

Vergaderjaar 1997–1998

24 072

Enquête Opsporingsmethoden

Nr. 97

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 3 maart 1998

Zoals toegezegd in onze brief van 9 januari 1998 bieden wij u hierbij de Tweede Voortgangsrapportage over de Implementatie van de aanbevelingen van de Parlementaire Enquête Opsporingsmethoden (IPEO) aan. Het is het vervolg op de eerste voortgangsrapportage welke u werd toegezonden op 16 april 1997.

Bij de voortgangsrapportage treft u drie bijlagen aan. De eerste geeft de stand van uitvoering per besispunt weer. De tweede bijlage is een bundeling van de berichten uit de politiekorpsen inzake de nieuwe vormgeving van de recherche-organisatie. De door korpsbeheerders met het bericht meegezonden documenten zijn opgenomen in bijlage 3¹.

Over de verdere uitvoering van het project-IPEO wordt u zo spoedig mogelijk bericht.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal

¹ De bijlagen II en III zijn ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Tweede Voortgangsrapportage Implementatie Parlementaire Enquête Opsporingsmethoden

Inhoudsopgave	Blz.			
X.	Samenvatting	3	1.2.2	Deelprogramma Informatievoorziening & Automatisering 23
A.	Kernthema's	6	1.2.3	Deelprogramma Op weg naar een excellente dienstverlening 23
1.	Wetgeving	6	2.	Bijzondere Opsporingsdiensten 23
1.1	Wetsvoorstel Bijzondere Opsporingsbevoegdheden	6	3.	Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD) 24
1.2	Wetsvoorstel Politiregisters	6	4.	Getuigenbescherming 24
1.3	Wetsvoorstel Deals met Criminelen	7	5.	Toetsing van opsporingsbevoegdheden 24
1.4	Richtlijnen	7	5.1	Registratiezaken 25
1.4.1	Toetsing inzet ingrijpende opsporingsbevoegdheden	7	6.	Effectiviteit van opsporingsbevoegdheden 25
1.4.2	Infiltratie en Informanten	8	7.	Rechtspositie politiepersoneel 25
1.4.3	Verkennd onderzoek	8	8.	Diplomatieke status in kader van wet op parlementaire enquête 25
1.4.4	Gecontroleerde doorlevering en gecontroleerde aflevering	8	9.	Aanscherping richtlijn voor buitenlandse liaison-officieren in Nederland 26
1.5	Herziening Regeling Tip-, Toon- en Voorkoopgelden	9		
1.6	Herziening CID-regeling m.b.t. informatie-uitwisseling tussen CID en Rijksrecherche	9	D.	Bijlage I: Stand van Uitvoering per Beslispunt 27
2.	Organisatie en werkwijze van de recherche	10		Bijlage II: Ambtsberichten politiekorpsen inzake de nieuwe vormgeving van de recherche
2.1	De organisatie van de recherche	10		Bijlage III: Aanvullende documenten politiekorpsen inzake vormgeving van de recherche
2.1.1	Taakomschrijving ondersteunende diensten en basisprofielen officieren van Justitie	10		
2.2	Het gezag over de recherche	11		
2.2.1	Invoering Recherche-officier van Justitie	11		
2.2.2	Invoering Recherche-chef van Politie	11		
2.2.3	Complementaire structuur recherche-officier en recherche-chef	12		
2.2.4	Kernteam en het Landelijk Recherche Team (LRT)	12		
2.2.5	Gezag over Infiltratie-teams	13		
2.3	Deskundigheids- en kwaliteitsbevordering	14		
2.3.1	Project ABRI	14		
2.3.2	Bereikte resultaten project Kwaliteit Recherche	14		
2.3.3	Bereikte resultaten project ACCACIA	16		
2.3.4	Opleiding CID-medewerkers	17		
2.3.5	Financieel Recherchen	17		
3.	Organisatie en Werkwijze OM	18		
3.1	Lopende reorganisatie OM	18		
3.2	Versterking van de Rechterlijke Organisatie	18		
4.	Beleidskeuzes en prioriteitenstelling in aanpak zware georganiseerde criminaliteit	18		
4.1	Opstellen criminaliteitsbeeldanalyse	18		
4.2	Inhoudelijke en procedurele ontwikkeling van prioriteiten	19		
4.2.1	Informatieplatforms	19		
4.3	Project Prioriteitstelling Recherche	20		
5.	Criminaliteitspreventie	20		
5.1	Bestuurlijke handhaving: BIBOB (Bevordering Integere Besluitvorming Openbaar Bestuur)	20		
5.2	Justitiële criminaliteitspreventie	20		
B.	Cultuur	21		
C.	Overige onderwerpen	22		
1.	Rechterlijke Organisatie	22		
1.1	Zittende magistratuur en Rechter-Commissaris	22		
1.2	Programma Concorde	22		
1.2.1	Deelprogramma Huisvesting en Beveiliging	22		

SAMENVATTING

Voortgang Implementatie Parlementaire Enquête Opsporingsmethoden

In de ruim twee jaar die verstreken zijn nadat het rapport Inzake Opsporing van de parlementaire enquêtecommissie verscheen, is veel werk verricht. Het overgrote deel van de 129 aanbevelingen die later als beslispunten door het Kabinet werden overgenomen, is uitgevoerd. De uitvoering van andere beslispunten bevindt zich inmiddels in gevorderd stadium. Een overzicht van de stand van uitvoering per besispunt is te vinden in bijlage I bij deze Tweede Voortgangsrapportage.

In vogelvlucht staat hieronder samengevat wat er op de kernthema's op hoofdlijnen is bereikt.

Wet- en regelgeving

Twee belangrijke wetsvoorstellen zijn inmiddels bij de Kamer ingediend. Het gaat om het wetsvoorstel Bijzondere Opsporingsbevoegdheden (BOB) en het wetsvoorstel tot wijziging van de Politieregisters. In het wetsvoorstel-BOB worden de algemene uitgangspunten van de opsporing vastgelegd en worden enige bijzondere opsporingsbevoegdheden als observatie en infiltratie genormeerd. Voortvloeiend uit dit wetsvoorstel worden momenteel vier richtlijnen door het College van Procureurs-Generaal opgesteld die ten doel hebben de inzet van bijzondere opsporingsmethoden te reguleren. Het wetsvoorstel Politieregisters voorziet in de wettelijke regeling van de registers die tot dusver door de Criminele Inlichtingendiensten (CID) worden bijgehouden.

Een wetsvoorstel ter regeling van afspraken met getuigen in strafzaken zal op zeer korte termijn aan de ministerraad worden aangeboden. Ook op het terrein van de getuigenbescherming zal wet- en regelgeving noodzakelijk zijn. Het gaat hierbij met name om de problematiek van de tijdelijke identiteiten voor te beschermen getuigen. In het in februari 1998 aan de Kamer gezonden wetsvoorstel tot herziening van de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten is voor het optreden van de landelijk BVD-officier van Justitie een wettelijke basis geschapen. Bovendien krijgen in dit zelfde wetsvoorstel de door de BVD (Binnenlandse Veiligheidsdienst) in te zetten onderzoeksmethoden een wettelijke grondslag.

De oude regeling Tip-, Toon- en Voorkoopgelden zal worden herzien en de CID-regeling 1995 zal worden vervangen door een nieuwe regeling voor de rechercheorganisatie-nieuwe stijl (zie onder) indien het wetsvoorstel Politieregisters tot wet verheven wordt. Ter vervanging van de kernteam-convenanten wordt een ministeriële regeling voor de organisatie en taken van de kernteams voorbereid. Tot slot is een concept-wetsvoorstel BIBOB (bevordering integere besluitvorming openbaar bestuur) in consultatie gebracht.

Vernieuwing organisatie van de recherche

Binnen politie en justitie is hard gewerkt aan ontwikkelingen op het gebied van de vernieuwing van de recherche-organisatie. Een aantal aanbevelingen van de enquêtecommissie heeft betrekking op de organisatie van en afstemming tussen de verschillende recherche-onderdelen. Om de ontwikkelingen bij de politiekorpsen op het gebied van de recherche te kunnen vaststellen, is vorig jaar aan alle korps-beheerders verzocht om ons te informeren over de huidige vormgeving van de recherche-organisatie. Het ging in het verzoek met name om de

vraag hoe informatie tussen de verschillende onderdelen van de recherche (waaronder de CID) wordt uitgewisseld en hoe deze onderdelen op elkaar en op de recherche-leiding zijn afgestemd. Uit de aangeleverde informatie blijkt ondermeer dat men in de korpsen ver gevorderd is met de integratie van de recherche-onderdelen in de algemene recherche-dienst. Uit de informatie blijkt bovendien dat structureel overleg plaatsvindt tussen operationele eenheden, korpsleiding en openbaar ministerie.

Herstel van gezag over de recherche

De aanbevelingen van de enquêtecommissie die betrekking hebben op de leiding en het gezag over de recherche richten zich op justitie en politie, maar vooral ook op de samenwerking tussen beide. Inmiddels zijn bij alle arrondissementsparketten recherche-officieren van Justitie benoemd. Zij zijn verantwoordelijk voor de resultaten en de inhoud van de taakuitoefening van de recherche in het arrondissement. Binnen de regiokorpsen zijn recherche-chefs van politie aangesteld. Deze functionarissen zorgen onder het gezag van de recherche-officier voor de aansturing en kwaliteit van de recherche. Inmiddels heeft in een aantal regio's een overlegstructuur tussen openbaar ministerie en politie vormgekregen waarbij uitgangspunt is dat de beide recherche-functionarissen als gelijkwaardige counterparts optrekken.

Verbetering kwaliteit van de recherche

De recherche-projecten ACCACIA en Kwaliteit Recherche hebben beide een flinke impuls gegeven aan de kwalitatieve verbetering van de recherche-functie in Nederland. Het project Kwaliteit Recherche heeft een belangrijke aanzet gegeven tot een verbetering van de samenwerking tussen politie en justitie en tot verhoging van de kwaliteit van de recherche-producten. ACCACIA heeft door middel van zes concrete verbeterprojecten een grote bijdrage geleverd aan de optimalisering van de bestrijding van de criminaliteit. Samenvoeging van de twee projecten heeft geleid tot de totstandkoming van het programma-ABRIO. ABRIO staat voor *Aanpak Bedrijfsvoering Recherche, Informatievoorziening en Opleidingen* en beoogt de werkprocessen te herijken, een adequate informatiehuishouding te realiseren en de strafrechtssketen te vernieuwen. Een projectplan ter uitvoering van het programma-ABRIO, dat in beginsel vier jaar in beslag neemt, is op hoofdlijnen door beide politieministers geaccordeerd. Ten behoeve van de verbetering van de financiële recherche is eind januari 1998 door de Stuurgroep Financieel Rechercheren advies uitgebracht. Het belang van dit advies is met name gelegen in de verschuiving in aanpak van drugscriminaliteit naar grootschalige financieel-economische criminaliteit. Een plan van aanpak voor implementatie van het advies wordt voorbereid.

In het kader van opleiding en deskundigheidsbevordering van opsporings-ambtenaren vindt een aantal ontwikkelingen plaats. Uit het wetsvoorstel-BOB vloeit voort dat aan de opsporingsambtenaren die deel uitmaken van infiltratieteams speciale eisen met betrekking tot opleiding en selectie worden gesteld. Op dit moment worden er gemiddeld per jaar twaalf leden voor de infiltratieteams geworven, geselecteerd en opgeleid. Dit aantal is voldoende om in de mutaties binnen de teams te voorzien. Voor CID-medewerkers bestaat een kwaliteitsbevorderingstraject dat is afgeleid van het NKP-model (model Nederlandse Kwaliteit Politie). Volgens hetzelfde model zal het CID-werkproces worden geanalyseerd en herijkt. Voor alle CID-officieren is inmiddels een cursuscyclus gestart waarin volop aandacht is voor de nieuwste inzichten op het terrein van het proces van vergaring, veredeling en gebruik van criminele inlichtingen zoals die na de parlementaire enquête zijn ontwikkeld.

Versterking Rechterlijke Organisatie

Door middel van het investeringsprogramma Concorde zal de rechterlijke organisatie op een hoger peil worden gebracht. Concorde beslaat de deelprogramma's Huisvesting & Beveiliging, Informatievoorziening & Automatisering en de ontwikkeling van een excellente dienstverlening. De reorganisatie van het openbaar ministerie zal bovendien bijdragen aan een kwalitatieve verbetering van de rechterlijke organisatie. Van de beschikbare middelen wordt een deel besteed aan de invoering van de recherche-officieren van Justitie. Ten aanzien van de zittende magistratuur heeft de werkgroep-Meijeringh advies uitgebracht over de besteding van middelen ten behoeve van het rechter-commissariaat. Zodra de adviezen uit het veld over de aanbevelingen van de werkgroep binnen zijn, zal een definitief standpunt over de besteding worden bepaald.

Prioriteitenstelling in aanpak zware georganiseerde criminaliteit

Het nieuwe model van landelijke prioriteitenstelling dat wordt toegepast in de opsporingspraktijk gaat er vanuit dat aan de hand van het 2-jaarlijkse criminaliteitsbeeld-onderzoek van het WODC bij een zevental informatieplatforms (bij elk kernteam één) wordt vastgesteld op welke specifieke aandachtsgebieden de kernteams hun activiteiten primair zullen richten. Door middel van informatie uit verkennende onderzoeken en uit de regionale informatiedesks wordt in de platforms bekeken of er aanleiding is te komen tot concrete opsporingsactiviteiten. Een «weegploeg» onder leiding van het Landelijk Bureau Openbaar Ministerie (LBOM) beoordeelt vervolgens aan de hand van een aantal wegingscriteria welke opsporingsonderzoeken in aanmerking kunnen komen. De Coördinatiecommissie Zware Criminaliteit (CC-Zwacri) bepaalt vervolgens de prioriteit van deze onderzoeken en adviseert daarover aan het College van Procureurs-Generaal, dat een beslissing neemt omtrent de toedeling van de onderzoeken aan de kernteams. Een OM-instructie die dit model van prioriteitenstelling beschrijft, is momenteel in de maak bij de CC-Zwacri.

De genoemde informatieplatforms dienen voorts om een optimaal lokaal criminaliteitsbeeld of «criminele kaart» op te stellen. Op basis van het lokale criminaliteitsbeeld kan door het informatieplatform worden bepaald welke onderzoeken door de regionale politiekorpsen dienen te worden uitgevoerd en welke als voorstel moeten worden voorgelegd ter toedeling aan de kernteams. Het project Prioriteitstelling onder leiding van het LBOM inventariseert momenteel op welke wijze de prioriteitenstelling ook op regionaal niveau inzichtelijk kan worden gemaakt.

Cultuur bij openbaar ministerie en politie

Naar aanleiding van de parlementaire enquête is onderzoek verricht naar de cultuur van het openbaar ministerie en de politie. Doel van het onderzoek was te komen tot een diagnose die aanleiding kan vormen tot verdere beleidsontwikkeling en actie. Kenmerken van de OM-cultuur blijken vooral te zijn het vasthouden aan professionaliteit, het versterken van de bedrijfsvoering, het willen scoren in de strijd tegen de georganiseerde misdaad en ten slotte gevoelens van behoedzaamheid en bereidheid tot vernieuwing. Voor de politie vormen het vasthouden aan professionaliteit, het streven naar transparantie, het willen beheersen van de organisatorische processen en het gedrag van individuele politiemensen, het zoeken naar evenwicht in de veelheid van spanningen waaraan de politie is blootgesteld en ook de soms schoorvoetende bereidheid tot voortdurende vernieuwing, de hoofdkenmerken van de cultuur.

Het cultuurrapport is nu voorgelegd aan de genoemde projectgroep Gezag voor een reflectie op de beelden over politie en OM zoals deze uit het rapport naar voren komen. Aan de hand van deze reflectie zal het rapport in bredere kring binnen politie en OM in de verschillende delen van het land besproken worden.

Voortgang uitvoering beslispunten Parlementaire Enquête Opsporingsmethoden

Veel van de door het kabinet overgenomen aanbevelingen van de parlementaire enquêtecommissie zijn door middel van de formulering van beslispunten omgezet in wet- en regelgeving of in beleidsmaatregelen. In de eerste voortgangsrapportage van april 1997 is de Kamer hierover geïnformeerd. De onderliggende rapportage is een vervolg hierop en biedt een overzicht van alle activiteiten die naar aanleiding van de parlementaire enquête zijn gestart of reeds zijn voltooid. Daarbij wordt zoveel als mogelijk de indeling van de eerste voortgangsrapportage uit april vorig jaar gevolgd.

A. Kernthema's

1. WETGEVING

1.1. Wetsvoorstel Bijzondere Opsporingsbevoegdheden (no. 25 403)

Sneller dan in het plan van aanpak was voorzien, is bij de Tweede Kamer ingediend het voorstel van Wet tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de regeling van enige bijzondere bevoegdheden tot opsporing en wijziging van enige andere bepalingen (wetsvoorstel bijzondere opsporingsbevoegdheden). Op 2 juni 1997 bracht de Raad van State advies uit over het wetsvoorstel en op 17 juni 1997 is het wetsvoorstel ingediend bij de Kamer. De Kamer bracht op 8 januari 1998 verslag uit. De nota naar aanleiding van dit verslag zal waarschijnlijk zeer binnenkort aan de Kamer worden toegezonden. Door hen die in de dagelijkse praktijk van de opsporing werken, wordt de voortgang van de wetgeving met veel belangstelling gevolgd. Wij hopen dan ook dat het mogelijk zal zijn het wetgevingsproces voortvarend voort te zetten.

Er is een begin gemaakt met de voorbereiding van enkele Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB) die op basis van het wetsvoorstel tot stand moeten komen. Het betreft de eisen te stellen aan opsporingsambtenaren die kunnen worden belast met infiltratie, met het opnemen van vertrouwelijke communicatie en met regels betreffende de technische hulpmiddelen bij observatie en het opnemen van vertrouwelijke communicatie. Het gaat hierbij om eisen omtrent vaardigheden, opleiding en organisatie.

Doorlooptijd:	Wetsvoorstel ligt bij Tweede Kamer 1, 2, 3, 6.1 t/m 6.6, 7 t/m 62, 69, 71, 77, 80, 86 (nieuw)
Beslispunten:	art.126 FF), 91,100, 103 en 105

1.2 Wetsvoorstel Politierregisters (no. 25 398)

Op 17 juni 1997 is bij de Tweede Kamer ingediend het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet Politierregisters, houdende nadere regels voor bijzondere politierregisters ten behoeve van de politie, Koninklijke Marechaussee en daartoe aangewezen diensten van publiekrechtelijke lichamen die met de opsporing van strafbare feiten belast zijn (bijzondere

politieregisters). Dit voorstel voorziet in een wettelijke regeling van de registers die tot dusver door de Criminele Inlichtingendiensten (CID) van de politie worden bijgehouden. Op 7 november 1997 heeft de vaste commissie voor Justitie verslag uitgebracht over dit voorstel van wet. Met het oog op een spoedige verdere behandeling van het voorstel wordt thans gewerkt aan de beantwoording van dit verslag.

In het licht van de nieuwe wetgeving is binnen de korpsen reeds begonnen met de opschoning van de CID-bestanden naar de nieuwe maatstaven en criteria die in de nieuwe wet komen te staan. Een aantal politiekorpsen en het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) hebben hun registers reeds geschoond in de geest van het wetsvoorstel. Zij hebben vooralsnog geen melding gemaakt van uitvoeringsproblemen. De criteria die bij het schonen moeten worden gehanteerd, zijn de opslagcriteria voor het register zware criminaliteit en het vaststellingsregister. Schoning van de bestanden kan ons inziens heel goed gelijktijdig plaatsvinden met de reguliere controles van de bestanden op grond van de artikelen 9 en 18 van de CID-regeling 1995. Daarnaast zal bij de invoer van gegevens rekening moeten worden gehouden met de nieuwe opslagcriteria. Op deze wijze kunnen de registers binnen de normale taakuitvoering worden geschoond. Een en ander uiteraard zolang bereikt wordt dat binnen de voorgestelde wettelijke overgangstermijn de bestanden geheel geschoond zijn. Een dergelijke, stapsgewijze aanpak verdient de voorkeur omdat daarmee volledige schoningsoperaties binnen deze overgangstermijn worden voorkomen. Dit scheelt de korpsen bovendien in kosten.

Doorlooptijd:	Beantwoording verslag Tweede Kamer bevindt zich in de afrondende fase; ambtsberichten van politiekorpsen in bijlage II bij deze voortgangsrapportage
Beslispunten:	68, 70 en 92

1.3 Wetsvoorstel Deals met Criminelen

Het concept-wetsvoorstel ter regeling van toezeggingen aan getuigen in strafzaken is in juli 1997 in consultatie gegeven aan de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVVR), de Nederlandse Orde van Advocaten, de Recherche Adviescommissie en het Openbaar Ministerie.

Kennisneming van de adviezen heeft tot nadere bezinning op de uitgangspunten die aan het ontwerp-voorstel ten grondslag liggen, geleid. De uitkomst van dit beraad is dat ons voornemen is om op zeer korte termijn een wetsvoorstel bij de ministerraad in te dienen, rekening houdend met de ter zake gemaakte opmerkingen.

Doorlooptijd:	Wetsvoorstel op korte termijn naar ministerraad
Beslispunten:	45

1.4 Richtlijnen

Voortvloeiend uit het wetsvoorstel Bijzondere Opsporingsbevoegdheden worden momenteel vier richtlijnen opgesteld door het College van Procureurs-Generaal. De richtlijnen hebben betrekking op het reguleren van de inzet van bijzondere opsporingsmethoden.

1. Toetsing inzet ingrijpende opsporingsbevoegdheden door PG's

Door het Landelijk Platform van CID-officieren (LPC) wordt een evaluatie voorbereid van de Voorlopige Uitgangspunten van het College van Procureurs-Generaal betreffende de inzet van bijzondere opsporingsmethoden. Hierbij wordt materiaal verzameld ten behoeve van het

opstellen van een richtlijn die betrekking heeft op het gebruik van bijzondere opsporingsmethoden ter uitwerking van het wetsvoorstel Bijzondere Opsporingsbevoegdheden (BOB). Deze richtlijn zal pas kunnen gaan gelden vanaf het moment van inwerkingtreding van genoemd wetsvoorstel. Daarnaast heeft de Centrale Toetsingscommissie inmiddels een praktische handleiding ter goedkeuring aan het College van Procureurs-Generaal voorgelegd. Deze handleiding geeft voor de periode tot aan de inwerkingtreding van het wetsvoorstel een beschrijving van de toepassing van de verschillende nieuwe materiële eisen die in het wetsvoorstel aan de officier van Justitie worden gesteld bij de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden. Als zodanig is het een invulling van het gestelde in artikel IV en op pagina 95 van de memorie van Toelichting op het wetsvoorstel Bijzondere Opsporingsbevoegdheden (overgangrecht). Te denken valt bijvoorbeeld aan de schriftelijke bevelen door de officier van Justitie (bv. bij stelselmatige observatie of politieke infiltratie) die door het wetsvoorstel worden voorgeschreven.

Doorlooptijd: 1998
Beslispunten: 38 t/m 44, 50 t/m 57, 73

2. Infiltratie & Informanten

In deze richtlijn zullen de begrippen informant, burgerinfiltrant, politie-infiltrant en infiltratie uit het wetsvoorstel Bijzondere Opsporingsbevoegdheden nader worden uitgewerkt. Tevens zal aandacht worden besteed aan de begrippen milieuverkenning, projectmatige infiltratie, store-fronts en de voorwaarden waaronder deze methoden mogen worden toegepast. Ook zullen regels worden gesteld voor de eventuele geheimhouding van een informant en voor de wijze waarop met een informant afspraken kunnen worden gemaakt. Een en ander zal in samenhang met de gedragscode voor CID-officiërs worden gezien. Voor het feitelijk opstellen van een richtlijn met betrekking tot het onderscheid tussen informanten versus infiltranten heeft de Centrale Toetsingscommissie een werkgroep geformeerd. De verwachting is dat de werkgroep voorjaar 1998 zal rapporteren.

