

Vergaderjaar 2001–2002

26 084

Taken en functioneren rijksrecherche

Nr. 8

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 oktober 2001

Vorig jaar is in een brief aan uw Kamer een aantal maatregelen aangekondigd dat ertoe moet leiden dat het functioneren van de Rijksrecherche wordt verbeterd (zie brief 17 mei 2000, 26 084, nr. 5; brief 22 november 2000, kenmerk 26 084, nr. 7). Aanleiding voor deze maatregelen was het rapport van de commissie Staal/Van Brakel («Naar gerichte inzet en sturing, rapport commissie functioneren Rijksrecherche», 2000, als bijlage bij de brief van 17 mei aan de Tweede Kamer aangeboden). Deze commissie heeft onderzoek gedaan naar mogelijke knelpunten in het functioneren van de Rijksrecherche inzake de huidige taken.

Afgesproken werd dat de Tweede Kamer geïnformeerd zou worden over de uitvoering en afronding van de door de minister aangekondigde maatregelen inzake het verbeteren van het functioneren van de Rijksrecherche. Hieronder wordt daarop puntsgewijs ingegaan.

A. Vernieuwde circulaire voor inzet Rijksrecherche

De commissie Staal/Van Brakel heeft aanbevolen de inzet van de Rijksrecherche bij een mogelijk strafbaar feit gepleegd door een overheidsdienaar afhankelijk te stellen van de vraag of een politiekorps of een andere opsporingsdienst evengoed in staat is een onderzoek in te stellen, dat voldoet aan de eisen van onafhankelijkheid, onpartijdigheid en objectiviteit.

De minister heeft deze aanbeveling overgenomen en het College van procureurs-generaal verzocht een voorstel voor nieuwe inzetcriteria te formuleren. Daarbij zijn door de minister de volgende drie uitgangspunten gesteld:

- rijksrechercheonderzoeken moeten zich richten op functionarissen in dienst van de overheid (incl. semi-overheid);
- het moet bij rijksrechercheonderzoeken gaan om een mogelijk gepleegd strafbaar feit dat, redelijkerwijs te verwachten, de integriteit van het functioneren van de overheid kan aantasten;

- inzet van de Rijksrecherche is aan de orde indien naar de gedraging een onderzoek moet worden ingesteld dat niet alleen onpartijdig is, maar waarbij zelfs de schijn van partijdigheid moet worden vermeden.

Bij het formuleren van de nieuwe inzetcriteria heeft het College rekening gehouden met de eerste ervaringen van de sinds 1 februari 2001 functionerende Coördinatiecommissie Rijksrecherche (CCR). De CCR heeft namelijk vanaf het begin van haar functioneren bij de besluitvorming over aanvragen tot het inzetten van de Rijksrecherche, gewerkt met de drie algemene uitgangspunten. Deze uitgangspunten bleken goed werkbaar. Medio mei 2001 heeft de CCR het College een op deze uitgangspunten gebaseerd voorstel gedaan voor verdere uitwerking van de nieuwe inzetcriteria. Het College heeft dit voorstel overgenomen en het voorstel eind mei 2001 voor commentaar aan het departement verzonden. De inzetcriteria zijn onderwerp van afrondende bespreking tussen het College, het ministerie van Justitie en het ministerie van BZK. De verwachting is dat de nieuwe inzetcriteria nog in dit jaar zullen worden vastgesteld.

In het voorstel van het College wordt evenals in het verleden een onderscheid gemaakt tussen typische rijksrecherchezaken («moet»-zaken) en mogelijke rijksrecherchezaken («kan»-zaken).

Tevens volgt het College (inter-)nationale ontwikkelingen in het anti-corruptiebeleid nauwlettend. De vraag of de Rijksrecherche moet en kan worden ingezet en zo ja, op welke wijze dat zou moeten gebeuren, is nog punt van bespreking.

B. Instelling coördinatiecommissie Rijksrecherche die de inzet op uniforme wijze bepaalt en, binnen mandaat van het College, prioriteiten stelt

In haar rapport heeft de commissie Staal/Van Brakel geconstateerd dat er een oplossing geboden moet worden voor de grote diversiteit bij het innemen van onderzoeken, onvoldoende efficiency bij het benutten van de personele capaciteit en het stellen van duidelijke prioriteiten. Om hieraan tegemoet te komen is besloten tot de instelling van een coördinatiecommissie Rijksrecherche (CCR).

