorische aanpassingen zijn inmiddels vertaald in de regelgeving. Daarnaast is een aantal initiatieven of trajecten, gericht op de verdere verbetering van de kwaliteit bij justitie en politie, in gang gezet. Hiervoor kan in het bijzonder worden gewezen op het project ABRIIO. De controle van het Openbaar Ministerie op de opsporing is inmiddels verstevigd. Dit betreft de inzet van opsporingsbevoegdheden, het toezicht op de werkwijze van de recherche door de rechercheofficier en de CID-officier en de prioriteitsstelling. Tevens zijn binnen het Openbaar Ministerie maatregelen getroffen gericht op structurele aandacht voor de georganiseerde misdaad binnen de parketten en een meer eenduidige aansturing van de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden.

Uit het bovenstaande mag niet worden afgeleid dat het werk nu gereed is. Er is sprake van een doorlopend proces, waarvan het welslagen ook sterk afhankelijk is van de inzet en toewijding van degenen die in de praktijk zijn betrokken bij de opsporing. Op dit punt sterken de ambtsberichten ons in onze overtuiging dat in het veld actief en voortvarend wordt omgegaan met de uitkomsten van de Parlementaire Enquête.

Vast staat dat de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit de komende jaren ook op landelijk politiek niveau bijzondere aandacht vergt. De uitvoering van de beslispunten die zijn voortgekomen uit het werk van de enquêtemissie was nodig, maar vormt niet het eind van onze bemoeienissen. Normerings-, organisatie- en sturingsvraagstukken blijven spelen. Het functioneren van de wet bijzondere opsporingsbevoegdheden in de praktijk zal moeten worden gevolgd; de organisatie van de opsporing op regionaal en bovenregionaal niveau blijft actueel, ook in het licht van ons voornemen om met behoud van de regionale inbedding op centraal niveau meer te willen investeren in resultaatverantwoording; de positie van het nu wettelijk verankerde gereorganiseerde Openbaar Ministerie, met centrale taken voor het college, de parkethoofden en het landelijk parket, zal verder uitgediept moeten worden. Technologische ontwikkelingen en voortschrijdende internationale samenwerking vragen telkens om nieuwe afwegingen. De ingewonnen ambtsberichten en de daarin gesignaleerde goede en minder goede kanten van de stand van zaken op dit moment worden door ons benut ten behoeve van onze beleidsvorming. Ongetwijfeld zullen ook de resultaten van het lopende onderzoek van de Tijdelijke commissie evaluatie opsporingsmethoden aanleiding geven tot een nadere overweging. Wij zullen u daarnaast op korte termijn een overzicht verschaffen van de stand van zaken bij de uitvoering van de beslispunten.

Bijlagen:

1. Rapport «Kernteams als instrument voor de bestrijding van de zware georganiseerde criminaliteit, verslag van een inventariserend onderzoek gericht op mogelijke evaluatie van de kernteams» (Tilburg, november 1998).

Ter *vertrouwelijke* kennisneming:

2. Instructie verkennend onderzoek;
3. Instructie voor de officier van justitie belast met de gezagsuitoefening over het informatiewerk.