Doorlooptijd: medio 1998
Beslispunten: 38 t/m 44, 50 t/m 54, 73

3. Verkennend onderzoek

Het College van Procureurs-Generaal heeft ingestemd met een advies dat de Coördinatiecommissie Zware Criminaliteit (voorheen CBO) heeft uitgebracht over de afbakening van fenomeen-onderzoek en verkennend onderzoek ter verdieping van de aandachtsgebieden van de kernteams en opsporingsonderzoek. Dit advies vormt een eerste handleiding ten behoeve van de praktijk, waarin de verschillende onderzoeken worden onderscheiden en waarin de procedure voor het doen van deze onderzoeken wordt omschreven. Voor het opstellen van een definitieve richtlijn verkennend onderzoek door de Coördinatiecommissie Zware Criminaliteit (de CC-Zwacri) wordt aansluiting gezocht bij de kaderregeling Kernteams, die de gesloten convenanten gaat vervangen.

Doorlooptijd: medio 1998
Beslispunten: 38 t/m 44, 50 t/m 57, 73

4. Doorlating en gecontroleerde aflevering

Als algemeen uitgangspunt, conform het kabinetsbesluit, geldt dat het doorlaten niet is toegestaan waar het gaat om het doorlaten van schade-

lijke en/of gevaarlijke stoffen (bv. drugs, wapens, explosieven). Indien een hoofdofficier van Justitie van oordeel is dat op dit punt in een concreet geval een uitzondering moet worden gemaakt, dan dient hij, op grond van de richtlijn, zich rechtstreeks te wenden tot het College van Procureurs-Generaal. Als het College de doorlating niet op voorhand afwijst, vraagt het eerst advies van de Centrale Toetsingscommissie. Op basis van dit advies beslist het College. De Minister van Justitie wordt onmiddellijk in kennis gesteld van het besluit van het college om ontheffing te verlenen op het verbod tot doorlaten. In de richtlijn wordt een onderscheid gemaakt tussen actief en passief doorlaten en de gecontroleerde aflevering. De ontwerp-richtlijn zal voorjaar 1998 ter informatie naar de Kamer worden gezonden.

Doorlooptijd: begin 1998
Beslispunten: 55 t/m 57

1.5 Herziening Regeling Tip-, Toon- en Voorkoopgelden

De Regeling Tip-, Toon-, en Voorkoopgelden is door een werkgroep herzien. De herziene regeling zal naar verwachting medio 1998 kunnen worden vastgesteld. De regeling bevat ondermeer de gevallen waarin en de voorwaarden waaronder bij de Minister van Justitie aanvragen kunnen worden ingediend voor tipgelden en andere bijzondere gelden ter ondersteuning van de opsporing. Ook geeft de regeling de kaders voor de vaststelling van de hoogte van uit te keren bedragen.

Doorlooptijd: medio 1998
Beslispunten: 43 en 110

1.6 Herziening CID-regeling m.b.t. informatieuitwisseling tussen CID en Rijksrecherche

Ons is door middel van informatie vanuit het veld gebleken dat de informatie-uitwisseling tussen CID en Rijksrecherche op verschillende wijzen werd uitgevoerd of juist niet werd uitgevoerd. Wij menen dan ook op korte termijn voor helderheid terzake te moeten zorgen. De Rijksrecherche dient daartoe – conform beslispunt 93 – in voorkomende gevallen toegang te krijgen tot de CID-registers en krijgt de verplichting opgelegd om in die gevallen onverwijld het Openbaar Ministerie te informeren en de verkregen informatie aan het OM voor te leggen. Op grond van de hem voorgelegde informatie kan de hoofdofficier van Justitie aldus besluiten tot een onderzoek. Besluit hij niet tot een onderzoek over te gaan dan dient de rijksrecherche de verkregen informatie te vernietigen.

Ter invulling van het bovenstaande zullen wij de CID-regeling 1995 aanpassen, in de zin dat de Rijksrecherche uitdrukkelijk wordt genoemd als instantie waaraan de CID-en in voorkomende gevallen informatie dienen te verstrekken. Het betreft hier overigens een voorlopige voorziening. De CID-regeling 1995 wordt geheel vervangen door een nieuwe regeling voor de recherche-nieuwe stijl indien het wetsvoorstel Politierregisters (zie 1.2) tot wet verheven wordt.

Doorlooptijd: begin 1998
Beslispunten: 93

2. ORGANISATIE EN WERKWIJZE VAN DE RECHERCHE

2.1 De organisatie van de recherche

De parlementaire enquête opsporingsmethoden heeft de organisatie van (onderdelen van) de recherche bij politie en justitie flink in de schijnwerpers gezet. Een belangrijk aantal aanbevelingen van de enquêtecommissie betreft een betere organisatie van en betere afstemming tussen de verschillende recherche-onderdelen, zoals de Criminele Inlichtingendienst (CID), de Observatie- en Aanhoudingseenheden (OT/AT), de Sectie Technische Ondersteuning (STO) en het Bureau Financiële Ondersteuning (BFO). Toetsing van en controle op de inzet van opsporingsmethoden door de recherche is het centrale thema. Binnen zowel politie als justitie is hard gewerkt aan ontwikkelingen op het gebied van de vernieuwing van de recherche-organisatie. Ten aanzien van de betreffende beslispunten is in december 1997 informatie ingewonnen bij de korpsbeheerders. Uit deze informatie is ons gebleken dat men in de korpsen inmiddels vergoederd is met de integratie van genoemde afzonderlijke recherche-onderdelen in de algemene researchedienst van het korps. Een centrale sturingsrelatie is in ontwikkeling en in de meeste korpsen heeft de divisie-chef Georganiseerde Criminaliteit of de Chef Justitiële Bedrijfsvoering (de recherche-chef, zie 2.2) de leiding over de geïntegreerde recherche-onderdelen. Er vindt structureel overleg plaats tussen de operationele eenheden (waaronder de CID), korpsleiding en het Openbaar Ministerie (zie 2.2.3). Er wordt binnen de korpsen bovendien naar gestreefd om op verschillende niveaus (operationeel, tactisch, strategisch) op de hoogte te zijn van de inzet van bijzondere opsporingsmethoden.

De CID is ingebed in de algemene recherche-dienst van het korps. Dat wil met name zeggen dat operationele onderzoeken niet meer door de CID zelfstandig worden opgepakt, maar geschieden op basis van door het Openbaar Ministerie (OM) gestelde prioriteiten en alleen in nauwe samenwerking met de tactische recherche.

Het gezag over opsporingsonderzoeken berust bij het OM. De recherche-officier van Justitie is vanuit de gezagspositie van het OM verantwoordelijk voor de resultaten en de inhoud van de taakuitoefening van de recherche in het arrondissement. Hij bevordert en bewaakt de eenheid, professionaliteit en kwaliteit van de opsporing. De CID-officier van Justitie houdt beleids-inhoudelijk toezicht op de inzet van opsporingsmethoden, zoals het runnen van informanten. De CID maakt onderdeel uit van de tactische recherche die onder leiding van de recherche-chef het dagelijks toezicht over de CID verzorgt. In overleg met de recherche-chef worden aanvragen voor inzet van bijzondere opsporingsmethoden door de recherche-officier getoetst. Ten behoeve van de inzet en het runnen van informanten zijn in de meeste korpsen kaders opgesteld door middel van ethische codes, richtlijnen en/of protocollen.

Doorlooptijd:	uitgevoerd d.m.v. nieuwe vormgeving recherche in korpsen en parketten, neergelegd in ambtsberichten door de korpsbeheerders (ambtsberichten in bijlage II bij deze voortgangsrapportage)
Beslispunten:	63, 67, 68, 71 t/m 74, 78, 80, 106 en 107

2.1.1 Taakomschrijving ondersteunende researchediensten en basisprofielen officieren van Justitie

De recherche ondersteunende onderdelen, waarbij onder meer kan worden gedacht aan het BFO, de technische ondersteuning en het OT, zullen worden ondergebracht in de algemene researchedienst van het korps.

Tevens zullen de taken van de verschillende onderdelen ook in verhouding tot elkaar in een te wijzigen beheersregeling nader worden verduidelijkt.

Naast een omschrijving van het basisprofiel van de officier van Justitie is het profiel van de CID- en zaaksofficier in juli 1997 vastgesteld door het College van Procureurs-Generaal.

Doorlooptijd: zomer 1998; aanpassing van het Besluit beheer t.b.v. ondersteunende diensten is in voorbereiding
Beslispunten: 66, 69, 79, 101

2.2 Het gezag over de recherche

In het rapport van de parlementaire enquêtecommissie wordt aanbevolen zowel bij de parketten als bij de regionale politiekorpsen in de leiding van het parket respectievelijk van het korps functionarissen aan te stellen die belast zijn met de leiding over de recherche. De aanbevelingen richten zich derhalve op justitie en politie, alsook op de samenwerking tussen beide.

De projectgroep Gezag waarin Openbaar Ministerie, politie en onze beide departementen zijn vertegenwoordigd, is ingesteld om de uitvoering van de beslispunten op het gebied van de recherche te bewaken. Het project omvat drie deelprojecten. Het gaat om de invoering van de functies van recherche-chef en recherche-officier en de samenhang daarbij in de recherche-organisatie, de evaluatie van de kernteams/LRT en (het gezag over) de politieke infiltratieteams.

Doorlooptijd: ultimo 1998
Beslispunten: 3,6.7, 6.8, 63 t/m 67, 72, 79, 101

2.2.1 Invoering Recherche-officier van Justitie

Inmiddels zijn bij alle arrondissementsparketten en op het Landelijk Bureau Openbaar Ministerie (LBOM) recherche-officiëren benoemd. Ingevolge beslispunt 65 heeft de verantwoordelijkheid van de recherche-officier betrekking op de resultaten en de inhoud van de taakuitoefening van de recherche. Door een ontwikkelteam van het OM zijn drie modaliteiten van de recherche-officier van Justitie beschreven:

1. de recherche-officier is een nieuwe functionaris die aan de leiding van het parket wordt toegevoegd;
2. de functie recherche-officier wordt uitgeoefend door de plv. hoofdofficier
3. de functie recherche-officier wordt uitgeoefend door de teamleider «zware criminaliteit», die tevens deel uitmaakt van de leiding van het parket.

In de praktijk blijkt, dat alle drie de genoemde modaliteiten voorkomen waarbij veelal is gekozen voor een combinatie van modaliteiten 2 en 3. Ter voorbereiding op de instelling van een platform recherche-officiëren is op 1 februari jongstleden een bijeenkomst geweest van alle recherche-officiëren onder leiding van de PG-portefeuillehouder.

Doorlooptijd: 1998 uitgevoerd
Beslispunten: 69, 78, 87, 94, 101

2.2.2 Invoering Recherche-chef van Politie

Om binnen de politie-organisatie effectief toezicht op de voortgang van opsporingsonderzoeken en de gebruikte methoden te kunnen houden, is

gekozen voor de invoering van een voor de recherche verantwoordelijke politiefunctionaris. Deze functionaris zorgt binnen het integrale recherche-proces en onder het gezag van de recherche-officier voor de aansturing en kwaliteit van de recherche. De verantwoordelijkheid voor de organisatie en het functioneren van de recherche berust primair bij de korpsleiding.

Binnen dertien regiokorpsen is binnen de korpsleiding een recherche-chef aangesteld. Twaalf korpsen hebben binnen de korpsleiding een portefeuillehouder «recherche» aangewezen, maar de dagelijkse daadwerkelijke werkzaamheden zijn gemandateerd aan een leidinggevende buiten de korpsleiding. In veel gevallen betreft dit de divisiechef recherche.

Het belang van een complementaire structuur wordt onderschreven. In goed overleg tussen openbaar ministerie en politie dienen nadere afspraken te worden gemaakt.

Doorlooptijd: ultimo 1998
Beslispunten: 63, 64, 67

2.2.3 Complementaire structuur recherche-officier en recherche-chef

Uitgangspunt is dat zowel binnen de politie als binnen het OM op verschillende niveaus kennis bestaat over de gebruikte methoden en de organisatie van de recherche. Bovendien dient de toedeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen deze niveaus duidelijk te zijn. Om dit te bewerkstelligen is een overlegstructuur tussen recherche-officier en recherche-chef ontwikkeld, zodat politie en Justitie – onder het gezag van het OM – als gelijkwaardige counterparts optrekken. Inmiddels heeft in een aantal regio's deze overlegstructuur tussen openbaar ministerie enerzijds en de politie anderzijds vormgekregen. In andere regio's is zij nog in ontwikkeling.

Doorlooptijd: ultimo 1998
Beslispunten: 67, 71, 72, 76, 77, 106

2.2.4 Kernteams en Landelijk Recherche Team (LRT)

De nieuwe concept-regeling van de organisatie en taken van de kernteams is inmiddels voor advies voorgelegd aan de betrokken kernteam driehoeken, het Korpsbeheerdersberaad, de Raad van Hoofdc-commissarissen, het College van Procureurs-Generaal en de politiebonden. In afwachting van de adviezen is de geldingsduur van de convenanten verlengd. Aansluitend op de afloop van de convenanten zal de nieuwe ministeriële regeling in werking moeten treden.

Het kernteambudget wordt in de voorgestelde regeling direct ter beschikking gesteld aan het beheerskorps. Hiermee is een middenweg gekozen tussen de onder de convenanten bestaande situatie en de door de Kamer voorgestelde rechtstreekse financiering van de kernteams. Het oorspronkelijk systeem bleek in de praktijk om diverse redenen minder bevredigend. Het direct ter beschikking stellen van het kernteambudget aan de beheersregio's komt daaraan tegemoet. Het heeft bovendien tot voordeel dat de kernteams financieel in dezelfde positie worden gebracht als de regiokorpsen en ook via de levering van personeel aan de teams de regionale betrokkenheid in stand blijft.

Ingevolge beslispunt 88 dient binnen vijf jaar de inhoudelijke betekenis van het functioneren van de kernteams en het LRT te worden aangetoond. Daartoe is een evaluatie-onderzoek opgezet. De evaluatie van de

kernteams zal worden verricht door het bureau IVA Tilburg. Op 16 januari 1998 hebben wij gezamenlijk het contract hiertoe getekend. Het doel van het onderzoek is na te gaan in hoeverre de oprichting van de kernteams en het LRT een doelmatig antwoord vormt op de dreiging van de georganiseerde (organisatie-). In dat kader zal aandacht worden geschonken aan het type zaken dat wordt aangepakt en de resultaten daarvan, alsmede een beoordeling daarvan aan de hand van de aspecten doelbereiking, doelmatigheid en waardering. Hoewel het onderzoek zich primair dient te richten op de toegevoegde waarde in inhoudelijke zin van de kernteams en het LRT, kan niet voorbij worden gegaan aan facetten van organisatorische aard. De wijze van aansturing heeft immers consequenties voor de zaken die worden aangepakt en de wijze waarop die worden afgedaan. De gezags- en beheersstructuur zal dan ook worden betrokken in het onderzoek. Daarnaast zal in het onderzoek (beperkt) aandacht worden geschonken aan de vraag hoe de inzet van de kernteams en het LRT zich verhoudt tot de inzet van de regionale rekercheteams.

Conform beslispunt 88 zal het onderzoek uiterlijk in 2001 moeten zijn afgerond. Rond mei/juni van 1998 zal een actueel overzicht van de stand van zaken rond de kernteams worden gepresenteerd, dat tevens zal dienen als ijkpunt voor latere meting. Aan de hand van de eerste beoordeling zal worden bepaald of een vervolgonderzoek dient te worden verricht en zo ja, op welke onderwerpen dit onderzoek zich in het bijzonder zou moeten richten.

Ten behoeve van de voortgang van het onderzoek zal een begeleidingscommissie worden ingesteld die waar nodig bovendien faciliterend naar de onderzoekers op kan treden. In deze commissie zijn vertegenwoordigd het veld, de beide politiedepartementen en de wetenschap. De begeleidingscommissie zal naar verwachting begin maart 1998 voor het eerst bijeen komen.

Doorlooptijd:	uiterlijk 2001 (eerste beoordeling juni 1998)
Beslispunten:	74, 82, 85, 87, 88, 112

2.2.5 Infiltratie-teams

In het wetsvoorstel Bijzondere Opsporingsbevoegdheden (BOB) dat op dit moment in behandeling is bij de Kamer, wordt de politieë infiltratie met wettelijke waarborgen omgeven. In de memorie van toelichting van het wetsvoorstel BOB wordt gemeld dat speciale eisen worden gesteld aan opsporingsambtenaren die deel uitmaken van de infiltratieteams. Het gaat om eisen met betrekking tot selectie en opleiding alsmede met betrekking tot de organisatie van de teams. De Politiewet biedt hiervoor de basis. Ook zullen er nadere eisen worden gesteld aan de buitengewoon opsporingsambtenaren (die een bijzondere vakdeskundigheid als accountancy bezitten bv.) en de buitenlandse opsporingsambtenaren die als infiltrant optreden. Het ligt in de rede te vereisen dat de betreffende vakminister toestemming geeft voor de inzet van een buitengewoon opsporingsambtenaar als infiltrant. Bovendien wordt inmiddels wettelijk voorzien (zie de memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel Bijzondere Opsporingsbevoegdheden) dat de buitengewoon opsporingsambtenaren lid zijn van een politieel infiltratie-team.

Op dit moment worden er gemiddeld per jaar 12 leden voor de infiltratieteams geworven, geselecteerd en opgeleid. Dit aantal is voldoende om in de mutaties binnen de teams te voorzien. Om een adequate bezetting van de teams op termijn te bereiken zal flink moeten worden geïnvesteerd in het traject van werving, selectie, psychosociale zorg en opleiding.

Hiervoor zal een werkgroep worden ingesteld die zich zal buigen over het selectie- en opleidingstraject van de bij de politieke infiltratie betrokken functionarissen. Dit betreft de selectie en opleiding van

- de leidinggevenden van infiltratieteams: recherche-chefs en officieren van Justitie;
- de begeleiders van infiltratieteams: teamleiders en begeleiders.
- de leden van de infiltratieteams: de infiltranten zelf.

Op voorstel van de Beleidsadviesgroep Politieke Infiltratie (BAGPI) – waarin ook het OM vertegenwoordigd was – is een visie ontwikkeld over de toekomst van de politieke infiltratie bij de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit. De Raad van Hoofdkommissarissen heeft deze visie onderschreven. Het voorstel ligt thans ter advisering bij het OM. Mede naar aanleiding van het BAGPI-rapport zal een werkgroep-infiltratie worden ingesteld die wordt belast met het ontwikkelen van wettelijke regelingen rond de kwaliteit van politieke infiltratie. Bovendien betreft de werkgroep hierbij de voorbereiding van uitvoeringswetgeving en de beleidsmatige coördinatie van andere initiatieven op het gebied van de infiltratie. Op basis van het advies van de werkgroep-infiltratie zal de projectgroep Gezag een standpunt bepalen en ons hieromtrent adviseren.

Doorlooptijd: medio 1998

Beslispunten: 81

2.3 Deskundigheids- en kwaliteitsbevordering OM en politie

2.3.1 Project ABRIO

Het project «Aanpak Bedrijfsvoering Recherche en Informatiehuishouding en Opleidingen» (ABRIO) beoogt de kwaliteit van de criminaliteits-beheersing te verbeteren. Werkprocessen moeten worden herijkt, een adequate informatiehuishouding worden gerealiseerd en de strafrecht-keten moet worden vernieuwd. Het projectplan is op hoofdlijnen door ons geaccordeerd; aan een nadere operationalisatie van de taken door de projectgroep wordt momenteel gewerkt. Het ABRIO-plan komt binnenkort aan de orde in zowel het Korpsbeheerdersberaad (KBB) als het Hoofdofficierenberaad (HOB). Het project-ABRIO is per 1 januari 1998 van start gegaan en heeft een doorlooptijd van in beginsel vier jaar. Na twee jaar wordt een tussenrapportage opgesteld.

ABRIO komt voort uit samenvoeging van de projecten Kwaliteit Recherche en ACCACIA. Het project Kwaliteit Recherche heeft een belangrijke aanzet gegeven tot de verbetering in de samenwerking tussen politie en justitie en tot verhoging van de kwaliteit van de recherche-producten. ACCACIA heeft door middel van zes concrete verbeteringsprojecten (o.m. op het gebied van autodiefstallen, woninginbraken en overvallen) een flinke bijdrage geleverd aan de optimalisering van de bestrijding van de criminaliteit. Zowel in de vorige voortgangsrapportage-IPEO als in onze beantwoording van kamervragen over deze rapportage d.d. 8 juli 1997 is u over de resultaten van beide voorgaande projecten reeds bericht. Wij willen in de volgende paragrafen ingaan op de bereikte resultaten van beide recherche-projecten.

2.3.2 Bereikte resultaten project Kwaliteit Recherche

Het project Kwaliteit Recherche richtte zich op de kwalitatieve verbetering van de rechtshandhaving door een systematische verbetering van de strafrecht-keten, in de fase van opsporing en vervolging. Concreet betekent dit dat er landelijk is gewerkt aan een kwaliteitsverbetering van de recherche door middel van het ontwikkelen van kwaliteitsstandaarden.

Deze zijn eerst ontwikkeld in vier proefregio's waarna ze landelijk zijn voorgeschreven.

In vier proefregio's (Rotterdam-Rijnmond, Groningen, Noord-Holland Noord en Noord-Oost Gelderland) zijn aanbevelingen gedaan om tot concrete verbeteringen te komen. Geadviseerd werd om dat in een aantal stappen te doen. In alle regio's is het belangrijkste advies om regio- cq. parketbreed concrete verbeteringen integraal in te voeren en uit te breiden. Het gaat hierbij om voorzieningen die in ieder geval in orde moeten zijn, wil het zinvol zijn om de volgende verbeteringen door te voeren. Het ging daarbij om het op peil brengen van de volgende kernbegrippen:

- zicht op zaken;
- case-screening;
- AU-afdoening;
- verbetering kwaliteit processen-verbaal;
- verbeteren kwaliteit aangifte;
- verbeteren criminaliteitsbeeld.

De verrichte «State of the Art» – onderzoeken zijn er op gericht geweest om inzicht te verwerven in:

- de organisatie van de researchfunctie;
- de wijze waarop de researchfunctie wordt vervuld;
- de sturing door politieleiding en OM;
- de relatie tussen politie, OM en openbaar bestuur met betrekking tot de vervulling van de researchtaak.

De uitkomsten van de «State of the Art»-onderzoeken zijn gerapporteerd aan de betreffende korps- en parketleidingen en het openbaar bestuur. Vervolgens zijn de – uit de onderzoeken voortgekomen – aanbevelingen tijdens een werkconferentie besproken. De gehouden werkconferenties, waar openbaar bestuur, korps- en parketleidingen waren vertegenwoordigd zijn aanzet geweest tot gezamenlijke verbeteringen die in een aantal regio's zijn vastgelegd in «beslisdocumenten». Met deze documenten geven zowel parketals korpsleiding aan, dat er gezamenlijk stappen worden ondernomen om de kwaliteit van de researchfunctie te verbeteren. In de regio's Rotterdam-Rijnmond en Noord-Holland Noord heeft men een begin van uitvoering van de aanbevelingen uit de documenten gemaakt.

Naast werkzaamheden in de aangewezen proefregio's, is zoals hiervoor reeds uiteengezet, het project Kwaliteit Recherche initiator van een onderzoek naar de kwaliteit van recherche-management. Dit onderzoek heeft onlangs geleid tot een initiatiefdocument voor een opleidingsplan ten behoeve van leidinggevende functionarissen in een grootschalig recherche-onderzoek. Bij de mogelijke ontwikkeling van de opleiding zijn naast het project Kwaliteit Recherche, de Stichting Studiecentrum Rechtspleging (SSR), het Landelijk Selectie en Opleidingsinstituut Politie (LSOP), diverse politieregio's en het ministerie van Justitie betrokken.

Het project Kwaliteit Recherche heeft daarnaast een bijdrage geleverd aan de totstandkoming en de uitvoering van de planning & control-cyclus Openbaar Ministerie voor de jaren 1997 en 1998. Dit gold zowel voor de tekstbijdrage plannings- en verdeelbrief alsook het screenen van de 19 arrondissements-parketplannen.

Tenslotte wordt opgemerkt, dat de in januari 1998 uitgebrachte eindrapportage, concrete, op implementatie gerichte aanbevelingen worden gedaan. Hierbij gaat het dan vooral om aanbevelingen ten aanzien van

- de kwaliteit van aangiften;
- de kwaliteit van processen-verbaal;
- case-screening.

2.3.3 Bereikte resultaten project ACCACIA

ACCACIA was een programma van de Raad van Hoofdcommissarissen. Het project ACCACIA (de naam is afgeleid van de samentrekking van de Adviescommissie Criminaliteit (ACC) en de Adviescommissie Informatie & Automatisering (I&A)) heeft kortweg geleid tot de volgende effecten en aanzetten:

- samenwerking: korpsen zijn minder geïsoleerd doende met ontwikkelen en werken meer en beter samen op het gebied van de recherche;
- standaardisatie (van werkprocessen en informatievoorziening leidt tot betere onderlinge uitwisseling)
- kostenbesparing: door afsluiting raamcontracten en door van elkaar te leren steeg de efficiency.

Het klimaat om te komen tot verregaande harmonisering van werkprocessen en informatiehuishouding is mede door ACCACIA geschapen. Alle zes deelprojecten van ACCACIA zijn ontwikkeld door combinaties van politiekorpsen.

Infodesk is de belangrijkste ontwikkeling van het ACCACIA-traject. Het is nog niet bij alle korpsen even ver ontwikkeld, maar de aanzetten zijn er overal. Het is van evident belang dat deze beweging wordt voortgezet en gestimuleerd. Goed functionerende regionale infodesks zijn een voorwaarde voor het welslagen van het ABRIO-programma. Alle (operationele) informatie-stromen komen hier bij elkaar. De regionale infodesk vormt de opmaat van de landelijke informatiehuishouding. De infodesk is in principe straks overal 7 dagen per week en 24 uur per dag beschikbaar. Doelstelling is dat elke autodiefstal binnen 2 uur in het landelijk systeem NSIS is opgenomen.

Het gebruik van open bronnen, zoals gegevens bij de Kamer van Koophandel, beschikbare databases, internet en kranten is van essentieel belang voor opsporingsonderzoek. In de meeste korpsen is minimaal een eenvoudig basispakket open bronnen geïnstalleerd en worden medewerkers opgeleid om beter van open bronnen gebruik te kunnen maken.

Alle lopende onderzoeken moeten centraal worden gemeld. Er is een start gemaakt met de harmonisering van de recherche informatiesystemen. Niet overal is dit systeem reeds geïmplementeerd, maar het staat op de rails. De regionale infodesk vormt de basis – als informatieknooppunt – voor het samenbrengen van zowel de operationele, als de strategische informatiestromen. In het ABRIO programma worden de deelprojecten Infodesk, Inzicht Lopende Onderzoeken en Open Bronnen geïntegreerd en verder uitgebouwd tot een informatiehuishouding voor politie en openbaar ministerie, dat zich als één systeem verhoudt.

Ten aanzien van het terugdringen van het aantal woninginbraken, zijn regionale kwaliteitsstandaarden ontwikkeld en werden sporen-coördinatoren aangesteld. Verdere uitwerking vindt plaats in het Expertisecentrum Woningcriminaliteit. Ten aanzien van de overvallen-registratie is een landelijk systeem ontwikkeld, LORS (Landelijk Overvallen Registratie Systeem), waarbij alle data van overvallen criminaliteit wordt aangemeld. De koppeling zal binnenkort via de infodesk gelegd worden.

Vanuit de achtergrond en resultaten van zowel het project Kwaliteit Recherche als ACCACIA borduurt het gezamenlijke ABRIO-programma voort. Het programma voorziet in 4 trajecten:

1. Visie-ontwikkeling;
2. Werkprocessen, beleidsontwikkeling en bedrijfsvoering;
3. Informatiehuishouding;
4. Opleidingen, professionalisering en deskundigheidsbevordering.

Doorlooptijd: ultimo 2002 (ABRIO)
Beslispunten: 63, 65, 66, 68 t/m 73, 75 t/m 77, 92, 106, 110

2.3.4 Opleiding CID-medewerkers

In het najaar van 1997 is ter verbetering van de deskundigheid bij de Criminele Inlichtingen Diensten (CID) en bij de CID-medewerkers door een breed samengestelde projectgroep waarin OM, politie en Justitie vertegenwoordigd zijn, een kwaliteitsbevorderingstraject in gang gezet. Daarbij is aansluiting gezocht bij het zogenaamde NKP-model (Nederlandse Kwaliteit Politie), volgens welk model het CID-werkproces zal worden geanalyseerd. Daarmee zal de wenselijke kwaliteit van de CID – inclusief de deskundigheid van het personeel – in kaart worden gebracht. In de regio's IJsselland en Twente is inmiddels een pilot gestart, waarna bij succes aansluitend een landelijk (opleidings)-traject kan worden opgezet. Overigens wordt de concept-gedragscode CID-officiëren momenteel na een eerste bespreking in het College van Procureurs-Generaal, aangepast. Vaststelling zal spoedig plaatsvinden waarna de gedragscode per brief vertrouwelijk aan uw Kamer zal worden aangeboden.

Voor alle CID-officiëren van Justitie is inmiddels een cursuscyclus door de Stichting Studiecentrum Rechtspleging (SSR) gestart, waarin volop aandacht is voor de nieuwste inzichten op het terrein van het proces van vergaring, veredeling en gebruik van criminele inlichtingen zoals die na de parlementaire enquête zijn ontwikkeld.

Doorlooptijd: begin 1998
Beslispunten: 75

2.3.5 Financieel researcheren

De Stuurgroep Financieel Researcheren heeft eind januari 1998 geadviseerd over integratie van het financieel researcheren in de handavingsketen. Het belang van dit advies is gelegen in de verschuiving van aanpak die momenteel plaatsvindt van drugscriminaliteit naar grootschalige financieel-economische criminaliteit. De aanbevelingen zijn in het bijzonder gericht op deskundigheidsbevordering en schaalvergroting voor opsporing en vervolging (clustervorming en expertisecentra). De voorstellen worden nu beoordeeld op beleidsmatige en financiële consequenties. Een plan van aanpak voor implementatie wordt voorbereid.

In een interim-advies heeft de Stuurgroep reeds eerder geadviseerd over de bestrijding van de horizontale fraude. Het gaat hier om fraude waar financiële instellingen en bedrijven slachtoffer van zijn. De Stuurgroep wil komen tot een gemeenschappelijke aanpak van overheid en marktpartijen. De opsporing en vervolging wordt versterkt door fraudeteams op te richten waarin regio's en arrondissementen samenwerken. Trefwoorden zijn opschaling, professionalisering en meer landelijke invloed op de lokale gezagsuitoefening. Verder adviseert de Stuurgroep het Landelijk

Rechercheteam uit te breiden om zware fraudezaken aan te pakken. Deze voorstellen worden nu uitgevoerd in de vorm van pilots. Deze pilots zullen eind 1998 worden geëvalueerd. De voorstellen worden in onderling verband gebracht met de beleidsintensivering die voortvloeit uit de Nota Integriteit Financiële sector en de voortgangs-rapportage fraudebestrijding. Er zijn gunstige bij-effecten te verwachten voor het rendement van het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties (MOT) en voor de ontneming van criminele vermogens. De MOT informatieketen wordt voorts versterkt door het inrichten van een bureau onder de Landelijk officier van Justitie/MOT, welk bureau de volgende opdrachten krijgt:

1. monitoring, coördinatie en terugkoppeling van verdachte transacties;
2. internationale gegevensuitwisseling verdachte transacties;
3. liaisontaak met de Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst (FIOD), de Economische Controle Dienst (ECD), het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) en de Divisie Centrale Recherche Informatie (CRI).

Doorlooptijd: evaluatie einde 1998
 Beslispunten: 90, motie-Van der Vlies (24 072 nr. 45)

3. ORGANISATIE EN WERKWIJZE OM

3.1 Lopende reorganisatie OM

De reorganisatie van het OM verloopt volgens planning. Het Wetsvoorstel Reorganisatie OM dat thans bij de Kamer aanhangig is schept de gevraagde duidelijkheid over de positie van de hoofdofficieren en het College van Procureurs-Generaal. Aan de Kamer wordt twee keer per jaar rapport uitgebracht over de voortgang van de reorganisatie. De vierde voortgangsrapportage is op 4 februari 1998 in de Kamer behandeld.

Doorlooptijd: regelmatige rapportages
 Beslispunten: 99, 108

3.2 Versterking van de Rechterlijke Organisatie

Hierbij wordt verwezen naar het investeringsprogramma «Concorde», dat u in deze rapportage vindt onder paragraaf C. 1.2.

4. BELEIDSKEUZES EN PRIORITEITENSTELLING IN AANPAK ZWARE GEORGANISEERDE CRIMINALITEIT

4.1 Opstellen criminaliteitsbeeldanalyse

In het kader van het WODC-onderzoek «Criminaliteitsbeeld Georganiseerde Misdad» vinden kwalitatieve analyses plaats van recent afgeronde opsporingsonderzoeken, op basis waarvan tweejaarlijkse «strategische verkenningen» zullen worden gepubliceerd met betrekking tot de aard van de georganiseerde misdaad in Nederland. De eerste rapportage zal eind 1998 verschijnen en zal zijn gebaseerd op analyses van recent afgeronde opsporingsonderzoeken, aangevuld en geactualiseerd met behulp van onder meer fenomeenonderzoeken, verkennende opsporingsonderzoeken, interviews met sleutelpersonen en informatie uit «open bronnen».

Doorlooptijd: twee-jaarlijkse rapportages
 Beslispunten: 83

4.2 Inhoudelijke en procedurele ontwikkeling van prioriteiten

Inhoudelijke prioriteiten worden met name voorbereid door het Coördinerend Beleidsoverleg (CBO). Het CBO heeft overigens inmiddels een andere naam: Coördinatiecommissie Zware Criminaliteit (CC- Zwacri). De CC- Zwacri heeft een model voor prioriteitstelling kernteams en bijbehorende beoordelingscriteria ontworpen waarmee momenteel wordt gewerkt. Dit model gaat er vanuit dat aan de hand van het 2-jarlijkse criminaliteitsbeeld-onderzoek van het WODC wordt vastgesteld op welke aandachtsgebieden de kernteams hun activiteiten primair hebben te richten. Dit laatste gebeurt in eerste instantie door het verrichten van verkennende onderzoeken, gericht op die aandachtsgebieden. Primaire doelstelling hiervan is te onderzoeken of er aanleiding is te komen tot concrete opsporingsactiviteiten. Voor zover de uitkomsten van het verkennend onderzoek aanleiding geven te komen tot concrete opsporing, worden de voorstellen daartoe beoordeeld aan de hand van de genoemde beoordelings- en wegingscriteria. Hiertoe is inmiddels een «weegploeg» onder leiding van het Landelijk Bureau Openbaar Ministerie (LBOM) actief. De CC-Zwacri bepaalt vervolgens de prioriteit van deze onderzoeken en adviseert daarover aan het College van Procureurs-Generaal, dat een beslissing neemt omtrent de toedeling van de onderzoeken aan de kernteams. Deze toedeling vindt plaats aan de hand van de aandachtsgebieden van het kernteam en de actualiteit. De capaciteit c.a. wordt bewaakt door het LBOM. Er is een OM-instructie voor dit doel in de maak bij de CC-Zwacri (zie ook 1.4.3).

Doorlooptijd: regelingen: 1998
Beslispunten: 61, 86, 102

4.2.1 Informatieplatforms

Met het oog op de informatiehuishouding, nodig om de prioriteiten op de geschetste wijze door het OM te kunnen laten stellen en de kernteams adequaat hun taken te kunnen laten verrichten, zullen informatieplatforms rond de kernteams en het Landelijk Recherche Team (LRT) worden opgericht. Deze platforms zijn verantwoordelijk voor drie onderling samenhangende activiteiten:

- a. de zorg voor het bijeenbrengen van informatie t.b.v. het criminaliteitsbeeld van het betreffende geografische gebied;
- b. het filteren van informatie voor de selectie van kernteamonderzoeken;
- c. het besluiten over toedeling van een onderzoek aan een regiokorps dan wel doorgeleiding aan de CC-Zwacri ter fine van toedeling van een kernteam.

De «kernteam-driehoek» is verantwoordelijk voor het functioneren van het informatieplatform, waarbij de hoofdofficier, gelet op zijn verantwoordelijkheid in het kader van de strafrechtelijke handhaving, een leidende rol vervult.

Op basis van het lokale criminaliteitsbeeld kan worden beoordeeld welke onderzoeken prioritair van aard zijn, welke daarvan lokaal (door de regionale politiekorpsen) dienen te worden uitgevoerd en welke daarvan als voorstel worden voorgelegd ter toedeling aan de kernteams (toedeling door het College van Procureurs-Generaal op advies van de CC-Zwacri). De toewijzing van onderzoeksvoorstellen zal geschieden door het College van Procureurs-Generaal. Daarbij zal ook het aandachtsgebied dat aan het betreffende kernteam is toegewezen een rol spelen. Met de oprichting van

de informatieplatforms is inmiddels, onder leiding van het OM, een aanvang gemaakt.

De kaders voor de criminele politiek op het gebied van zware en georganiseerde criminaliteit worden meer en meer helder. Wel zijn deze kaders in belangrijke mate nog theoretisch. Thans komt het aan op het vastleggen van de kaders (in een kaderregeling en richtlijnen) en op het implementeren van de procedures, modellen en dergelijke in de praktijk, waarvoor het afgelopen jaar de beoogde aanzetten zijn gegeven. Dit zal in goede communicatie top-down en bottom-up moeten plaatsvinden. Huidig beleid zal aan de hand van praktijkervaringen nog verder geoperationaliseerd en geoptimaliseerd worden.

Doorlooptijd: 1999 e.v.
Beslispunten: 60, 62, 90

4.3 Project Prioriteitstelling Recherche

Het Project Prioriteitstelling Recherche onder leiding van het Landelijk Bureau OM heeft tot doel te inventariseren en ontwikkelen van beleidsinstrumenten om prioriteitstelling op regionaal niveau inzichtelijk te maken en te optimaliseren. In Zwolle en Rotterdam lopen momenteel pilots in dit kader.

Ook de ontwikkeling van de regionale criminaliteitskaarten wordt vanuit de projectgroep gevolgd. Momenteel wordt in alle parketten – vaak samen met politie – gewerkt aan een criminele kaart. Een criminele kaart is een verzameling van gegevens die gebruikt kan worden om de criminaliteit in de regio te analyseren. Op basis van die analyse kunnen lokale prioriteiten worden opgesteld die in de parketplannen voor het volgende jaar worden meegenomen.

Doorlooptijd: medio 1998
Beslispunt: geen (project wel ontstaan n.a.v. enquête)

5. CRIMINALITEITSPREVENTIE

5.1 Bestuurlijke handhaving BIBOB (Bevordering Integere Besluitvorming Openbaar Bestuur)

Een concept-wetsvoorstel BIBOB is in consultatie gebracht. Eind 1997 is hierop een groot aantal adviezen ontvangen. Op het moment wordt naar aanleiding van de adviezen het wetsontwerp verbeterd. Na afronding hiervan wordt het wetsvoorstel BIBOB verder in procedure gebracht.

Doorlooptijd: 1998
Beslispunten: 58, 60, 89

5.2 Justitiële criminaliteitspreventie

Eind september 1997 is het projectplan Preventie georganiseerde criminaliteit gereed gekomen. Dit plan omvat een tiental deelprojecten, die zijn geordend in enkele volgende hoofdthema's: intensivering van het gebruik van de informatiepositie van de overheid, ondersteuning van het openbaar bestuur bij het weren van georganiseerde misdaad, communicatie vanuit detentie, versterking weerbaarheid en integriteit van organisaties en beroepsgroepen, projecten met betrekking tot het misbruik van rechtspersonen, evaluatie van de verwevenheid van de onderwereld en de bovenwereld na tenuitvoerlegging van straffen,

onderzoek naar de mogelijkheden om natuurlijke personen en rechtspersonen, als sanctie voor het plegen van bepaalde ernstige delicten voor bepaalde tijd het recht te ontzeggen bestuurder van een rechtspersoon te zijn en een project met betrekking tot het gebruik van het Internet.

Dit project loopt door tot in het jaar 2000. Eind januari 1998 is het eerste projectonderzoek naar een «bestuursverbod» gereedgekomen. In de eerste helft van 1998 zullen nog enkele (proef)projecten worden afgerond op het gebied van de informatiepositie van de overheid en integriteit van organisaties. Er zijn vanuit dit project dwarsverbanden met de ontwikkelingen op het gebied van de bestuurlijke handhaving (BIBOB; zie 5.1).

Doorlooptijd: 2000
Beslispunten: algemeen aandachtspunt

B. Cultuur

In opdracht van de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie is naar aanleiding van de parlementaire enquête onderzoek verricht naar de cultuur van het openbaar ministerie en de politie. Doel van het onderzoek was te komen tot een diagnose die aanleiding kan vormen tot verdere beleidsontwikkeling en actie. In een kwalitatief onderzoek als het onderhavige laat de gestelde diagnose zich moeilijk in enkele woorden samenvatten, zonder daarbij afbreuk te doen aan de daaraan ten grondslag liggende analyse. Om die reden wordt in deze voortgangsrapportage volstaan met het aangeven van hetgeen door de onderzoekers wordt aangemerkt als ankerpunten of hoofdkenmerken van de cultuur van het OM en de politie. Voor het OM zijn dat het vasthouden aan professionaliteit, het versterken van de bedrijfsvoering, het willen scoren in de strijd tegen de georganiseerde misdaad en ten slotte gevoelens van behoedzaamheid en bereidheid tot vernieuwing. Voor de politie vormen het vasthouden aan professionaliteit, het streven naar transparantie, het willen beheersen van de organisatorische processen en het gedrag van individuele politiemensen, het zoeken naar evenwicht in de veelheid van spanningen waaraan de politie is blootgesteld en ook de soms schoorvoetende bereidheid tot voortdurende vernieuwing, de hoofdkenmerken van de cultuur.

Het eindrapport leent zich niet voor onmiddellijke besluitvorming op concrete beslispunten. Daarvoor was het ook niet bedoeld. Onzes inziens is nu eerst van belang dat partijen zich de vraag stellen in hoeverre men zichzelf er in herkent dan wel er van afwijkt. Het rapport is daarom voorgelegd aan de in onderdeel 2.2. van deze rapportage genoemde projectgroep Gezag, voor een reflectie op de beelden over politie en OM zoals deze uit het rapport naar voren komen. Aan de hand van deze reflectie zal het rapport in bredere kring binnen politie en OM in de verschillende delen van het land besproken worden. Het accent zal dan liggen op de vraag hoe de over en weer bestaande beelden bijgesteld kunnen worden. En tenslotte zal de afdeling kwaliteitsborging van het Parket Generaal en het kwaliteitsbureau politie bij het Nederlands Politie Instituut verzocht worden om in overleg met de Inspectie van de Politie met voorstellen te komen over gebruik van de bevindingen uit het rapport als onderdeel van het interne auditinstrumentarium.

Doorlooptijd: 1998
Beslispunten: 4, 108 en algemeen aandachtspunt

C. Overige onderwerpen

1. RECHTERLIJKE ORGANISATIE

1.1 Zittende Magistratuur en Rechter-Commissaris (RC)

De werkgroep-Meijeringh heeft in de zomer van 1997 advies uitgebracht over de besteding van de beschikbare middelen ten behoeve van het Rechter-Commissariaat. Ter voorbereiding van de standpuntbepaling over de aanbevelingen is advies gevraagd aan de vergadering van rechtbank-presidenten. Zodra dit advies is ontvangen, zal het standpunt worden bepaald over de aanbevelingen van de werkgroep-Meijeringh. Naar verwachting zal dit in het voorjaar van 1998 kunnen plaatsvinden.

Doorlooptijd: voorjaar 1998
Beslispunten: 101, 103, 104

1.2 Programma Concorde

In 1997 zijn in de Justitiebegroting zijn extra middelen toegekend aan de rechterlijke organisatie. Bij de toedeling van de middelen is ervoor gekozen om een beperkte hoeveelheid gericht beschikbaar te stellen voor het versterken van de recherche-officier. Aan die beslissing ligt mede ten grondslag dat de reorganisatie van het openbaar ministerie tevens tot doel heeft om de organisatie kwalitatief en kwantitatief te versterken. Het overgrote deel van de beschikbare middelen is ingezet ter verbetering van de infrastructuur, waardoor de beschikbare capaciteit beter kan worden benut.

De toegekende middelen stellen de rechterlijke organisatie in staat om een inhaalslag te maken ten aanzien van de beheerinfrastructuur, zodat het primaire proces binnen de rechterlijke organisatie verbeterd wordt.

Door gezamenlijk te werken aan en te investeren in haar toekomst zal de rechterlijke organisatie door deze intensiveringsmiddelen op een hoger peil worden gebracht. Om dit te bereiken is Concorde opgesplitst in een drietal deelprogramma's:

1. Huisvesting en beveiliging;
2. Informatievoorziening en automatisering;
3. Op weg naar een excellente dienstverlening.

In het onderstaande worden de doelstellingen van de doelprogramma's zoals deze in het programmaplan zijn uitgewerkt weergegeven. De sturing op de uitvoering van het programma is in handen gelegd van een stuurgroep, bestaande uit een afvaardiging van de zittende magistratuur, het Openbaar Ministerie, de directeuren gerechtelijke Ondersteuning en het departement van Justitie.

1.2.1 Deelprogramma Huisvesting & Beveiliging

De activiteiten binnen het deelprogramma Huisvesting en Beveiliging dienen te leiden tot:

- een adequate huisvesting voor de gehele rechterlijke organisatie in al haar geledingen;
- een goede fysieke beveiliging van de gebouwen, o.a. door het compartimenteren (scheiden van bezoekers- en personeelsstromen) ervan;
- een stelsel van maatregelen dat de persoonlijke integriteit van

- medewerkers van de rechterlijke organisatie ook buiten de gebouwen kan waarborgen;
- een goede beveiliging van de informatiesystemen en de erin opgeslagen gegevens, conform de Voorschriften Informatiebeveiliging Rijksoverheid (VIR).

1.2.2 Deelprogramma Informatievoorziening & Automatisering

De informatievoorziening speelt een belangrijke rol binnen de rechterlijke macht. De wijze waarop de automatisering hierop in kan spelen dient te leiden tot:

- een moderne technische infrastructuur met op Cliënt-Server architecturen gebaseerde applicaties die de primaire werkzaamheden optimaal ondersteunen;
- geïntegreerde ontsluiting van wetteksten, jurisprudentie, literatuur en richtlijnen op iedere werkplek;
- reductie van de papierstromen door invoering van elektronische dossiers en elektronische documentuitwisseling met derden;

1.2.3 Deelprogramma Op weg naar een excellente dienstverlening

De huidige beheerdienst dient zich te ontwikkelen van een ambtelijk onderdeel van het arrondissement naar een ondernemende, kwalitatief hoogwaardige, dienstverlenende organisatie met als kenmerken: klantgericht, kwaliteitsbewust, kostenbewust en resultaatgericht. Deze arrondissementale stafdiensten zullen de gerechten en parketten optimaal moeten ondersteunen, zodat hun primaire processen zo efficiënt en effectief mogelijk kunnen verlopen.

Doorlooptijd: 1998 e.v.
Beslispunten: 98

2. BIJZONDERE OPSPORINGSDIENSTEN

Het advies van de ambtelijke werkgroep, waarvan al melding werd gemaakt in de vorige voortgangsrapportage, is door het kabinet op 7 mei 1997 overgenomen. Het advies bevat een onderzoek naar de onderwerpen die regeling behoeven op het vlak van de organisatie van de opsporing van strafbare feiten door de Bijzondere Opsporingsdiensten (BOD). Als uitkomst van dit onderzoek wordt onder meer voorgesteld: de introductie van een recherche-officier van Justitie per BOD, de instelling van een beleidsdriehoeksoverleg per BOD en de vaststelling (door de Ministerraad) van een tweejaarlijks strategisch handhavingsplan voor de ordeningswetgeving. De minister van Justitie is – samen met de betrokken vakministers – belast met de uitwerking van het advies.

De recherche-officier bij het Landelijk Bureau OM heeft het gezag over de verschillende BOD-en voor zover het de voorfase van de opsporing betreft. Wanneer het vooronderzoek leidt tot een concreet opsporingsonderzoek wordt de verantwoordelijkheid voor het optreden van de BOD-en overgedragen aan de recherche-officier van het arrondissement waar de zaak gaat draaien. Hierbij zij ook verwezen naar de Vierde Voortgangsrapportage over de reorganisatie van het openbaar ministerie (zie ook A. 3.1).

Voor de Fiscale Inlichtingen- Opsporingsdienst (FIOD), Economische Controle Dienst (ECD) en Algemene Inspectie Dienst (AID) is inmiddels een beleidsdriehoek ingesteld. Daarin participeren de Procureurs-Generaal, de beheerder en het hoofd van de betreffende BOD. De vraag of bij de overige BOD-en een driehoek moet worden ingesteld zal worden

beantwoord aan de hand van de aard van de te behandelen zaken en aan de hand van de werkwijze van de betreffende BOD.

Doorlooptijd: 1998
Beslispunten: 89, 94

3. BINNENLANDSE VEILIGHEIDSDIENST (BVD)

In het wetsvoorstel tot herziening van de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten is voor het optreden van de landelijk BVD-officier van Justitie een wettelijke basis geschapen. Bovendien krijgen in dit zelfde wetsvoorstel de door de BVD in te zetten onderzoeksmethoden een wettelijke grondslag.

Doorlooptijd: Wetsvoorstel tot herziening Inlichtingen-
Veiligheidsdiensten is in februari 1998 naar Kamer
gezonden
Beslispunten: 95 t/m 97

4. GETUIGENBESCHERMINGSPROGRAMMA

Door de commissie-Craemer II is inmiddels een voortgangsrapportage opgesteld over de ervaringen met getuigenbescherming in het algemeen en met de basisprocedure getuigenbescherming in het bijzonder. Op grond van de voortgangsrapportage zal de bestaande basisprocedure aangepast worden en de vorm van een richtlijn krijgen. Daarnaast zal wet- en regelgeving noodzakelijk zijn. Het handelt hierbij met name om de problematiek van de tijdelijke identiteiten voor te beschermen getuigen. Bovendien gaat het om een wettelijke grondslag en de voorbereiding van een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) waarin uitvoering van de afdeling getuigenbescherming nader vormgegeven wordt.

Doorlooptijd: 1998
Beslispunten: 46 t/m 49

5. TOETSING VAN OPSPORINGSBEVOEGDHEDEN

In 1997 werden 43 (nieuwe) zaken ter toetsing aan de Centrale Toetsingscommissie (CTC) voorgelegd. In 1996 bedroeg dat aantal 40 en in 1995 waren het er 72. Het verschil met 1995 zit in het feit dat in het eerste jaar van het bestaan van de CTC (1995) tevens alle nog lopende zaken moesten worden aangemeld in het kader van de «doorlichtingsactie». Van de in 1997 voorgelegde zaken werd in 30 gevallen toestemming verleend, in 3 gevallen toestemming onthouden en de overige 10 zaken werden terugverwezen. Het betrof in 20 gevallen politieinfiltratie, in 2 zaken burgerinfiltratie, 9 afspraken met criminelen, 3 gevallen van getuigenbescherming en 9 zaken die in de restcategorie zijn ondergebracht.

Opmerkelijk is de verschuiving van de toepassing van politieinfiltratie in verhouding tot burgerinfiltratie. In 1995 werd in 39% van het totaal aantal infiltratieoperaties een of meer politieinfiltranten ingezet, in 1996 bedroeg dit percentage 73% en voor de aangemelde zaken in 1997 bedraagt dit 91%.

5.1 Registratiezaken

In 1997 werden 407 gevallen ter registratie bij de CTC aangemeld die onderverdeeld worden in de volgende categorieën: 129 maal toepassing van een peilbaken of peilzender, 221 maal gebruik van een observatie-camera, 17 inkijkoperaties, 22 gecontroleerde afleveringen, 6 voorkopen en 12 overige zaken.

6. EFFECTIVITEIT VAN OPSPORINGSBEVOEGDHEDEN

In het kader van de parlementaire enquête opsporingsmethoden en de daaropvolgende debatten in de Tweede Kamer is de inzet van bijzondere opsporingsmethoden veelvuldig onderwerp van discussie geweest. Deze discussies zijn hoofdzakelijk gegaan over de rechtmatigheid van en de risico's verbonden aan de inzet van bijzondere opsporingsmethoden. Een belangrijke vraag tijdens deze discussies is geweest hoe het nu eigenlijk precies zit met de effectiviteit van bijzondere opsporingsmethoden. Leveren de diverse methoden daadwerkelijk een bijdrage aan opsporing, vervolging en berechting? In hoeverre kan de inzet van bijzondere opsporingsmethoden als effectief worden beoordeeld? Een antwoord op dergelijke vragen is gewenst omdat de effectiviteit van een bijzondere opsporingsmethode één van de criteria dient te zijn bij het toetsen van de in te zetten methode.

Voor de beantwoording van de vragen is het WODC een onderzoek gestart naar de inzet en effectiviteit van bijzondere opsporingsmethoden in de periode 1995–1997. In het onderzoek zal met name worden nagegaan in hoeverre bijzondere opsporingsmethoden in concrete zaken (direct en indirect) hebben bijgedragen tot het vergaren van bewijs. Op basis van de uitkomsten van het onderzoek zal tevens een methodiek ontwikkeld worden waarmee de effectiviteit van de inzet van bijzondere opsporingsmethoden permanent geëvalueerd kan worden. De resultaten van het onderzoek worden eind 1998 verwacht.

Doorlooptijd: onderzoek: einde 1998
Beslispunten: 100, 111

7. RECHTSPOSITIE POLITIEPERSONEEL

In het kader van de Evaluatie van de Politiewet is voorgesteld om in het Besluit Algemene Rechtspositie Politie een bevoegdheid voor de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie op te nemen waarmee door de Kroon benoemde ambtenaren in het algemeen belang van de politieorganisatie kunnen worden verplaatst van de ene regio naar de andere.

Doorlooptijd: Medio 1998
Beslispunten: Motie-Dittrich (24 072 nr. 39)

8. DIPLOMATIEKE STATUS IN KADER VAN WET OP PARLEMENTAIRE ENQUÊTE

Het volkenrecht en specifieke verdragen garanderen rechtspersonen met een diplomatieke status bescherming tegen gerechtelijke dwangmaatregelen. Deze bescherming strekt zich ook uit tot de sancties die zijn opgenomen in de Wet op de parlementaire enquête. Personen met een diplomatieke status kunnen derhalve weigeren om informatie te geven aan een enquêtecommissie. Wel is volkenrechtelijk voorzien in de

mogelijkheid dat aan het betreffende land in uitzonderlijke gevallen langs diplomatieke weg wordt verzocht om de immuniteit op te heffen. Een parlementaire enquêtecommissie kan hiertoe het initiatief nemen.

Beslispunt: 129

9. AANSCHERPING RICHTLIJN VOOR BUITENLANDSE LIAISON-OFFICIEREN IN NEDERLAND

Naar aanleiding van de parlementaire enquête is op 4 december 1996 een werkgroep ingesteld die de richtlijnen evalueert aangaande de stationering van liaison-officers in Nederland. Deze werkgroep-liaison officieren (de werkgroep-l.o.) zal tevens de (rechts)positie van Nederlandse liaison-officers gestationeerd in het buitenland en de positie van Europol liaison-officers op Nederlands grondgebied onderzoeken. De werkgroep-l.o. heeft als taak gekregen een onderzoek in te stellen naar de noodzakelijkheid en mogelijkheid voor een aanscherping van de bestaande richtlijn voor buitenlandse liaison-officieren die in Nederland zijn gestationeerd. De werkgroep heeft een uitvoerige analyse gemaakt van de rol, taken en werkzaamheden van de liaison-officieren enerzijds en de begeleiding en controle hierop van Nederlandse zijde anderzijds. Vervolgens is de werkgroep tot de conclusie gekomen dat niet volstaan kan worden met een onderzoek naar de inhoud van de richtlijn maar dat het van belang is, mede gelet op relevante ontwikkelingen sinds de totstandkoming van de geldende richtlijn 1994 uit, ook aanbevelingen te ontwikkelen aangaande de toelating, de taakstelling en begeleiding van liaison-officieren. De werkgroep streeft ernaar voorjaar 1998 met een rapport te komen.

Doorlooptijd: voorjaar 1998

Beslispunten: 129

**IMPLEMENTATIE PARLEMENTAIRE ENQUÊTE
OPSPORINGSMETHODEN STAND VAN UITVOERING PER
BESLISPUNT**

Leeswijzer

Bij elk onderstaand beslispoint is ingevolge het eerder ingenomen kabinetsstandpunt aangegeven hoe de uitvoering door middel van beleid of wetgeving ter hand is genomen. Daarbij wordt verwezen naar de desbetreffende paragrafen uit de Tweede Voortgangsrapportage d.d. 27 februari 1998.

In enkele gevallen behoeft een beslispoint geen concrete uitvoering en kan worden volstaan met instemming met het beslispoint (zie beslispointen 4, 5, 84, 95 en 113). In andere gevallen is uitvoering afwezig omdat de beslispointen de Kamer zelf regaderen (zie 114 t/m 128). Overigens indien het standpunt van het kabinet bij het beslispoint niet wordt vermeld, dan dient men er van uit te gaan dat het betreffende beslispoint de instemming van het kabinet heeft.

10.7 Aanbevelingen

10.7.1 Inleiding

1. In de democratische rechtsstaat vraagt elk optreden van bestuur, justitie en politie een zo precies mogelijke wettelijke grondslag. Bij de toepassing van strafrecht en strafvordering binnen de democratische rechtsstaat kan het doel de middelen niet heiligen. De toepassing van proportionaliteit en subsidiariteit moet geschieden binnen de grenzen van wettelijke bevoegdheden en niet daarbuiten.

Uitvoering: Wetsvoorstel BOB (A. 1.1); Cultuuronderzoek (B.)

2. Regeling van de opsporingsmethoden is noodzakelijk, zowel naar inhoud als naar procedure en controle. Het gaat niet alleen om de vraag wat er mag, maar ook om de vraag hoe toezicht en gezag worden uitgeoefend. Dit volgens het adagium: geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid, geen verantwoordelijkheid zonder verantwoording.

Uitvoering: Wetsvoorstel BOB (A. 1.1)

3. Alle opsporingshandelingen dienen te worden verricht onder het gezag van het openbaar ministerie (artikel 148 Sv). Er kan geen eigen domein voor politie of andere opsporingsdiensten bestaan.

Uitvoering: Wetsvoorstel BOB (A. 1.1), Projectgroep Gezag Recherche (A. 2.2)

4. Het staat voor de commissie buiten kijf dat de minister van Justitie politiek verantwoordelijk is voor het doen en laten van het openbaar ministerie en dus ook voor de gebezigde opsporingsmethoden. Van de politieke verantwoordelijkheid is geen domein uitgezonderd. De minister dient op de hoogte te zijn van gebruikte opsporingsmethoden en kan via het college van procureurs-generaal zijn verantwoordelijkheid laten gelden. Er is ook geen afgescheiden domein voor het openbaar ministerie. De minister kan deze verantwoordelijkheid thans uitoefenen op basis van artikel 5 van de Wet op de rechterlijke organisatie.

Uitvoering: Cultuur-rapport (B.); Concept-gedragscode CID-officiëren (A. 2.3.4)

5. Deze politieke verantwoordelijkheid van de minister van Justitie kan nooit in de plaats komen van de toetsing door de rechter van de rechtmatigheid van opsporingsmethoden in een bepaalde casus. Derhalve is de commissie tegenstander van de door sommigen geopperde gedachte dat bijzondere opsporingsmethoden getoetst zouden moeten worden door een vertrouwelijke kamercommissie, zonder dat de rechter erover zou kunnen oordelen.

Uitvoering: N.v.t.

6.10.7.2 Algemene uitgangspunten van de opsporing

6.1 Wettelijke basis

Opsporingsmethoden dienen in een democratische rechtsstaat een expliciete wettelijke basis te hebben. Opsporing moet plaatshebben op de wijze bij de wet voorzien. Opsporingsmethoden kunnen inbreuk maken op grondrechten van burgers. Inbreuken op grondrechten van de burgers behoeven naar het oordeel van de commissie in ieder geval een legitimatie in de wet. Opsporingsmethoden kunnen naar het oordeel van de commissie dan ook niet worden ingezet als er geen wettelijke basis voor is. De wet definieert limitatief de opsporingsmethoden die een inbreuk op de fundamentele rechten van de burger inhouden. Analoge methoden mogen niet worden toegepast zonder wettelijke basis.

Motie 48 voegt toe:

Voor opsporingsmethoden en -handelingen die geen inbreuk maken op grondrechten en ook anderszins geen overmatig risico voor de overheidsorganisatie inhouden wordt de wettelijke basis in een zogenaamd «restartikel» neergelegd.

Uitvoering: Wetsvoorstel BOB (A. 1.1)

6.2 Wettelijke bevoegdheden

Bevoegdheden van opsporingsambtenaren dienen expliciet in de wet vastgelegd te worden. Daarbij moet worden voorkomen dat de omschrijving van de bevoegdheden dermate vaag is dat verschillende interpretaties van deze bevoegdheden gegeven kunnen worden. Opsporingsambtenaren hebben het recht precies te weten over welke bevoegdheden zij kunnen beschikken. Politie en justitie dienen natuurlijk beleidsvrijheid te behouden bij de afweging of gebruik wordt gemaakt van bepaalde methoden.

Uitvoering: Wetsvoorstel BOB (A. 1.1)

6.3 Vastlegging methoden

Het gebruik van opsporingsmethoden moet expliciet worden vastgelegd. Op elk moment moet het mogelijk zijn te achterhalen met welke methode bepaalde informatie is verzameld. Niet alleen de inhoud van de informatie, maar ook de wijze waarop de informatie is verkregen, dient te worden vastgelegd. Op die manier wordt het mogelijk de wijze van informatieverwerving te controleren.

Uitvoering: Wetsvoorstel BOB (A. 1.1); Instructie Schriftelijk Verantwoording t.b.v. de Strafzaak (College van Procureurs-Generaal, januari 1997)

6.4 Hogere autoriteiten bij zwaardere ingrepen

Bij meer ingrijpende opsporingsmethoden acht de commissie het noodzakelijk dat anderen dan politiefunctionarissen toestemming geven. De commissie is van oordeel dat hoe ingrijpender de methode is, des te hoger de autoriteit moet zijn die toestemming geeft. In bepaalde gevallen van de inzet van opsporingsmethoden is machtiging door de rechter-commissaris noodzakelijk. Op die manier kan verzekerd worden dat wanneer de inbreuk op grondrechten van burgers toeneemt, hogere autoriteiten een beslissing daartoe nemen. Hogere autoriteiten kunnen op meer afstandelijke wijze het opsporingsbelang afwegen tegen het belang van burgers wier grondrechten kunnen worden geschonden.

Uitvoering: Wetsvoorstel BOB (A. 1.1)

6.5 Objectieve toetsingscriteria

Toetsing vooraf dient plaats te vinden aan de hand van objectieve criteria. Naast proportionaliteit en subsidiariteit dienen bij de toetsing van de in te zetten methode tevens andere criteria een rol te spelen:

- in hoeverre is de methode voor politie en justitie controleerbaar;
- welk doel wordt met de methode nagestreefd;
- welk effect heeft de methode;
- in hoeverre worden onaanvaardbare risico's genomen?

Het oordeel over de toetsingscriteria dient te worden gemotiveerd.

Uitvoering: Wetsvoorstel BOB (A. 1.1)

6.6 Openbare verantwoording

Het uitgangspunt is dat de gebruikte methoden in het openbaar ter terechtzitting worden verantwoord. Ter terechtzitting moeten de gebruikte methoden kunnen worden besproken. Er kunnen zich uitzonderings-situaties voordoen, waarbij bepaalde aspecten van methoden niet openbaar worden. De rechter moet echter alle methoden kunnen toetsen.

Uitvoering: Wetsvoorstel BOB (A. 1.1)

6.7 Gezag

Het openbaar ministerie heeft het gezag over de opsporing. Dit impliceert dat het openbaar ministerie, onverlet de beheersverantwoordelijkheden, beslist over de te onderzoeken zaken en de te gebruiken opsporingsmethoden. De politie dient het gezag van het openbaar ministerie te aanvaarden. Alleen dan kan sprake zijn van vruchtbare samenwerking tussen openbaar ministerie en politie.

Uitvoering: Projectgroep Gezag Recherche (A. 2.2)

6.8 Integratie kennis

Een aantal functionarissen binnen de recherche en het openbaar ministerie moet kennis hebben van de rechercheonderzoeken en de gebruikte opsporingsmethoden. Op één punt binnen de regiokorpsen en binnen de parketten van het openbaar ministerie dient een overzicht te bestaan van de recherche-onderzoeken en de gebruikte opsporingsmethoden. Dat zal noodzaken tot integratie van verschillende organisatie-onderdelen. Op deze wijze kunnen coördinatie en afstemming van kennis gerealiseerd worden.

Uitvoering: Projectgroep Gezag Recherche (A. 2.2); Concept-gedragscode CID-officieren (A. 2.3.5)

10.8 Normering van de methoden algemeen

10.8.1 Definitie opsporing

Opsporing in Wetboek van Strafvordering

7. De commissie wil de opsporing, inclusief de zogenoemde «proactieve opsporing», een duidelijke plaats geven in de wet en wel in het Wetboek van Strafvordering. Een nieuwe toevoeging aan artikel 1 van dat wetboek dient te bepalen dat de opsporing alleen plaats heeft op de wijze bij de wet voorzien.

Motie 58 voegt toe:

Een definitie van opsporing wordt opgenomen in Titel VI, Eerste Boek van het Wetboek van Strafvordering.

Uitvoering: Wetsvoorstel BOB (A. 1.1)

Opsporing en vervolging

8. (a) Het gebruik van gegevens, die door opsporing verkregen zijn, ten behoeve van bestuurlijke en fiscale rechtshandhaving dient aan specifieke regels gebonden te worden. (b) Opsporen moet volgens de commissie een specifiek doel hebben, te weten opheldering van strafbare feiten en zo mogelijk een strafrechtelijke sanctie en niet het vagere en minder omschreven doel ontmantelen.

Uitvoering: Wetsvoorstel BOB (A. 1.1)

Definitie opsporing 9. Motie 59 vervangt:

[Zij wil opsporing als volgt definiëren:

Het verzamelen, registreren en verwerken van gegevens en informatie

- op grond van een redelijk vermoeden van te plegen strafbare feiten die gezien hun aard of het georganiseerd verband waarin ze worden begaan, een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren; of
- op grond van tenminste duidelijke aanwijzingen van gepleegde strafbare feiten met het doel te komen tot een strafrechtelijke sanctie.

Deze opsporingsactiviteiten vallen onder het regime van artikel 1 Sv. Dit artikel brengt mee dat opsporing plaats moet hebben op de wijze bij de wet voorzien en beheerst moet worden door de beginselen van strafvordering. Met deze definitie wil de commissie de werkelijkheid van de opsporing omschrijven en tegelijkertijd duidelijke grenzen stellen aan de toekomstige opsporing. Zij verzoekt de Kamer een oordeel te geven over deze definitie van de opsporing.

Met de definitie van opsporing maakt de commissie de keuze om ook de zogenoemde «proactieve» opsporing in het Wetboek van Strafvordering een plaats te geven.]

door:

Over de definitie van opsporing wordt aan de hand van een wetsvoorstel beslist. Pro-actieve opsporing dient te vallen onder de definitie van opsporing.

Uitvoering: Wetsvoorstel BOB (A. 1.1)

10.8.2 Criteria inzet methode

10. Fasen van opsporing

De commissie onderscheidt de volgende fasen: Fase I: Voorfase, waarin nog geen sprake is van opsporing.

Fase II: Fase waarin sprake is van een redelijk vermoeden van een te plegen ernstig misdrijf. De commissie noemt de opsporingsactiviteiten die zich richten op deze fase, «proactieve» opsporing.

Fase III:

Motie 49 verwijdt:

[A.Fase waarin sprake is van duidelijke aanwijzingen van een gepleegd strafbaar feit.]

A. (was B.) Fase waarin sprake is van een redelijk vermoeden van een gepleegd strafbaar feit. Er is een verdenking.

B. (was C.) Fase waarin sprake is van een redelijk vermoeden van schuld aan een gepleegd strafbaar feit. In deze fase is er een verdenking en een verdachte.

De commissie duidt opsporingsactiviteiten die zich richten op fase III, aan als opsporing van gepleegde strafbare feiten. Aan opsporen kan altijd een fase vooraf gaan. In fase I houden de politie en andere controlerende instanties «ogen en oren open». Zij controleren, winnen open informatie in en ontvangen passief tips van derden (mogelijk ook informanten). Dit is geen opsporing. Opsporing in fase II is naar het oordeel van de commissie alleen mogelijk bij te plegen ernstige misdrijven waarbij sprake is van een redelijk vermoeden, dat wil zeggen een vermoeden dat berust op feiten en omstandigheden en meer is dan een aanwijzing of een tip. Het zal hierbij bijna altijd gaan om georganiseerde criminaliteit of organisatiecriminaliteit. In fase III gaat het om allerlei feitelijk gepleegde strafbare feiten van meer of minder ernstige aard.

Motie 49 verwijdt:

Fase III A sluit aan bij de werkelijkheid dat vaak ook opsporingsactiviteiten verricht worden, zonder dat er al sprake is van een verdenking of een verdachte. De commissie gebruikt hiervoor de juridische term duidelijke aanwijzingen van gepleegde strafbare feiten.]

Fase III A (was III B) betreft de klassieke verdenking: er is een redelijk vermoeden dat berust op feiten en omstandigheden van een gepleegd strafbaar feit. Het drugstransport rijdt of het lijk is bijna gevonden. Fase III B (was III C) (artikel 27 Sv.) betreft de klassieke verdachte: degene «te wiens aanzien uit feiten en omstandigheden een redelijk vermoeden van schuld» aan een strafbaar feit voortvloeit.

Motie 49 impliceert:

Fase B. en C. zijn in de volgende beslispunten veranderd in hun nieuwe aanduiding van respectievelijk A. en B., zonder vermelding van de oude nummering: 17, 21, 23, 31 (nu 30), 34, 36 en 50.

Standpunt kabinet: het kabinet onderkent dat er fasering is in de opsporing, maar maakt een voorbehoud ten aanzien van de precieze indeling en afgrenzing van de fasen. Het kabinet stelt zich voor bij de normering van de bijzondere opsporingsmethoden aan de fasering recht te doen door per methode in de wet te regelen in welke situatie en onder welke voorwaarden de methode is toegestaan.

Het kabinet staat voor de toepassing van bijzondere opsporingsmethoden in de zogenoemde «pro-actieve» fase, een ander criterium voor dan het criterium van de commissie. Het kabinet kiest voor die fase voor een beperking tot misdrijven die in georganiseerd verband worden beraamd of gepleegd.

Uitvoering: Wetsvoorstel BOB (A. 1.1)

Ernst strafbaar feit

11. Naast de indeling in fasen heeft de commissie steeds gezien in hoeverre criteria met betrekking tot de ernst van de te plegen of gepleegde strafbare feiten moesten worden gesteld. Daarbij heeft de commissie gebruikt gemaakt van de navolgende criteria:

- misdrijven waar voorlopige hechtenis is toegelaten;
- misdrijven die door hun aard of georganiseerd verband een ernstige inbreuk maken op de rechtsorde. Het gaat in ieder geval om misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten;
- ernstige misdrijven waarop een strafmaximum van acht jaar of meer staat.

Met behulp van deze criteria is het mogelijk meer precies te normeren wanneer van welke methoden gebruik gemaakt kan worden.

Uitvoering: Wetsvoorstel BOB (A. 1.1)

Toestemming en toetsing

11a Hoe zwaarder de inbreuk, hoe hoger de autoriteit die daarover een beslissing moet nemen. Dat uitgangspunt is van wezenlijk belang voor de aanbevelingen van de commissie. De commissie meent dat de volgende politiefunctionarissen, officieren van justitie en rechters een rol kunnen spelen bij de toestemming voor bepaalde methoden, in rangorde van zwaarte van de toestemming:

- hulpofficier van justitie;
- officier van justitie;
- rechter-commissaris;
- raadkamer.

Uitvoering: Wetsvoorstel BOB (A. 1.1)

11b Bij de vaststelling welke autoriteit toestemming moet geven voor het gebruik van een methode, dan wel moet toetsen in hoeverre de methode rechtmatig en verantwoord wordt gebruikt, hanteert de commissie de volgende uitgangspunten. (a) Inbreuken op grondrechten vergen een rechterlijke toetsing vooraf door de rechter-commissaris. In enkele gevallen is de inbreuk op de privacy zo gering dat kan worden volstaan met een toets door de officier van justitie. (b) Bij methoden die of zeer ingrijpend zijn of een groot risico voor de overheid (bijvoorbeeld infiltratie en direct af luisteren) met zich brengen, dient ook het college van procureurs-generaal toestemming te verlenen. (c) Waar de integriteit van de politie (mede gelet op het gevaar van corruptie) in het geding is, draagt ook de korpsbeheerder bestuurlijke verantwoordelijkheid. In die gevallen dient de korpsbeheerder op de hoogte te worden gesteld van de gebruikte methoden. (d) Hoe ingrijpender de methode, hoe specifieker het doel moet worden omschreven. Daarbij gaat de commissie ervan uit dat steeds expliciet een doel wordt geformuleerd en bij de toetsing van de methode steeds gezien wordt in hoeverre de doelstelling nog steeds reëel is. De commissie benadrukt de noodzaak van het consequent expliciteren van de doelstelling van de opsporing.

Standpunt kabinet: het kabinet stemt in met het hanteren van het criterium «ernst van het strafbaar feit» bij het bepalen van de toelaatbaarheid van een opsporingsmethode. De concrete invulling zal in het kader van het wetgevingsproces vorm moeten krijgen. M.b.t. de intensiteit van de rol van de rechter-commissaris maakt het kabinet een voorbehoud: alleen indien een inbreuk op de grondrechten van burgers fundamenteel

is, acht het kabinet een toets vooraf door de rechter-commissaris wenselijk.

Uitvoering: Wetsvoorstel BOB (A 1.1)

Termijn methode

12. Per methode dient te worden vastgesteld welke termijn voor de inzet van de methode wordt gehanteerd. Deze termijn moet zodanig zijn dat daadwerkelijk gebruik kan worden gemaakt van de methode, maar dat ook een hernieuwde toetsing van de methode mogelijk wordt.

Uitvoering: Wetsvoorstel BOB (A 1.1) 10.8.3

Procedure verantwoording

Processen-verbaal

13. Van alle relevante handelingen ter fine van opsporing dient zo spoedig mogelijk proces-verbaal opgemaakt te worden. Daarmee bepleit de commissie een reactivering van het vereiste van artikel 152 Sv. Het proces-verbaal dient zowel de relevante inhoud als de gebruikte methode weer te geven. Een specifiek startproces-verbaal geeft de benodigde toestemming en verantwoordelijke officier van justitie aan. Alle relevante processen-verbaal behoren bij de processtukken gevoegd te worden. Er kunnen geen gesloten trajecten meer bestaan die niet aan de rechter worden voorgelegd.

Standpunt kabinet: het kabinet stemt in met dit beslispoint, met de kanttekening dat het vastleggen niet steeds noodzakelijkerwijs in proces-verbaalvorm behoeft te geschieden (bijv. in dagrapporten). (zie ook beslispoint 80)

Uitvoering: Wetsvoorstel BOB (A 1.1)

Vertrouwelijke informatie

14. Mocht de officier van justitie van oordeel zijn dat bepaalde relevante informatie niet aan de processtukken kan worden toegevoegd, dan stelt hij de rechter-commissaris daarvan in kennis. De officier van justitie dient zijn beslissing met redenen te omkleden en op schrift te stellen. Deze procedure is slechts mogelijk indien een directe bedreiging van derden, analoog aan de bedreigde-getuigenregeling in het Wetboek van Strafvordering, te duchten is of een zwaarwegend opsporingsbelang wordt geschaad. De rechter-commissaris krijgt het recht te bepalen dat bepaalde stukken alsnog aan het procesdossier moeten worden toegevoegd. De officier van justitie kan daarop, vóór de zitting, besluiten de zaak niet te laten voorkomen. Naar analogie van artikel 30 Sv wordt de verdachte meegedeeld dat relevante informatie niet aan de stukken is toegevoegd. Mogelijk moet ook worden voorzien in een beroep op de raadkamer analoog aan artikel 32 Sv. Indien de officier van justitie besluit de zaak aan de zittingsrechter voor te leggen, dan kan hij zich niet meer aan het oordeel van de zittingsrechter onttrekken door de zaak «van de rol te halen.» Intrekking van de dagvaarding is in ons stelsel van strafvordering mogelijk tot aan de aanvang van het onderzoek ter zitting (artikel 266 Sv).

Uitvoering: Wetsvoorstel BOB (A 1.1)

Zittingsrechter

15. De zittingsrechter behoudt te allen tijde het recht en de mogelijkheid een zelfstandige beoordeling te geven van de gebruikte opsporingsmethoden. Uiteindelijk beslist hij, gehoord de verdediging en gelet op het oordeel van de rechter-commissaris, of de achtergehouden informatie geheim mag blijven danwel alsnog op tafel moet komen. Hij kan daartoe ook tijdens de zitting verwijzen naar de rechter-commissaris. Bij de beslissing van de zittingsrechter zal de officier van justitie zich moeten neerleggen op straffe van bewijsuitsluiting of niet-ontvankelijkheid. Ook al gezien het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens zou geen enkele wettelijke regeling de zittingsrechter deze toets kunnen ontnemen.

Uitvoering: Wetsvoorstel BOB (A 1.1)

Geen geheime trajecten

16. Met deze voorstellen wil de commissie ordening brengen op het punt van de volledigheid van de processtukken. De bedoeling is een einde te maken aan de zogeheten geheime trajecten. De rechter-commissaris moet kunnen oordelen over alle relevante informatie en doet verslag aan de zittingsrechter indien naar zijn oordeel terecht relevante informatie niet aan de processtukken is toegevoegd, in verband met een te duchten directe bedreiging van derden. Zodra het opsporingsbelang het toelaat wordt een ex-verdachte of een betrokken persoon in kennis gesteld van tegen hem gebezigde dwangmiddelen of inbreuken op zijn fundamentele rechten.

Uitvoering: Wetsvoorstel BOB (A 1.1)

10.9 Voorstellen normering observatiemethoden

A. Aftappen telecommunicatie

17. Voor het aftappen van telecommunicatie (telefoontap, fax, semafoons) volgt de commissie in grote lijnen het wetsvoorstel herziening gerechtelijk vooronderzoek. Noodzakelijk is «een redelijk vermoeden van een gepleegd ernstig misdrijf, waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten en dat gezien zijn aard of het georganiseerd verband waarin het is begaan een ernstige inbreuk op de rechtsorde oplevert». Wel meent de commissie dat het vermoeden dient te bestaan dat de verdachte aan de telecommunicatie deelneemt (fasen III A en B). Tevens acht de commissie het mogelijk dat tappen van telecommunicatie toegestaan wordt in fase II, als er sprake is van feiten en omstandigheden die een redelijk vermoeden opleveren van een te plegen ernstig misdrijf, en dan alleen tegen de personen tegen wie dit vermoeden zich richt. Deze voorwaarden zijn strenger dan voorgesteld in het oorspronkelijk wetsvoorstel herziening gerechtelijk vooronderzoek. De rechter-commissaris moet toestemming geven voor het aftappen van telecommunicatie voor een periode van vier weken. Op vordering van de officier van justitie kan deze termijn verlengd worden.

Uitvoering: Wetsvoorstel BOB (A 1.1)

18. Het gebruik van gegevens in andere zaken of tegen andere personen is slechts mogelijk met toestemming van de rechter-commissaris. In de politieregisters moeten gegevens met bronvermelding worden opgeslagen. Zij kunnen niet als CID-informatie versluierd worden. Gezien de voorgestelde regeling voor het telecommunicatieonderzoek kan de rechter-commissaris ook bij inzage in computerbestanden beslissen dat gegevens ten behoeve van andere onderzoeken gebruikt kunnen worden.

Uitvoering: Wetsvoorstel BOB (A 1.1)

19. Alle telecommunicatieverkeer via de ether dat niet bestemd is voor vrije ontvangst, dus ook scannen, autotelefoons en dergelijke, valt onder de regeling van de telecommunicatietap.

Uitvoering: Wetsvoorstel BOB (A 1.1)

20. Het zogeheten «printen», het opvragen van telefoon-, fax- en andere telecommunicatienummers, is toegestaan onder dezelfde voorwaarden als de telecommunicatietap, met dien verstande dat de officier van justitie in eerste instantie toestemming geeft voor vier weken. Na vier weken dienen de gegevens vernietigd te worden of dient een rechter-commissaris een vordering tot verlenging van het printen te toetsen.

Standpunt kabinet: het kabinet stemt in met de strekking van dit besispunt, onder voorbehoud van de precieze wettelijke uitwerking. Dit laatste geldt in het bijzonder de voorwaarde dat bij de tap de verdachte aan de telecommunicatie deelneemt (17) en de voorwaarde dat de print alleen mogelijk is onder dezelfde voorwaarden als de tap (20). Het besispunt beschouwt «aftappen van telecommunicatie» als een verschijningsvorm van de opsporingsmethode «observatie». Het kabinet ziet het als onderdeel van een aparte opsporingsmethode, nl. «interceptie van berichten».

Uitvoering: Wetsvoorstel BOB (A 1.1)

B. Direct afluisteren

21. Voor direct afluisteren zonder meer wil de commissie het ingediende wetsvoorstel volgen met de volgende toevoegingen. Direct afluisteren is alleen mogelijk in fasen III A en III B. Er moet sprake zijn van een redelijk vermoeden van een gepleegd ernstig misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten en dat gezien zijn aard of het georganiseerd verband waarin het is begaan, een ernstige inbreuk op de rechtsorde oplevert. Het vermoeden dient te bestaan dat de verdachte aan de afgeluisterde gesprekken deelneemt. Direct afluisteren in een woning is conform het wetsvoorstel slechts mogelijk bij misdrijven waarop een strafmaximum van acht jaar of meer staat. (noot Koekkoek)

Uitvoering: Wetsvoorstel BOB (A 1.1)

22. De commissie meent dat direct afluisteren niet moet worden toegestaan in fase II, omdat het een zwaardere inbreuk is dan het tappen van telecommunicatie en omdat het gepaard kan gaan met het heimelijk betreden van afgesloten ruimten en woningen. Daarvoor acht de commissie het bestaan van een verdenking noodzakelijk.

Uitvoering: Wetsvoorstel BOB (A 1.1)

23. Direct afluistert op basis van alleen duidelijke aanwijzingen van een gepleegd strafbaar feit

Motie 49 verwijdt:

[(fase III A)] is evenmin toegestaan.

Uitvoering: Wetsvoorstel BOB (A 1.1)

24. De vordering van de officier van justitie tot direct afluisteren dient ter goedkeuring aan het College van procureurs-generaal te worden voorgelegd.

De rechter-commissaris dient vervolgens te beoordelen of hij een machtiging tot direct afluisteren afgeeft. De machtiging van de rechter-

commissaris geldt voor maximaal vier weken. Verlengingen dienen ter goedkeuring aan zowel het College van procureurs-generaal als aan de rechter-commissaris te worden voorgelegd.

Uitvoering: Wetsvoorstel BOB (A 1.1)

25. Direct afluisteren «met goedkeuring van een van de deelnemers» is een andere zaak. Deze methode wordt vaak gebruikt bij politieke infiltratie. Deze methode en het door de overheid opnemen van gevoerde telefoon-gesprekken als methode mogen worden toegepast onder dezelfde voorwaarden als gelden voor het aftappen van telecommunicatie. Deze vorm van direct afluisteren is daarmee wel mogelijk in fase II.

Uitvoering: Wetsvoorstel BOB (A 1.1)

26. Het nu voorkomende direct afluisteren in huizen van bewaring en gevangenen dient onder het hier beschreven regime gebracht te worden.

Standpunt kabinet: Het kabinet stemt in met de strekking van dit beslispunt, onder voorbehoud van de precieze wettelijke uitwerking. Dit laatste geldt in het bijzonder de beslispunten 22 en 24. Het kabinet beoogt voor fase II een criterium dat is toegespitst op de georganiseerde criminaliteit en acht dan het zware middel van het direct afluisteren wel toelaatbaar. Voor de rol van het College van procureurs-generaal bij de goedkeuring van direct afluisteren (24) zij verwezen naar de reactie van het kabinet op beslispunt 100. Het beslispunt beschouwt «direct af-luis-teren» als een verschijningsvorm van de opsporingsmethode «observatie». Het kabinet ziet het als onderdeel van een aparte opsporings-methode, nl. «interceptie van berichten».

Uitvoering: Wetsvoorstel BOB (A 1.1)

C. Observeren en volgen 27.

Motie 50 verwijdt:

Korte observatie [van zes uur of minder] behoeft geen toestemming en kan ook toegepast worden in fase I.

Motie 50 vervangt:

[28. Langere observatie van hoogstens een week kan worden toegepast in fasen II en III. Goedkeuring van de hulpofficier van justitie is voldoende.

29. Observatie van langer dan een week is ook mogelijk in fasen II en III. Voor deze methode is goedkeuring van de officier van justitie vereist; duurt zij langer dan een maand, dan is tevens goedkeuring van de rechter-commissaris vereist.

30. Voor het gebruik van andere technische hulpmiddelen (in de toekomst ook satellieten) dan verrekijkers en handmatig bediende fototoestellen is altijd toestemming vereist van de officier van justitie.

31. Video-apparatuur kan geplaatst worden indien zich situaties voordoen als omschreven in fasen II en III. De officier van justitie moet daarvoor toestemming verlenen voor maximaal 4 weken. Video-apparatuur mag niet geplaatst worden in woningen dan met toestemming van de daadwerkelijke bewoner. Gericht op een woning is video- apparatuur toegestaan in de proactieve fase II, en in fasen III A en B indien sprake is van een verdenking van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten). Opnames/banden verkregen door technische hulpmiddelen worden vernietigd na één maand of na beëindiging van een zaak. Ook hier

kan de rechter-commissaris toestemming verlenen om deze gegevens in andere zaken te gebruiken c.q. op te slaan in andere registers.] door:

28. Observatie van langere duur kan worden toegepast in fase II en III. Welke autoriteit toestemming voor observatie dient te geven is afhankelijk van de duur en de intensiteit van de observatie. (samenvoeging van de oude beslispunten 28 en 29)

Uitvoering: Wetsvoorstel BOB (A 1.1)

29. Voor het gebruik van andere technische hulpmiddelen (in de toekomst ook satellieten) dan verrekijkers en handmatig bediende fototoestellen of apparatuur die naar bereik en werking daarmee te vergelijken is, is altijd toestemming vereist van de officier van justitie. (was genummerd als 30, met toevoeging)

Uitvoering: Wetsvoorstel BOB (A 1.1)

30. Video-apparatuur kan geplaatst worden indien zich situaties voordoen als omschreven in fasen II en III. De officier van justitie moet daarvoor toestemming verlenen voor maximaal 4 weken. Video-apparatuur mag niet geplaatst worden in woningen dan met toestemming van de daadwerkelijke bewoner. Gericht op een woning is video- apparatuur toegestaan in de proactieve fase II, en in fasen III A en B indien sprake is van een verdenking van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten). Opnames/banden verkregen door technische hulpmiddelen worden vernietigd na één maand of na beëindiging van een zaak. Ook hier kan de rechter-commissaris toestemming verlenen om deze gegevens in andere zaken te gebruiken c.q. op te slaan in andere registers. (was genummerd als 31.)

Uitvoering: Wetsvoorstel BOB (A 1.1)

31. De wettelijke waarborgen rond observatie, waaronder het criterium tijdsduur, komen aan de orde bij de nadere uitwerking in een wettelijke regeling.

Standpunt kabinet: Het kabinet stemt er mee in dat sommige vormen van observatie wettelijk geregeld moeten worden en dat niet alle vormen van observatie over één kam geschoren kunnen worden. Naar het oordeel van het kabinet is een wettelijke grondslag voor observatie nodig voorzover observatie een inbreuk maakt op de privacy van betrokkene. Het kabinet is niet op voorhand overtuigd dat de tijdsduur hét aangewezen onderscheidend criterium dient te zijn. Het kabinet maakt een voorbehoud met betrekking tot de precieze wettelijke uitwerking.

Uitvoering: Wetsvoorstel BOB (A 1.1)

D. Plaatsbepalingsapparatuur

32. Hierbij gaat het om de zogenaamde peilbakens die aan of in voer- en vaartuigen worden aangebracht. Te denken valt aan plakzenders, geotach en dergelijke. Deze technische middelen mogen niet worden aangebracht op, aan of in personen.

Uitvoering: Wetsvoorstel BOB (A 1.1)

33. Aan en in voertuigen op de openbare weg is plaatsing toegestaan in de fasen II en III en bij verdenking van misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis is toegestaan. Toestemming van de officier van justitie is vereist

voor maximaal 4 weken, waarna de officier van justitie over verlenging dient te beslissen.

Uitvoering: Wetsvoorstel BOB (A 1.1)

34. Het aanbrengen van deze apparatuur door middel van betreden van erven, loodsen en garages zijnde geen woningen is alleen mogelijk bij verdenking van ernstige misdrijven in georganiseerd verband (alleen in fasen III A en B).

Deze methode is te beschouwen als inkijkoperatie en wordt daar genormeerd.

Uitvoering: Wetsvoorstel BOB (A 1.1)

35. Voor het aanbrengen van plaatsbepalingsapparatuur op en in vaartuigen en vliegtuigen dienen vergelijkbare regels te gelden.

Standpunt kabinet: het kabinet stemt er mee in dat sommige vormen van observatie (waaronder het gebruik van plaatsbepalingsapparatuur) wettelijk geregeld moeten worden.

Het kabinet maakt een voorbehoud met betrekking tot de precieze wettelijke uitwerking. Dit geldt in het bijzonder punt 34. Het kabinet beoogt voor fase II een criterium dat is beperkt tot de georganiseerde criminaliteit en acht dan ook deze vorm van observatie toelaatbaar.

Uitvoering: Wetsvoorstel BOB (A 1.1)

E. Inkijkoperaties

36a De commissie ziet twee mogelijke varianten van de inkijkoperatie.

a. Het heimelijk betreden van afgesloten ruimten zoals loodsen, erven en garages, niet zijnde woonruimten om plaatsbepalingsapparatuur aan te brengen is mogelijk bij verdenking van ernstige misdrijven, gepleegd in georganiseerd verband (fasen III A en B). De officier van justitie dient toestemming te geven en de rechter-commissaris dient, nadat de plaatsbepalingsapparatuur één maand is ingezet, toestemming te verlenen voor een nader te bepalen periode.

36b b. Het heimelijk betreden van afgesloten ruimten zoals loodsen, erven en garages, zijnde niet-woonruimten, ter opnemng van de situatie is mogelijk op grond van een verdenking van misdrijven zoals genoemd in de Opiumwet en de Wet wapens en munitie. In dit geval zijn toestemming van de officier van justitie en de machtiging van de rechter-commissaris vereist. Ook dienen inkijkoperaties in de processtukken vermeld te worden, zoals volgt uit het vereiste van het opmaken van proces-verbaal.

Uitvoering: Wetsvoorstel BOB (A 1.1)

37. Inkijkoperaties in woningen en vergelijkbare ruimten zijn in elk geval niet toegestaan. Daarvoor gelden de bepalingen van de Algemene wet binnentreden. Tevens is te overwegen duidelijker in de desbetreffende bijzondere wetten aan te geven welk doel betredingsbepalingen hebben en of bij de betredingsbepalingen in bijzondere wetten toestemming van een hogere autoriteit noodzakelijk is.

Standpunt kabinet: het kabinet stemt er mee in dat «inkijkoperaties» wettelijk geregeld moeten worden. Het maakt een voorbehoud ten aanzien van de precieze wettelijke regeling. Ook bij andere ernstige delicten dan die uit de Opiumwet en de Wet Wapens en Munitie wil het kabinet «inkijken» niet op voorhand uitsluiten. De vraag naar de aard van

de panden waarin inkijken toegestaan kan worden, zal eveneens in het wetgevingsproces aan de orde moeten komen, evenals de vraag of binnentreden niet in fase II moet zijn toegestaan (punt 36 a).

Uitvoering: Wetsvoorstel BOB (A 1.1)

10.10 Gebruik van informanten en infiltranten

A. Informanten

38a Een informant is iemand die gevraagd of ongevraagd inlichtingen verstrekt aan de politie onder zekere waarborgen van anonimiteit en die als zodanig staat ingeschreven in een informantenregister van de politie.

Uitvoering: Wetsvoorstel BOB (A 1.1); richtlijnen Toetsing inzet ingrijpende opsporingsbevoegdheden (A 1.4.1) en Infiltratie en Informanten (A 1.4.2)

38b Het runnen van informanten dient te geschieden door specifieke opsporingsambtenaren van de criminele inlichtingendienst (CID) en heeft tot doel opsporing. Deze methode is toegestaan op grond van een redelijk vermoeden van gepleegde en te plegen misdrijven die door hun aard of georganiseerd verband een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren.

Uitvoering: Wetsvoorstel BOB (A 1.1); richtlijnen Toetsing inzet ingrijpende opsporingsbevoegdheden (A 1.4.1) en Infiltratie en Informanten (A 1.4.2)

39. De officier van justitie dient toestemming te geven voor het inschrijven en runnen van informanten. Hij is daarvoor ten volle verantwoordelijk en heeft toegang tot alle relevante informatie, inclusief de identiteit van de informant. De officier van justitie dient jaarlijks te bezien of informanten nog verder gerund moeten worden.

Uitvoering: Wetsvoorstel BOB (A 1.1); richtlijnen Toetsing inzet ingrijpende opsporingsbevoegdheden (A 1.4.1) en Infiltratie en Informanten (A 1.4.2); Concept-gedragscode CID-officieren (A. 2.3.5)

40. Opsporingsambtenaren kunnen niet als informant worden ingeschreven.

Uitvoering: Wetsvoorstel BOB (A 1.1); richtlijnen Toetsing inzet ingrijpende opsporingsbevoegdheden (A 1.4.1) en Infiltratie en Informanten (A 1.4.2);

41. Waarborgen ter geheimhouding van de identiteit worden alleen gegeven na schriftelijke machtiging van de officier van justitie. Deze waarborgen liggen altijd onder het beslag van de mogelijkheid dat de informant als (bedreigde) getuige wordt opgeroepen (zie 10.8.3). Afscherming van de identiteit van de informant blijft mogelijk als voldaan is aan de voorwaarden die gelden voor de bedreigde getuige.

Uitvoering: Wetsvoorstel BOB (A 1.1); richtlijnen Toetsing inzet ingrijpende opsporingsbevoegdheden (A 1.4.1) en Infiltratie en Informanten (A 1.4.2)

42. De informant pleegt geen strafbare feiten onder regie van politie en justitie. Afspraken met de informant worden schriftelijk vastgelegd. Bij schending van die afspraken vervalt elke geheimhoudingswaarborg ten aanzien van de informant. Gehele of gedeeltelijke vrijwaring voor gepleegde strafbare feiten geschiedt slechts door de officier van justitie en is alleen mogelijk indien verkregen voordeel of criminele winst wordt afgedragen. Vrijwaring is niet mogelijk voor ernstige delicten.

Uitvoering: Wetsvoorstel BOB (A 1.1); richtlijnen Toetsing inzet ingrijpende opsporingsbevoegdheden (A 1.4.1) en Infiltratie en Informanten (A 1.4.2); Concept-gedragscode CID-officieren (A. 2.3.5)

43. Vergoedingen aan informanten worden slechts gegeven op basis van een landelijke beloningsregeling. Daartoe wordt de regeling Tip-, toon- en voorkoopgelden herzien. Betaling van informanten geschiedt volgens een vaste norm, namelijk het belang van de overheid bij criminaliteitsbestrijding en kan niet gerelateerd worden aan mogelijke criminele winst.

Uitvoering: Wetsvoorstel BOB (A 1.1); richtlijnen Toetsing inzet ingrijpende opsporingsbevoegdheden (A 1.4.1) en Infiltratie en Informanten (A 1.4.2); herziening Regeling Tip- Toon en Voorkoopgelden (A. 1.5)

44. Informanten mogen gestuurd informatie inwinnen zonder daarbij strafbare feiten te plegen. De officier van justitie moet hiervoor toestemming geven. Maandelijks dient de officier te bezien of verder gegaan moeten worden met de gestuurde informant. Zijn de gestuurde informanten al betrokken bij strafbare handelingen, dan is het slechts mogelijk hen als informanten te runnen en hun toe te staan deze handelingen te blijven verrichten, indien zij bereid zijn verkregen voordeel en/of criminele winsten af te dragen. De overheid dient met deze regels te voorkomen dat zij de controle op informanten verliest. Mochten informanten in levensbedreigende situaties geraken doordat de overheid zich niet aan de gestelde regels houdt, dan dient de overheid bescherming te bieden. Het mag echter onder geen beding kunnen voorkomen dat de overheid gedwongen wordt de informant straffeloos criminele handelingen te laten verrichten.

Standpunt kabinet: het kabinet stemt in met de omschrijving, die in dit besispunt van «informant» wordt gegeven en onderschrijft de voorwaarden voor het omgaan met informanten.

Uitvoering: Wetsvoorstel BOB (A 1.1); richtlijnen Toetsing inzet ingrijpende opsporingsbevoegdheden (A 1.4.1) en Infiltratie en Informanten (A 1.4.2)

B. Deals met criminelen

45a Onder een deal verstaat de commissie een afspraak tussen een crimineel en het openbaar ministerie, met het doel een toetsbare getuigenverklaring te verkrijgen in ruil voor enige tegenprestatie van het openbaar ministerie. Deze deals dienen een wettelijke basis te krijgen.

Uitvoering: Wetsvoorstel Deals met criminelen (A. 1.3); Wetsvoorstel BOB (A. 1.1)

45b De commissie bepleit derhalve grote terughoudendheid inzake deals met criminelen, die zichtbaar en controleerbaar moeten zijn. Zij moeten Motie 51 verwijderd: [kunnen] worden voorgelegd aan de rechter. De commissie wil de volgende voorwaarden stellen aan het aangaan van deze deals:

- Zij zijn slechts toelaatbaar als uiterst redmiddel in zaken van georganiseerde criminaliteit of zaken van leven en dood.
- De te verkrijgen informatie dient essentieel te zijn voor opsporing en bewijs in die zaken. Een deal moet door de rechter toetsbare getuigenverklaringen opleveren. Het is onvoldoende wanneer een deal slechts informatie ten behoeve van de CID oplevert.
- Als tegenprestatie kan geen strafrechtelijke immuniteit worden toegezegd. Uitsluiting van strafvervolgning is slechts mogelijk indien bij afwezigheid van de deal niet tot vervolging zou worden overgegaan of met een transactie zou worden volstaan.

– De tegenprestatie kan zijn:

- a. beloning volgens landelijke tipgeldregels (vergelijk informanten);
- b. het eisen van een lagere straf dan op basis van de tenlastelegging normaal zou zijn, waarbij de officier van justitie dit meldt in zijn requisitoir;
- c. enige verzachting van de strafexecutie. Dit mag niet in strijd komen met de Gratiwet.

Toestemming van het College van procureurs-generaal voor het aangaan van een deal is vereist. De verantwoordelijke hoofdofficier doet daartoe een verzoek.

Standpunt kabinet: het kabinet stemt in met definitie van een «deal» en stemt verder in met de strekking van dit besispunt, onder voorbehoud van de precieze wettelijke uitwerking.

Uitvoering: Wetsvoorstel Deals met criminelen (A. 1.3); Wetsvoorstel BOB (A. 1.1)

C. Getuigenbescherming

46. De toepassing van een zogenoemd getuigenbeschermingsprogramma, zoals voorgesteld door de werkgroep-Craemer in 1995, is slechts aan de orde bij ernstige bedreiging van mogelijke getuigen. De getuige moet zich zodanig bedreigd kunnen achten dat voor het leven, de gezondheid of de veiligheid dan wel de ontwrichting van het gezinsleven of het sociaal-economisch bestaan van die getuige moet worden gevreesd. Met deze formulering sluit de commissie aan bij de regeling voor de bedreigde getuige in artikel 226a Sv. Het moet daarbij gaan om zaken van georganiseerde criminaliteit of leven of dood.

Motie 68 vervangt:

[De commissie is van oordeel dat het begrip getuigenbeschermingsprogramma niet van toepassing is op informanten en infiltranten aangezien zij geen getuigenis afleggen.]
door:

Het getuigenbeschermingsprogramma is niet van toepassing op informanten en infiltranten tenzij zij getuigenis afleggen.

Uitvoering: Wetsvoorstel BOB (A 1.1); Uitvoering voortgangsrapportage Commissie-Craemer II (C. 4)

47. Desalniettemin meent de commissie in meerderheid dat in uiterste gevallen wijziging van de identiteit van een getuige een noodzakelijk onderdeel van een getuigenbeschermingsprogramma kan zijn. Voor een zo ingrijpende maatregel is een wettelijke grondslag vereist.

Uitvoering: Wetsvoorstel BOB (A 1.1); Uitvoering voortgangsrapportage Commissie-Craemer II (C. 4)

48. Voor het uitvoeren van een programma is de toestemming van het college van procureurs-generaal vereist. De uitvoering wordt centraal georganiseerd bij de CRI, onder gezag van de hoofdofficier van justitie bij het landelijk bureau openbaar ministerie.

Standpunt kabinet: het kabinet kan zich verenigen met de voorstellen voor een getuigenbeschermingsprogramma. De vraag of indentiteitswijziging als onderdeel van dit programma moet worden geregeld, is afhankelijk van de ervaringen met het programma.

Uitvoering: Wetsvoorstel BOB (A 1.1); Uitvoering voortgangsrapportage Commissie-Craemer II (C. 4)

D. Kroongetuigen

49. Derhalve moet in de ogen van de commissie de figuur van de kroongetuige niet in het Nederlandse strafrecht worden ingevoerd.

Uitvoering: Wetsvoorstel BOB (A 1.1); Uitvoering voortgangsrapportage Commissie-Craemer II (C. 4)

E. Infiltratie

50. Infiltratie kan naar het oordeel van de commissie slechts plaatsvinden onder de volgende voorwaarden:

- Infiltratie kan plaatsvinden in de fase III A en B voor zover sprake is van ernstige gepleegde misdrijven die naar hun aard of georganiseerd verband een ernstige inbreuk maken op de rechtsorde. Motie 49 verwijderd: [In fase III A waarin alleen sprake is van duidelijke aanwijzingen van gepleegde strafbare feiten is geen infiltratie mogelijk.]
- Het inwinnen van informatie door middel van infiltratie als «proactieve» opsporingsmethode (fase II) is alleen mogelijk na een redelijk vermoeden van te plegen misdrijven die naar hun aard of georganiseerd verband een ernstige inbreuk op de rechtsorde vormen. Het plegen van strafbare feiten door infiltranten is in deze fase niet toegestaan.
- Het plegen van strafbare feiten zoals aankoop van illegale goederen is alleen toegestaan ten aanzien van verdachten van misdrijven die naar hun aard of in georganiseerd verband begaan een ernstige inbreuk op de rechtsorde vormen. Pseudo-verkoop van illegale goederen is als methode niet toegestaan, met uitzondering van kleine hoeveelheden softdrugs.
- Uitlokking van verdachte of andere personen binnen de criminele groep of organisatie is niet toegestaan.

Uitvoering: Wetsvoorstel BOB (A 1.1); richtlijnen Toetsing inzet ingrijpende opsporingsbevoegdheden (A 1.4.1), Infiltratie en Informanten (A 1.4.2), Verkennend Onderzoek (A. 1.4.3) en Gecontroleerde doorlevering en gecontroleerde aflevering (A. 1.4.4)

51. Zogeheten frontstores kunnen gebruikt worden ten aanzien van dezelfde misdrijven als waarvoor infiltratie is toegestaan. Overigens moet bedacht worden dat frontstores beperkte mogelijkheden kennen vanwege de noodzakelijke afscherming ten aanzien van derden, zoals fiscale diensten, etc. Alle frontstores worden landelijk geregistreerd. Bij niet-criminele burgerinfiltranten moet gedacht worden aan deelnemers aan frontstores, zoals accountants, financiële deskundigen, etc.

Uitvoering: Wetsvoorstel BOB (A 1.1); richtlijnen Toetsing inzet ingrijpende opsporingsbevoegdheden (A 1.4.1), Infiltratie en Informanten (A 1.4.2), Verkennend Onderzoek (A. 1.4.3) en Gecontroleerde doorlevering en gecontroleerde aflevering (A. 1.4.4)

52. Alle infiltranten dienen begeleid te worden door speciale infiltratie-teams. Van alle infiltratie-activiteiten dient proces-verbaal te worden opgemaakt. Direct afluisteren met een technisch hulpmiddel door een infiltrant is slechts mogelijk indien er sprake is van verdenking van bovengenoemde ernstige misdrijven. Afscherming geldt de identiteit van infiltranten, die bekend dient te zijn bij de ANCPi van de CRI. Voor alle infiltratie-acties is op aanvraag van de hoofdofficier, toestemming van het College van procureurs-generaal vereist. De rechter-commissaris toetst alle infiltratie-acties die langer dan een maand duren. Hij kan daarbij een termijn stellen voor hernieuwde toetsing. Eenmalige pseudo-koopacties en kortstondige buitenlandse acties (van één tot drie

dagen) behoeven slechts toestemming van de hoofdofficier of landelijke officier van justitie.

Uitvoering: Wetsvoorstel BOB (A 1.1); richtlijnen Toetsing inzet ingrijpende opsporingsbevoegdheden (A 1.4.1), Infiltratie en Informanten (A 1.4.2), Verkennend Onderzoek (A. 1.4.3) en Gecontroleerde doorlevering en gecontroleerde aflevering (A. 1.4.4)

53. Voor het gebruik van informatie afkomstig uit infiltratieactiviteiten in andere zaken of opslag in politieregisters geldt de algemene regel dat de rechter-commissaris daar toestemming voor moet verlenen. Deze zelfde regel stelt de commissie ook voor bij telefoontap en observatie.

Uitvoering: Wetsvoorstel BOB (A 1.1); richtlijnen Toetsing inzet ingrijpende opsporingsbevoegdheden (A 1.4.1), Infiltratie en Informanten (A 1.4.2), Verkennend Onderzoek (A. 1.4.3) en Gecontroleerde doorlevering en gecontroleerde aflevering (A. 1.4.4)

54. De commissie komt tot het eindoordeel dat van criminele burger-infiltranten die onder regie van politie en justitie strafbare feiten plegen, geen gebruik moet worden gemaakt.

Standpunt kabinet: het kabinet stemt in met de strekking van deze beslispunten, onder voorbehoud van de precieze wettelijke uitwerking. Het kabinet meent dat een onderscheid tussen infiltratie waarbij wel en infiltratie waarbij niet strafbare feiten mogen worden gepleegd, niet werkbaar is. Zowel in fase III, als in fase II, waarvoor het kabinet een criterium beoogt dat is toegespitst op de georganiseerde criminaliteit, is infiltratie een toelaatbaar middel, waarbij de kans op strafbare feiten altijd aanwezig is. Het kabinet is van mening dat niet met criminele burger-infiltranten behoort te worden gewerkt, maar is van oordeel dat in zeer uitzonderlijke gevallen en onder stringente voorwaarden de mogelijkheid moet bestaan om van het verbod om een criminele burgerinfiltrant in te zetten, ontheffing te verlenen ten behoeve van een kortstondige, eenmalige, overzichtelijke actie. Een daartoe strekkende beslissing van het College van procureurs-generaal dient vooraf aan de minister van Justitie te worden voorgelegd.

Uitvoering: Wetsvoorstel BOB (A 1.1); richtlijnen Toetsing inzet ingrijpende opsporingsbevoegdheden (A 1.4.1), Infiltratie en Informanten (A 1.4.2), Verkennend Onderzoek (A. 1.4.3) en Gecontroleerde doorlevering en gecontroleerde aflevering (A. 1.4.4)

55. F. Gecontroleerde aflevering en doorlating

De commissie heeft ervoor gekozen de term gecontroleerde doorlevering niet in haar woordenschat op te nemen. Zij maakt slechts onderscheid tussen:

- a. gecontroleerde aflevering, waarbij het doel is aanhoudingen te verrichten of in ieder geval partijen illegale goederen in beslag te nemen, en
- b. doorlating, waarbij bewust partijen illegale goederen niet in beslag genomen worden.

Uitvoering: Wetsvoorstel BOB (A 1.1); richtlijnen Toetsing inzet ingrijpende opsporingsbevoegdheden (A 1.4.1), Verkennend Onderzoek (A. 1.4.3) en Gecontroleerde doorlevering en gecontroleerde aflevering (A. 1.4.4)

56. Gecontroleerde aflevering als onderdeel van een infiltratietraject vereist de daarbij behorende toestemming. Ook door observatie kan

gecontroleerde aflevering worden vastgesteld, zonder dat er sprake is van actieve regie van opsporingsambtenaren. In dat geval is toestemming van de officier van justitie voldoende.

Uitvoering: Wetsvoorstel BOB (A 1.1); richtlijnen Toetsing inzet ingrijpende opsporingsbevoegdheden (A 1.4.1), Verkennend Onderzoek (A. 1.4.3) en Gecontroleerde doorlevering en gecontroleerde aflevering (A. 1.4.4)

57.

Motie 52 vervangt:

[Naar het oordeel van de commissie zijn doorlatingen niet toegestaan, met uitzondering van de enkele proefzending van een kleine hoeveelheid softdrugs. (noot Koekkoeck)]

door:

Ten aanzien van het doorlaten van personen en goederen die schadelijk of gevaarlijk kunnen zijn voor de veiligheid of de volksgezondheid geldt een algemeen verbod.

Ten aanzien van genoemde goederen bestaat de mogelijkheid tot het verlenen van ontheffing van het verbod door het College van procureurs-generaal, dat de beslissing tot ontheffing onmiddellijk ter kennis brengt van de minister van Justitie.

Voor deze beslissing worden geen criteria geformuleerd opdat zich geen beleidsinstrument ontwikkelt en elke beslissing aan de hand van het concrete voorliggende geval kan worden beoordeeld. De Kamer wordt periodiek gerapporteerd over eventuele doorlating.

Standpunt kabinet: het kabinet stemt in met het in dit besispunt gestelde ten aanzien van de gecontroleerde aflevering. Het kabinet wijst het «doorlaten» van goederen die schadelijk of gevaarlijk kunnen zijn voor de veiligheid of de volksgezondheid af, maar is van oordeel dat in zeer uitzonderlijke gevallen en onder stringente voorwaarden de mogelijkheid moet bestaan om van het verbod op het doorlaten van dergelijke goederen ontheffing te verlenen. Een daartoe strekkende beslissing van het College van procureurs-generaal dient vooraf aan de minister van Justitie te worden voorgelegd.

Uitvoering: Wetsvoorstel BOB (A 1.1); richtlijnen Toetsing inzet ingrijpende opsporingsbevoegdheden (A 1.4.1), Verkennend Onderzoek (A. 1.4.3) en Gecontroleerde doorlevering en gecontroleerde aflevering (A. 1.4.4)

10.11 Overige methoden

A. Inwinning, opslag en gebruik van informatie

58. Voorzover een derde vrijelijk over deze gegevens kan beschikken kan deze informatie ook buiten de formele weg, maar binnen het kader van de opsporing, verstrekt worden. Anders wordt het wanneer de derde gebonden is aan een geheimhoudingsplicht en/of de gegevens vallen onder de Wet persoonsregistraties. Daarvoor is het naar het oordeel van de commissie onvoldoende dat nadere regels in standaardafspraken worden vastgelegd tussen bijvoorbeeld banken en het openbaar ministerie. Deze informele praktijk staat op gespannen voet met de Wet persoonsregistraties. Een duidelijke normering in de wet is derhalve gewenst om de mogelijkheid van onrechtmatige verstrekking van gegevens te vermijden. Daarbij blijft van kracht dat derden alleen verplicht kunnen worden deze gegevens te verstrekken door middel van toepassing van bestaande wettelijke dwangmiddelen.

De hierboven beschreven «informele» informatie-inwinning is als opsporingsmethode aan te merken en dient dus vastgelegd te worden bij

proces-verbaal. Hiervan kan pas sprake zijn vanaf het begin van de pro-actieve opsporing in fase II.

Uitvoering: Wetsvoorstel BOB (A 1.1); WODC-onderzoek (A. 5.1)

59. De koppeling van registers en bestanden kan het karakter krijgen van de zogeheten «Rasterfahndung» die naar huidig recht alleen is toegestaan tussen politieregisters en registers in de publieke sector. Als opsporingsmethode dient zij genormeerd worden in het Wetboek van Strafvordering. Zij behoeft volgens de commissie toestemming van de officier van justitie in fase II en bij verdenking van strafbare feiten. De koppeling van politieregisters met registers uit de niet-publieke sector is naar huidig recht voor opsporingsdoeleinden niet toegestaan. Dit dient zo te blijven.

Het «ruilen» van gesloten informatie uit politieregisters met derden (bijvoorbeeld particuliere recherchebureaus) is uit den boze en dient expliciet verboden te worden.

Uitvoering: Wetsvoorstel BOB (A 1.1); WODC-onderzoek (A. 5.1)

B. Gegevens ten behoeve van bestuurlijke rechtshandhaving

60. De hoofdofficier van justitie moet de wettelijke bevoegdheid krijgen deze gegevens aan het bestuursorgaan ter beschikking te stellen, indien sprake is van ernstige gepleegde en te plegen misdrijven in georganiseerd verband, die een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren. Ook informatie over CID-subjecten kan in combinatie met andere gegevens die voor het bestuur voorhanden zijn, tot de conclusie leiden dat een aanbesteding, een vergunning, een subsidie tot een ernstige inbreuk op de rechtsorde kan leiden. Het gaat hierbij om voorbeelden als de aanbesteding voor de bouw van een overheidsgebouw door een criminele organisatie of de verstrekking van subsidie aan een criminele hasjhandelaar.

De informatie moet bij proces-verbaal worden verstrekt. Zij maakt daarmee eventueel deel uit van een bestuursrechtelijk procesdossier en moet door de rechter getoetst kunnen worden. Daartoe moet bestuurlijke wetgeving die de gronden aangeeft voor het geven van vergunningen, het gunnen van overheidsopdrachten en het geven van subsidies, worden aangepast. Verder moet de wettelijke mogelijkheid geschapen worden dat binnen de beheersdriehoek, zoals beschreven in de Politiewet, vertrouwelijke opsporingsinformatie wordt uitgewisseld. Korpsbeheerders dienen zich een oordeel te kunnen vormen over de keuzes en prioriteiten die bij de opsporing worden gesteld.

Uitvoering: Wetsvoorstel BOB (A 1.1); Concept-wetsvoorstel BIBOB (A. 5.1)

C. Misdaadanalyse

61. Misdaadanalyse kan geschieden op basis van open bronnen en opsporingsgegevens die zich in de politieregisters bevinden. Deze vorm van opsporing vereist in ieder geval dat er sprake is van een redelijk vermoeden van ernstige strafbare feiten zoals omschreven in fase II. De inwinning van informatie bij derden kan een nadere wettelijke regeling vereisen, zoals omschreven in de paragraaf over inwinning van informatie. Dat geldt in die gevallen waar «vrijwillige» verstrekking op gespannen voet komt met de Wet persoonsregistraties. Fenomeen en brancheonderzoek zijn niet als opsporingsmethode te beschouwen. Hiervoor kunnen geen opsporingsmethoden aangewend worden. Wel kan van CID-gegevens gebruik gemaakt worden binnen de politie. Het is gewenst dat uitbesteding van fenomeenonderzoek, voorzover daarbij vertrouwelijke gegevens gebruikt worden, een wettelijke basis krijgt.

Daarbij dient geregeld te worden onder welke voorwaarden van vertrouwelijke politiegegevens gebruik mag worden gemaakt.

Standpunt kabinet: het kabinet is van mening dat misdaadanalyse geen opsporingsmethode is. In het kader van misdaadanalyse gebruik wordt gemaakt van gegevens die zich in politieregisters bevinden. Dat gebruik dient volgens de daarvoor geldende regels plaats te vinden.

Uitvoering: Wetsvoorstel BOB (A 1.1); CC-Zwacri-traject (A. 4.2.)

62. D. Combinatie van opsporingsmethoden

De commissie heeft vastgesteld dat in grote opsporingsonderzoeken bijna altijd verschillende opsporingsmethoden in combinatie worden toegepast. Langdurige observatie wordt gekoppeld aan telefoontaps en het werken met informanten en infiltranten.

Juist deze combinatie levert een ernstige inbreuk op de persoonlijke levenssfeer op. Deze combinatie zal ook beoordeeld moeten worden aan de hand van de algemene criteria van proportionaliteit en subsidiariteit. Tot nu toe is aan dit vraagstuk weinig aandacht besteed door de opsporingsinstanties, rechters-commissarissen en rechtspraak. De commissie pleit derhalve voor een algemene norm, dat bij de goedkeuring van opsporingsmethoden door het openbaar ministerie en de rechter-commissaris extra afgewogen wordt of een dergelijke combinatie, gezien de ernst van de op te sporen strafbare feiten, rechtmatig en verantwoord te achten is. Daarom is zij er ook voorstander van dat het zogeheten parallelle onderzoek ter kennis wordt gebracht van de rechter-commissaris in het gerechtelijk vooronderzoek, zoals voorgesteld in het desbetreffende wetsvoorstel.

Uitvoering: Wetsvoorstel BOB (A 1.1)

10.12 Aanbevelingen organisatie opsporing

10.12.1 Algemeen

A. Integratie

63. De commissie acht het noodzakelijk dat de CID en de ondersteunende eenheden meer worden geïntegreerd in de recherche. De recherchechef dient volledig op de hoogte te zijn van alle aspecten van het functioneren van de verschillende onderdelen binnen de recherche, zoals de tactische recherche, de CID, het OT, het STO, het AT, het BFO. De recherchechef dient ervoor zorg te dragen dat noodzakelijke informatie tussen de verschillende onderdelen wordt uitgewisseld.

Uitvoering: Organisatie bij de korpsen (A. 2.1, 2.2); Programma-ABRIO (A. 2.3.1); Concept-gedragscode CID-officieren (A. 2.3.5)

B. Recherchechef

64. Een van de leden van de korpsleiding dient rechtstreeks verantwoordelijk te zijn voor de aansturing van de recherche van een regiokorps. De andere leden van de korpsleiding dienen op de hoogte te zijn van de voortgang van de zaken en de gebruikte methoden en de organisatie van de recherche.

Uitvoering: Organisatie bij de korpsen (A. 2.1, 2.2); Programma-ABRIO (A. 2.3.5)

C. Recherche-officier 65.

Motie 53 vervangt:

[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 eenheden. De recherche-officier moet volledig op de hoogte zijn van de methoden die door de recherche worden gehanteerd. De recherche-officier kan worden bijgestaan door een of meer officieren van justitie voor de CID en de ondersteunende diensten. Arrondissementen met een kernteam beschikken ook over een kernteamofficier die valt onder de verantwoordelijkheid van de recherche-officier van de betreffende politieregio. De officieren die de recherche-officier bijstaan kunnen bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de recherche-officier gemandateerd krijgen.] door:

Onverminderd de beheersverantwoordelijkheid van de korpsbeheerder dient ten behoeve van elke politieregio een officier van justitie, tenminste van het niveau van een eerste klasser, als recherche-officier verantwoordelijk te zijn voor de organisatie en het functioneren van de recherche, inclusief CID en ondersteunende diensten.