De instelling van de CCR was afhankelijk van de benoeming van de coördinerend Rijksrechercheofficier van justitie. Deze is op 1 december 2000 aangesteld bij het Landelijk Parket. Tevens is de instelling van de CCR vertraagd door bezwaren van de ondernemingsraad van de Rijksrecherche, die inmiddels zijn opgelost. De commissie is op 1 februari 2001 van start gegaan.

Ze bestaat uit de portefeuillehouder Rijksrecherche binnen het College van procureurs-generaal (de voorzitter), de hoofdofficier van justitie van het Landelijk Parket en de directeur Rijksrecherche. De CCR wordt bijgestaan door de coördinerend officier van justitie Rijksrecherchezaken (COvJ-RR). De COvJ-RR is het vaste aanspreekpunt van de CCR. De CCR komt in beginsel tweewekelijks bijeen. In gevallen van spoed wordt er telefonisch overlegd en besloten.

Op grond van de artikelen 2 en 3 van het instellingsbesluit CCR beslist de CCR – in de regel op aanvraag van het lokale Openbaar Ministerie – over de inzet van de Rijksrecherche. De CCR bepaalt met mandaat van het College de capaciteit van de inzet, de duur van de inzet en – zonodig – de prioritering van de onderzoeken. Voorts bepaalt de CCR of voor het in te stellen onderzoek bijzondere expertise is vereist. Daarnaast houdt de CCR een inventarisatie bij van de gevallen waarin:

- door de Rijksrecherche onderzoek is ingesteld;

- door een andere opsporingsinstantie dan de Rijksrecherche een (intern) strafrechtelijk onderzoek is ingesteld naar door politie-functionarissen gepleegde strafbare feiten;
- door een andere opsporingsinstantie dan de Rijksrecherche een strafrechtelijk onderzoek is ingesteld naar door (overige) overheids-functionarissen functioneel gepleegde strafbare feiten.

Aldus wordt op één centraal punt op een onpartijdige en objectieve wijze een beslissing genomen en wordt de inzet van de Rijksrecherche op uniforme wijze bepaald. In 2002 zal de uitwerking van de nieuwe intake-procedure voor de Rijksrecherche worden geëvalueerd.

C. Verbetering van de aansturing door het OM, waaronder de aanwijzing van een vaste Rijksrechercheofficier van justitie (met vaste vervanger) per parket

Om de aansturing van de Rijksrecherche door het Openbaar Ministerie te verbeteren zijn naast de landelijk coördinerend officier tevens per parket vaste Rijksrechercheofficiëren (en vervangers) aangewezen. Op deze wijze is ook op lokaal niveau de betrokkenheid van het Openbaar Ministerie bij de Rijksrecherche en bij de lopende rijksrecherche-onderzoeken verbeterd. Overigens is het (nog) niet zo dat elke aangewezen Rijksrecherche-officier tevens alle rijksrecherche-onderzoeken als zaakofficier in behandeling heeft. Op sommige, vaak de grotere parketten heeft de vaste Rijksrecherche-officier meer een coördinerende rol. Wel geldt voor alle Rijksrechercheofficiëren dat zij (en/of hun vervanger) de vaste aanspreekpunten zijn voor de landelijk officier. Ook op landelijk niveau is het contact tussen het Openbaar Ministerie en de Rijksrecherche geïntensiveerd.

D. Verbetering van de aansturing door de Rijksrecherche, waaronder een aanpassing van de organisatiestructuur

In december 2000 heeft de directeur Rijksrecherche bij het College een voorstel ingediend voor een andere organisatiestructuur van de Rijksrecherche (herinrichtingsplan Rijksrecherche, d.d. 22 december 2000). Dit voorstel werd gedragen door de Ondernemingsraad van de Rijksrecherche.

In januari 2001 is het College akkoord gegaan met het voorstel van de Rijksrecherche. Het herinrichtingsplan behelst de volgende belangrijkste doelstellingen:

- een meer centrale en eenduidige sturing van de Rijksrecherche, zoals door de vorming van een integrale, complementaire driehoofdige directie;
- een gedeconcentreerd organisatie-model met een rationele en efficiënte gebiedsverdeling naar 3 locaties in plaats van 5;
- een procedure en een aparte voorziening (centrale projectvoorbereiding) om de inbreng van de Rijksrecherche bij de beslissingen van de CCR te garanderen;
- verdere verbetering van de kwaliteit van producten onder meer door een verbeterde eindcontrole op rapporten en processen-verbaal, strakkere aansturing van onderzoeken, centrale bewaking van doorlooptijden;
- het wijzigen van de taken van de unithoofd in louter operationele activiteiten in de vorm van de functie regiomanager.

De organisatiestructuur van de Rijksrecherche wordt van een decentrale organisatie omgevormd tot een centraal geleide organisatie. Daarmee sluit de organisatiestructuur aan bij de landelijke centrale aansturing door

het Openbaar Ministerie. De driehoofdige directie bestaat uit de directeur Rijksrecherche, het hoofd operationele zaken en het hoofd bedrijfsvoering. De directie van de Rijksrecherche is verantwoordelijk voor de centrale aansturing, beleid en beheer van de Rijksrecherche. In september 2001 is de centrale directie in oprichting van start gegaan. De benoeming van de regiomanagers (voorheen unithoofden) volgt naar verwachting op korte termijn. De regiomanagers krijgen primair als taak de interne aansturing van onderzoeken. Na de benoeming van de leidinggevenden worden de overige (executieve) functies ingevuld. De voorbereidingen daarvoor zijn op dit moment in volle gang. De personele reorganisatie van de Rijksrecherche zal naar verwachting eind april 2002 geïmplementeerd zijn.

De invoering van het gedeconcentreerde organisatiemodel met 3 werklocaties heeft gevolgen voor de huisvesting van de Rijksrecherche. Er worden thans voorbereidingen getroffen om de locaties Leeuwarden en Arnhem (regio Noord-Oost) samen te voegen en te huisvesten in Zwolle. De hoofdvestiging van de Rijksrecherche zal tezamen met de vestigingen Den Haag/Amsterdam (regio West I en II) gehuisvest worden in Den Haag. De regio Zuid blijft gehuisvest in Den Bosch.

E. Maatregelen ten aanzien van verbetering van de kwaliteit van onderzoeken

De bewaking van het kwaliteitsniveau van de onderzoeken is beter dan in het verleden gegarandeerd door de nieuwe structuur van werken.

Voor het coördineren van de grotere onderzoeken zijn 16 zgn. B-rechercheurs geselecteerd; politiemensen met een grote ervaring op recherchegebied. Doordat de regiomanager zich kan concentreren op voortgang en kwaliteit van het onderzoeksproces zullen individuele zaken die de kwaliteitstoets niet dreigen te halen, tijdig worden onderkend en bijgestuurd. Ook staat de grotere betrokkenheid van de lokale Rijksrechercheofficier bij het onderzoek hier borg voor.

Opleidingsbehoeften worden op een meer gerichte manier dan in het verleden op basis van functioneringsgesprekken en beoordelingen onderkend, waarna toerusting bij wijze van maatwerk plaatsvindt. In het nieuwe personeelsbeleid dat na de personele reorganisatie gestalte zal krijgen, ontstaat de mogelijkheid van horizontale instroom van nieuw personeel op alle niveaus. Een punt van zorg en aandacht hierbij is de beschikbaarheid van researchspecialismen op alle researchterreinen in huis te hebben.

In 2001 worden voorbereidingen getroffen voor invoering van het INK-model bij de Rijksrecherche. In 2002 zullen in het kader van de invoering van het INK-model een personeels- en klanttevredenheidsenquête en een zelfevaluatie gevolgd door een externe audit worden opgezet.