Standpunt kabinet: het kabinet stemt in met dit beslispunt, met twee kanttekeningen:

- a. De verantwoordelijkheid van de rechercheofficier heeft betrekking op de resultaten en de inhoud van de taakuitoefening van de recherche. De verantwoordelijkheid voor de organisatie en het functioneren van de recherche berust primair bij de korpsleiding.
- b. In de uitwerking zal het voorkomen van competentiegeschillen bijzondere aandacht vergen. (zie ook beslispunt 101)

Uitvoering: Organisatie bij de parketten (A. 2.1 en 2.2.3); Programma-ABRIO (A. 2.3.1); Planning en control-cyclus OM (College van Procureurs-Generaal)

D. Zaaksofficier

66. De zaaksofficieren van justitie zijn gezagsmatig verantwoordelijk voor alle opsporingsactiviteiten binnen hun zaken. Zij zijn daarmee tevens verantwoordelijk voor alle opsporingsactiviteiten van de CID en van de ondersteunende eenheden in hun eigen zaken. Er is intensief overleg nodig tussen de zaaksofficier en de recherche-officier. Bij conflict tussen de recherche-officier en de zaaksofficier dient de hoofdofficier een beslissing te nemen.

Uitvoering: Organisatie bij de parketten (A. 2.2.1); Programma-ABRIO (A. 2.3.1)

E. Structuur

67. Op deze wijze ontstaat een complementaire structuur. Deze structuur draagt ertoe bij dat zowel binnen de politie als binnen het OM op verschillende niveaus kennis bestaat over de gebruikte methoden en de organisatie van de recherche.

Standpunt kabinet: dit is geen beslispunt, maar een vaststelling in het verlengde van de aanbevelingen over de institutionalisering van de recherche-officier.

Uitvoering: Organisatie bij de korpsen (A. 2.1, 2.2.3) 10.12.2 Criminele inlichtingendiensten

A. Gegevensverzameling

68. De CID krijgt een duidelijke wettelijke regeling. De CID-regeling 1995 dient daarin ingepast te worden. De taak van de CID is het inwinnen,

verzamelen en verifiëren van gegevens over misdrijven die gezien hun aard en het georganiseerd verband waarin ze worden begaan een ernstige inbreuk maken op de rechtsorde. Het gaat echter vooral om gegevens ten behoeve van de opsporing van georganiseerde en organisatiecriminaliteit. De gegevensverzameling door de CID dient zich niet alleen te richten op de klassieke criminaliteit maar ook op andere soorten criminaliteit zoals fraude en milieudelicten.

Standpunt kabinet: het kabinet stemt in met dit beslispunt, met inachtneming van zijn reactie op beslispunt 70. Voor zover het beslispunt betrekking heeft op het organisatie-onderdeel CID wordt krachtens de Politiewet 1993 een regeling getroffen.

Uitvoering: Wetsvoorstel Politieregisters (A. 1.2); Organisatie bij de korpsen (A. 2.1); Programma-ABRIO (A. 2.3.1)

B. Recherche-officier

69. De recherche-officier van justitie krijgt het volledige gezag over de CID. De recherche-officier en de officieren die hem bijstaan, krijgen het recht van directe toegang tot alle registers en andere vormen van gegevensverzameling en verslaglegging. De recherche-officier houdt toezicht op de registratie van informanten en CID-subjecten. Onder verantwoordelijkheid van het College van procureurs-generaal wordt het beleid terzake gecoördineerd door de landelijke vergadering van recherche-officieren.

Standpunt kabinet: het kabinet stemt in met het beslispunt voor zover het betreft het gezag over de CID, maar maakt een voorbehoud bij de uitwerking van de figuur van de recherche-officier.

Uitvoering: Wetsvoorstel BOB (A. 1.1); Organisatie bij de parketten (A. 2.2); Programma-ABRIO (A. 2.3.1); Concept-gedragscode CID-officieren (A. 2.3.5)

C. CID-subject

70.

Motie 54 vervangt:

[CID-subject kunnen slechts zijn: 1. verdachten van ernstige misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, die gepleegd worden in georganiseerd verband en een ernstige inbreuk op de rechtsorde vormen, en 2. personen tegen wie een redelijk vermoeden bestaat dat zij deze misdrijven zullen plegen. De categorie «grijze veld-subjecten» wordt opgeheven. De CID doet slechts gericht onderzoek naar CID-subjecten en niet naar andere personen. De CID-registers en -journalen worden volgens deze nieuwe criteria aangelegd en waar nodig geschoond. Alle CID-subjecten worden geregistreerd bij de NCID.]

door:

Het huidige criterium van CID-subject is te ruim. De CID-registers dienen een wettelijke basis te krijgen in de Wet op de Politieregisters. De definitie van CID-subject dient in die wet te worden vervat en dient recht te doen aan zowel de rechtsbescherming als aan het opsporingsbelang. De huidige CID-registers dienen te worden opgeschoond hetgeen zal worden gezien in het licht van de besluitvorming over die wetgeving. De categorie «grijze veld-subjecten» wordt niet opgeheven. Alle CID-subjecten worden geregistreerd bij de NCID.

Standpunt kabinet: het kabinet is van mening dat het huidige criterium voor CID-subject te ruim is. Zij acht het door de commissie voorgestelde criterium echter te beperkt (alleen georganiseerd verband). Het kabinet is voornemens het begrip CID-subject te definiëren in een wet in formele zin.

Een voorstel voor een nieuw criterium legt zij binnenkort ter consultatie voor aan politie en OM.
Het kabinet hecht er aan de categorie «grijze veld-subjecten» te handhaven.

Uitvoering: Wetsvoorstel Politieregisters (A. 1.2); Programma-ABRIO (A. 2.3.1)

D. Organisatie

71. De CID functioneert binnen de algemene recherche onder verantwoordelijkheid van de recherchechef. Embargoonderzoeken zijn niet mogelijk. Van alle relevante opsporingshandelingen wordt proces-verbaal opgemaakt. Gebruikte methoden worden daarbij gerelateerd.

Uitvoering: Wetsvoorstel BOB (A. 1.1); Organisatie bij de korpsen (A. 2.1. en 2.2.2); Programma-ABRIO (A. 2.3.1)

E. Beheer

72. De korpsbeheerder is verantwoordelijk voor het beheer van alle CID-activiteiten. Het gezag van het openbaar ministerie ontslaat hen niet van hem beheersverantwoordelijkheid. De korpsleiding is verantwoordelijk voor het functioneren van de recherche. Zij zorgt voor sterkte, kwaliteit en opleiding. Binnen de korpsleiding heeft één persoon de verantwoordelijkheid voor de recherche. Over het doen en laten van de recherche-eenheden vindt intensief overleg plaats tussen de recherchechef en onderdelen van de recherche.

Uitvoering: Organisatie bij de korpsen (A. 2.1. en 2.2); Programma-ABRIO (A. 2.3.1)

F. Informanten

73. Ingeschreven informanten worden slechts gerund door de CID. Informanten die ten behoeve van andere politieregio's worden gerund, dienen aan die regio te worden overgedragen. Opsporingsambtenaren kunnen niet als informant worden ingeschreven.

Uitvoering: Richtlijnen Toetsing ingrijpende opsporingsbevoegdheden (A. 1.4.1), Infiltratie en Informanten (A. 1.4.2) en Verkennend Onderzoek (A. 1.4.3); Organisatie bij de korpsen (A. 2.1); Programma-ABRIO (A. 2.3)

G. Kernteam

74. De kernteams krijgen een eigen CID. Ook bij het KLPD komt één CID, mede ten behoeve van het LRT.

Standpunt kabinet: het kabinet maakt op dit punt een voorbehoud. Dit vraagstuk wordt betrokken bij het opnieuw organiseren van de recherche-functie.

Uitvoering: Organisatie bij de korpsen (A. 2.1); Concept-regeling Kernteams gereed (A. 2.2.4)

H. Opleiding

75. Voor CID-medewerkers dient een betere specifieke opleiding te worden ontwikkeld bij de researcheschool.

Uitvoering: Programma-ABRIO (A. 2.3.1); Kwaliteitsbevorderingstraject voor CID-en (A. 2.3.4); bewaking ook via planning & control OM (College van Procureurs-Generaal)

I. Inwinning informatie

76. De informatie-inwinning door de CID dient meer gericht te worden op de wensen van de tactische recherche. De CID dient zich op het verwerven van informatie over de zware criminaliteit te concentreren. Zij dient de bestrijding van de kleine criminaliteit over te laten aan wijkteams en de tactische recherche.

Uitvoering: Organisatie bij de korpsen (A. 2.1); Programma-ABRIO (A. 2.3.1)

10.12.3 Tactische recherche

A. Verslaglegging

77. De tactische recherche dient van alle relevante opsporings-handelingen proces-verbaal op te maken. Tijdens lopende tactische opsporingsonderzoeken zijn er geen CID-trajecten die voor de leiding van het tactische team verborgen blijven. Alle desbetreffende informatie en ook de wijze waarop die verzameld is, dient door de CID-chef aan de leiding van het tactische team bekend te worden gemaakt. Alle relevante opsporingshandelingen van de tactische recherche worden in het zaaksdossier opgenomen en aan de rechter en de verdediging bekend gemaakt. De tactische recherche verricht geen eigen «CID-activiteiten», maar registreert wel de binnengekomen tips.

Uitvoering: Wetsvoorstel BOB (A. 1.1); Programma-ABRIO (A. 2.3.1); Concept- gedragscode CID-officiëren

B. Overleg

78. Over lopend opsporingsonderzoek vindt frequent overleg plaats tussen CID-chef, leider opsporingsteam, zaaksofficier en recherche-officier (dan wel de officieren die hem bijstaan).

Uitvoering: Organisatie bij de korpsen en parketten (A. 2.1, 2.2)

10.12.4 Ondersteunende diensten

A. Taakomschrijving krachtens wet

79. Alle ondersteunende eenheden krijgen een taakomschrijving krachtens de wet. Zij zijn onderdeel van de centrale researchedienst in de regio; zij opereren onder directe verantwoordelijkheid van de recherchechef en onder gezag van de recherche-officier en de betrokken zaaksofficieren. Het Landelijk Bureau Openbaar Ministerie oefent het gezag uit over de ondersteunende diensten van het KLPD. Voor de concrete operationele handelingen van deze diensten wordt het gezag uitgeoefend door de recherche-officier in de regio en de betrokken zaaksofficier.

Uitvoering: Organisatie bij de korpsen en parketten (A. 2.1 en 2.2); Taakomschrijvingen in Besluit Beheer o.b.v. Politiewet (A. 2.1.1)

B. Processen-verbaal 80.

Motie 60 vervangt:

[Van alle relevante opsporingshandelingen dient proces-verbaal te worden opgemaakt. Deze processen-verbaal vermelden ook het gebruik van de opsporingsmethoden.]

door:

Alle gebruikte opsporingsmethoden worden in de processen-verbaal vermeld. De in het kader van die methoden verrichtte opsporings-handelingen behoeven niet noodzakelijkerwijs steeds in de vorm van een proces-verbaal te worden vastgelegd.

Standpunt kabinet: het kabinet stemt in met de strekking van dit beslispunt. Met betrekking tot het aantal politiële infiltratieteams wil het kabinet zich niet op voorhand vastleggen. Het benodigde aantal infiltratieteams is afhankelijk van de omstandigheden. Ook ten aanzien van de beheersconstructie (per kernteam of centraal) maakt het kabinet een voorbehoud.

Uitvoering: Wetsvoorstel BOB (A. 1.1)

C. Politie-infiltranten

81. Het aantal in te zetten politie-infiltranten kan worden uitgebreid, afhankelijk van de gebleken behoefte. Het inzetten van politie-infiltranten wordt getoetst door de ANCPi van de CRI, die hierover advies uitbrengt aan de betrokken hoofdofficier. Valse identiteiten dienen enkel door de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie ter beschikking te worden gesteld na daartoe strekkend verzoek van de hoofdofficier en de korpsbeheerder en na advies van de CRI. Het gezag over politie-infiltratie berust bij de zaakofficier.

Motie 55 vervangt:

[Er zijn maximaal zeven politiële infiltratieteams. Het beheer daarvan berust bij de voor de kernteams verantwoordelijke korpsbeheerders respectievelijk bij de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken (overeenkomstig de regeling voor het LRT).]

door:

Het beheer van politiële infiltratieteams berust bij de voor de kernteams verantwoordelijke korpsbeheerders respectievelijk bij de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken (overeenkomstig de regeling voor het LRT).

Standpunt kabinet: het kabinet stemt in met de strekking van dit beslispunt. Met betrekking tot het aantal politiële infiltratieteams wil het kabinet zich niet op voorhand vastleggen. Het benodigde aantal infiltratieteams is afhankelijk van de omstandigheden. Ook ten aanzien van de beheersconstructie (per kernteam of centraal) maakt het kabinet een voorbehoud.

Uitvoering: Ontwikkeling van regeling die kwaliteit van politiële infiltratie regelt (A. 2.2.5)

10.12.5 Kernteams

A. Taakomschrijving

82. De taken en de organisatie van de kernteams dienen een nadere regeling te krijgen op basis van de wet. De taken van de kernteams beperken zich tot opsporingsonderzoek naar georganiseerde en organisatiecriminaliteit met een landelijk of internationaal belang. Het college van procureurs-generaal beslist over de keuze van onderzoeken door de kernteams, gehoord het advies van een landelijke OM-commissie (CBO). De ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken worden tevoren geïnformeerd.

Standpunt kabinet: het kabinet stemt in met dit beslispunt, evenwel met de kanttekening dat alleen de minister van Justitie tevoren wordt geïnformeerd. De minister van Binnenlandse Zaken zal over de keuze van de onderzoeken achteraf worden geïnformeerd. (zie ook beslispunt 112)

Uitvoering: Concept-regeling Kernteams gereed (A. 2.2.4); Voortgangsbewaking prioriteitstelling via planning & control-cyclus OM

B. Prioriteitenstelling

83. Tweejaarlijks vindt, ter onderbouwing van de prioriteitsbepaling in de onderzoeken, een kwalitatieve en zo mogelijk kwantitatieve analyse plaats van de aard en ernst van de georganiseerde criminaliteit en de daarbij betrokken groepen. Deze analyse wordt geanonimiseerd ter beschikking gesteld aan de korpsbeheerders en de Tweede Kamer.

Uitvoering: WODC-rapportages eens per twee jaar (A. 4.1)

C. LRT

84. Het LRT geeft prioriteit aan onderzoeken die een hoogwaardige financiële deskundigheid vragen, en aan buitenlandse verzoeken. Het beheer van het LRT blijft bij de minister van Justitie en de minister van Binnenlandse Zaken; het gezag berust bij de hoofdofficier van justitie bij het landelijk bureau openbaar ministerie.

Uitvoering: Overeenkomstig thans geldende situatie (LRT-regeling op 5-10-95 in Staatscourant geplaatst)

D. Financiering

85. De financiering van de kernteams geschiedt uit een centraal budget, dat hiertoe wordt onttrokken aan de regionale budgetten. Voor de medewerkers van kernteams worden aparte opleidingsmodules in recherchetechnieken, regelgeving en vaardigheden ontwikkeld.

Standpunt kabinet: het kabinet ziet de voordelen van centraal toegedeelde budgetten, maar kiest vooralsnog vanwege het belang dat het hecht aan de regionale betrokkenheid van de teams voor het handhaven van de huidige financieringsstructuur. Indien bij de periodieke evaluatie blijkt dat de bestaande wijze van financiering een knelpunt blijft vormen bij een meer centrale aansturing en het functioneren van de kernteams, zal overwogen worden of voor centrale financiering dient te worden gekozen. Voor het overige stemt het kabinet in met dit besluitpunt.

Uitvoering: Concept-regeling Kernteams gereed (A. 2.2.4)

E. Fenomeenonderzoek

86. Het verrichten van fenomeenonderzoek behoort niet direct tot de opsporingstaak. Het ligt daarom niet voor de hand dat kernteams zelf fenomeenonderzoek verrichten. Op verzoek van kernteams kan fenomeenonderzoek landelijk worden verricht door de CRI of door externe onderzoeksinstellingen.

Uitvoering: Wetsvoorstel BOB (A. 1.1); CC-Zwacri-traject (A. 4.2)

F. Gezag

87.

Motie 53 vervangt:

[Het gezag over de kernteams wordt onder verantwoordelijkheid van de recherche-officier uitgeoefend door een daartoe vrijgestelde officier van justitie van voldoende zwaarte. De recherche-officier draagt ook de verantwoordelijkheid voor de organisatie en het functioneren van de CID-afdeling binnen het kernteam. De betrokken zaakofficieren worden door de recherche-officier, of de officier die hem bijstaat, volledig op de hoogte gehouden van alle activiteiten in de onderzoeken van het kernteam.]

door:

Onverminderd de beheersverantwoordelijkheid van de korpsbeheerder draagt de recherche-officier ook de verantwoordelijkheid voor de organisatie en het functioneren van de CID-afdeling binnen het kernteam.

Standpunt kabinet: het kabinet stemt in met de gezagsuitoefening door het OM over de kernteams langs de lijn zoals in dit beslispunt aangegeven. Een kanttekening plaatst het kabinet bij de verantwoordelijkheid van de recherche-officier voor de CID-afdeling. Deze verantwoordelijkheid heeft betrekking op de resultaten en de inhoud van de taakuitoefening van de CID-afdeling; de verantwoordelijkheid voor de organisatie en het functioneren van berust primair bij de korpsleiding.

Uitvoering: Organisatie bij de parketten (A. 2.2.1); Regeling organisatie en taken kernteams (A. 2.2.4); Projectgroep Gezag (A. 2.2)

G. Inhoudelijke betekenis

88. Indien binnen vijf jaar nog niet expliciet is aangetoond dat de kernteams en het LRT inhoudelijke betekenis hebben, moet besloten worden tot een andere organisatie van de opsporing. Dat zal gevolgen voor het politiebesteding hebben.

Standpunt kabinet: het kabinet stemt in met dit beslispunt, onder voorbehoud van de wijze van uitwerking ingeval van een negatief oordeel over de kernteams.

Uitvoering: Evaluatie-onderzoek Kernteams (A. 2.2.4)

10.12.6 Bijzondere opsporingsdiensten

A. Wetgeving

89. Er dient wetgeving tot stand te komen die de organisatie, inrichting en taken van de bijzondere opsporingsdiensten regelt. Bij de voorbereiding van deze wetgeving dient het bestaansrecht en de mogelijke samenvoeging van de huidige bijzondere opsporingsdiensten te worden heroverwogen.

Standpunt kabinet: het kabinet stemt in met wetgeving op dit punt, maar maakt een voorbehoud ten aanzien van de precieze wettelijke uitwerking.

Uitvoering: Wetsvoorstel BOB (A. 1.1); Concept-wetsvoorstel BIBOB (A. 5.1); adviezen Werkgroep-BOD (C.2)

B. Samenwerking

90. De samenwerking tussen de politie, in het bijzonder de bureaus financiële ondersteuning, en bijzondere opsporingsdiensten, in het bijzonder de FIOD, dient nader wettelijk te worden geregeld. De politie dient voor de financiële expertise in het kader van ondermeer de Plukze-wetgeving niet afhankelijk te zijn van afspraken met de FIOD of de belastingdienst.

Standpunt kabinet: het kabinet stemt in met de strekking van dit beslispunt. Deze samenwerking is reeds geregeld in de Politiewet 1993, maar moet in lagere regelgeving worden vormgegeven.

Uitvoering: Advies Stuurgroep Financieel Rechercheren (A. 2.3.5)

C. CID

91. De bijzondere opsporingsdiensten krijgen geen eigen CID-en. Informanten ten behoeve van onderzoek van bijzondere opsporingsdiensten- en kunnen slechts door de politie gerund worden, mogelijk in samenwerking met bijzondere opsporingsambtenaren.

Standpunt kabinet: het kabinet maakt op dit punt een voorbehoud. Dit vraagstuk heeft samenhang met de uitwerking van beslispunt 89.

Uitvoering: Wetsvoorstel BOB (A 1.1); Concept-wetsvoorstel BIBOB (A. 5.1);
Uitvoering adviezen Werkgroep-BOD (C.2)

D. De uitwisseling van gegevens

92. Het uitwisselen van gegevens tussen bijzondere opsporingsdiensten en politie kan in bepaalde zaken plaatshebben op gezag van de officier van justitie. De uitwisseling van CID-gegevens dient de opsporing van strafbare feiten.

Uitvoering: Wetsvoorstel Politiregisters (A. 1.2); Programma-ABRIO (A. 2.3.1)

E. Rijksrecherche

93. De Rijksrecherche krijgt geen eigen CID, daartoe bestaat geen noodzaak. Bij onderzoek naar gepleegde strafbare feiten krijgt de Rijksrecherche toegang tot nationale en regionale CID-registers. Het is ongewenst dat de Rijksrecherche zelf informanten gaat runnen.

Uitvoering: Herziening CID-regeling (A. 1.6)

F. Recherche-officier bijzondere opsporingsdiensten

94. Bij het landelijk bureau openbaar ministerie (LBOM) dienen recherche-officiëren van justitie te worden aangesteld voor de verschillende bijzondere opsporingsdiensten.

Standpunt kabinet: het kabinet stemt in beginsel in met dit beslispoint. Dit point zal worden betrokken bij de uitwerking van beslispoint 89 (Wetgeving BOD'en).

Uitvoering: Organisatie bij de parketten en bij LBOM (A. 2.2/2.21);
Uitvoering adviezen werkgroep-BOD (C. 2)

10.12.7 Binnenlandse Veiligheidsdienst

A. Taken

95. De BVD dient geen politietaken uit te voeren. BVD-ambtenaren kunnen geen deel uitmaken van researcheteams.

Standpunt kabinet: de BVD voert geen politietaken uit, maar werkt wel samen met politie en justitie.

Uitvoering: Overeenkomstig thans geldende situatie

B. De BVD-officier

96. Het optreden van de landelijke BVD-officier van justitie dient een expliciete wettelijke basis te krijgen. Dat vereist verandering van artikel 22, derde lid van de Wet inlichtingen- en veiligheidsdiensten. De officier dient alle relevante informatie te kunnen controleren om voor de rechtmatigheid van de verkrijging van informatie in ambtsberichten te kunnen instaan.

Standpunt kabinet: het kabinet stemt in met het creëren van een wettelijke basis, maar deelt niet de opvatting dat daartoe artikel 22 WIV gewijzigd zou moeten worden.

Uitvoering: Wetsvoorstel tot herziening van de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten

C. Onderzoeksmethoden

97. Onderzoeksmethoden van de BVD dienen een specifieke wettelijke grondslag te krijgen, zeker waar deze methoden een inbreuk maken op grondrechten.

Uitvoering: Wetsvoorstel tot herziening van de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten

10.13 Sturing en controle

10.13.1 Openbaar ministerie

A. Versterking

98. De strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde is niet alleen gebaat bij uitbreiding van de politie, maar zeker ook van het openbaar ministerie. Wil het openbaar ministerie daadwerkelijk gezag over de politie uitoefenen en adequaat zijn strafvorderingstaak uitoefenen, dan is niet alleen kwalitatieve, maar ook kwantitatieve versterking nodig.

Standpunt kabinet: het kabinet onderschrijft de noodzaak van kwantitatieve en kwalitatieve versterking van het openbaar ministerie.

Uitvoering: Programma-Concorde (C. 1.2)

B. Reorganisatie

99. De reorganisatie van het openbaar ministerie dient spoedig haar beslag te krijgen. Van groot belang is absolute duidelijkheid over de positie en bevoegdheden van de hoofdofficieren van justitie en het College van procureurs-generaal. Niet oneigenlijke beheerstaken, maar daadwerkelijke gezagsuitoefening over de politie is voor het openbaar ministerie wezenlijk. Het uitgangspunt van het openbaar ministerie in het gezag over de politie dient te zijn dat het doel de middelen niet heiligt. Verantwoorde beslissingen kunnen slechts worden genomen op basis van kennis en inzicht in de politiepraktijk. Bij de reorganisatie volgens het plan van aanpak zal rekening moeten worden gehouden met de gebleken tekortkomingen in de organisatie, de werkwijze en het functioneren van (leden van) het openbaar ministerie. Mogelijke veranderingen van functie voor individuele leden van het OM dienen daarbij te worden overwogen. Binnen het OM dienen officieren, hoofdofficieren en leden van het College van procureurs-generaal zowel adequate juridische vermogens als voldoende kennis en vaardigheden te bezitten om het gezag over de politie daadwerkelijk inhoud te geven. Het is daarbij noodzakelijk om aan de verschillende genoemde functies ook specifieke benoemingsvereisten te verbinden.

Standpunt kabinet: het kabinet stemt in met dit beslispuunt, onder aantekening dat het kabinet van oordeel is dat de beïnvloedingsmogelijkheden op het beheer die de Politiewet 1993 aan het OM toekent, niet kunnen worden aangeduid als «oneigenlijke beheerstaken».

Uitvoering: Regelmatige rapportages over lopende reorganisatie-proces OM (A. 3.1)

C. College van procureurs-generaal

100. Het College van procureurs-generaal moet toestemming geven voor het inzetten van een aantal opsporingsmethoden die een zware inbreuk op de grondrechten van burgers inhouden. De minister kan besluiten van het College terzake te niet doen als hij het daaruit voortvloeiende gebruik van opsporingsmethoden onrechtmatig of onverantwoord oordeelt.

Het College dient jaarlijks een compleet overzicht van gebruikte methoden aan de minister ter hand te stellen, waarna de Kamer wordt geïnformeerd. De Centrale toetsingscommissie verdwijnt in haar huidige vorm. Het College van procureurs-generaal kan zich laten adviseren door een adviesraad zoals de Centrale toetsingscommissie, zonder eigen bevoegdheid.

Standpunt kabinet: het kabinet stemt in grote lijnen in met dit beslispunt. De toetsing door het College zal zich naar de mening van het kabinet dienen te richten op zowel de ingrijpendheid van de inbreuken op grondrechten als op de risico's voor de beheersbaarheid en de integriteit van de opsporing. Een en ander uiteraard onverlet de rechterlijke toetsing.

Uitvoering: Wetsvoorstel BOB (A. 1.1); WODC-onderzoek (C. 6)

D. Taakomschrijving

101. De functies van recherche-officier, zaaksofficier, kern-teamofficier, zwacri-officier, fraudeofficier en milieu-officier dienen een taakomschrijving te krijgen die duidelijkheid verschaft over hun afzonderlijke taken en de afstemming daartussen. Deze taakomschrijvingen dienen te worden gebaseerd op een landelijke richtlijn.

Uitvoering: Organisatie bij de parketten (A. 2.2); Aanbevelingen werkgroep-Meijeringh (C. 1.1)

E. Het CBO

102. Het coördinerend beleidsoverleg dient zich meer toe te leggen op een kwalitatieve analyse van de georganiseerde criminaliteit. Het dient zich niet langer te beperken tot het maken van kwantitatieve schema's.

Standpunt kabinet: het kabinet stemt in met de in dit beslispunt verwoorde gedachte dat zowel een kwalitatieve als een kwantitatieve analyse van de georganiseerde criminaliteit van belang zijn. Het kabinet wijst op de – tenminste gedeeltelijke – samenloop van dit beslispunt met de beslispunten 83 en 86.

Uitvoering: CC-Zwacri-traject (A. 4.2)

10.13.2 Rechters-commissarissen

A. Rol rechter-commissaris 103.

Motie 62 vervangt:

[In de normeringsvoorstellen van de commissie krijgt de rechter-commissaris een belangrijker taak dan voorheen. Deze principiële keuze vereist een getalsmatige en inhoudelijke versterking van het rechter-commissariaat. De rechter-commissaris moet bereid zijn een actieve toetsende rol op zich te nemen dan tot op heden het geval is.] door:

Onverminderd het uitgangspunt dat de rechter-commissaris afstand moet houden tot de opsporing krijgt hij een belangrijker taak dan voorheen. Dit vereist een getalsmatige en inhoudelijke versterking van het rechter-commissariaat.

Aan de hand van een in te dienen wetsvoorstel zal worden beslist in welke gevallen aard en omvang van een inbreuk op grondrechten een toets vooraf door de rechter-commissaris noodzakelijk maken.

Uitvoering: Wetsvoorstel BOB (A. 1.1); Uitvoering aanbevelingen werkgroep-Meijeringh (C. 1.1)

B. Functie-eisen

104. Naar het oordeel van de commissie dienen meer ervaren rechters deze functie uit te oefenen, mogelijk ook voor langere tijd dan nu het geval is. In overleg met de rechtbanken dienen hiervoor extra faciliteiten te worden geschapen. De werkomstandigheden van de rechter-commissaris vragen eveneens dringend om verbetering.

Uitvoering: Uitvoering aanbevelingen werkgroep-Meijeringh (C. 1.1)

C. Toetsing

105. De rechter-commissaris dient geen verlengstuk van de officier van justitie te worden. Hij toetst het gebruik van voorgestelde opsporingsmethoden. Hij motiveert zijn beslissingen. Binnen het gerechtelijk vooronderzoek dient hij overzicht te houden over alle opsporingshandelingen, ook in de zogenaamde parallelle trajecten. Nieuwe wetgeving zal de rechter moeten brengen tot een actieve toets van de rechtmatigheid van gebruikte opsporingsmethoden.

Uitvoering: Wetsvoorstel BOB (A. 1.1)

10.13.3 De korpsbeheerders en de korpsleiding

A. Korpsbeheerders

106. Korpsbeheerders dienen actief hun beheersverantwoordelijkheid voor het gebruik van opsporingsmethoden uit te oefenen. Zij zijn ten volle verantwoordelijk voor de beheerstaak. Zij dienen door de korpschef ook geïnformeerd te worden over het beleid terzake binnen de korpsen. De verantwoordelijkheid voor de CID geldt daarbij even zwaar als die voor alle andere onderdelen van de politie. Korpsbeheerders dienen zich bewust te zijn dat de politie te zeer in een bestuurlijk vacuüm opereert. De sturing van en het toezicht op de politie in de opsporing is niet alleen een kwestie van het justitiële gezag, maar ook een bestuurlijke verantwoordelijkheid die ten volle moet worden gedragen. Dat vereist ook dat de korpsbeheerders op de hoogte dienen te zijn van de hoofdlijnen van belangrijke opsporingsonderzoeken en van te hanteren opsporingsmethoden. Zij dienen de toepassing hiervan te beoordelen tegen de achtergrond van hun verantwoordelijkheid voor de personeelszorg en de integriteit van het politieapparaat. Indien over de toepassing van opsporingsmethoden een geschil bestaat tussen hoofdofficier en korpsbeheerder,

Motie 56 vervangt:

[dient een conflictbeslechtsregeling, naar analogie van de regeling in de Politiewet uitkomst te bieden.]

door:

dient de conflictbeslechting conform art. 53 Politiewet plaats te vinden. Bij de evaluatie van de Politiewet, dient expliciet aandacht besteed te worden aan het gebrek aan democratische controle op het beheer door korpsbeheerders.

Standpunt kabinet: het kabinet stemt in met de hier geschetste invulling van de rol van korpsbeheerder, maar deelt niet de opvatting over de wenselijkheid van het treffen van een conflictbeheersingsregeling. Over de evaluatie van de Politiewet 1993 zal het kabinet nog apart met de Kamer van gedachten wisselen.

Uitvoering: Organisatie bij de korpsen en parketten (A. 2.1 en 2.2);
Programma-ABRIO (A. 2.3.1)

B. Korpschefs

107. Aan het daadwerkelijk leiding geven aan de opsporingstaken van de politie heeft het de korpschefs lange tijd ontbroken. Een recherche-achtergrond was geen prae voor benoeming tot korpschef. De korpschefs dienen zich nadrukkelijker te bemoeien met de kwaliteit van hun recherche. De samenwerking tussen de verschillende regio's op dit vlak heeft veel te lijden gehad van de verstoorde verhoudingen aan de top van de politie. Dit moet worden doorbroken. De ministers en de korps-beheerders zullen de gebleken tekortkomingen dienen te betrekken bij hun personeels- en benoemingenbeleid. Voor zowel de huidige als een nieuwe generatie korpschefs geldt dat zij zich dienen te voegen in ondergeschiktheid aan het gezag, bereid moeten zijn te investeren in samenwerking en ook buiten de incidenten moeten willen sturen op de opsporing en de kwaliteit van de recherche.

Uitvoering: Organisatie bij de korpsen (A. 2.1)

10.13.4 De ministeries

A. De minister van Justitie

108. De minister van Justitie blijft, ook na de wettelijke reorganisatie van het openbaar ministerie, te allen tijde politiek verantwoordelijk voor het doen en laten van het openbaar ministerie en voor de gehanteerde opsporingsmethoden. Hij dient derhalve geïnformeerd te worden en geïnformeerd te zijn. De minister moet altijd de bevoegdheid en de mogelijkheid hebben om in te grijpen indien naar zijn oordeel het gebruik van opsporingsmethoden onverantwoord of onrechtmatig is. Zowel het openbaar ministerie als het departement van Justitie dient zich hiernaar te gedragen.

Uitvoering:

Regelmatige rapportages over lopende reorganisatie-proces OM (A. 3.1); Cultuur-rapport (B.)

B. Het ministerie van Justitie

109. Binnen het ministerie van Justitie dient een duidelijk aanwijsbare directie te zijn die zorgt voor de informatievoorziening en advisering over opsporing en opsporingsmethoden.

Standpunt kabinet: het kabinet stemt in met dit beslispoint, met dien verstande dat het dit beslispoint zo verstaat dat adequate expertise over opsporingsaangelegenheden herkenbaar binnen het ministerie beschikbaar dient te zijn.

Uitvoering: Afdeling Organisatie, Opsporing en Vervolg (OOV) binnen de Directie Strafrechtelijke Handhaving bij het Ministerie van Justitie opgericht op 1 september 1996

C. Tipgeldregeling

110. In de ministeriële regeling voor de CID-en dienen nadere voorwaarden voor de aanvraag en uitkering van tipgelden te worden opgenomen.

Uitvoering: Herziening Regeling Tip-, Toon- en Voorkoopgelden (A. 1.5); Programma-ABRIO (A. 2.3.1)

D. Controle

111. De minister van Justitie doet jaarlijks vertrouwelijk via de vaste commissie voor justitie verslag aan de Kamer over gebruikte opsporingsmethoden en door de kernteams verrichte en te verrichten onderzoeken.

Motie 74 luidt:

De Kamer; gehoord de beraadslaging; overwegende dat het rapport van de enquêtecommissie aangeeft dat de vertrouwelijke verstrekking van informatie aan vaste commissies van de Kamer niet op de juiste wijze heeft plaatsgevonden; verzoekt de Commissie voor de Werkwijze der Kamer; in het licht van de uitkomsten van de Enquêtecommissie, en in het bijzonder in het licht van de aanbevelingen onder nummer 111 en 116, de vraag te beantwoorden of het RvO-TK voldoende mogelijkheden biedt tot vertrouwelijke informatieverschaffing aan een vaste commissie uit de Kamer niet zijnde de commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten, en zonodig voorstellen ter aanvulling daartoe aan de Kamer voor te leggen; en gaat over tot de orde van de dag.

Uitvoering: WODC-onderzoek (C. 6)

E. College procureurs-generaal

112. Het college van procureurs-generaal stelt de prioriteiten voor de kernteams op; de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken worden tevoren geïnformeerd.

Hetzelfde geldt voor de kwalitatieve analyse van de georganiseerde criminaliteit en daaruit voortvloeiende prioriteiten voor het beleid.

Standpunt kabinet: het kabinet stemt in met dit beslispoint evenwel met de kanttekening dat met betrekking tot de prioriteiten voor de onderzoeken door de kernteams (de operationele prioriteitstelling) alleen de minister van Justitie tevoren wordt geïnformeerd. De minister van Binnenlandse Zaken zal over de keuze van de onderzoeken achteraf worden geïnformeerd (zie ook beslispoint 82). Met betrekking tot de beleidsprioriteiten op basis van de kwalitatieve analyses dienen wel beide ministers tevoren te worden geïnformeerd.

Uitvoering: Ontwikkeling van regeling die kwaliteit van politieke infiltratie regelt (A. 2.2.5)

F. Minister van Binnenlandse Zaken

113. De minister van Binnenlandse Zaken is medeverantwoordelijk voor de kaders waarbinnen opsporingsmethoden worden toegepast.

Standpunt kabinet: het kabinet stemt in met dit beslispoint, met dien verstande dat de term mede-verantwoordelijkheid naar de mening van het kabinet een onjuiste term is en het de voorkeur verdient te spreken over de eigen verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken.

Uitvoering: Overeenkomstig thans geldende situatie 10.13.5 Tweede Kamer

A. Controle

114. De Tweede Kamer dient de controle op het functioneren van het openbaar ministerie en de politie met betrekking tot opsporingsmethoden te verbeteren. Daartoe moet jaarlijks verslaglegging terzake van de minister van Justitie besproken worden. Dat geldt evenzeer de analyse van de georganiseerde criminaliteit, zoals hierboven beschreven.

Standpunt kabinet: dit beslispoint regardeert de Kamer.

B. Wetgeving

115. Bij de beoordeling van wetgeving dienen de samenhang met de praktijk en de gevolgen van de wetgeving voor de rechtsstaat meer dan in het verleden betrokken te worden.

Standpunt kabinet: het kabinet stemt in met dit beslispoint, maar merkt tevens op dat dit beslispoint vooral ook de Kamer zelf regardeert.

C. Commissie IVD

116. De commissie voor de Inlichtingen- en veiligheidsdiensten komt geen rol toe bij debeoordeling van bijzondere opsporingsmethoden. De praktijk waarbij de commissie voor de Inlichtingen- en veiligheidsdiensten gebruikt wordt voor geheim overleg om lekken te voorkomen, dient een halt te worden toegeroepen. Vertrouwelijk overleg terzake dient plaats te vinden binnen de commissies voor Justitie en Binnenlandse Zaken.

Motie 74 luidt:

De Kamer; gehoord de beraadslaging; overwegende dat het rapport van de enquêtecommissie aanduidt dat de vertrouwelijke verstrekking van informatie aan vaste commissies van de Kamer niet op de juiste wijze heeft plaatsgevonden; verzoekt de Commissie voor de Werkwijze der Kamer; in het licht van de uitkomsten van de Enquêtecommissie, en in het bijzonder in het licht van de aanbevelingen onder nummer 111 en 116, de vraag te beantwoorden of het RvO-TK voldoende mogelijkheden biedt tot vertrouwelijke informatieverschaffing aan een vaste commissie uit de Kamer niet zijnde de commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten, en zonodig voorstellen ter aanvulling daartoe aan de Kamer voor te leggen; en gaat over tot de orde van de dag.

10.14 Toekomstige enquêtes

A. Geen geheimhoudingsplicht

117. Voor de toekomst is echter noodzakelijk te regelen dat een enquêtecommissie in haar onderzoek geen geheimhoudingsverplichtingen kunnen worden tegengeworpen die niet het belang van de staat raken. Het enkele feit van een belofte tot geheimhouding is niet gelijk te stellen met een staatsbelang. De commissie is van oordeel dat een door of namens de overheid gegeven belofte van geheimhouding moet wijken voor de bevoegdheden van een enquêtecommissie. Zou dat niet het geval zijn, dan zouden de bevoegdheden van de Wet op de Parlementaire Enquête simpelweg door de overheid zijn te ontwijken door een beroep op gedane beloften. Dit principe lijdt slechts uitzondering indien qua inhoud werkelijk het belang van de staat in het geding is. Daarvan was in het geval van de geheime bijlagen van de rapportage van de commissie-Wierenga in het geheel geen sprake. Dit laat onverlet dat elke enquêtecommissie prudent dient om te gaan met vertrouwelijke gegevens. Van meer was in het geval van de rapportage van de commissie-Wierenga geen sprake.

Standpunt kabinet: het kabinet is van oordeel dat steeds opnieuw beoordeeld moet worden of het belang van de staat in het geding is en stemt daarom niet in met dit beslispoint.

Het kabinet wijst hierbij ook naar zijn standpunt over beslispoint 124.

B. Besloten verhoor onder ede

118. De Wet op de Parlementaire Enquête dient naar het oordeel van de commissie te worden gewijzigd. De commissie meent dat het mogelijk moet zijn om in zeer uitzonderlijke gevallen van een besloten verhoor onder ede een openbaar verslag te publiceren. De commissie heeft zich, in tegenstelling tot voorgaande enquêtecommissies, op het standpunt gesteld dat artikel 18b, eerste lid, van de Wet op de Parlementaire Enquête niet de mogelijkheid biedt tot het openbaar maken van een verslag van een besloten verhoor.

Standpunt kabinet: dit besispunt regardeert de Kamer. Overeenkomstig de bestaande praktijk wacht het kabinet eventuele initiatieven van de Kamer tot wijziging van de Wet op de parlementaire enquête graag af.

C. Draaiboek

119. De commissie meent dat het noodzakelijk is ten behoeve van omvangrijke onderzoeken een draaiboek samen te stellen voor de organisatie van een dergelijk onderzoek. De commissie heeft de indruk dat door het ontbreken van een dergelijk draaiboek te vaak het wiel opnieuw moet worden uitgevonden. Inmiddels heeft de Tweede Kamer ruime ervaring met het doen van onderzoeken. Het is zaak om de opgedane ervaringen vast te leggen voor toekomstig onderzoek.

Standpunt kabinet: dit besispunt regardeert de Kamer.

D. Staf

120. De commissie heeft goede ervaringen met de ondersteuning door een beperkte, deskundige staf en een gering aantal externe onderzoekers. Op die manier heeft de commissie de mogelijkheid maximale controle uit te oefenen op de inhoud en de uitvoering van de onderzoeken.

Standpunt kabinet: dit besispunt regardeert de Kamer.

E. Permanente ruimte

121. Om kosten en tijd te kunnen besparen acht de commissie het wenselijk voor toekomstige parlementaire onderzoeken dat de Kamer permanent kan beschikken over een goed beveiligde en geoutilleerde ruimte op of rond het Binnenhof.

Standpunt kabinet: dit besispunt regardeert de Kamer.

F. Vertrouwelijkheid

122. De commissie is van oordeel dat het bij parlementaire onderzoeken mogelijk moet zijn gebruik te maken van informatie die bij openbaarmaking gevaar kan opleveren voor personen en zaken die het belang van de staat raken, zonder dat die informatie per definitie ter kennis gebracht wordt van alle leden van de Kamer. De commissie stelt voor artikel 18b, derde lid, Wet op de Parlementaire Enquête op dat punt te wijzigen.

Standpunt kabinet: dit besispunt regardeert de Kamer. Overeenkomstig de bestaande praktijk wacht het kabinet eventuele initiatieven van de Kamer tot wijziging van de Wet op de parlementaire enquête graag af.

G. Archief

123. De commissie acht het wenselijk dat na de beëindiging van het onderzoek van een onderzoekscommissie het archief niet vernietigd hoeft te worden, maar dat na consultatie van de Registratiekamer een regeling wordt getroffen vergelijkbaar met de regeling en het besluit Politie-registers om inzage te verschaffen in de gegevens.

Standpunt kabinet: dit besispunt regardeert de Kamer.

H. Belang van de staat

124. De commissie heeft veel tijd besteed aan overleg met de bewindspersonen over de inhoud van het begrip «het belang van de staat». Het is de commissie gebleken dat er zeer verschillende interpretaties van dit begrip mogelijk zijn. De commissie acht het wenselijk dat de Kamer en het kabinet zich buigen over de vraag hoe het belang van de staat, zoals bedoeld in de Wet op de Parlementaire Enquête, moet worden uitgelegd.

Standpunt kabinet: er zal naar het oordeel van het kabinet geen sprake kunnen zijn van een voor alle gevallen geldende eenduidige interpretatie van het begrip «belang van de staat». Het kabinet wijst in dit verband graag op de motie van het Tweede-kamerlid Schutte op stuk nr. 42, waarin onder meer wordt overwogen dat artikel 68 van de Grondwet dit begrip niet nader omschrijft, zodat eventuele afspraken of uitspraken over de interpretatie ervan niets kunnen afdoen aan het recht of de plicht van een minister zich in voorkomende gevallen op het belang van de staat te beroepen. Zoals in die motie ook tot uitdrukking wordt gebracht, zal van een minister wel verwacht mogen worden dat hij in voorkomend geval zijn beroep op het belang van de staat zo goed mogelijk zal motiveren. Bovendien geldt hier de Aanwijzing van de Minister-President van 18 oktober 1985, dat een minister die een beroep op het belang van de staat wil doen, dat eerst in de ministerraad moet bespreken (vgl. Kamerstukken II 1985/1986, 19 014 (R1284), nr. 5, blz. 3). Daarna kan de commissie dan wel de Kamer beslissen of het beroep op het belang van de staat wordt aanvaard. Tegen de achtergrond van deze overwegingen kan het kabinet met dit beslispunt niet instemmen.

Motie 42 luidt:

De Kamer; overwegende dat de mogelijkheid welke de wet op de parlementaire enquête de minister biedt zich te beroepen op het belang van de staat, rechtstreeks voortvloeit uit artikel 68 Grondwet; dat de Grondwet dit begrip niet nader omschrijft, zodat eventuele afspraken of uitspraken over de interpretatie ervan niets kunnen afdoen aan het recht of de plicht van de minister, zich in voorkomende gevallen op het belang van de staat te beroepen; spreekt uit dat geen poging zal worden gedaan te komen tot een algemeen geldende interpretatie van het belang van de staat, maar dat van de minister wordt verwacht dat hij in voorkomende gevallen zijn beroep op het belang van de staat zo goed mogelijk zal motiveren, waarna de commissie, dan wel de Kamer, kan beslissen of het beroep op het belang van de staat wordt aanvaard; en gaat over tot de orde van de dag.

I. Attenderingsbulletins

125. De commissie heeft goede ervaringen opgedaan met de attenderingsbulletins in de vorm van weekberichten en dagberichten, die werden samengesteld door de documentalisten. Op die manier werd de commissie constant op de hoogte gehouden van actuele ontwikkelingen op haar onderzoeksterrein.

Standpunt kabinet: dit beslispunt regardeert de Kamer.

J. Verhoren

126. Het is de commissie goed bevallen alle commissieleden te laten participeren in het verhoren van getuigen. Het vergt de nodige afstemming tussen de leden voor en tijdens het verhoor, maar het verlevendigt de discussie en draagt bij aan een maximale waarheidsvinding.

Standpunt kabinet: dit beslispunt regardeert de Kamer.

K. Persbriefing

127. Het verdient aanbeveling om na elke verhoordag een korte persbriefing te verzorgen voor de media. Tijdens deze briefings kunnen vragen worden gesteld over de verhoren van die dag en de verhoren voor de komende dagen.

Standpunt kabinet: dit beslispunt regardeert de Kamer.

L. Verhoren op televisie

128. De verhoren van de commissie zijn rechtstreeks op de televisie uitgezonden. De commissie geeft toekomstige onderzoekscommissies het advies om de visuele media de vrijheid te geven de verhoren rechtstreeks uit te zenden. Tijdens de verhoren is niet gebleken van een verstrend effect van de rechtstreekse uitzendingen.

Standpunt kabinet: dit beslispunt regardeert de Kamer.

M. Internationaal onderzoek

129. De commissie heeft over het algemeen alle medewerking gekregen die noodzakelijk was voor het uitvoeren van dit onderzoek. Zij heeft (te) weinig tijd gehad om goed onderzoek te doen naar het optreden van buitenlandse opsporingsdiensten in Nederland. Zij is echter gestoten op onwil van de in Nederland functionerende medewerkers van de Amerikaanse Drugs Enforcement Administration (DEA) om de commissie verder voor te lichten na een eerste gesprek op 6 maart 1995. De DEA stelt zich op het standpunt dat de diplomatieke status van de betrokken medewerkers hen vrijwaart van enige verplichting om gehoor te geven aan de op basis van de Wet op de Parlementaire Enquête gedane verzoeken. De DEA wilde slechts via tussenkomst van de CRI eventuele vragen schriftelijk beantwoorden. De commissie is van oordeel dat voor de toekomst opheldering gewenst is over de vraag of in Nederland verblijvende personen met diplomatieke status kunnen weigeren om een enquêtecommissie informatie te geven.

Standpunt kabinet: het kabinet is van oordeel dat deze kwestie (de verhouding van de verplichtingen ex Wet op de parlementaire enquête en positie diplomaten) in overleg met het ministerie van Buitenlandse Zaken moet worden uitgezocht en zal daartoe de nodige stappen zetten.

Uitvoering: Verwezen wordt naar onderdeel C. 8