Doorlooptijden zullen worden verkort door een betere aansturing door het Openbaar Ministerie en een rationelere planning van zaken. Ook zal de ingevoerde scheiding van werkstromen ervoor zorgen dat onvoorziene inzet van de Rijksrecherche niet langer negatief uitwerkt op het projectmatig onderzoek. Vergelijkingen met het verleden zijn echter moeilijk te maken vanwege het feit dat door scherpere centrale selectie van zaken en de nieuwe uitgangspunten voor de inzet van de Rijksrecherche in vergelijking met het verleden vooral de grotere complexe onderzoeken doet. De eerder genoemde verbeterde planning van zaken zal er voor moeten zorgen dat opdrachtgevers van onderzoeken en verantwoordelijken voor

organisaties waar onderzoek plaatsvindt er beter van op de hoogte zijn hoe lang een onderzoek zal duren en wat daarvan verwacht mag worden.

Voor het jaar 2002 zullen in het kader van de planning en control cyclus (november 2001) door het College met de Rijksrecherche managementafspraken worden gemaakt over aantallen en soort te behandelen zaken, doorlooptijden en kwaliteit van onderzoeken. Via viermaandelijke managementrapportages vindt controle op de uitvoering van de managementafspraken plaats. Daarnaast zijn door de komst van de CCR, de COvJ-RR, de vaste aanspreekpunten per parket en de herinrichting van de Rijksrecherche naar een meer productiegericht bedrijf vele actoren op het gebied van voortgangscntrole actief.

Waar het gaat om de adviezen die gegeven worden naar aanleiding van verrichte feitenonderzoeken of strafrechtelijke onderzoeken kan vermeld worden dat deze adviezen altijd gericht worden aan de lokale hoofdofficier van justitie en zoveel mogelijk in overleg met de behandeld officier worden opgesteld. In beginsel zijn deze adviezen niet bedoeld om openbaar te maken (zie uitgangspunten genoemd in brief van 22 november 2000).

F. Maatregelen ter verbetering van de bedrijfsvoering en deskundigheid van de Rijksrecherche

De bedrijfsvoering van de Rijksrecherche wordt geheel gecentraliseerd en geprofessionaliseerd. Decentrale administratievevoering wordt na invoering van het nieuwe organisatiemodel opgeheven.

Het beheeroverleg met het Parket-Generaal is geïntensiveerd, waardoor van de bij het Openbaar Ministerie aanwezige beheersmatige kennis geprofiteerd kan worden.

Het terugbrengen van het aantal locaties van de Rijksrecherche levert schaalvergrotingsvoordeel op.

Met betrekking tot het onderwerp deskundigheid van de Rijksrecherche wordt verwezen naar hetgeen onder *E (Maatregelen ten aanzien van verbetering van de kwaliteit van onderzoeken)* kwaliteit onderzoeken is vermeld. Competentieprofielen zijn inmiddels voor een deel beschreven en de verdere invoering van het competentie management is ter hand genomen.

G. Verbetering positie inlichtingendienst Rijksrecherche als coördinatiepunt voor niet-integer, vermeend strafbaar gedrag van overheidsfunctionarissen

Voor de CIE van de Rijksrecherche gelden dezelfde regels met betrekking tot de verwerving en verwerking van gegevens als voor de andere criminale inlichtingeneenheden. Met name zij vermeld dat ook de CIE van de Rijksrecherche is gebonden aan de – sinds 1 februari 2000 geldende – stringenter regelgeving voor de informatie die op grond van de Wet Politierregisters kan worden opgeslagen in het register zware criminaliteit en het voorlopig register. Desalniettemin neemt de CIE van de Rijksrecherche wel een bijzondere positie in ten opzichte van de overige criminale inlichtingeneenheden. De CIE van de Rijksrecherche verricht haar werkzaamheden immers binnen de algemene taakstelling van de Rijksrecherche. Zij richt zich derhalve op het inwinnen en registreren van informatie over door overheidsfunctionarissen begane strafbare feiten, welke de integriteit van het overheidsapparaat kunnen schaden. Aangezien dergelijke informatie ook kan binnenkomen bij de lokale regionale crimi-

nele inlichtingeneenheden, onderhoudt de CIE van de Rijksrecherche nauwe contacten met die eenheden. Daarnaast zijn er ook contacten met het meldpunt integriteitsaantastingen van de BVD (het MEPIA). Het strenge regime van de Wet Politierregisters brengt echter met zich mee dat niet alle informatie over strafbare gedragingen van overheidsfunctionarissen in de registers van de CIE van de Rijksrecherche kan worden opgeslagen.

De COvJ-RR is tevens CIE-OvJ voor de RR. Gelet op het bijzondere taakveld van de Rijksrecherche heeft hij intensieve contacten met de CIE van de Rijksrecherche. De kaders waarbinnen de CIE van de Rijksrecherche volgens de COvJ-RR dient te opereren zijn door de COvJ-RR schriftelijk vastgelegd.

H. Aard en status onderzoeken

In de concepttekst voor de nieuwe inzetcriteria van de Rijksrecherche is een aantal passages gewijd aan aard en soort van onderzoeken die de Rijksrecherche kan verrichten. Aangezien de Rijksrecherche opereert op het terrein van de *strafbare* gedragingen die daadwerkelijk de integriteit van de overheid raken, zal de Rijksrecherche zich in elk geval niet bezig houden met louter disciplinaire (integriteits-)onderzoeken. De Rijksrecherche verricht alleen feiten- en opsporingsonderzoeken.

Bij feitenonderzoeken gaat het om onderzoeken naar gedragingen waar een strafrechtelijk of strafvorderlijk aspect aan kleeft. Dergelijke onderzoeken zullen conform het advies van Staal/Van Brakel zorgvuldig en op een duidelijk moment afgesloten moeten worden. Een feitenonderzoek kan al worden ingesteld in een stadium dat er nog geen redelijk vermoeden van schuld opleverende aanwijzingen zijn voor strafbaar gedrag. Met een feitenonderzoek wordt niet meer en ook niet minder beoogd dan het inzichtelijk maken van de feiten. Daartoe kunnen geen opsporingsbevoegdheden of dwangmiddelen worden toegepast. Een feitenonderzoek kan worden gevolgd door een opsporingsonderzoek.

De Rijksrecherche verricht uitsluitend opsporingsonderzoeken naar misdrijven; voor overtredingen wordt de Rijksrecherche niet ingeschakeld.

Zowel de resultaten van een feitenonderzoek als de resultaten van een opsporingsonderzoek kunnen – met toestemming van het Openbaar Ministerie – worden gebruikt voor een disciplinair onderzoek.

I. Uitbreiding capaciteit Rijksrecherche

De commissie Staal/Van Brakel heeft geconstateerd dat de capaciteit van de Rijksrecherche bij handhaving van het huidige takenpakket te kort schiet. In 2000 heeft het onderzoeksbureau AEF in opdracht van het College onderzoek gedaan naar de werklast van de Rijksrecherche op basis van de huidige situatie en tegen de achtergrond van de maatregelen die getroffen worden om het functioneren van de Rijksrecherche te verbeteren. Op basis van dit onderzoek is komen vast te staan dat verdere uitbreiding van de capaciteit van de Rijksrecherche in de rede ligt met het oog op het vergroten van de slagkracht van de Rijksrecherche in de toekomst. Verwacht mag worden dat door de uitvoering van de in de brief van 17 mei 2000 genoemde maatregelen efficiencywinst is te boeken en dat een aantal lichtere onderzoeken weg zal vallen. De zaken worden qua aard zwaarder en zullen aan strengere kwaliteitseisen moeten voldoen.

Vanaf het jaar 2002 wordt structureel 1,2 miljoen gulden (10 FTE) aan het budget van de Rijksrecherche toegevoegd ten behoeve van capaciteits-

uitbreiding. In 2002 zal bekeken worden of en zo ja in welke mate verdere uitbreiding van de Rijksrecherche noodzakelijk is.

J. Wettelijke grondslag

De minister van Justitie heeft in de brief van 17 mei 2000 aangekondigd dat een wijziging van de Politiewet wordt voorbereid met het oog op meer directe en expliciete wettelijke fundering voor Rijksrecherche als organisatie, voor de taken van de Rijksrecherche en de taakverdeling Rijksrecherche en andere korpsen. De term bijzondere ambtenaren van politie zou moeten worden verlaten. Ook moet de rol van de Rijksrecherche meer adequaat beschreven worden. In de Politiewet moet geen uitgebreide beschrijving van taken van de Rijksrecherche worden opgenomen: dit zou moeten plaatsvinden middels een taakbeschikking en een wijziging van de takencirculaire.

Een voorstel voor wijziging van de Politiewet is onderwerp van overleg tussen het College en het departement.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals