

Vergaderjaar 1998–1999

26 269

Uitvoering aanbevelingen enquêtecommissie Opsporingsmethoden

Nr. 14

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 31 augustus 1999

Met genoegen bieden wij u hierbij aan het kabinetsstandpunt inzake het rapport «Opsporing in uitvoering» van de Tijdelijke commissie evaluatie opsporingsmethoden, alsmede de antwoorden op de vragen van de vaste commissies van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties inzake het rapport van de TCEO, gesteld aan het kabinet bij brief van 13 juli 1999 (zie 26 269, nr. 15).

Tevens is een schematisch overzicht van de uitvoering van de beslispunten van de Parlementaire Enquête Opsporingsmethoden bijgevoegd (bijlage).

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Peper

Kabinetstandpunt inzake het rapport «Opsporing in uitvoering» van de Tijdelijke commissie evaluatie opsporingsmethoden

	blz.		blz.
HOOFDSTUK 1. INLEIDING, VRAAGSTELLING EN VERANTWOORDING	3	Hulpofficier van justitie Divisie recherche	24 24
HOOFDSTUK 2. NORMERING EN INZET OPSPORINGS-METHODEN	4	3.3 De positie van de CID binnen de opsporing (aanbevelingen 29, 32, 30, 63 en 14)	25
2.1 Algemeen	4	Taken, organisatie en aansturing nieuwe CID	26
Aanbevelingen	5	Nieuwe CID-regeling/regeling Eenheden Bijzondere Recherche Informatie (EBRI)	27
2.2 Het implementatietraject (aanbevelingen 1, 2, 4, 5, 26 en 62)	6	Overige punten betreffende de nieuwe CID (in de toekomst geheten Eenheid Bijzondere Recherche Informatie)	27
Opleiding en voorlichting Wet Bob	6		
Electronische informatieverbreiding	6	3.4 De informatiehuishouding (aanbevelingen 31, 33, 40 en 39)	29
Vernieuwing politieonderwijsbestel	7	Verhouding CID overige organisatorische voorzieningen	29
Implementatie en instructie	7	Informatie-huishouding in het algemeen	30
Expertisecentrum	8	Politieconvenant – Platform ICT	30
Jurisprudentie	9		
2.3 Nadere precisering van de normering (aanbevelingen 8, 12, 13, 19, 20, 21 en 22)	9	3.5 De kernteams (aanbevelingen 35 en 36)	30
Onderscheid informant – infiltrant	9	De nieuwe kernteamregeling	31
Afscherming	10	3.6 Overige aanbevelingen (41, 42, 43, 44 en 45)	31
Pseudo-koop en pseudo-dienstverlening	11		
Criminele infiltrant	11	3.7 Internationale samenwerking (aanbevelingen 46, 47, 48, 49 en 50)	32
Deals	12	Consequenties Wet Bob voor internationale samenwerking	34
Verbod op doorlaten	12		
Doorlaten van personen	13		
2.4 Procedures, toetsing en competentie (aanbevelingen 3, 6, 7, 9, 15, 16, 17 en 18)	13	HOOFDSTUK 4. GEZAG EN TOEZICHT OP DE OPSPORING	36
Verlenging van bevelen	13	4.1 Algemeen	36
Relatieve competentie	14		
Transparantie bij de opsporing	14	4.2 De officier van justitie (aanbevelingen 51, 52 en 53)	36
Regelingen rond informanten	14	De CID-officier van justitie	36
Geheimhouders en criminele informatie	15	CID-officier – zaakofficier	37
2.5 Technische voorzieningen voor de opsporing (aanbevelingen 10 en 11)	15	De recherche-officier	37
2.6 Specifieke vormen van onderzoek en andere gebieden van handhaving (23, 24 en 25)	16	4.3 Het College van procureurs-generaal (aanbevelingen 54, 55, 56, 57, 58 en 61)	37
Informatievergaring in het kader van de openbare orde	16	Kaders voor de opsporing	37
Verschillen Wet Bob en het wetsvoorstel IVD	17	Selectie kernteamonderzoeken	38
Relatie tussen wetgeving voor persoonsregistraties en aanverwante wetgeving	17	Aanpassing van het stelsel van toedeling	39
		Instructie prioriteitstelling kernteams	40
		Vereenvoudiging selectie kernteamzaken	40
		Criteria en jurisprudentie CTC	40
		Procedure toetsing CTC	40
		Registratiezaken	41
HOOFDSTUK 3. ORGANISATIE VAN DE OPSPORING	18	4.4 Rechters-commissarissen (aanbevelingen 59 en 60)	41
3.1 Algemeen	18		
3.2 De organisatie van de landelijke en bovenregionale opsporing (aanbevelingen 27, 28, 34, 37 en 38)	19	HOOFDSTUK 5. EPILOOG EN FINANCIËLE PARAGRAAF	42
Wijziging Besluit beheer regionale politiekorpsen	20	5.1 Epiloog	42
Nationale recherche	21		
Verbetertrajecten	21	5.2 Financiële paragraaf	43
Project bovenregionale voorzieningen	21		
Uitwerking regeerakkoord	22	5.3 Slotbeschouwing	46
Concentratie van beheersbevoegdheden	22		
Bestel in balans	23	Bijlage	47

Hoofdstuk 1. Inleiding, vraagstelling en verantwoording

Met waardering heeft het kabinet kennis genomen van het rapport van de Tijdelijke commissie evaluatie opsporingsmethoden. Het rapport heeft duidelijk gemaakt, dat het gezag van het Openbaar Ministerie is hersteld en dat de crisis in de opsporing is beëindigd.

De commissie heeft in korte tijd veel werk verricht. Het rapport geeft een goede beschrijving van de huidige situatie met betrekking tot de opsporing in Nederland. De beschrijving van de commissie komt overeen met het beeld dat bij het kabinet bestaat, zoals het dat heeft geschetst in de derde voortgangsrapportage over de uitvoering van de uitkomsten van de parlementaire enquêtecommissie Opsporingsmethoden.

De commissie heeft de gelegenheid gekregen zich een volledig en objectief oordeel te vormen over hetgeen sinds het uitkomen van het rapport van de Parlementaire Enquête Commissie Opsporingsmethoden is veranderd. De medewerking van politie en justitie aan een onderzoek van de Tweede Kamer is afhankelijk van de mate waarin vertrouwen bestaat dat bijvoorbeeld operationele informatie niet bekend wordt gemaakt. Dat dit vertrouwen er was, blijkt onder meer uit de grote inzet waarmee politieregio's, arrondissementsparketten, bijzondere opsporingsdiensten, korpsbeheerders en het College van procureurs-generaal hebben bijgedragen aan het onderzoek van de commissie.

Het kabinet is evenals de commissie van oordeel dat in de afgelopen drie jaren veel werk is verricht door politie en Openbaar Ministerie en dat dit in de praktijk ook zichtbaar is geworden. De organisatie van het OM en de manier van Rechercheren door de politie is gewijzigd. De betrokkenheid van het OM bij het politiewerk is sterk toegenomen, waardoor er sprake is van een daadwerkelijke gezagsuitoefening. De kernteams hebben zich ontwikkeld tot professionele organisaties met deskundig personeel die goed werk verrichten in de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit. Ook de samenwerking tussen de politieregio's is verbeterd, evenals die tussen de politie en het Openbaar Ministerie.

Daarnaast is het kabinet verheugd dat nagenoeg het gehele wetgevingsprogramma door de beide Kamers is aanvaard. De Wet Bijzondere Opsporingsbevoegdheden en De Wet Bijzondere Politieregisters treden op 1 februari 2000 in werking. In de komende maanden zal met voortvarendheid aan de implementatie van beide wetsvoorstellen worden gewerkt.

Ten behoeve van de implementatie van deze wetten is door de minister van Justitie een stuurgroep en een project(groep) ingesteld. In dit implementatietraject onder leiding van een breed samengestelde stuurgroep zijn er thans 9 werkgroepen die gericht zijn op realisatie van de implementatie vóór 1 februari 2000. In de praktijk zal dit betekenen, dat de meeste producten van de werkgroepen tegen het einde van het jaar gereed zijn.

Thema's van deze werkgroepen zijn: Opleiding en voorlichting, Uitvoeringsregelingen Wet Bob, Toolkit (modellen en formulieren voor de praktijk), Bedrijfsorganisatie, Wijziging Wet Politieregisters, Verfijning begrippenkader, Administratieve organisatie, CID/tactische recherche en Afscherming. Daarnaast is er een werkgroep die zich bezig houdt met het opstellen van een handleiding voor de praktijk inzake bijzondere opsporingsbevoegdheden.

De hiervoor genoemde stuurgroep zal zich nu tevens gaan bezig houden met de implementatie van de aanbevelingen van de commissie en zorg dragen voor de samenhang in de uitvoering.

De commissie wijst op diverse punten die voor verbetering vatbaar zijn. Het kabinet acht deze onderwerpen stuk voor stuk van groot belang. Het

kabinet neemt de aanbevelingen van de commissie grotendeels over en meent, dat de uitwerking van deze aanbevelingen bij zal dragen aan een verdere verfijning en intensivering van het traject dat reeds is ingezet.

Zoals het commissierapport aangeeft, beweegt de opsporing en vervolging van georganiseerde criminaliteit zich grotendeels in de goede richting. Toch ligt er nog veel werk te wachten.

Wat de *normering* betreft gaat het daarbij in de eerste plaats om de voorbereiding op de inwerkingtreding op 1 februari a.s. van de wetten Bijzondere opsporingsbevoegdheden (verder: Wet Bob), Bijzondere politieregisters en Herziening Gerechtelijk Vooronderzoek (Stb 1999, nrs. 243, 244 en 245).

Op het terrein van de *organisatie van de opsporing* gaat het binnen het bestaande politiebesteding primair om die onderwerpen, die specifiek aandacht verdienen met het oog op de bestrijding van criminaliteit. Dat zijn in ieder geval de politieke informatiehuishouding met inbegrip van de divisie CRI van het Klpd, de organisatie van de CID en de inrichting van de opsporing op bovenregionaal en nationaal niveau, zoals de verhouding tussen kernteams en regionale recherche-eenheden en de verhouding tot de grote bijzondere opsporingsdiensten. Tot die onderwerpen behoren ook het opleidingsbeleid, het loopbaanbeleid en de innovatie van rechtechnieken, zoals thans het financiële en digitale rechtechnen.

Bij de *gezagsuitoefening* constateert de commissie belangrijke verbeteringen. De komende periode zullen de inspanningen vooral op gericht zijn op een grotere uniformering in de gezagsuitoefening, op een nadere prioritering van onderzoeken en op de verdere invulling van de sturende en toetsende rol van het College van procureurs-generaal.

In hoofdstuk 1 van haar rapport gaat de commissie in op haar ontstaan en werkwijze. Dit hoofdstuk vereist als zodanig geen reactie van de kant van het kabinet.

In deze brief geeft het kabinet zijn reactie op het commissierapport, met specifieke belangstelling voor de in het rapport geformuleerde aanbevelingen; hierbij is de hoofdstukindeling van het rapport van de commissie zoveel mogelijk gevolgd.

Hoofdstuk 5, de bijzondere bevindingen, zal hier buiten beschouwing blijven aangezien hierover reeds op 29 juni jl. met de Kamer is gedebatteerd. Verwezen wordt naar de brief van de minister van Justitie die eind augustus aan de Tweede Kamer is gezonden en die ingaat op de aanbeveling een integraal onderzoek in te stellen naar de bevindingen van de commissie.

Hoofdstuk 2. Normering en inzet opsporingsmethoden

2.1. Algemeen

In hoofdstuk 2 van het rapport gaat de commissie in op de crisis in de normering. Zij stelt vast dat ter uitvoering van de aanbevelingen van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden een omvangrijk wetgevingsprogramma tot stand is gebracht. Voor de tijd tussen het rapport van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden en de inwerkingtreding van nieuwe wetgeving, het interregnum, zou echter niet altijd helder zijn geweest in welke regels en richtlijnen de normering voor de toepassing van opsporingsmethoden is vastgelegd.

Met de commissie moet worden vastgesteld dat op dit punt voor de praktijk inderdaad onduidelijkheid heeft bestaan. De «Voorlopige Uitgangspunten van het College van procureurs-generaal met betrekking tot de inzet van opsporingsmethoden en -middelen» vormde in dit interregnum de basis voor de normering. Niettemin is er tot op heden geen volledige helderheid over de inhoud van bepaalde begrippen. De commissie noemt in dit verband de uitleg van het verbod op doorlaten en het onderscheid tussen informant en infiltrant. De commissie doet enkele aanbevelingen voor de «afgrenzing» van deze begrippen. De derde Voortgangsrapportage maakt melding van de instelling van een werkgroep die is belast met de nadere precisering van het begrippenkader van de wet Bob. De commissie meent ook dat het rapport van deze werkgroep, hierna aangeduid als de werkgroep Van de Beek, een vervolg moet krijgen. Het kabinet onderschrijft dit. Het College van procureurs-generaal heeft voor dit vervolg onlangs een plan van aanpak vastgesteld. Dat is op 9 juni 1999 door de Minister van Justitie goedgekeurd. Zoals de commissie opmerkt, beoogt het rapport van de genoemde werkgroep toelichting en uitleg te geven over de overgang van oud naar nieuw (van het huidig regime naar dat van de wet bijzondere opsporingsbevoegdheden).

De opsporingspraktijk zal de bestaande begrippenkaders, bijvoorbeeld met betrekking tot infiltratie, moeten loslaten en moeten leren omgaan met de nieuwe wettelijke begrippen. Voordat de nieuwe wetgeving in werking treedt komen er daarom enkele nadere regelingen en een handleiding voor de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden. Daarmee is al begonnen.

Aanbevelingen

Het ministerie van Justitie en het openbaar ministerie zullen de aanbevelingen van de commissie op het punt van de normering meenemen in het implementatietraject van de wet Bob. Deze aanbevelingen sluiten grotendeels aan op vragen uit de opsporingspraktijk en op knelpunten die ook terugkomen in de ambtsberichten voor de derde voortgangsrapportage en het rapport van de werkgroep Van de Beek. Op de afzonderlijke aanbevelingen zal hierna worden ingegaan.

Er zijn naar het oordeel van het kabinet geen aanbevelingen die zouden moeten leiden tot een inhoudelijke wijziging van de Wet Bob. Ook aanbeveling 20, die betrekking heeft op pseudo-koop, kan naar ons oordeel, waar nodig en gewenst, worden gerealiseerd zonder wetswijziging. Voor de opsporingspraktijk zou het opnieuw wijzigen van de wet hoogst ongelukkig zijn. Die heeft immers behoefte aan duidelijkheid, zo stelt de commissie zelf ook vast. Het is wenselijk om de praktijk nu drie jaar met de nieuwe wet te laten werken. Pas daarna dient er een evaluatie te komen om dan op basis daarvan, waar nodig, wijzigingen door te voeren in het wettelijk kader.

Het kabinet is van oordeel dat het nu tijd is de aandacht te verleggen van normering naar verantwoording: de praktijk kan met de nieuwe normering aan het werk en de normering kan over enkele jaren worden geëvalueerd. Voorop staat – en dat volgt ook uit het rapport van de commissie – dat het implementatietraject hoge prioriteit heeft. Hierna wordt daarom eerst ingegaan op de aanbevelingen die op dat traject betrekking hebben. Daarna komen aan de orde de aanbevelingen betreffende de precisering van de normering. Vervolgens komen alle andere aanbevelingen aan bod die betrekking hebben op hoofdstuk 2.

2.2. Het implementatietraject (aanbevelingen 1, 2, 4, 5, 26 en 62)

In de derde Voortgangsrapportage Implementatie Parlementaire Enquête Opsporingsmethoden, die de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 18 mei 1999 hebben aangeboden aan uw Kamer, is aangegeven dat de komende tijd met voortvarendheid zal worden gewerkt aan het implementatietraject rond de Wet Bob. Die rapportage vermeldt eveneens het project voor de implementatie. De minister van Justitie fungeert als opdrachtgever hiervan. Zoals reeds in hoofdstuk 1 aangegeven, is er een stuurgroep, voorgezeten door de Directeur-generaal Rechtshandhaving van het ministerie van Justitie. Daarnaast zijn de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het College van procureurs-generaal en de Raad van Hoofdcommissarissen in de stuurgroep vertegenwoordigd.

De commissie is van mening dat geen structurele scholing van politie- en OM-functionarissen ten aanzien van de opsporingsmethoden heeft plaatsgevonden. Zij doet de aanbeveling om de opleidingsbehoefte ten aanzien van de bijzondere opsporingsmethoden te inventariseren bij de politie, het openbaar ministerie en de zittende magistratuur en zo nodig daarvoor additionele middelen ter beschikking te stellen. Voor rechers zal een cursus opsporingsmethoden verplicht worden (aanbeveling 26 en 62).

De afgelopen jaren heeft met name het ministerie van Justitie (gelijk met het ministerie van BZK verantwoordelijk voor het politieonderwijs op grond van de LSOP-wet) de nodige inspanningen verricht op het terrein van de rechercheopleidingen. Er is sprake geweest van een aanzienlijke groei in capaciteit van de Rechercheschool en de decentrale rechercheopleidingen aan de primaire opleidingscentra. Deze groei is zowel gerealiseerd door interne prioritering binnen het LSOP ten gunste van het rechercheonderwijs, als door het toekennen van bijzondere bijdragen door het ministerie van Justitie aan de rechercheschool. Er zijn voorts nieuwe opleidingen ontwikkeld of in ontwikkeling voor de kernteams en op de terreinen van financieel rechercheren, computercriminaliteit en CID.

Opleiding en voorlichting Wet Bob

In het kader van het project implementatie Wet Bob wordt gewerkt aan opleiding en voorlichting van degenen die na 1 februari 2000 beroepshalve met deze wet worden geconfronteerd. Dit betreft onder meer leden van de rechterlijke macht (zittende en staande magistratuur) en ambtenaren van de politie, de Koninklijke Marechaussee, de bijzondere opsporingsdiensten en de gemeenten (sociaal rechers). De Stichting Studiecentrum Rechtspleging (SSR) en het LSOP verzorgen deze opleiding en voorlichting. Inmiddels is dit opleidingstraject van start gegaan. Het LSOP maakt daarbij gebruik van kerninstructeurs, die zullen zorgen voor de verdere verspreiding van kennis binnen de politiekorpsen. Periodieke nieuwsbrieven informeren betrokkenen over de voortgang van het implementatietraject. Er loopt nu een onderzoek of een helpdesk-functie na de invoering van de Wet Bob de opsporingspraktijk op structurele wijze ondersteuning kan bieden. Op termijn zal de helpdesk-functie, die op 1 februari operationeel moet zijn, onderdeel kunnen vormen van het door de commissie aanbevolen expertisecentrum.

Electronische informatieverbreiding

In het kader van het project implementatie Wet Bob onderzoekt het LSOP thans in hoeverre informatie over de wet kan worden verspreid via het internet en/of het niet-openbare Intranet en zo opsporingsambtenaren te

voorzien van de meest recente gegevens. Het netwerk kan aanvullend casuïstiek en/of jurisprudentie weergeven als onderdeel van of aanvulling op het bestaande onderwijs. In dit verband wordt eveneens de mogelijkheid nagegaan van verspreiding via het intranet van opleidingen voor de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden. Daarbij wordt ook de mogelijkheid meegenomen om te koppelen aan de elektronische informatiekkanalen van het openbaar ministerie. Dit deskundigheidsproject houdt – althans op korte termijn – een intensieve bijscholingsslag in, maar ook op langere termijn wordt er inmiddels gewerkt aan de aanpassing van de bestaande opleidingen. De basis van dit alles is een reeds uitgevoerde inventarisatie van de opleidingsbehoefte op dit terrein.

Vernieuwing politieonderwijsbestel

Tezamen met de hiervoor beschreven activiteiten is voor het politieonderwijs in brede zin een project in uitvoering dat zich richt op vernieuwing van het gehele politieonderwijs. Hoofddoel is te komen tot een inzichtelijke kwalificatiestructuur voor het politieonderwijs, afgestemd op de inrichting van het reguliere beroepsonderwijs. Zowel deze activiteit, alsook de resultaten van een reeds in gang gezet project dat zich richt op het vastleggen en herijken van de eindtermen van alle vervolgoopleidingen (het zgn. «Project Eindtermen») maken het mogelijk om binnen afzienbare termijn bekwaamheidseisen voor de politie op te stellen. Dit houdt, in relatie tot de opsporingsmethoden, onder meer in dat functionarissen op dit taakgebied niet eerder actief zullen mogen zijn, dan nadat zij de daarvoor aangewezen opleidingen hebben gevolgd. Tevens zal in het kader van de vernieuwing van het politieonderwijs en de invoering van een nieuw bekostigingstelsel het vraagstuk van de capaciteit nadrukkelijk aan de orde komen.

Implementatie en instructie

De commissie heeft geconcludeerd dat er op centraal niveau te weinig zorg is geweest voor voldoende duidelijkheid omtrent de normering van opsporingsmethoden in de afgelopen drie jaar. De commissie beveelt aan om de praktijk intensief te instrueren hoe met de nieuwe regelgeving om te gaan (aanbeveling 2).

Het kabinet hecht grote waarde aan een zorgvuldige en gedegen voorbereiding van de opsporingspraktijk op de invoering van de Wet Bob. Het kabinet zal deze aanbeveling uitvoeren door middel van de hiervoor in het kader van het implementatietraject genoemde activiteiten. De parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Bob, gevolgd door de aanvaarding van dit wetsvoorstel door de Eerste Kamer dit voorjaar, heeft in zijn algemeenheid reeds geleid tot meer helderheid over het begrippenkader zodat de praktijk eenduidig kan worden voorgelicht.

In het verlengde hiervan is, op basis van het advies van de werkgroep Van de Beek, eveneens in een implementatietraject voorzien. Dit traject, een deelproject van het project implementatie Wet Bob, is gericht op de nadere uitwerking van de consequenties van de Wet Bob voor de werkwijze van de criminele inlichtingendienst en de tactische recherche. En verder op de gevolgen van de wijziging van de Wet Politieregisters voor het vastleggen en bewaken van de gegevens in de registers, op verfijning van het begrippenkader en op een nadere uitwerking van het verbod op doorlaten, van de administratieve organisatie en van afscherming. Zo komt er aandacht voor de werkbaarheid van de regelingen voor de praktijk. De commissie bepleit een regelmatige toetsing door de korpsleiding en de hoofdofficier van justitie. Problemen dienen te worden teruggekoppeld naar het ministerie van Justitie en het

College. Het kabinet ziet op dit punt een relatie met het door de commissie aanbevolen expertisecentrum. In het kader van het implementatietraject van de Wet Bob zal dit aspect in ieder geval aandacht krijgen.

De Wet Bob voorziet in schriftelijke bevelen van de officier van justitie voor de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden. Verlenging, wijziging of beëindiging van het bevel dient schriftelijk plaats te vinden. Om de belasting van de opsporingspraktijk op het gebied van de formulierestroom (bureaucratie) beheersbaar te houden wordt gewerkt aan de ontwikkeling van modellen van bevelen en machtigingen, die landelijk zullen worden ingevoerd. Inmiddels is een groot aantal standaardmodellen gereed en wordt gewerkt aan de modellen van de Wet Herziening Gerechtelijk Vooronderzoek.

De commissie beveelt aan hoge prioriteit te verlenen aan de aanpassing van COMPAS gezien de grotere hoeveelheden bevelen (aanbeveling 4). Op basis van een analyse van de Facilitaire Dienst Rechterlijke Organisatie (FDRO) heeft het College van procureurs-generaal de FDRO de opdracht verstrekt de aanpassing van COMPAS aan de Wet Bob ter hand te nemen. Het College heeft de daarvoor benodigde financiële middelen beschikbaar gesteld. Inmiddels is een begin gemaakt met de ontwikkeling van een extra COMPAS-release. Met behulp van deze release zal COMPAS vóór 1 februari 2000 zijn voorbereid op de invoering van de Wet Bob.

Expertisecentrum

Aanbeveling 1 van de de commissie betreft het creëren van organisatorische en inhoudelijke voorzieningen om praktische inzichten en oplossingen voor problemen in de opsporing bij elkaar te brengen en toegankelijk te maken. Hiervoor zou een expertisecentrum moeten worden ingericht. Tegelijkertijd kunnen werkgroepen, overlegplatforms en commissies die zich met bepaalde aspecten van de opsporing(s-methoden) bezighouden gesaneerd of opgeheven worden.

Met waardering wordt kennis genomen van deze aanbeveling. De uitwerking daarvan kan een belangrijke bijdrage leveren aan de gedachtevorming hoe meer eenheid te realiseren op het gebied van de advisering, afstemming en beleidsontwikkeling inzake de opsporing. De gedachte om een expertisecentrum in te richten en daar praktische inzichten en oplossingen voor problemen in de opsporing bij elkaar te brengen en toegankelijk te maken, spreekt zeker aan. Nader zal moeten worden gezien op welke wijze zo'n expertisecentrum organisatorisch vorm kan krijgen.

In dit expertisecentrum, waarin alle bij de opsporing betrokken instanties zullen participeren, zal in ieder geval een tweetal aspecten aandacht moeten krijgen.

Het eerste betreft de ontwikkeling van opsporingsmethoden als zodanig. Het gaat daarbij om de uitwisseling van ervaringen tussen de politie-regio's, de consequenties van technische ontwikkelingen, en het volgen en vertalen naar de Nederlandse situatie van opsporingstechnieken die in het buitenland worden ontwikkeld. Dit aspect heeft betrekking op de politieprofessie.

Het tweede betreft de inbedding van (nieuwe) opsporingsmethoden in de opsporingspraktijk, waarbij de aanvaardbaarheid, mogelijkheid en noodzaak van (nieuwe) methoden centraal staat.

Op basis van de advisering door het College van procureurs-generaal en de Raad van Hoofdcommissarissen zullen de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties nog dit jaar met een voorstel komen. Daarbij zullen zij de consequenties aangeven van de oprichting van dat expertisecentrum voor de bestaande overlegvormen.

In dit verband kan ook worden gewezen op aanbeveling 5 over het opzetten van een toegankelijk systeem voor de jurisprudentie omtrent opsporingsmethoden, inclusief de uitspraken van de CTC, onder verantwoordelijkheid van het College van procureurs-generaal. Aan deze aanbeveling ligt de constatering ten grondslag, dat inhoudelijke kennis en kunde op het gebied van de toepassing van opsporingsbevoegdheden onvoldoende wordt verspreid op het niveau van de werkvloer. Deze aanbeveling zal uitvoering krijgen, zo mogelijk in combinatie met de oprichting van een expertisecentrum, als bedoeld in aanbeveling 1.

2.3. Nadere precisering van de normering (aanbevelingen 8, 12, 13, 19, 20, 21 en 22)

De commissie merkt op dat er misverstanden bestaan over de betekenis van het woord «stelselmatig» bij de bevoegdheid tot observatie. Zij beveelt aan het begrip «stelselmatig» eenduidig uit te werken ten behoeve van de praktijk (aanbeveling 8).

Deze aanbeveling wordt onderschreven. Er zijn plannen voor een richtlijn over observatie, als onderdeel van de handleiding voor de toepassing van bijzondere opsporingsmethoden die in het implementatietraject wordt ontwikkeld (binnen het openbaar ministerie kunnen richtlijnen als aanwijzing of instructie worden vastgesteld). Bij de behandeling van het wetsvoorstel Bob in de Tweede Kamer is dit eveneens aan de orde geweest.

Onderscheid informant – infiltrant

De commissie stelt voorts vast, dat het onderscheid tussen informant en infiltrant onduidelijk is. De problemen bij de afbakening tussen beide begrippen, zoals door de commissie beschreven, zijn herkenbaar. Het onderscheid is vooral moeilijk in het geval dat een informant lid is van een criminele groepering. Daarom beveelt de commissie aan het onderscheid te zoeken in het al dan niet onder regie van politie en justitie plegen van strafbare feiten (aanbeveling 12).

Een infiltrant kan onder regie van politie en justitie strafbare feiten plegen, een informant niet. Uitzondering moet mogelijk zijn, aldus de aanbeveling, voor het verrichten van hand- en spandiensten van geringe importantie in relatie tot het delict waarover de informant informatie geeft. De aard van de toegestane hand- en spandiensten moet worden omschreven in de overeenkomst met de informant.

De commissie merkt op dat haar oordeel afwijkt van hetgeen het rapport van de werkgroep Van de Beek hierover zegt.

Het kabinet meent dat dit laatste wellicht het geval is voor zover het werkgroeprapport het verrichten van hand- en spandiensten door burgers niet bespreekt onder het kopje «informant», maar behandelt bij het onderscheid tussen infiltratie en pseudo-koop en -dienstverlening. Mede naar aanleiding van de aanbevelingen van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden en de Voorlopige Uitgangspunten van het College van procureurs-generaal, ervaart de huidige opsporingspraktijk het op verzoek van politie en justitie verrichten van hand- en spandiensten door een informant als problematisch, zo niet onmogelijk. De commissie geeft met haar aanbeveling aan, zo kan worden geconcludeerd, om hier ruimte te creëren. Dit komt tegemoet aan een in de praktijk ervaren knelpunt. Hierbij spelen echter diverse aspecten een rol.

– Strafbare feiten

Een eerste aspect is dat een informant zich bezig houdt met strafbare feiten, omdat hij veelal afkomstig is uit het criminele milieu. Dit hoeft geen

belemmering te zijn om de informant toch in te zetten, zoals ook al bleek uit het rapport van de parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden. Het is dus geen voorwaarde dat de informant zijn strafbare handelingen staakt. Zou hij dit doen dan zou hij onmiddellijk a-typisch gedrag vertonen, door de mand vallen en als informant niet bruikbaar zijn. Wel moet duidelijk zijn dat hij zich voor zijn eventuele strafbare handelingen niet kan verschuilen achter toestemming of medeweten van politie en justitie. Deze handelingen komen voor zijn eigen rekening; hij kan geen vrijwaring claimen. Dit is het wezenlijke verschil tussen de informant en de infiltrant.

– *Hand- en spandiensten*

Een tweede aspect is dat een informant soms in zo'n positie verkeert dat hij zeer eenvoudig politie en justitie ten dienste kan zijn, bijvoorbeeld door het meenemen van een monster. Daartegen behoeft in bepaalde gevallen geen bezwaar te bestaan.

In zijn algemeenheid echter levert het verrichten van hand- en spandiensten «in relatie tot het delict waarover de informant informatie geeft» (zie tekst van de aanbeveling) wel bezwaren op. Bijvoorbeeld het bezwaar dat de informant in bepaalde gevallen aangemerkt zal moeten worden als mede-verdachte.

Maar wanneer tegen het door de informant verrichten van hand- en spandiensten geen bezwaar bestaat, kan de aanbeveling van de commissie ruimte bieden. Wanneer de burgerinformant daarbij komt te vallen binnen hetzij de wettelijke omschrijving van burgerinfiltratie hetzij de wettelijke omschrijving van burgerpseudo-koop en dienstverlening, dan is een van die regelingen van toepassing. Die voorzien erin dat de toegestane handelingen in een overeenkomst worden vermeld. Het absolute verbod op de criminele burgerinfiltrant, neergelegd in de motie Kalsbeek (Kamerstukken II 25 403, nr. 33), brengt echter met zich mee dat politie en justitie niet een informant – die veelal beschouwd zal moeten worden als «crimineel» – zodanig inzetten dat hij komt te vallen onder de wettelijke definitie van burgerinfiltratie.

De aanbeveling van de commissie kan in een beperkte categorie gevallen bijdragen aan het opheffen van een in de praktijk gesignaleerd knelpunt. Het onderscheid tussen informant en infiltrant blijft echter moeilijk. Ook de leden van de fracties van de VVD, het CDA, D66 en PvdA brachten dit in het debat met de commissie op 24 juni jl. tot uitdrukking.

Aanbeveling 12 van de commissie zal in de richtlijn over infiltratie, pseudo-koop en -dienstverlening en informanten, die wordt voorbereid in het implementatietraject van de Wet Bob, worden verwerkt in die zin dat daarin ruim aandacht komt voor het onderscheid infiltratie/informant, voor de daarbij in acht te nemen grenzen en waarborgen en voor die gevallen waarbinnen het verrichten van hand- en spandiensten door een informant past.

Afscherming

Bij de informant doet zich tot slot het vraagstuk van de afscherming voor. Hoe kan een informant die hand- en spandiensten heeft verricht in het strafproces worden afgeschermd? Deze vraag zal altijd eerst beantwoord moeten worden, alvorens een informant zal kunnen worden ingezet. Bij het opstellen van de richtlijn en bij het opstellen van de in het begin van deze paragraaf genoemde handleiding voor de toepassing van bijzondere opsporingsmethoden zal dit aspect afzonderlijk aandacht krijgen.

Bij het opstellen van de richtlijn over infiltratie, pseudo-koop endienstverlening en informanten zal ook worden betrokken de aanbeveling van de commissie om de pseudo-koop en de pseudo-dienstverlening op te vatten als vorm van infiltratie en met dezelfde waarborgen te omkleden (aanbeveling 20).

Pseudo-koop is in de Wet Bob ontkoppeld van infiltratie. Onder infiltratie verstaat de Wet Bob: «het deelnemen of medewerking verlenen aan een groep van personen waarbinnen, naar redelijkerwijs kan worden vermoed, misdrijven worden beraamd of gepleegd»; onder pseudo-koop en dienstverlening: «het afnemen van een goed van, dan wel het verlenen van diensten aan de verdachte of aan een persoon die betrokken is bij het in georganiseerd verband beramen of plegen van misdrijven».

Een kenmerk van infiltratie is het participeren in een criminele groep. Bij pseudo-koop en -dienstverlening hoeft daarvan in het geheel geen sprake te zijn. Voor zover dat wel het geval is, dient vanzelfsprekend op het geheel van handelingen de regeling van de infiltratie te worden toegepast. De Wet Bob laat daarover geen enkel misverstand bestaan. Aan de hand van de wet kan ervoor gewaakt worden om handelingen die vallen onder de omschrijving van infiltratie, niet te verrichten onder de noemer van de pseudo-koop en -dienstverlening. Waar nodig is in een richtlijn toelichting en uitwerking mogelijk met betrekking tot de afbakening van de beide bevoegdheden. Het is ongewenst om op beide bevoegdheden dezelfde normen en procedures toe te passen. Een pseudo-koop van illegaal vuurwerk door de politie, hoeft bijvoorbeeld niet door een politieel infiltratie team (PIT) te worden uitgevoerd. Het kan overigens wel gewenst zijn, dat in bepaalde gevallen een pseudo-koop of dienstverlening wordt uitgevoerd door een PIT. In de algemene maatregel van bestuur en de ministeriële regeling waarin regels worden gesteld voor politieambtenaren belast met infiltratie en pseudo-koop en -dienstverlening kan dit worden uitgewerkt. Gelet op het vorenstaande acht het kabinet het derhalve onnodig en ongewenst op dit punt de Wet Bob te wijzigen. Ook de leden van de fracties van VVD en CDA betwijfelden of wetswijziging goed zou zijn.

Het kabinet deelt de zorg van de commissie op het punt van de kwaliteit met betrekking tot de inzet van de pseudo-koop. De commissie baseert haar aanbeveling onder andere op ervaringen en vragen uit de praktijk, die constateert dat voor een pseudo-koop vrijwel altijd een vorm van infiltratie nodig is. In de opsporingspraktijk verstaat men onder een pseudo-koop en -dienstverlening vaak een zogenaamde vertrouwens-aankoop. Dit betreft inderdaad een pseudo-koop, maar wel één waaraan vaak infiltratie voorafgaat. Het spreekt vanzelf dat in een dergelijk geval de regeling van de infiltratie dient te worden toegepast. De pseudo-koop kan dan onderdeel uitmaken van de infiltratie. De richtlijn zal aanbeveling 20 uitwerken, in die zin dat die zal beschrijven wanneer de bevoegdheid tot infiltratie dient te worden toegepast en in welke gevallen de bevoegdheid tot pseudo-koop endienstverlening aan de orde is. Daarnaast is het kabinet voornemens na te gaan of aanvullende eisen nodig zijn voor opsporingsambtenaren van de bijzondere opsporingsdiensten en de KMAR die kunnen worden belast met pseudo-koop.

Criminele infiltrant

Een ander onderwerp dat zich voor regeling bij richtlijn leent, betreft de vraag wat moet worden verstaan onder een criminele infiltrant. *De aanbeveling om de definitie van criminele infiltrant uit de concept-richtlijn infiltratie te volgen (aanbeveling 13) wordt overgenomen. Dit wordt*

betrokken bij de ontwikkeling van de handleiding voor de toepassing van bijzondere opsporingsmethoden. Die zal casusgewijs voorbeelden geven van de consequenties van deze definitie.

Deals

Voorts beveelt de commissie aan, te komen tot nadere besluitvorming over de reikwijdte van mogelijke deals (aanbeveling 19). In reactie hierop zij vermeld dat de behandeling van het wetsvoorstel toezeggingen aan getuigen in strafzaken in de Tweede Kamer de gelegenheid biedt in te gaan op de door de commissie gesignaleerde punten en op deze aanbeveling (Kamerstukken II, 26 294). De Nota naar aanleiding van het Verslag komt naar verwachting eind september uit en daarin komt een groot aantal van deze vragen aan de orde.

Verbod op doorlaten

De commissie stelt vast dat het verbod op doorlaten in de praktijk stuit op onduidelijkheden en knelpunten. De commissie ziet, in afwijking van het standpunt van de Tweede Kamer, ruimte om bij richtlijn het verbod op doorlaten te verhelderen. De commissie geeft aanwijzingen voor de verduidelijking van het desbetreffende wetsartikel, artikel 126ff (aanbeveling 21).

Deze aanwijzingen sluiten aan bij de uitleg van het verbod op doorlaten in het rapport van de werkgroep Van de Beek en in enkele rechterlijke uitspraken. Maar ze voegen daar nog enkele elementen aan toe. De voornaamste daarvan is, dat van een zwaarwegend opsporingsbelang sprake kan zijn bij doorlating van een bepaalde hoeveelheid voorwerpen om een redelijkerwijs te verwachten grotere hoeveelheid in beslag te kunnen nemen, afhankelijk van de mate waarin de voorwerpen schadelijk zijn voor de volksgezondheid of gevaarlijk voor de veiligheid. Van de verplichting tot inbeslagneming kan in dit soort gevallen zo nodig ontheffing worden verleend. De commissie adviseert dit bij richtlijn uit te werken. De commissie geeft er in het debat met de Tweede Kamer blijk van, dat de ontheffing van het verbod wel uitzondering moet blijven. Het is niet de bedoeling van het restrictieve beleid af te wijken.

Zoals enkele fracties uit de Kamer opmerkten, blijft het verbod op doorlaten – ook als er een uitwerking bij richtlijn wordt gegeven – moeilijk in absolute zin af te grenzen. Met de commissie meent het kabinet evenwel, dat een uitwerking bij richtlijn van belang is. Daarnaast beveelt de commissie aan, titel Va aan artikel 126ff toe te voegen. Hierover kan worden opgemerkt dat ook zonder of vooruitlopend op een wetswijziging, de op te stellen richtlijn er reeds vanuit zal gaan dat het verbod op doorlaten ook van toepassing is op de bevoegdheden, opgenomen in titel Va.

De aanbeveling van de commissie dat de veiligheid van politieke infiltranten een onderdeel kan zijn van een zwaarwegend opsporingsbelang, kan problematisch zijn.

Een dergelijke koppeling heeft niet onze voorkeur. Acut levensgevaar dient naar het oordeel van het kabinet een zelfstandige reden te zijn om van inbeslagneming af te zien. In situaties waarin de veiligheid van de infiltrant direct in het geding is, is het namelijk denkbaar dat de toestemmingsprocedure niet kan worden gevolgd, zelfs niet wanneer het College van procureurs-generaal, zoals de commissie aanbeveelt, vierentwintig uur per dag bereikbaar is. De commissie wijst hierbij weliswaar op het gevaar van dit element in het licht van de ervaring met de Delta-methode, maar bij de nadere uitwerking van het verbod op doorlaten zullen waarborgen tegen misbruik kunnen worden opgenomen in een richtlijn.

Niet geheel duidelijk is wat de commissie voor ogen staat met het onderdeel van aanbeveling 21 waar staat dat het *College van procureurs-generaal toestemming dient te geven voor het doorlaten, wat impliceert dat het College door middel van piket-dienst 24 uur per dag beschikbaar moet zijn.*

Het rapport van de werkgroep Van de Beek werkt het verbod op doorlaten zodanig uit dat ontheffing van dat verbod alleen aan de orde kan zijn wanneer een geval langs de gewone, schriftelijke weg aan het college en de minister van Justitie kan worden voorgelegd. Ingeval die weg niet begaanbaar is in verband met het spoedeisend karakter, dient tot inbeslagneming te worden over gegaan en kan geen ontheffing worden gevraagd. De werkgroep Van de Beek is hierbij uitgegaan van de wetstekst, die, mede gelet op de parlementaire behandeling, geen ruimte biedt voor een mondelinge spoedprocedure of voor mandatering van de beslissing van het college en de minister aan bijvoorbeeld de hoofdofficier van justitie. Artikel 126ff vereist een voorafgaande schriftelijke toestemming van het college, en het gewijzigde artikel 131, vijfde lid, WRO gaat bovendien uit van overleg vooraf met de minister van Justitie. Wanneer de commissie beoogt daarin voor spoedgevallen wijziging te brengen is daarvoor een wijziging van de wetstekst nodig.

Concluderend kan worden opgemerkt dat aanbeveling 21 van de commissie kan worden overgenomen. Nadere uitwerking kan bij richtlijn geschieden. Acuu levensgevaar dient een zelfstandige reden te zijn om van inbeslagneming af te zien. Ontheffing is slechts voorbehouden voor die gevallen waarop de ontheffingsregeling van artikel 126ff toepasbaar is. De ontheffingsprocedure van artikel 126ff, tweede lid, vereist te allen tijde schriftelijke instemming van het College en overleg vooraf met de minister van Justitie. Dit staat formeel niet in de weg aan snelle besluitvorming, maar beperkt de reikwijdte van een spoedprocedure wel. De commissie beveelt een spoedprocedure aan. De vraag is wat de commissie voor ogen staat bij de aanbevolen vierentwintig-uurs bereikbaarheid van het college van procureurs-generaal. Een verandering in het toestemmingstraject impliceert wetswijziging. Gelet op de uitwerking van het verbod op doorlaten lijkt de behoefte aan een mondelinge spoedprocedure niet zo groot dat op voorhand wetswijziging is geïndiceerd. Bij de evaluatie van de Wet Bob kan worden bezien of er behoefte is aan een additionele spoedprocedure en dus aan wetswijziging.

Doorlaten van personen

De commissie ondersteunt de wijze waarop de Minister van Justitie in zijn brief over dit onderwerp het zogenaamde doorlaten van personen omschrijft en beveelt aan ter zake van dit onderwerp een richtlijn op te stellen (aanbeveling 22). Met deze aanbeveling wordt ingestemd.

2.4. Procedures, toetsing en competentie (aanbevelingen 3, 6, 7, 9, 15, 16, 17 en 18)

Verlenging van bevelen

De commissie acht het wenselijk te bezien of met name het aantal bevelen tot verlenging van een opsporingsbevoegdheid verminderd kan worden om bureaucrativering van de opsporing te voorkomen. (aanbeveling 3) Het kabinet wijst erop dat de Wet Bob de gevallen beschrijft waarin een bevel tot de inzet van een bijzondere opsporingsbevoegdheid moet worden gegeven. Ditzelfde geldt voor wijziging, verlenging, of beëindiging van dit bevel. Vermindering van het aantal verlengingen impliceert wetswijziging.

Er zijn vier bijzondere opsporingsbevoegdheden waarbij de wet een maximumduur van het bevel voorschrijft. Bij de observatie en het stelselmatig inwinnen van informatie geldt een maximumduur van drie maanden. Bij de telefoontap en het opnemen van vertrouwelijke communicatie geldt een maximumduur van vier weken. Vermindering van het aantal verlengingen zou vergroting van deze maximumtermijnen inhouden. De vraag is of dit gewenst is. Een maximumtermijn van drie maanden is al lang. De bevoegdheden tot aftappen en opnemen zijn zo ingrijpend dat heroverweging van toepassing van zo'n bevoegdheid elke vier weken gewenst is. Dit punt zal evenwel worden betrokken in de evaluatie van de Wet Bob. In het kader van het implementatietraject zullen automatisering en administratieve organisatie aandacht krijgen om de werklast van de Wet Bob voor de opsporingspraktijk zoveel mogelijk te beperken.

Relatieve competentie

De relatieve competentie van de rechter vormt in de praktijk inderdaad, zoals de commissie constateert, in bepaalde gevallen een knelpunt. Dit werd duidelijk bij onderzoeken van rechteerteams met een bovenregionale taak. Aan een wijziging van de regeling van de relatieve competentie van de rechter, waarop aanbeveling 6 betrekking heeft, kleven echter vele haken en ogen, die ook al in het debat tussen commissie en Kamer aan de orde zijn gekomen. Het openbaar ministerie onderzoekt deze problematiek. Een advies van het College over dit onderwerp wordt binnenkort verwacht. Wanneer dit er is zal, na beoordeling van de denkbare oplossingen, de Tweede Kamer bericht krijgen over de aanpak van deze kwestie.

Transparantie bij de opsporing

Enkele aanbevelingen van de commissie hebben betrekking op de bij de opsporing vereiste transparantie. Openheid bij de opsporing kan op gespannen voet staan met de soms gerechtvaardigde behoefte om tactische informatie af te schermen. De diverse voorschriften om de opsporing achteraf toetsbaar en controleerbaar te maken houden evenwel niet in dat tactische informatie dient te worden prijsgegeven. Bij de naleving van deze voorschriften kan steeds rekening worden gehouden met het afschermen van tactische informatie. Met aanbeveling 7 wordt dan ook ingestemd, met inachtneming van de mogelijkheden van het betreffende wetsartikel (126bb). Deze aanbeveling pleit ervoor te regelen dat notificatie op zodanige wijze plaatsvindt dat voorkomen wordt dat tactische informatie openbaar moet worden gemaakt. Artikel 126bb houdt in, dat ten minste moet worden vermeld welke bevoegdheden zijn toegepast. Denkbaar is dat hierdoor in bepaalde gevallen elementen van tactiek en strategie bloot gelegd zullen worden. Dit zal eveneens in de evaluatie worden betrokken. Daarnaast zal in elk geval in het implementatietraject van de Wet Bob worden nagegaan in hoeverre het prijsgeven van tactische informatie beperkt kan worden.

Ook wordt ingestemd met de aanbeveling om te bezien of in geval van cameragebruik bij observatie een proces-verbaal kan worden opgemaakt zonder tactische informatie prijs te geven (aanbeveling 9).

Regelingen rond informanten

De commissie gaat in op de problematiek van de afscherming van informanten en beveelt aan nadere regels te stellen voor het runnen van informanten, vooral voor het waarborgen van anonimiteit en afscherming (aanbeveling 15). Deze problematiek leent zich inderdaad voor een

richtlijn of instructie ter zake. Het voornemen is te komen tot zo'n richtlijn of instructie in het kader van het implementatietraject van de Wet Bob. Tevens zal worden bezien of het mogelijk is tegemoet te komen aan de soms gerechtvaardigde wens om de identiteit van de opsporingsambtenaar af te schermen op een andere manier dan waarop een informant wordt afgeschermd (aanbeveling 16). Deze aanbeveling wordt meegenomen in het implementatieproject rond de Wet Bob. Dit geldt ook voor de aanbeveling om te komen tot een standaardovereenkomst voor informanten (aanbeveling 17). Een dergelijke standaardovereenkomst zou inderdaad goede diensten kunnen bewijzen. Het kabinet erkent dat de overeenkomsten met informanten een aantal basisvoorwaarden zullen kennen. Daarnaast zal iedere overeenkomst speciale clausules kunnen bevatten, zonder af te wijken van de algemeen geldende voorwaarden.

Geheimhouders en criminele informatie

De commissie beveelt aan om een nadere studie te verrichten naar de vraag hoe geheimhouders moeten omgaan met criminele informatie (aanbeveling 18). De commissie noemt medisch personeel en notarissen. Opgemerkt wordt dat deze beroepsgroepen reeds regelingen hebben hoe met hun beroepsgeheim om te gaan wanneer zij beschikken over informatie in verband met strafbare feiten. Naar aanleiding van de vermelding van incidentele «verwijtbare betrokkenheid» van notarissen bij criminele handelingen in het rapport van de Parlementaire Enquête Opsporingsmethoden heeft de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) in 1996 na overleg met het ministerie van Justitie, vertegenwoordigers van het openbaar ministerie en de divisie CRI het initiatief genomen tot het ontwerpen van een meldingsprocedure. Deze procedure is in 1997 in werking getreden. De wet en de gedrags- en beroepsregels dragen de notaris op tot de «meest mogelijke geheimhouding». Algemeen is evenwel aanvaard dat algemene belangen van een hogere orde – zoals de openbare orde en criminaliteitsbestrijding – aan die geheimhouding grenzen stellen. De meldingsprocedure voorziet in de mogelijkheid om, alvorens tot melding over te gaan, «verdachte» zaken voor te leggen aan de vertrouwensnotaris, zodat schending van de geheimhoudingsplicht niet direct aan de orde behoeft te zijn.

Overigens blijft de meldingsprocedure onderwerp van gesprek tussen het ministerie van Justitie en de KNB, mede in het licht van de richtlijnen die de Europese Commissie op dit moment voorbereidt in het kader van «witwassen». Deze regelgeving zal naar verwachting een aanscherping van de meldingsplicht voor notarissen op dit specifieke terrein tot gevolg hebben. Ook elders binnen de Europese Unie is aandacht voor de positie van de geheimhouders. Aanbeveling 13 van het actieplan van de High Level Group to combat organized crime heeft betrekking op de ondersteuning en versterking van de integriteit van kwetsbare beroepsgroepen. Het voorgaande in aanmerking genomen en mede gelet op het feit dat er al studies op dit gebied voorhanden zijn (b.v. de recente, rechtsvergelijkende studie «De strijd tegen het witwassen van geld en de fraudemelding in Europa: wetgeving en gedragscodes voor vrije beroepen»; Asser Instituut 1995), gaat de voorkeur van het kabinet er naar uit de aandacht te concentreren op de lopende ontwikkelingen.

2.5. Technische voorzieningen voor de opsporing (aanbevelingen 10 en 11)

In het kader van het implementatieproject Bob zal worden bezien welke technische capaciteit nodig is voor de toepassing van de bevoegdheid tot het opnemen van vertrouwelijke communicatie. Mede afhankelijk van de beschikbare financiële middelen zal er naar worden gestreefd in de

benodigde capaciteit te voorzien. Het kabinet handelt hiermee overeenkomstig aanbeveling 10 van de commissie.

De commissie wijst op diverse technische ontwikkelingen die het tappen van telecommunicatie ten behoeve van de opsporing bemoeilijken.

Daarbij zijn een tweetal aspecten te onderscheiden. In de eerste plaats gaat het om de mogelijkheden die de aanbieders van telecommunicatienetwerken en -diensten hebben om de signalen aan te leveren. Hiervoor is het van belang dat de aftapbepalingen zoals neergelegd in de Telecommunicatiewet voor zover nodig verder worden uitgewerkt in lagere regelgeving en juist worden toegepast (mede gelet op de inbreuk die het middel maakt op de persoonlijke levenssfeer). Dit proces is reeds in gang gezet en loopt via het Overlegorgaan Post en Telecommunicatie, deeloverleg Aftappen, van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Dit is een overlegorgaan tussen overheid en bedrijfsleven.

Het tweede aspect betreft de inrichting van de tapfaciliteiten binnen de korpsen om het signaal te kunnen verwerken. Deze tapfaciliteiten zijn niet voldoende toegerust om de toekomstige technologische ontwikkelingen het hoofd te kunnen bieden. De politie signaleerde dit reeds. Zij ontwikkelt momenteel voorstellen om dit knelpunt op te lossen. Vervolgens zullen wij bezien hoe deze voorstellen kunnen worden gerealiseerd. Hiermee wordt in belangrijke mate uitvoering gegeven aan aanbeveling 11.

2.6. Specifieke vormen van onderzoek en andere gebieden van handhaving (23, 24 en 25)

De commissie beveelt aan de regimes voor de opsporing, de openbare orde, de staatsveiligheid en de bestuurlijke rechtshandhaving nader te bezien (aanbeveling 23). In het bijzonder:

- 1. de informatievergaring in het kader van de openbare orde,*
- 2. de verschillen tussen de Wet Bob en het wetsvoorstel IVD – nu laatstgenoemd wetsvoorstel verdergaande bevoegdheden kent dan de Wet Bob – en,*
- 3. de relatie tussen de wetgeving voor persoonsregistraties en de overige wetgeving die van belang is voor het vergaren van informatie.*

In zijn algemeenheid kan worden opgemerkt dat de wijze waarop door de overheid informatie wordt verzameld, wordt bepaald door het doel waarvoor het verzamelen van informatie nodig is. Zo geven het Wetboek van Strafvordering en de Politiewet 1993 de regels omtrent het vergaren van informatie ten behoeve van de opsporing en legt de Wet Inlichtingen- en veiligheidsdiensten de kaders vast waarbinnen informatievergaring plaats mag vinden met het oog op het belang van staatsveiligheid. De verschillen in reikwijdte van de mogelijkheden tot het vergaren van informatie vinden hun achtergrond in de verschillende (wettelijke) taakstellingen en de daaraan gekoppelde belangen. De bevoegdheid tot het vergaren van informatie is specifiek afgestemd op de desbetreffende overheidstaak en het desbetreffende belang.

Informatievergaring in het kader van de openbare orde

Met betrekking tot het eerste punt kan daarnaast worden opgemerkt dat de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie onderzoeken in hoeverre het wenselijk is om te komen tot wetgeving ter zake van bevoegdheden tot het verzamelen van inlichtingen ten behoeve van de handhaving van de openbare orde. Deze taak wordt thans uitgevoerd door medewerkers van de Regionale Inlichtingendiensten (RID). Zij doen dit in de hoedanigheid van ambtenaar van politie en onder verantwoordelijkheid van de burgemeester. Voor zover deze activiteiten geen beperking van het recht op privacy inhouden, is de wettelijke basis daarvoor te vinden in artikel 2 Politiewet 1993. In het genoemde onderzoek wordt nagegaan of een aanvullende, meer

specifieke wettelijke basis nodig is voor privacybeperkende activiteiten, zoals het stelselmatig inwinnen van informatie. De ministers van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie zullen hierover een standpunt aan de Tweede Kamer zenden.

Deze hierboven genoemde taak van de RID op het gebied van de handhaving van de openbare orde moet overigens nadrukkelijk worden onderscheiden van de inlichtingentaak van de RID die wordt uitgevoerd ten behoeve van de BVD op basis van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

Verschillen Wet Bob en het wetsvoorstel IVD

Met betrekking tot het tweede punt kan worden opgemerkt dat de commissie terecht constateert dat er verschillen zitten tussen de Wet Bob en het wetsvoorstel IVD. Dat is echter niet vreemd; het werk van politie en justitie in het kader van de opsporing van strafbare feiten is immers van een andere orde dan de activiteiten van inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Hoewel inlichtingen- en veiligheidsdiensten bij hun taakuitvoering (deels) dezelfde methodieken hanteren als opsporingsinstanties, bestaat er toch een wezenlijk verschil. De taakuitvoering van inlichtingen- en veiligheidsdiensten is niet strafvorderlijk gericht en draagt – anders dan die van opsporingsinstanties – per definitie een geheim karakter. Om die reden wijken de regels van bijzondere opsporingsbevoegdheden in de Wet Bob enerzijds en de regulering van de bijzondere bevoegdheden in het wetsvoorstel IVD anderzijds op verschillende punten van elkaar af. Zo kent het wetsvoorstel IVD aan de diensten niet alleen vergelijkbare maar ook andere bijzondere bevoegdheden toe, dan de Wet Bob aan opsporingsinstanties toedeelt. Bij de voorbereiding van beide wetsvoorstellen is afgewogen welke bijzondere bevoegdheden noodzakelijk werden geacht, gelet op de aan de desbetreffende instanties opgedragen taken. Het gaat immers om bevoegdheden die inbreuk maken op grondrechten. Dan is het van belang dat ook alleen die bevoegdheden worden toegekend die inderdaad noodzakelijk zijn. Deze afweging is bij het wetsvoorstel IVD en het wetsvoorstel Bob verschillend uitgevallen. Het kabinet onderkent het belang van een juiste toepassing van de beide wettelijke regimes.

Relatie tussen wetgeving voor persoonsregistraties en aanverwante wetgeving

Tot slot de aanbeveling van de commissie om de relatie tussen de wetgeving met betrekking tot persoonsregistraties en de overige wetgeving van belang voor het vergaren van informatie beter af te stemmen. Hierover zij opgemerkt dat de wetgeving over persoonsregistraties geen regelingen bevat voor het *vergaren* van informatie maar regelingen voor opslag en gebruik van gegevens. De huidige Wiv en de daarop gebaseerde privacyregelingen zijn afgestemd op de huidige wetgeving ter zake van persoonsregistraties, in het bijzonder op de Wet persoonsregistraties. Wat het wetsvoorstel IVD betreft is – anticiperend op de totstandkoming van de Wet bescherming persoonsgegevens – ondermeer in begripsmatige zin aansluiting gezocht bij deze wet in wording. In de toekomst zullen er ter zake geen fricties kunnen ontstaan. Ook afstemming tussen de Wet Bob en de Wet Politierregisters heeft op zorgvuldige wijze plaatsgevonden.

De commissie beveelt aan de afbakening van het verkennend onderzoek ten aanzien van andere wetgeving en het strafrechtelijk onderzoek te verhelderen (aanbeveling 24).

Wat die andere wetgeving betreft, vooral de Wet Politierregisters, kan worden opgemerkt dat voor een verkennend onderzoek aanleg van een

tijdelijk register mogelijk is. Zo'n register kan in beginsel alle categorieën van persoonsgegevens bevatten, voor zover nodig voor het doel ervan. De verhouding tussen de overige privacy-regelgeving en de regeling van het tijdelijk register als bedoeld in de Wet politieregisters is zo, dat gegevensopslag in een tijdelijk register mogelijk is wanneer de verstrekking daarvan uit andere registraties door de (overige) privacy-wetgeving is toegestaan. Bovendien moeten de gegevens nodig zijn voor het doel van het tijdelijk register (i.c. het verkennend onderzoek). Vernietiging van gegevens in een tijdelijk register na verloop van zes maanden is geen regel. Artikel 8 van het Besluit politieregisters bepaalt dat gegevens in tijdelijke registers vernietigd dienen te worden wanneer het doel waarvoor het register is aangelegd bereikt is, voor zover deze gegevens geen betekenis hebben voor een eventueel verder strafrechtelijk onderzoek in verband met het verkennend onderzoek. Over de afbakening van het verkennend onderzoek ten aanzien van het strafrechtelijk onderzoek kan verder nog worden opgemerkt dat de instructie verkennend onderzoek van het College van procureurs-generaal van 1 december 1998 (op 1 januari 1999 in werking getreden) daarop vrij uitvoerig ingaat. Verwezen wordt naar de toelichting op paragraaf 5 van deze instructie.

Het financieel rechercheren moet naar de mening van de commissie verder worden uitgebouwd, zowel in de opleidingen en capaciteit als in de plaats die het heeft bij de criminaliteitsbestrijding (aanbeveling 25).

Het kabinetsbeleid is er op gericht financieel rechercheren een integraal onderdeel van de rechtshandhaving te maken. Niet alleen omdat het een onontbeerlijk instrument is bij de bestrijding van financieel economische criminaliteit, maar ook bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit en bij de toepassing van de voordeelsontneming. Dit betekent dat op alle niveaus van opsporing en vervolging meer financiële deskundigheid – toegespitst op de daar voorkomende problemen – aanwezig moet zijn. Naar aanleiding van het eindrapport van de Stuurgroep financieel rechercheren (januari 1998) zijn en worden voor deskundigheidsbevordering opleidingen ontwikkeld. De opleidingen voor de basis politiezorg zijn inmiddels gereed. De opleidingen voor het middenkader zijn in ontwikkeling. De Rijksuniversiteit Leiden (naar aanleiding van de Nota Integriteit Financiële Sector) en de Erasmusuniversiteit Rotterdam hebben voor de specialisten inmiddels een postacademische opleiding forensische accountancy ontwikkeld.

Voorts kan worden opgemerkt dat het onderwerp financieel rechercheren een Klpd-prioriteit is. Op dit moment houden zowel de CRI als het LRT zich bezig met financieel rechercheren. Dat zal in de toekomst zo blijven, maar waar nodig zullen processen nader afgestemd c.q. geïntegreerd worden. Doel is dat het Klpd voor de Nederlandse politie gaat voorzien in een structuur waarbij hoogwaardige financiële expertise (accountants, maar ook nader te bepalen disciplines) beschikbaar zijn.

Voor een uitvoeriger beschouwing willen wij verwijzen naar de voortgangsrapportage bestrijding financieel economische criminaliteit 1997–1998, die op 21 juni 1999 door de minister van Justitie aan de Kamer is aangeboden.

Hoofdstuk 3. Organisatie van de opsporing

3.1. Algemeen

In hoofdstuk 3 gaat de commissie in op de crisis in de organisatie. De commissie stelt vast dat het eindrapport van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden de afgelopen jaren overduidelijk invloed heeft gehad op het functioneren van de opsporing. Vooral binnen politie en openbaar ministerie zijn initiatieven ondernomen om veranderingen

door te voeren. Wel constateert de commissie dat de uitwerking van de veranderingen per regio verschillend is. Dit is volgens de commissie deels toe te schrijven aan de structuur van de huidige Politiewet 1993. Daarnaast wijst de commissie op het ontbreken van een algemeen model op basis waarvan politie en justitie de veranderingen hadden kunnen doorvoeren. Er zou geen vorm van formele sturing zijn geweest door de beide politieministers. Dit heeft geleid tot verschillen tussen de betrokken organisaties.

In de derde Voortgangsrapportage Implementatie Parlementaire Enquête Opsporingsmethoden, die op 26 mei jl. aan de Kamer is aangeboden, is aangegeven dat de uitvoering van het veranderingsproces na Van Traa voor een belangrijk deel tot stand is gekomen door een goede interactie tussen het centrale en het decentrale niveau. Zo is bij de invoering van de rechercheofficier van justitie bij de parketten en de recherchechef bij de regionale politiekorpsen ruimte gelaten voor decentrale keuzes. Ook ABRIO is een goed voorbeeld van een landelijk project dat wordt uitgevoerd in opdracht van de beide politieministers maar waarvan het welslagen in hoge mate afhankelijk is van de betrokkenheid op het decentrale niveau. Hier kan worden opgemerkt dat op basis van de Politiewet 1993 het zwaartepunt in de organisatie van de opsporing op regionaal niveau wordt gelegd. Bij de organisatie van de 25 regiokorpsen is uitgegaan van het principe «decentraal, tenzij.».

De verschillen in de organisatie van de recherche tussen de regionale korpsen zullen de komende jaren een punt van aandacht vormen. Het Besluit beheer regionale politiekorpsen biedt een juridisch kader voor het stellen van nadere regels ter zake. Het kabinet zal deze kaders nader invullen. Dit zal echter slechts resultaat hebben als de betrokken regiokorpsen dit dragen. In dit opzicht is het project ABRIO van groot belang.

Sedert de invoering van de Politiewet 1993 vormt het onderscheid centraal/decentraal vrijwel permanent onderwerp van discussie. In het oog springt, dat de commissie een fundamentele bezinning op de opsporing aanbeveelt. In het debat tussen Kamer en commissie bleek reeds dat de commissie hiermee niet beoogde een «besteldiscussie» te entameren. Voor zover de Kamer hierop inging bleek ook zij daaraan geen behoefte te hebben. De commissie wil met haar aanbeveling komen tot een systematischer benadering van de opsporing van de georganiseerde criminaliteit in het licht van de huidige regionale politieorganisatie. Die regionale organisatie vraagt op onderdelen om bovenregionale of landelijke afstemming en voorzieningen. Met deze benaderingswijze is het kabinet het eens.

Hierna wordt allereerst ingegaan op de aanbevelingen die zien op de organisatie van de landelijke en bovenregionale opsporing. Daarna komt de positie aan bod van de CID binnen de opsporing en de informatiehuishouding op regionaal niveau. Naar aanleiding daarvan wordt tevens ingegaan op de wijze om helderheid te krijgen in de geldende kaders en procedures. Daarna komen aan de orde de aanbevelingen over de informatiehuishouding. Tenslotte krijgen de overige aanbevelingen van hoofdstuk 3 aandacht.

3.2. De organisatie van de landelijke en bovenregionale opsporing (aanbevelingen 27, 28, 34, 37 en 38)

De commissie constateert aanzienlijke verschillen binnen de politie omtrent de organisatie van de recherche. Zij beveelt aan (aanbeveling 27) om meer systematisch de voor- en nadelen te bezien van de verschillende wijzen waarop binnen de regio's de recherche is georganiseerd en de

resultaten daarvan – voorzien van een aanbeveling – terug te koppelen naar de korpsen.

Zoals de commissie zelf eveneens opmerkt zijn de verschillen tussen de politiekorpsen met betrekking tot hun interne organisatie voor een belangrijk deel toe te schrijven aan de uitgangspunten van de Politiewet 1993, op grond waarvan de korpsen zelf verantwoordelijk zijn voor hun interne organisatie. Daarmee kan de recherche worden georganiseerd op een wijze die recht doet aan de lokale behoeften en omstandigheden. Het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum van het ministerie van Justitie (WODC) heeft de wijze onderzocht waarop de recherchefunctie en de beschikbaarheid van specialistische recherche-taken in de regiokorpsen zijn geregeld. Dit heeft geresulteerd in het rapport «Organisatie van de recherchefunctie» (een inventarisatie in de 25 regiokorpsen, 1998/2). Uit het WODC rapport blijkt, dat op regionaal niveau allerlei voorzieningen zijn getroffen om te kunnen beschikken over specialistische recherchedeskundigheid.

Wijziging Besluit beheer regionale politiekorpsen

Rekening houdend met de bevindingen van het WODC wordt in de wijziging van het Besluit beheer regionale politiekorpsen (Bbrp), dat op 1 juli 1999 voor advies is voorgelegd aan de Raad van State, de aansturing, organisatie en verantwoordelijkheid met betrekking tot de recherche op hoofdlijnen geregeld. Daarmee wordt de beschikbaarheid van specialistische deskundigheid op het gebied van de recherche wettelijk verankerd. In het voorstel tot wijziging van het Bbrp wordt bepaald dat ieder regionaal politiekorps beschikt over voorzieningen op het gebied van tactische recherche, technische recherche, financiële recherche, digitale recherche en informatievoorziening. De beide politieministers kunnen nadere regels geven over organisatie, taken en werkwijze. In het voorstel tot wijziging van het Bbrp wordt een juridisch kader geboden voor de ontwikkeling van landelijke eisen rond de organisatie, taken en werkwijze van de recherche.

Met de commissie acht het kabinet het aangewezen om, voordat wordt besloten nadere regels te stellen, onderzoek te verrichten naar de voor- en nadelen van dergelijke regels. In het Bbrp is aangegeven dat voor desbetreffende eenheden een uniforme regeling wenselijk is. Dit betreft eenheden als opgesomd in artikel 5 van het Bbrp (het Bureau Recherche Informatie, de PIT's en de OT's). Het kabinet acht het overigens niet opportuun in dit onderzoek de taken van deze eenheden te betrekken.

De commissie beveelt een fundamentele bezinning aan door het kabinet en het parlement op de organisatie van de landelijke en bovenregionale opsporing, om te bezien welke taken en zaken volgens welke criteria aan welke opsporingsorganisaties kunnen worden toebedeeld en hoe betere afstemming kan plaatsvinden (aanbeveling 28).

In de afgelopen jaren zijn op het gebied van de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit aanvullende initiatieven te onderkennen ter verbetering van de aansturing en coördinatie vanaf het landelijke niveau. Voorbeelden zijn de oprichting van de kernteams en de centrale toedeling van kernteamonderzoeken door het College van procureurs-generaal. Uit een eerste onderzoek, verricht door IVA Tilburg in het kader van de evaluatie van de kernteams, komt naar voren dat het systeem van de kernteams tot resultaten heeft geleid. In de derde Voortgangsrapportage is de Kamer bericht dat nader onderzoek noodzakelijk zal zijn om de vraag naar de inhoudelijke betekenis van de kernteams meer definitief te kunnen beantwoorden. Het IVA-onderzoek is als bijlage bij de derde Voortgangsrapportage meegestuurd.

Nationale recherche

De Commissie gaat niet nader in op de vraag wat kan worden verstaan onder een «nationale recherche». Die term suggereert een discussie over de organisatie van de opsporing waarbij wordt gekozen voor het oprichten van verschillende eenheden op regionaal en nationaal niveau. Zo'n systeem heeft risico's van onderlinge concurrentie en gebrekkige informatie-uitwisseling en daarom staat het kabinet uitermate terughoudend tegenover zo'n ontwikkeling. Bovendien zou een dergelijk systeem uiteindelijk kunnen leiden tot een tweedeling in de politieorganisatie, terwijl, naar de waarneming van het kabinet, niemand een dergelijke tweedeling beoogt.

Verbetertrajecten

Dit neemt niet weg dat er aanleiding is aandacht te schenken aan de door de commissie geconstateerde feiten in de organisatie van de opsporing. Daarbij geeft het kabinet de voorkeur aan een discussie, die niet zozeer is gericht op de organisatorische vormgeving maar op het te behalen resultaat. De aanbeveling van de Commissie kan worden opgevat als een aansporing om die onderwerpen te identificeren, die in het licht van het bestaande politiebesteding specifieke aandacht verdienen met het oog op de bestrijding van de georganiseerde misdaad. Tot die onderwerpen behoren de informatiehuishouding, inclusief de positie van de divisie CRI, de organisatie van de CID inclusief de regeling van het beheer, de toekomstige divisie recherche van het Klpd, de positie van de bijzondere opsporingsdiensten en de Koninklijke Marechaussee bij de uitoefening van de politietaak, mobiliteit, het onderwijsbeleid, de verhouding tussen de kernteams en de regionale recherche en de kwaliteit van de recherche inclusief het financieel rechercheren. Inmiddels zijn er op de verschillende onderwerpen verbetertrajecten ingezet. Een aantal onderwerpen komt aan de orde in het project ABRIIO. De kernteams worden geëvalueerd. Naar aanleiding van het regeerakkoord heeft de minister van Justitie een projectgroep belast met een onderzoek naar de bijzondere opsporingsdiensten.

Project bovenregionale voorzieningen

Het Beleidsplan Nederlandse Politie 1999–2002 (BNP) geeft aan dat er meer eenheid moet komen in de organisatie en aansturing van de bovenregionale voorzieningen. Daartoe is inmiddels een project bovenregionale voorzieningen gestart, met als doel meer slagvaardigheid, structuur en uniformiteit tot stand te brengen in de bovenregionale organisatie van de Nederlandse politie. Momenteel is een scala aan rekercheteams werkzaam die op verschillende wijzen zijn vormgegeven en georganiseerd. De onderwerpen van deze teams – denk aan mensensmokkel, kinderpornografie, de (synthetische) drugs, fraude – behoeven als zodanig inderdaad een specifieke bovenregionale voorziening. Ook in de toekomst zal er n.a.v. maatschappelijke, politieke of internationale ontwikkelingen een flexibel maar transparant opsporingskader moeten zijn. In het project zullen voorstellen worden ontwikkeld om de organisatie en «ophanging» van deze teams te stroomlijnen. Zo kunnen zij als voorbeeld dienen voor nieuw op te zetten teams met een bovenregionaal karakter.

In het kader van het project zal door de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie een stuurgroep worden ingesteld. Deze stuurgroep zal begin 2000 met voorstellen komen voor de verbetering van de besluitvorming en aansturing van bovenregionale voorzieningen. De stuurgroep zal naast vertegenwoordigers uit het politieveld en

OM, bestaan uit een aantal externe deskundigen. Uitgangspunt voor de stuurgroep is dat er weliswaar 26 relatief zelfstandige politiekorpsen zijn, maar dat die tezamen één Nederlandse politie vormen (concerngedachte).

Zoals de voorzitter van de commissie in het debat met de Tweede Kamer aangaf, is het niet de strekking van de aanbeveling om te komen tot een besteldiscussie. De commissie wil wel, uitgaande van het Nederlandse bestel, dat er oog komt voor de noodzaak om de primaire decentrale structuur hiervan aan te vullen. De commissie wijst er daarbij op dat de Nederlandse politie een eenheid behoort te zijn, die adequaat al haar taken – zowel regionaal, bovenregionaal als nationaal – moet kunnen vervullen. Wij delen de mening van de commissie dat de tijd nu rijp is voor een meer structurele aanpak van de politieorganisatie op bovenregionaal en nationaal niveau. Uitgangspunt daarbij zijn het regeerakkoord en de daarin onderscheiden verantwoordelijkheden van de ministers van BZK en Justitie.

Uitwerking regeerakkoord

De uitwerking van de afspraken in het regeerakkoord is in verschillende trajecten ter hand genomen. Bij de Tweede Kamer is het wetsvoorstel ingediend, dat de overgang van het beheer van het Klpd van de minister van Justitie naar de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties regelt. Het wetsvoorstel tot concentratie van beheersbevoegdheden op centraal niveau met betrekking tot de regionale politiekorpsen bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal in september worden ingediend bij de Tweede Kamer. In de wetsvoorstellen is verzekerd dat de minister van Justitie zijn verantwoordelijkheid voor de nationale en internationale strafrechtshandhaving optimaal kan blijven uitoefenen.

Concentratie van beheersbevoegdheden

Binnenkort zal het wetsvoorstel inzake de concentratie van beheersbevoegdheden op rijksniveau met betrekking tot de regionale politiekorpsen bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan uw kamer worden aangeboden.

Met de voorgestelde concentratie van beheersbevoegdheden bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, wordt deze minister ter zake van het centrale beheer van de Nederlandse politie in de toekomst het herkenbare en eenduidige aanspreekpunt voor de korpsen alsook voor het parlement en de andere ministers. Concentratie van zowel het beheer van het Klpd als de centrale beheersbevoegdheden ter zake van de regionale politiekorpsen bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties draagt bij aan een meer transparante verdeling van verantwoordelijkheden voor de Nederlandse politie. Dat vergroot tevens de mogelijkheden van politieke controle. Vanuit de optiek van één effectieve Nederlandse politie kan de samenhang in het politiewerk, die voor alle betrokkenen steeds duidelijker wordt en nog toeneemt, verder vorm krijgen door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tevens te belasten met het beheer van het Klpd. De voorstellen hiertoe zijn onlangs aan uw kamer aangeboden (Kamerstukken II, 1998–1999, 26 461, nr. 2). Gelet op het feit dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties nu reeds is belast met het beheer op afstand van de regionale politiekorpsen, bieden de beheersovergang van het Klpd en de concentratie van beheersbevoegdheden bij één minister mogelijkheden om in de toekomst op centraal niveau vanuit één punt de Nederlandse politie te sturen ter zake van beheersmatige voorzieningen en de afstemming en samenwerking tussen korpsen. Zulks uiteraard met

inachtneming van de grondstructuur van het politiebestedel, die regionaal en lokaal bepaald is.

De laatste jaren zijn bovenregionale voorzieningen ontstaan voor activiteiten waarvoor de regionale schaal te klein is, bijvoorbeeld uit operationeel- of uit efficiency-oogpunt. Deze voorzieningen zijn uiteenlopend georganiseerd met eigen aansturings- en financieringsstructuren. Het is daardoor lang niet altijd zo dat alle betrokken korpsen daaraan worden gecommiteerd. Mede vanwege het ontbreken van een zekere eenvormigheid is een effectieve wisselwerking niet vanzelfsprekend tussen deze bovenregionale voorzieningen en de korpsen, terwijl wij op een aantal terreinen een meerwaarde van bovenregionale samenwerking verwachten. Uit de positionering van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als verantwoordelijk minister voor het beheer van de politie op centraal niveau vloeit voort dat deze in de toekomst meer aangrijpingspunten heeft in de sturingsrelatie Rijk-regio.

Bestel in balans

De concentratie van beheersbevoegdheden op rijksniveau bij één minister laat de decentrale grondstructuur van de politieorganisatie intact. Dit moge ook blijken uit de hoofdlijnennotitie over de toekomst van het regionale politiebestedel, getiteld «Bestel in balans», op 1 juli 1999 aangeboden aan de voorzitter van de Tweede Kamer (TK 1998–1999, 26 661, nr. 1). De handhaving van de openbare orde, de algemene preventie, de bestrijding van de veelvoorkomende criminaliteit en de hulp- en dienstverlening dienen zoveel mogelijk op het decentraal niveau te worden uitgeoefend. De politieregio's behouden de zelfstandige positie die zij thans innemen met dien verstande dat de sturingsrelatie Rijk-regio helderder wordt en op onderdelen aangescherpt.

In het verleden is in overleg met de Tweede Kamer evenwel gebleken dat de verantwoordelijkheid van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie voor de politiezorg in Nederland niet in alle opzichten voldoende wordt ondersteund met bevoegdheden en dat het evenwicht tussen de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de regio's en het Rijk op onderdelen herijking behoeft. De ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie werken daarbij onder meer aan mogelijkheden om te bevorderen dat regio's, waar nodig in samenwerking, thema's uitwerken die op centraal niveau bijzondere aandacht vragen. Naast het genoemde wetsvoorstel tot concentratie van de centrale beheersbevoegdheden, is in dit verband te noemen de recente wijziging van het Besluit financiën regionale politiekorpsen en de voorgestelde wijziging van het Besluit beheer regionale politiekorpsen.

Speciaal met het oog op de doelmatige organisatie van de strafrechtelijke rechtshandhaving zijn nog de volgende uitgangspunten van belang:

- De prioriteitenstelling op landelijk niveau geschiedt conform de Instructie prioriteitstelling kernteams. Verwezen wordt naar hetgeen hierover is opgemerkt in paragraaf 2.3.2 van de derde Voortgangsrapportage. De in deze instructie neergelegde wijze van gezagsmatige aansturing door het OM zal ook leidraad zijn bij de vormgeving van nadere bovenregionale voorzieningen, voor zover betrekking hebbende op de opsporingstaak van de politie.
- Voorwaarde voor een eenduidige gezagssturing is de beschikbaarheid van een eenduidige politieke informatiehuishouding. De positie van de CRI binnen de Nederlandse politie als landelijk informatieknoppunt is daarbij onmisbaar.
- De positie van het Klpd als facilitator van bovenregionale opsporingsactiviteiten moet worden versterkt.
- De bestaande algemene structuur voor de bovenregionale en nationale opsporing in de vorm van de kernteams en het LRT functioneert goed.

- Voor de landelijke beleidsthema's op het terrein van de opsporing geven momenteel de ministers van BZK en Justitie gezamenlijk de beleidsmatige en – op hoofdlijnen – beheersmatige kaders aan in het Beleidsplan Nederlandse Politie (BNP). Voorzien is in een reguliere cyclus van planning en controle (Beleid- en beheerscyclus Politie), waarin de korpsen, onder meer ten aanzien van de kernteams, periodiek verantwoording afleggen.
- De ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stellen voor de Politiewet 1993 aan te passen. In bijzondere gevallen waarin er onverwijld een voorziening moet komen betreffende de samenwerking tussen regionale politiekorpsen of de samenwerking tussen de regionale politiekorpsen en het Klpd ten aanzien van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde dan wel de vervulling van taken ten dienste van de justitie, moet de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in overeenstemming met de minister van Justitie, aanwijzingen kunnen geven.

Het kabinet streeft naar verbetering van de situatie, op basis van de uitgangspunten zoals die hierboven zijn uitgewerkt. Met de commissie is het kabinet van oordeel dat er vooralsnog onvoldoende aanleiding is om te komen tot een inhoudelijke discussie over de grondslagen van ons politiebestedel. Voor een dergelijke discussie kan evenwel aanleiding zijn als blijkt dat de te treffen voorzieningen onvoldoende tegemoetkomen aan eisen vanuit het belang van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde.

Hulpofficier van justitie

De commissie constateert dat in de wetWet Bob geen expliciete rol is weggelegd voor de hulpofficier van justitie bij de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden. De rechercheleiding dient zorg te dragen voor meer expliciete taken van de hulpofficier van justitie met betrekking tot de inzet van bijzondere opsporingsmethoden. (aanbeveling 34).

In de Wet Bob is de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden gekoppeld aan een bevel van de officier van justitie. Dat waarborgt het gezag van het OM over de opsporing. Het is ongewenst aan diens centrale positie afbreuk te doen bij de toepassing van heimelijke bevoegdheden. Voor spoedeisende situaties is de tussenkomst van de hulpofficier van justitie niet nodig, omdat mondelinge, telefonische bevelen mogelijk zijn. Wel vestigt de directere betrokkenheid van het openbaar ministerie bij de opsporing de aandacht op het belang van een effectieve communicatie tussen politie en OM, zodat de officier van justitie in staat is zich in korte tijd een goed beeld te vormen van de zaak. De hulpofficier van justitie zal daarbij een belangrijke rol kunnen vervullen. Dit is, conform ook de aanbeveling, in eerste instantie een zaak voor het politiemangement.

Divisie recherche

De commissie is van oordeel dat pas na een herbezinning op de organisatie van de landelijke opsporing er een standpunt kan komen over de ontwikkeling naar een divisie recherche (aanbeveling 37).

Deze aanbeveling nemen wij in die zin over, dat de toekomstige inrichting van de divisie recherche betrokken wordt bij de resultaten van het reeds geschetste project bovenregionale voorzieningen. Mede in het licht van zowel de rapportage van de Algemene Rekenkamer, als het rapport van de Tijdelijke Commissie Evaluatie Opsporingsmethoden zijn de volgende uitgangspunten van belang bij de herijking van de relatie tussen de Klpd en de regiokorpsen.

In de eerste plaats zal de relatie tussen de regio's en het Klpd zodanig moeten worden georganiseerd dat er wederzijds belang is om met elkaar samen te werken en informatie uit te wisselen. Dat wederzijdse belang wordt nog onvoldoende erkend en gevoeld. Dat betekent dat er meer expliciete afspraken moeten komen bijvoorbeeld in de vorm van protocollen over de onderlinge informatie-uitwisseling en het vervolg daarvan.

In de tweede plaats is het van belang om bij de organisatie van de recherchefuncties van het Klpd onderscheid te maken in:

- de ondersteunende c.q. faciliterende functie van het Klpd/CRI richting de regiokorpsen en de rol van het Klpd inzake de één-loket-functie richting het buitenland
- de executieve rechetaken die bij het Klpd zijn ondergebracht, onder meer ten aanzien van het LRT.

Met name met betrekking tot de eerste functie is het van groot belang dat de regiokorpsen worden betrokken in de wijze waarop de Klpd met de aangeleverde informatie omgaat. Daarvoor zullen er concrete samenwerkingsafspraken tussen het Klpd en de regiokorpsen moeten komen zodat het Klpd die ondersteunende rol daadwerkelijk kan waarmaken. In het verlengde hiervan zijn afspraken nodig over de wijze waarop informatie wordt uitgewisseld, welke standaarden in dat verband nodig zijn en de relatie met onder meer ABRIO.

De vorming van de divisie recherche heeft implicaties voor de samenwerking tussen het Klpd en de regionale politiekorpsen. Derhalve is het kabinet voornemens hierover advies te vragen van de Raad van Hoofdc commissarissen, het College van procureurs-generaal en de Raad voor het Klpd. Zodra dit advies er is, zal het kabinet de Tweede Kamer hierover informeren.

Tenslotte meent de commissie dat bij de herbezinning op de organisatie van de landelijke opsporing gezien moet worden in hoeverre het LRT mogelijkheden zou moeten krijgen zich te ontwikkelen tot een opsporingsteam dat zich vooral met financieel rechercheren bezig kan houden (aanbeveling 38).

Het LRT heeft thans als wettelijke taak onder meer het verrichten van onderzoek waarvoor financieel-economische deskundigheid noodzakelijk is. Voorts heeft het LRT taken op het gebied van internationale rechtshulpverzoeken en onderzoeken waarbij de betrokkenheid van het LRT, gezien de taakuitvoering van de regiokorpsen, in aanmerking komt. In paragraaf 2.6 is reeds aangegeven dat het financieel rechercheren een integraal onderdeel vormt van de rechtshandhaving. De komende jaren zal beleidsmatig een belangrijke inspanning worden geleverd om het financieel rechercheren op alle niveaus ingang te doen vinden binnen politie en openbaar ministerie. Met het oog op de taakstelling kan het LRT, evenals de andere kernteams, een belangrijke bijdrage leveren door kennis en deskundigheid beschikbaar te stellen voor de opsporing. Naast de verdere ontwikkeling van kennis en kunde binnen het LRT, is het noodzakelijk om de verschillende initiatieven en projecten op het gebied van het financieel rechercheren te liëren aan de inspanningen van het LRT.

3.3. De positie van de CID binnen de opsporing (aanbevelingen 29, 30, 32, 30, 63 en 14)

De commissie is kritisch over de aandacht die de wetgever sedert het onderzoek van de parlementaire enquête opsporingsmethoden heeft geschonken aan de criminele inlichtingendienst. De commissie constateert dat de wetgever het meest bekritiseerde organisatie-onderdeel na de enquêteperiode tot op heden vrijwel ongemoeid heeft gelaten. In de

wetsvoorstellen die na de enquête zijn ingediend is het werkterrein van de CID niet expliciet opgenomen.

De regering hecht er aan op dit punt een aantal opmerkingen te plaatsen ter verheldering. Allereerst kan worden opgemerkt dat het werkterrein van de CID nader is ingekaderd door de Wet bijzondere politieregisters (Stb. 1999, 244) die op 1 februari 2000 zal worden ingevoerd. Deze wet regelt onder meer welke gegevens kunnen worden opgeslagen in het register zware criminaliteit en in het voorlopig register en is daarmee in belangrijke mate richtinggevend voor de taakuitoefening van de eenheid binnen de politie-organisatie, die belast is met het verzamelen en opslaan van de zgn. zachte opsporingsinformatie. Ook is in die wet vastgelegd dat het voeren van genoemde registers voorbehouden blijft aan daartoe krachtens de Politiewet 1993 specifiek aangewezen organisatorische eenheden.

Op het terrein van de aansturing is van belang dat, conform de aanbevelingen van de Parlementaire Enquête Commissie, in elke politieregio een lid van de korpsleiding in het bijzonder verantwoordelijk is gesteld voor de recherche. De korpsleiding is aldus te allen tijde verantwoordelijk voor en aanspreekbaar op de uitvoering van de recherchefunctie. In lijn met deze ontwikkeling houdt een CID zich inmiddels niet meer bezig met zogenaamde geheime trajecten. De ambtsberichten, die de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben ingewonnen ten behoeve van de derde Voortgangsrapportage Implementatie Parlementaire Enquête Opsporingsmethoden, bevestigen dat de CID thans een ondersteunende taak vervult ten opzichte van de recherche.

Taken, organisatie en aansturing nieuwe CID

Ten gevolge van de Wet Bob zal de taak van de CID worden teruggebracht naar een voornamelijk registrerende. Die wet zal ook formeel regelen dat een deel van het klassieke CID-werk, te weten de methoden die straks zullen vallen onder de bevoegdheden van de titels IVa en Va van die wet, moeten worden vastgelegd bij proces-verbaal. De consequenties van de Wet Bob voor de organisatie en werkwijze van de politiekorpsen zullen nader in kaart worden gebracht, onder meer in het kader van het eerder genoemde project implementatie wetsvoorstel bijzondere opsporingsbevoegdheden.

De centrale aansturing van de op een nieuwe leest geschoeide CID, die onder verantwoordelijkheid van de recherchechef onderdeel zal uitmaken van de eenheid recherche, wordt wettelijk verankerd door een wijziging van het op de Politiewet 1993 gebaseerde Besluit beheer regionale politiekorpsen (Stb.1994, 224). Deze wijziging ligt thans voor advies bij de Raad van State. Het gewijzigde Besluit beheer regionale politiekorpsen (Bbrp) legt vast dat een lid van de korpsleiding in het bijzonder verantwoordelijk dient te zijn voor de recherchefunctie van het regionale politiekorps (art. 4). Voorts wordt bepaald dat elk regiokorps ten behoeve van de recherche-functie in ieder geval moet beschikken over een aantal nader omschreven organisatorische eenheden. Daartoe behoort ook de eenheid bijzondere recherche-informatie, die is belast met een vergelijkbare taak als die van de huidige CID. De eenheid bijzondere recherche-informatie vormt daarmee onderdeel van de recherchefunctie en valt onder de verantwoordelijkheid van de recherchechef. De beide politie-ministers kunnen op basis van het gewijzigde Bbrp nadere regels geven over de taken, organisatie en werkwijze van deze eenheden.

De commissie is van oordeel dat er op zeer korte termijn een nieuwe CID-regeling moet komen waarin de taken, procedures en bevoegdheden van de CID zijn opgenomen (aanbeveling 29).

De regering onderschrijft deze aanbeveling, met inachtneming van het navolgende. De bestaande CID-regeling 1995 regelt onder meer de taken van een CID, de onderlinge samenwerking, de samenwerking met de nationale CID en de uniformiteit in de omgang met CID-informatie. Deze regeling is gebaseerd op de artikelen 46 en 48 van de Politiewet 1993 en op de artikelen 2 en 4 van het huidige Bbrp.

De huidige CID-regeling 1995 wordt vervangen door een regeling van taken, organisatie en werkwijze van de eenheden «bijzondere recherche-informatie». Deze herziening hangt echter nauw samen met de hiervoor reeds aangegeven wijziging van het Bbrp.

Het huidige Bbrp gaat nog uit van een meer actieve CID die zelfstandig opsporingshandelingen kan verrichten, bijvoorbeeld door gebruik te maken van de diensten van een observatieteam (artt. 4 en 5 Bbrp). Een dergelijke regeling verhoudt zich niet goed met de ontwikkelingen binnen de opsporing, die inmiddels eveneens hun weerslag hebben gevonden in de regelgeving. Voorts geeft het huidige Bbrp de CID in artikel 4, eerste lid, de opdracht om over meer categorieën van misdrijven zachte opsporingsinformatie te vergaren en op te slaan dan na invoering van de Wet bijzondere politieregisters zal zijn toegestaan. Na de wijziging van het Bbrp zal de registrerende taak van de eenheid bijzondere recherche-informatie aansluiten op de categorieën van misdrijven in verband waarmee uit hoofde van de Wet bijzondere politieregisters opslag van zachte opsporingsinformatie mogelijk zal zijn (vgl. artikel 1, eerste lid, onderdeel k, van de Wet politieregisters). Met de invoering van het gewijzigde Bbrp zal ook de regeling inzake eenheden bijzondere recherche-informatie in werking treden.

Overige punten betreffende de nieuwe CID (in de toekomst geheten Eenheid Bijzondere Recherche Informatie)

De commissie wijst er op dat de verhouding tussen de CID en de tactische recherche in de praktijk aanleiding geeft tot onduidelijkheid. De commissie beveelt aan de afstemming tussen de informatiebehoefte van de tactische recherche en de informatievoorziening door de CID verder te verbeteren (aanbeveling 32).

De CID dient op basis van de informatie die haar ter beschikking staat een criminaliteitsbeeld te ontwikkelen, mede op basis waarvan de tactische recherche kan bepalen welke onderzoeken nodig zijn. Vervolgens dient de CID ondersteunende werkzaamheden te realiseren voor de door de tactische recherche geselecteerde onderzoeken. Allereerst wordt opgemerkt dat dit punt zeer nauw samenhangt met aanbeveling 29. Naar het oordeel van het kabinet zal een wettelijke regeling van de taken, procedures en bevoegdheden van de Eenheid Bijzondere Recherche Informatie (EBRI) bijdragen aan verheldering van de verhouding tussen deze eenheid en de tactische recherche. Verder zal deze aanbeveling worden betrokken in het implementatietraject Bob.

Naar het oordeel van de commissie moeten de CID'en meer mogelijkheden (personeel, financiën en organisatie) krijgen om informanten in de «bovenwereld» te kunnen runnen. Dit is noodzakelijk om tot een betere informatiepositie van de CID-en te kunnen komen (aanbeveling 30). Gelet op hetgeen hierboven is opgemerkt over de positie van de EBRI (die het organisatieonderdeel CID zal vervangen) binnen de opsporing, moet

op dit punt een voorbehoud worden gemaakt. Op basis van een nadere inkadering van de taken, procedures en bevoegdheden van de EBRI zullen beslissingen kunnen worden genomen over de toedeling van extra middelen op het gebied van personeel, financiën en organisatie.

De commissie stelt vast dat de rol van de korpsbeheerder in het beheer van de politieregisters gering is. Mede gelet op het feit dat de schoning van de CID-registers conform de CID-regeling 1995 niet in alle korpsen is bijgehouden beveelt de commissie in aanbeveling 63 aan de verantwoordelijkheid van de korpsbeheerder voor de CID-registers te herzien. De hoofdofficier van justitie, en namens hem de CID-officier van justitie, dient de verantwoordelijkheid voor het beheer van de CID-registers te krijgen.

De korpsbeheerders, het OM en de Registratiekamer hebben naar aanleiding van de uitkomsten van het onderzoek van de parlementaire enquêtecommissie Opsporingsmethoden erkend dat een intensiever toezicht op de registers noodzakelijk is. Op basis van de huidige verdeling van verantwoordelijkheden is naar hun oordeel zeer wel een adequaat beheer van de bijzondere politieregisters te verwezenlijken. De verantwoordelijkheid van de korpsbeheerder voor het beheer van de politieregisters, waar onder de bijzondere registers, is neergelegd in de Wet politieregisters. De medeverantwoordelijkheid van het OM voor de politieregisters is eveneens in deze wet neergelegd. In de parlementaire stukken met betrekking tot de wijziging van de Wet politieregisters, die op 25 mei jl. door de Eerste Kamer is aanvaard, is de verantwoordelijkheid van het OM voor de bijzondere politieregisters nog eens expliciet toegelicht en verduidelijkt.

Bij de behandeling van voornoemde wijziging van de Wet politieregisters in de Tweede Kamer heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties toegezegd de korpsbeheerders te zullen verzoeken om hem jaarlijks in het kader van de beleids- en beheerscyclus te informeren over de wijze waarop de bijzondere politieregisters beheerd hebben (Handelingen II, 1998/1999, nr.17, blz. 1023). Daarnaast zullen op korte termijn de voorzitters van het Korpsbeheerdersberaad en van het Hoofdofficierenberaad gevraagd worden naar mogelijke knelpunten bij de uitvoering van het beheer over de bijzondere politieregisters. De positie van het openbaar ministerie bij de bijzondere politieregisters wordt uitgewerkt in een OM-instructie. De aanbeveling van de commissie maakt een inbreuk op het stelsel van de Wet politieregisters, dat de zeggenschap over een politieregister als beheersmatige aangelegenheid toedeelt aan de korpsbeheerder. De consequenties op het gebied van financiën, personeel en organisatie zijn onduidelijk. Het kabinet stelt zich op dit punt terughoudend op.

Een andere belangrijke reden om terughoudend op deze aanbeveling te reageren is dat de Wet bijzondere politieregisters reeds voorziet in een extra controlebevoegdheid van het OM. In het huidige wettelijke stelsel (art. 11 Besluit politieregisters) heeft een korpsbeheerder de mogelijkheid om CID-informatie te weigeren, ook aan het OM. Deze weigeringsbevoegdheid is komen te vervallen door invoering van artikel 13a lid 3 in de Wet bijzondere politieregisters. Hiermee heeft het OM te allen tijde toegang tot en recht op verstreking van gegevens uit de (bijzondere) politieregisters. Gezien de consequenties van deze aanbeveling voor de structuur van de Wet Politieregisters wordt er de voorkeur aan gegeven de huidige verdeling van verantwoordelijkheden vooralsnog te handhaven. Daarbij zal de beheersvoering over de bijzondere politieregisters door de korpsbeheerders worden verbeterd.

Voor de beheersvoering over de bijzondere politieregisters door de korpsbeheerders komt er een circulaire.

Tenslotte beveelt de commissie aan het kabinet over enige tijd te laten onderzoeken of en in hoeverre de informatiepositie van de politie negatief is beïnvloed door het aantal informanten, waarover de politie de beschikking heeft (aanbeveling 14). De commissie oppert de mogelijkheid dat de bereidheid van personen om informatie aan de politie te verstrekken vermindert omdat zij – op grond van het geldende begrippenkader – eerder als infiltrant worden aangemerkt dan in het verleden. Het kabinet merkt op dat op grond van het begrippenkader van de Wet Bob, dat onderscheid maakt tussen informanten, pseudokopers en infiltranten, de betreffende personen minder snel als infiltrant worden beschouwd. Met deze aanbeveling kan dan ook worden ingestemd. Daarbij kan nog worden opgemerkt dat bovengenoemd onderzoek (aanbeveling 14) kan geschieden in het kader van de evaluatie van de Wet Bob, die binnen enkele jaren zal plaatsvinden.

3.4. De informatiehuishouding (aanbevelingen 31, 33, 40 en 39)

In de derde Voortgangsrapportage is ingegaan op het project ABRIO, dat is gericht op de verbetering van de kwaliteit van het rechercheproces. Dit project is relevant voor de beoordeling van een aantal aanbevelingen van de commissie rond de opsporing op regionaal niveau.

Verhouding CID overige organisatorische voorzieningen

De commissie wijst op de onduidelijkheid over de taakverdeling en organisatorische verhouding tussen de CID en de in verschillende politiekorpsen ontstane infodesks. De commissie bepleit nadere regelgeving zodat duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is (aanbeveling 31).

Allereerst kan worden opgemerkt dat de wettelijke regeling van taken, procedures en bevoegdheden van de nieuwe CID, de Eenheid Bijzondere Recherche Informatie, zoals hiervoor vermeld, kan bijdragen aan helderheid op dit gebied. Daarnaast is de Raad van Advies voor de CID door de minister van Justitie verzocht om een advies over de verhouding tussen de CID en de informatiedesks. In de derde Voortgangsrapportage is aangegeven dat het project ABRIO ook ziet op de verbetering van de prioriteitsstelling op regionaal niveau; daartoe behoort ook de oprichting van zogenaamde informatiedesks. De informatiedesks zijn organisatorisch herkenbare eenheden binnen de politie, die informatie invoeren in systemen (HKS en NSIS), informatie verzamelen via «open» bronnen en de verzamelde informatie desgevraagd verstrekken. Dat betekent niet dat zij ook de registers voeren. Het register zware criminaliteit of tijdelijke registers in verband met recherche-onderzoeken, worden gevoerd door recherche-onderdelen of teams. De informatiedesks hebben primair een faciliterende functie. Zij verzamelen hooguit passief informatie. Bij de informatiedesks wordt alle relevante informatie over de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde bij elkaar gebracht. Binnen het project ABRIO is een werkgroep belast met de verdere uitwerking.

Daarbij zal specifiek aandacht worden geschonken aan het toegangs- en verstrekkingenregime. Aansluitend op de informatiedesks zijn informatieplatforms in ontwikkeling, die een verbinding vormen tussen de regionale politiekorpsen en de landelijk opererende kernteams. Aldus wordt een verbinding gelegd tussen regionaal en nationaal niveau in de aanpak van de georganiseerde criminaliteit. De uitgangspunten van de informatie-knooppunten zijn neergelegd in een OM-instructie, die is vastgesteld op 1 december 1998. In het project ABRIO wordt voorts gewerkt aan een verwijzingsindex (VROS), waaraan alle korpsen meewerken.

De hiervoor genoemde initiatieven zullen bijdragen aan een meer uniforme procedure rond de selectie van onderzoeken, als aanbevolen door de commissie (aanbeveling 33). Op dit punt kan worden vastgesteld dat op decentraal niveau initiatieven worden ontplooid die van harte kunnen worden ondersteund. In afwachting van nadere concretisering kan dan ook worden ingestemd met deze aanbeveling.

In dit verband kan tevens worden ingegaan op de aanbeveling over het instrument van de Melding Recherche Onderzoeken (aanbeveling 40). Deze MRO's worden geautomatiseerd aangeleverd bij de divisie CRI van het Klpd. De verplichting daartoe vormt onderdeel van de CID-regeling 1995. Nader zal worden bezien in hoeverre deze verplichting een plaats kan krijgen in de wettelijke regeling van de taken, procedures en werkwijze van de CID, dan wel dat een bredere regeling noodzakelijk is.

Informatie-huishouding in het algemeen

De commissie deelt de mening van de Algemene Rekenkamer dat de informatiehuishouding niet op orde is. De commissie concludeert dat het binnen het huidige regionale bestel nauwelijks mogelijk is een optimale informatie-huishouding te realiseren en beveelt aan dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een onderzoek instelt naar alle aspecten van centrale sturing van de informatiehuishouding (aanbeveling 39).

Zoals hiervoor in deze reactie ten aanzien van de organisatie van de opsporing (par. 3.2; aanbevelingen 27, 28, 34, 37 en 38) is aangegeven, zijn inmiddels initiatieven ontwikkeld om, binnen het huidige bestel, de sturing en organisatie van de landelijke en bovenregionale opsporing te verbeteren. De sturing en organisatie van de informatiehuishouding maakt daar deel van uit.

Politieconvenant – Platform ICT

Het politieconvenant, waarvan het concept u onlangs door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is toegezonden (brief EA99/U71009), kondigt de instelling aan van een nieuwe platform ICT. Het convenant zegt daarover onder meer het volgende:

«Partijen zijn van mening dat gezamenlijk geformuleerd beleid door de regio's en de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie op ICT-gebied noodzakelijk is. Partijen stellen daartoe een gezamenlijk platform ICT in. Dit platform is, met behoud van ieders onderscheiden verantwoordelijkheden, zowel inhoudelijk als eigen-budgetverantwoordelijk voor het realiseren van het gezamenlijke ICT-beleid, de implementatie alsmede de aansturing hiervan. Verder draagt dit platform zorg voor een meer gelijkwaardige uitgangspositie tussen de regio's op ICT-gebied».

Met de instelling van het nieuwe platform ICT komen tegelijkertijd aspecten van centrale sturing aan de orde. Dit zal zijn weerslag vinden in het «masterplan ter verbetering van de informatiehuishouding politie», dat in het bovengenoemde convenant is aangekondigd. Het masterplan zal naar verwachting begin 2000 gereed zijn en alsdan aan de Tweede Kamer worden aangeboden. Op korte termijn zal de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties u over de stand van zaken met betrekking tot de politieke informatiehuishouding nader informeren.

3.5. De kernteams (aanbevelingen 35 en 36)

De commissie is van oordeel dat nader moet worden bezien of en in

hoeverre de ervaring van de kernteammedewerkers na hun terugkeer in de regio beter kan worden benut (aanbeveling 35).

Deze aanbeveling kan worden onderschreven. Daarbij moet worden opgemerkt dat op grond van de Politiewet 1993 de korpsbeheerder verantwoordelijk is voor de plaatsing van een ambtenaar van politie na ommekomst van de diensttijd bij het kernteambeheerskorps. In het Arbeidsvoorwaardenakkoord 1999–2000 voor de sector Politie is inmiddels de mogelijkheid afgesproken dat voor bovenregionale voorzieningen, zoals een kernteam, een tijdelijke aanstelling mogelijk is met een terugkeergarantie naar het korps van oorsprong. Daarbij is afgesproken dat bij terugkeer de werkgever een inspanningsverplichting heeft om de ambtenaar, in dit geval het voormalig kernteamlid, een passende functie aan te bieden op het functieniveau welke voor de ambtenaar gold tijdens de deelname aan de bovenregionale voorziening. Bij het bepalen of de functie passend is, moet gekeken worden naar het niveau, aard en inhoud van de functie, en de persoonlijke omstandigheden en vooruitzichten van de ambtenaar.

De nieuwe kernteamregeling

De Regeling van taken en organisatie van de kernteams wordt van kracht op 1 januari 2000. De regeling bepaalt dat het budget voor een kernteam door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties rechtstreeks wordt toegedeeld aan de korpsbeheerder van het kernkorps. Dit is het regionaal politiekorps dat als «beherend» korps fungeert. Tot nu toe vormde het beheer de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de korpsbeheerders van de aangesloten regiokorpsen. De regionale politiekorpsen dragen er zorg voor, dat het kernteam gebruik kan maken van een register zware criminaliteit en een voorlopig register. De regeling biedt de organisatorische voorwaarden voor het verzamelen, analyseren en opslaan van gegevens uit bijzondere politieregisters door een kernteam. De verantwoordelijkheid voor het inwinnen en opslaan van criminele inlichtingen op regionaal niveau wordt in de regeling niet vastgelegd. Dit komt te staan in de regeling van taken, organisatie en werkwijze van de Eenheden Bijzondere Recherche Informatie (EBRI).

De commissie beveelt in aanbeveling 36 aan de werking van de nieuwe kernteamregeling in de toekomst te evalueren ten aanzien van genoemde problemen (financiering van de kernteams en organisatie van de CID). Met deze aanbeveling kan worden ingestemd, met dien verstande dat de organisatie van de wijze waarop een kernteam gegevens uit bijzondere politieregisters zal kunnen verzamelen, analyseren en opslaan, zal worden betrokken bij de uitvoering van aanbeveling 29. De evaluatie van de regeling zal onderdeel uitmaken van de voorziene evaluatie van de kernteams zelf.

3.6. Overige aanbevelingen (41, 42, 43, 44 en 45)

De commissie beveelt aan het instrument van de RIB's verder uit te breiden, zodat een betere uitwisseling van gegevens tussen de CRI en de regiokorpsen en kernteams ontstaat (aanbeveling 41).

Het doel van de aanbeveling, de verbetering van de uitwisseling van gegevens tussen CRI en regiokorpsen, wordt onderschreven. De Recherche Informatiebureaus (RIB's) spelen daarbij een belangrijke rol. De taken die het Klpd verricht op het gebied van de informatiehuishouding van de politiekorpsen zijn van cruciaal belang omdat die op nationaal niveau inzicht geven in politieke gegevens. Deze gegevens zijn onmisbaar voor de beleidsvorming op centraal niveau voor de strafrechtelijke handhaving. Deze functionaliteit van het Klpd dient dan ook te worden gewaarborgd. Wel dient daarbij te worden aangetekend, dat er thans een

discussie plaatsvindt over een duurzaam evenwicht tussen de regio's en het Klpd. Afgezien van het belang van de rechetaken van het Klpd, kan de toekomstige ontwikkeling van de RIB's niet los gezien worden van die discussie.

De commissie beveelt aan de centrale capaciteit voor observatiemiddelen uit te breiden. Indien daar niet voor wordt gekozen moeten op regionaal niveau meer middelen ter beschikking komen. De commissie acht grote verschillen in technische mogelijkheden tussen de regio's ongewenst (aanbeveling 42).

De commissie beveelt aan de extra toets door DTOO te laten vervallen als regels en richtlijnen voor het gebruik van observatiemiddelen voldoende helder zijn (aanbeveling 43).

Nader zal worden bezien op welke wijze aanbeveling 42 uitvoering kan krijgen; aanbeveling 43 wordt onderschreven.

De commissie beveelt aan een uniforme structuur af te spreken ten aanzien van de bevoegdheden van de FIOD in de kernteams en het LRT (aanbeveling 44).

Ook deze aanbeveling kan worden onderschreven. Het «Voorschrift inzake samenwerking van de Belastingdienst met de Politie en andere opsporingsinstanties» bevat in paragraaf 7 voorschriften over het gebruik van bevoegdheden van medewerkers van de Belastingdienst in een samenwerkingsverband. De kaderconvenanten FIOD/Kernteams en FIOD/LRT zijn op dit voorschrift gebaseerd. Deze kaderconvenanten bevatten criteria en voorwaarden aan de hand waarvan wordt beslist op verzoeken om capaciteit beschikbaar te stellen. Beslissingen op verzoeken om capaciteit ter beschikking te stellen worden genomen in het Centraal Tripartite Overleg (CTPO) waaraan wordt deelgenomen door Openbaar Ministerie, Belastingdienst en de FIOD.

De commissie is van oordeel dat de FIOD de beschikking moet krijgen over een volwaardige CID (aanbeveling 45).

De Wet bijzondere politieregisters opent de mogelijkheid dat diensten van publiekrechtelijke lichamen die zijn belast met de opsporing van strafbare feiten, worden aangewezen als diensten op wie de bepalingen rond de bijzondere politieregisters van overeenkomstige toepassing zijn. Op basis van de Wet politieregisters kan een Algemene Maatregel van Bestuur worden opgesteld waarin dit nader wordt geregeld. Wel is vereist dat het ontwerp voor een nieuwe CID-Regeling, van kracht is. Inmiddels heeft de staatssecretaris van Financien de minister van Justitie verzocht om de FIOD aan te wijzen als bijzondere opsporingsdienst die bevoegd is tot het houden van een bijzondere politieregisters. Daarnaast hebben ook de ministers van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu een soortgelijk verzoek ingediend voor de onder hen ressorterende BOD'en. Zoals reeds onder paragraaf 3.2. is aangegeven, is bij het ministerie van Justitie het project bijzondere opsporingsdiensten gestart, dat voor het einde van dit jaar zal rapporteren. De uitoefening van de nieuwe CID-functie door bijzondere opsporingsdiensten maakt thans deel uit van dit project. Zeer wel denkbaar is dat er een voorziening komt waarin sprake is van een gemeenschappelijke oplossing voor de uitoefening van de CID-functie door de BOD'en.

3.7. Internationale samenwerking (aanbevelingen 46, 47, 48, 49 en 50)

De commissie constateert in hoofdstuk 3.10 van haar rapport dat ze in haar evaluatie-onderzoek vele malen werd geconfronteerd met het belang van internationale samenwerking. Dit blijkt ook uit de vele praktijkvoorbeelden.

De commissie constateert de volgende problemen:

- *Onduidelijkheid bij OM en politie over de vraag welk recht van toepassing is in geval van optreden van buitenlandse autoriteiten op Nederlands grondgebied. De commissie acht het in dit verband noodzakelijk dat over de inzet van bijzondere opsporingsmethoden met een internationale dimensie vanwege een zorgvuldige behandeling van internationale verzoeken afstemming plaatsvindt tussen openbaar ministerie en departement in het bijzonder het bureau internationale rechtshulp in strafzaken (BIRS).*
- *Praktische problemen bij de Nederlandse bijdrage aan buitenlandse opsporingsonderzoeken waaronder de prioriteitstelling tussen buitenlandse verzoeken op basis van verdragsverplichtingen en nationale opsporingsbelangen en de mate waarin aan Nederlandse normen voldaan moet zijn indien de opsporing ten behoeve van een buitenlands onderzoek plaatsvindt.*
- *Praktische problemen bij Nederlandse strafzaken met een buitenlandse component. Deze problemen ontstaan onder andere door de verschillen in transparantie van de toepassing van opsporingshandelingen in Nederland en andere landen waardoor de praktijk regelmatig tegen vragen oploopt over de toelaatbaarheid in Nederlandse strafzaken van in het buitenland verkregen bewijs. Hierbij spelen het soevereiniteitsbeginsel en het vertrouwensbeginsel een belangrijke rol.*

De door de commissie geconstateerde knelpunten zijn, zo kan in zijn algemeenheid worden geconstateerd, niet specifiek voor de internationale samenwerking op het terrein van bijzondere opsporingsmethoden maar inherent aan de samenwerking tussen autoriteiten uit landen met verschillende rechtssystemen.

In aanvulling op de onderstaande reactie op de aanbevelingen kan nog worden aangetekend dat ten aanzien van het onder 1) geschetste probleem reeds gedeeltelijk voorzieningen zijn getroffen doordat

- afstemming tussen het landelijk parket (LP) en het bureau internationale rechtshulp in strafzaken structureel plaatsvindt in de driehoek Internationale Rechtshulp (samen met de divisie CRI) en
- het Bureau internationale rechtshulp in strafzaken (BIRS) op ad hoc basis door de Centrale Toetsings Commissie wordt verzocht te adviseren over internationale aspecten van ter toetsing voorgelegde zaken.

Ten aanzien van de onder 2) geconstateerde spanning tussen verdragsverplichtingen en nationale opsporingsbelangen dient bedacht te worden dat in het Jaarplan OM 1998 en 1999 de afdoening van rechtshulpverzoeken als prioriteit wordt benoemd. Hoewel daar niet altijd uit voortvloeit dat in een afweging in concrete gevallen een internationaal verzoek voorrang krijgt, is wel verzekerd dat internationale samenwerking een belangrijk onderdeel is van de planning en control cyclus ook in de relatie tot de politie. Bovendien zal aan de onder 2) genoemde aspecten ook aandacht worden besteed bij het opstellen van de handleiding voor de toepassing van bijzondere opsporingsmethoden die in het implementatietraject wordt ontwikkeld.

De commissie beveelt aan formeel te regelen aan welke regels een buitenlandse opsporingsorganisatie moet voldoen als in Nederland opsporingshandelingen worden verricht (aanbeveling 46). Daarbij dienen met bevriende staten afspraken gemaakt te worden omtrent de aan te leveren informatie over deze opsporingshandelingen. Verdergaande controle door de Nederlandse autoriteiten is dan niet noodzakelijk onder de voorwaarde dat de verdachte in het buitenland voor de rechter wordt gebracht.

Voorts beveelt de commissie aan, op meer structurele wijze voorlichting te geven over de geldende regels in Nederland met betrekking tot opsporingsmethoden in de landen waarmee Nederland regelmatig samenwerkt (aanbeveling 47).

In de formele regeling waar de commissie in aanbeveling 46 op aandringt is reeds voorzien. De internationale verdragen en de Nederlandse wetgeving geven de kaders. Buitenlandse opsporingsambtenaren kunnen slechts opsporingshandelingen verrichten op Nederlands grondgebied indien toepasselijke verdragen en Nederlandse wetgeving daartoe ruimte bieden. Tevens zal een Nederlandse justitiële autoriteit daarmee dienen in te stemmen en daaraan voorafgaand de voorwaarden dienen vast te stellen waaronder dit optreden kan plaatsvinden.

Opsporing door Nederlandse opsporingsdiensten ten behoeve van het buitenland is eveneens telkens gebaseerd op verdragen en Nederlandse wetgeving en vindt plaats onder verantwoordelijkheid van een Nederlandse justitiële autoriteit. In het kader van rechtshulp kunnen op Nederlands grondgebied geen opsporingshandelingen worden verricht die naar nationaal recht niet toegestaan zijn. Voor zover het verdragsrechtelijk en wettelijk kader een zekere vrijheid laat voor beoordeling, zullen voor zover nodig, afspraken worden gemaakt.

De door de commissie gestelde voorwaarde dat de verdachte in het buitenland voor de rechter wordt gebracht, kan in het internationale rechtshulpverkeer niet gesteld worden. Overigens genereert internationale samenwerking vaak informatie die de basis vormt voor de start in Nederland van een zelfstandig onderzoek. Van succesvol «doorrecheren» kan echter alleen sprake zijn indien de wijze waarop de informatie in een ander land verkregen is, voldoet aan de eisen die daaraan in het betreffende land worden gesteld en indien deze wijze van verkrijgen niet in strijd is met fundamentele waarborgen die in het Nederlandse recht gelden.

De Wet Bob en de in het kader van de behandeling van deze wet aangenomen motie inzake de criminele burgerinfiltrant, bevat op enkele onderdelen soms striktere normen dan vergelijkbare wetgeving in sommige andere landen. De kaders waarbinnen opsporing en rechtshulp zich moeten bewegen zijn daarom op dit terrein mogelijk beperkter dan in die andere landen. Zoals hiervoor werd opgemerkt is dit niet specifiek voor de internationale samenwerking op het terrein van bijzondere opsporingsmethoden maar inherent aan de samenwerking tussen autoriteiten uit landen met verschillende rechtssystemen. Uit de praktijk van de internationale rechtshulp zal moeten blijken of deze verschillen een effectieve bestrijding van internationale criminaliteit in de weg staan. Op basis daarvan zullen zonodig aanvullende maatregelen worden genomen.

Consequenties Wet Bob voor internationale samenwerking

De commissie geeft, met name in aanbeveling 47, terecht aan dat over de consequenties van de Wet Bob op structurele wijze voorlichting gegeven moet worden aan de autoriteiten van landen waarmee Nederland regelmatig samenwerkt. Daarnaast zal ook in de opleiding en voorlichting richting OM en politie inzichtelijk dienen te worden gemaakt wat de consequenties van de Wet Bob en de nadere regelgeving zijn voor de internationale samenwerking. Reeds nu wordt op diverse fronten hieraan gewerkt. Enkele voorbeelden van reeds lopende initiatieven op dit terrein zijn:

- Er is een Samenwerkingsbesluit infiltratie in voorbereiding, waarin voorwaarden zijn gesteld waaraan een buitenlandse opsporingsambtenaar dient te voldoen indien hij door de Nederlandse officier van

- justitie wordt belast met een bevel tot observatie, infiltratie, pseudo-koop of -dienstverlening of het stelselmatig inwinnen van informatie.
- In bilateraal overleg met het Verenigd Koninkrijk wordt reeds gewerkt aan een procedurele oplossing opdat met inachtneming van de verschillen in wetgeving toch goed kan worden samenwerkt in de strijd tegen de internationale criminaliteit;
 - Op initiatief van het Bureau internationale rechtshulp in strafzaken is in overleg met het landelijk parket en de divisie CRI van het Klpd een brochure geschreven voor buitenlandse opsporingsambtenaren (bijvoorbeeld liaison officers) die intensief met Nederland samenwerken. Deze brochure bevat informatie over de consequenties van de nieuwe regelgeving (Wet Bob) en van andere voor de internationale strafrechtelijke samenwerking van belang zijnde Nederlandse regels en procedures.
 - Binnen de EU groeit het besef dat inzicht in elkaars rechtssystemen onontbeerlijk is voor een goede samenwerking. Met de oprichting van het Europees Justitieel Netwerk is een basis geschapen voor structurele informatie-uitwisseling tussen de bevoegde justitiële autoriteiten.
 - Nederland heeft met subsidie van de EU een rechtsvergelijkend onderzoek geëntameerd naar de regelgeving van de toepassing van bijzondere opsporingsmethoden in de EU landen. De uitkomst van deze studie geeft inzicht in de regelgeving en in de mogelijke knelpunten in de internationale samenwerking vanwege de verschillen in nationale regelgeving.
 - Onlangs heeft op initiatief van Nederland een conferentie plaatsgevonden van Europese Procureurs-Generaal met als centraal thema de verbetering van de internationale rechtshulp.

De commissie beveelt aan de al eerder aangegeven noodzaak tot verduidelijking rond doorlaten, gecontroleerde aflevering en criminele burgerinfiltranten ook van toepassing te laten zijn op het omgaan met buitenlandse rechtshulpverzoeken rond doorlaten, gecontroleerde aflevering en criminele burgerinfiltranten (aanbeveling 48).

Uiteraard dient een verduidelijking op dit punt tevens te worden gezien op de consequenties voor de internationale samenwerking en zal het streven daarbij gericht moeten zijn op het inzichtelijk maken voor het buitenland van de mogelijkheden van samenwerken met Nederland.

De commissie ondersteunt de initiatieven om op korte termijn een uitgewerkt kader voor het optreden van liaison officers te formuleren. Het is ongewenst dat de liaison officers op dit moment zonder formeel kader vergaande opsporingsactiviteiten uitoefenen (aanbeveling 49).

De minister van Justitie heeft de aanbevelingen van het, overigens vertrouwelijke, rapport van de werkgroep Liaison Officers overgenomen en reeds een werkgroep de opdracht gegeven tot het opstellen en doen implementeren van nadere regelgeving. Overigens bestaat er anders dan de aanbeveling doet veronderstellen op dit moment reeds een richtlijn voor de in Nederland geplaatste liaison officers. Deze is echter aan herziening toe.

De commissie heeft in haar onderzoek vernomen van het voornemen om te komen tot de oprichting in Nederland van zeven tot acht informatie coördinatie centra (ICC) voor de registratie en voortgangsbewaking van de afdoening van internationale rechtshulpverzoeken. De commissie beveelt aan deze centra zo spoedig mogelijk op te richten (aanbeveling 50).

Het kabinet stemt in met deze aanbeveling. Door het aantal loketten in Nederland terug te brengen naar maximaal 8 kan de voortgangsbewaking en kwaliteitsbewaking op de afdoening van rechtshulpverzoeken beter

worden bewaakt. Inmiddels hebben openbaar ministerie en politie reeds besloten tot de oprichting van deze ICC's waarin OM en politie gezamenlijk de afdoening van de rechtshulp in een bepaald geografisch gebied (variërend van 1 tot 3 arrondissementen) gaan verzorgen. Er zijn thans reeds vier ICC's operationeel in Nederland. Op centraal niveau wordt coördinatie bevorderd binnen het platform IR (overleg van IR officieren van justitie, teneinde uniformiteit binnen Nederland te bewerkstelligen) en de OM-commissie internationale samenwerking (beleidsniveau onder leiding van PG portefeuillehouder). Het departement is in beide overlegvormen vertegenwoordigd vanuit het Bureau internationale rechtshulp in strafzaken.

Hoofdstuk 4, gezag en toezicht op de opsporing

4.1. Algemeen

De commissie meldt dat naar het oordeel van zowel politie- als justitiefunctionarissen het openbaar ministerie op dit moment in de meeste gevallen weer kan worden aangeduid als de leider van het opsporingsonderzoek. De commissie constateert dat het gezag is hersteld. Het ontbreken van het gezag was een kernpunt in de conclusies van de parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden. Het belang van de constatering van de commissie nu, drie jaar na het verschijnen van het enquêterapport, is dan ook groot. Een belangrijke voorwaarde voor het opheffen van de geconstateerde crisis in de opsporing is hiermee vervuld. Het OM is nadrukkelijker dan voorheen aanwezig bij de opsporing en werkt in toenemende mate samen met andere betrokkenen en in het bijzonder met de politie. De zaakofficieren zijn nauw betrokken bij hun werk. Het openbaar ministerie neemt zijn verantwoordelijkheden en laat meer dan voorheen zijn gezag over de opsporing gelden, door feitelijke sturing en controle. Dit is een positieve ontwikkeling. Het heeft geresulteerd in intensiever en meer structureel overleg met de recherche over de selectie van zaken en de inzet van bijzondere opsporingsmethoden. Dit komt de kwaliteit van de opsporing en vervolging ten goede.

Dit positieve beeld mag niet in de weg staan aan een blijvende kritische reflectie op het functioneren van het openbaar ministerie. De commissie gaat in op de verschillen tussen de parketten en de daar werkzame functionarissen en beveelt op onderdelen een grotere uniformering aan. De commissie is kritisch over de sturing die door het College van procureurs-generaal heeft plaatsgevonden. De commissie doet aanbevelingen over de keuzen van (kernteam-) onderzoeken en de wijze waarop de inzet van opsporingsmethoden worden getoetst.

Het openbaar ministerie heeft het gezag over de opsporing en staat in het hoofdstuk dan ook centraal. Terecht staat de commissie echter ook stil bij de rollen die diverse betrokkenen buiten het openbaar ministerie spelen, zoals de rechters-commissarissen, de korpsbeheerders en de departementen. Het rapport geeft hiervoor een aantal waardevolle inzichten en aanbevelingen.

Hieronder zal op de conclusies en aanbevelingen van de commissie op het terrein van het gezag en toezicht op de opsporing worden ingegaan.

4.2. De officier van justitie (aanbevelingen 51, 52 en 53)

De CID-officier van justitie

De commissie constateert dat de controle door de CID-officier – in vergelijking met de periode voor de enquête opsporingsmethoden – over

het algemeen sterk is verbeterd, maar constateert tegelijkertijd dat er op dit terrein aanzienlijke verschillen zijn tussen de arrondissementen. Zij beveelt aan dat de rol van de CID-officier meer eenduidig vorm krijgt in de praktijk (aanbeveling 51). De hoofdofficieren c.q. de recherche-officieren dienen er op toe te zien dat de CID-officier daadwerkelijk intensieve sturing en controle uitoefent t.a.v. de CID.

Het kabinet neemt deze aanbeveling over. Het tekent daarbij aan dat de commissie in paragraaf 4.2.2 schetst dat de functieomschrijving van de CID-officier door het ontwikkelteam recherche-officier moet aansluiten op de beslispunten van de Kamer en dat de Instructie voor de officier van justitie belast met de gezagsuitoefening over het informatiewerk regels bevat voor de gezagsuitoefening. De nadruk bij de uitvoering van de aanbeveling zal dan ook vallen op een eenduidige invulling van deze kaders. Hieraan zal ook aandacht worden besteed in de voorbereiding op de inwerkingtreding van de Wet Bijzondere politieregisters.

CID-officier – zaaksofficier

De commissie stelt dat een combinatie van de functies CID-officier en zaaksofficier voor zware criminaliteit onwenselijk is. Ze meent dat indien capaciteitsoverwegingen aan een dergelijke combinatie ten grondslag liggen, additionele capaciteit moet worden gerealiseerd (aanbeveling 53).

Het kabinet meent dat het gescheiden houden van de functies van zaaksofficier en CID-officier inderdaad de voorkeur verdient. Het wil echter niet zo ver gaan dat een combinatie van functies altijd uitgesloten zou moeten zijn. Een doelmatige aanwending van middelen kan hiertoe leiden. Belangrijk is dat in een dergelijk geval, die tot de uitzonderingen moet behoren, altijd intercollegiale toetsing plaatsvindt, in de eerste plaats door de recherche-officier.

De recherche-officier

De commissie beveelt aan dat de veelvormigheid van de functie van recherche-officier voorlopig kan blijven bestaan, maar dat over een aantal jaren de functie moet worden geëvalueerd, teneinde de meerwaarde te kunnen bepalen (aanbeveling 52).

Het kabinet herinnert hierbij aan het besluit van het College van procureurs-generaal d.d. 30 september 1998, om de functionaliteit van de recherche-officier tot een onderdeel van het takenpakket van de plaatsvervangend hoofdofficier of teamleider zware criminaliteit te maken. Hiermee wordt benadrukt dat het ten principale om een functie met lijnverantwoordelijkheid gaat. Het College van procureurs-generaal zal de ontwikkeling van die functie verder bewaken. Daarbij zal zowel aandacht worden besteed aan bestaande accenten van de functie-uitoefening – de inzet van (bijzondere) opsporingsmethoden en het prioriteren van voorgenomen onderzoeken – als aan verder te ontwikkelen onderdelen, zoals het bewaken van de eenheid van de gezagsuitoefening over de recherche door de andere officieren van justitie en de aandacht voor de kwaliteit van de recherche.

4.3. Het College van procureurs-generaal (aanbevelingen 54, 55, 56, 57, 58 en 61)

Kaders voor de opsporing

Aanbeveling 54 heeft betrekking op beslissingen die het College van procureurs-generaal voor inwerkingtreding van de Wet Bob zou moeten nemen omtrent de doorwerking van richtlijnen en regels over opsporingsmethoden en de herziening van de procedure tot toewijzing van kernteamonderzoeken.

Dat er in de periode tussen het vaststellen van de beslispunten op basis van het rapport van de Parlementaire Enquêtecommissie en de inwerking-treding van de vertaling hiervan in formele wetgeving onduidelijkheden zouden bestaan is door alle betrokkenen erkend. De Kamer verbond hieraan de opdracht dat in het interregnum de opsporing niet tot stilstand zou mogen komen en tegelijkertijd zo veel als mogelijk zou moeten werken conform de politieke besluitvorming op het rapport van de Enquêtecommissie. Discussie is mogelijk over de vraag of alles is gedaan om de praktijk door dit interregnum heen te loodsen. Vast staat wel dat de opsporing niet tot stilstand is gekomen en dat van ontsparingen in de opsporingspraktijk niet is gebleken. Dit heeft ook te maken gehad met het feit dat er wel degelijk sprake was van een voorlopig kader: in de vorm van de door het College vastgestelde Voorlopige Uitgangspunten, de toetsing door de centrale toetsingscommissie (CTC) en nadere regelgeving op deelterreinen in de vorm van richtlijnen en instructies van het College. Speciale vermelding verdient in dit kader de Instructie schriftelijke verantwoording ten behoeve van de strafzaak, artt. 152/153 Sv. d.d. 28 januari 1997, die een belangrijke basis vormde voor het beëindigen van geheime trajecten.

Belangrijk is de aanvaarding van het wetsvoorstel Bob in de Tweede Kamer in november 1998 geweest. Vanaf dat moment stond het toekomstig formeel wettelijk kader vast. Op basis daarvan is op initiatief van het College een werkgroep belast met de ontwikkeling van een begrippenkader voor een aantal bijzondere opsporingsbevoegdheden, te weten de werkgroep Van de Beek (zie ook 2.1.). Dit betreft in het bijzonder de onderwerpen infiltratie, pseudo-koop en -dienstverlening, het stelselmatig inwinnen van informatie, doorlaten en stelselmatige observatie. In de derde voortgangsrapportage IPEO is hierover bericht. Op basis van het inmiddels tot stand gekomen begrippenkader vindt thans nadere invulling plaats, die de vorm zal krijgen van richtlijnen. Het staat vast dat op de datum van inwerkingtreding van de Wet Bob, 1 februari 2000, de praktijk zal beschikken over volledige duidelijkheid over de geldende kaders en richtsnoeren voor de opsporing onder de werking van die wet.

Het departement van Justitie en het College van procureurs-generaal werken nauw samen in het traject voor de implementatie van de Wet Bob (zie ook 2.1 en 2.2). Dit traject omvat de opzet en uitvoering van trajecten voor opleiding en voorlichting, de coördinatie van de ontwikkeling van uitvoeringsregelingen, de ontwikkeling van modellen en standaard processen-verbaal en de voorbereiding van de bedrijfsorganisatie binnen politie en justitie op de invoering van de wetten. In de overlegvergadering van 9 juni jl. zijn tussen departement en College afspraken gemaakt over de verdere inrichting van het traject. Verwezen zij overigens naar hetgeen over het implementatietraject is geschreven in reactie op Hoofdstuk 2 van het rapport «Opsporing in uitvoering».

Uitvoering van (het eerste deel van) aanbeveling 54 op het terrein van de doorwerking van regels en richtlijnen en aanbeveling 61, die betrekking heeft op een actievere houding van het ministerie van Justitie t.a.v. de implementatie met betrekking tot de normering van de bijzondere opsporingsmethoden, zal eveneens plaatsvinden door middel van het implementatietraject Wet Bob.

Selectie kernteamonderzoeken

Het tweede deel van aanbeveling 54 en aanbeveling 55 hebben betrekking op de selectieprocedure van kernteamonderzoeken. In aanbeveling 54 beveelt de commissie het College van procureurs-generaal o.a. aan nadere beslissingen te nemen omtrent de herziening van de procedure tot toewijzing van kernteamonderzoeken.

Naar aanleiding van het WODC-onderzoek «Georganiseerde criminaliteit in Nederland», dat op 1 februari 1999 aan de Kamer is aangeboden, heeft de coördinatiecommissie zware criminaliteit (CCZwaCri) een adviesnota opgesteld. De inhoud van deze nota strekt ertoe verdere structuur en samenhang te brengen in de activiteiten van de kernteams door een samenstel van beoogde maatregelen in het kader van de nationale kernteam-prioriteitstelling. Daarbij is naast het WODC-onderzoek rekening gehouden met het als bijlage bij de derde voortgangsrapportage aan de Kamer gezonden inventariserend onderzoek «Kernteams als instrument voor de bestrijding van de zware georganiseerde criminaliteit» door het IVA en de jongste ontwikkelingen op het terrein van de informatie-huishouding en het initiatief van de Raad van Hoofdcomisarissen tot een bovenregionale voorziening voor de bestrijding van zogeheten middencriminaliteit. De nota van de CCZwaCri is onlangs door het College van procureurs-generaal geaccordeerd en vervolgens voorgelegd aan de overlegvergadering d.d. 7 juli 1999; aldaar is ingestemd met deze nota. Er wordt nu gewerkt aan een implementatietraject. Het streven naar voortvarendheid zal daarbij in evenwicht moeten worden gebracht met de noodzaak draagvlak te krijgen bij korpsbeheerders en regiokorpsen.

Aanpassing van het stelsel van toedeling

Krachtens het huidige stelsel worden individuele onderzoeksvoorstellen gewogen en beoordeeld door de weegploeg. Deze onderzoeksvoorstellen zijn primair zijn gerelateerd aan de aandachtsgebieden, die op hun beurt weer zijn gerelateerd aan het landelijke criminaliteitsbeeld. Vervolgens adviseert de CCZwaCri omtrent de toedeling aan het College, dat uiteindelijk toedeelt.

De door de CCZwaCri voorgestelde maatregelen beogen het landelijk criminaliteitsbeeld te laten doorwerken in beter op resultaten gerichte en derhalve meer toegespitste toedeling van aandachtsgebieden aan de kernteams. Er zal daarbij onderscheid wordt gemaakt in:

- *de doelstelling* die nagestreefd wordt rond het betreffende aandachtsgebied;
- *de strategie* met behulp waarvan de doelstelling behaald moet worden, en
- *een projectplan* dat de strategie vertaalt naar concrete activiteiten.

Het is de bedoeling dat het College zich wat de toedeling van – en daarmee de nationale sturing op – de kernteamactiviteiten met name gaat toeleggen op de strategie en de belangrijkste (zwaarste) onderzoeken. Voor de overige stappen die deel uitmaken van de aanpakstrategie is een ander en ook sneller toedelingsregime voorzien, binnen het huidige stelsel van prioriteiten en gerelateerd aan de toedelingscriteria. De (werking van de) toedelingscriteria zullen dit jaar worden geëvalueerd aan de hand van de inzichten die de weegploeg heeft opgedaan in de periode sedert zijn bestaan. Dit kan leiden tot verheldering, aanscherping of aanpassing anderszins van de criteria. Niet voorzien is daarbij dat de criteria drastisch zullen wijzigen. Expliciet zal bij de toewijzing van onderzoeken aan de hoofdofficieren worden gevraagd in de strategie en het projectplan aandacht te besteden aan de door het WODC-onderzoek aanbevolen mix van korte klappen en dieper gravende opsporingsmethoden. Er zal de komende tijd gericht onderzoek worden gedaan naar de optimale mix van onderzoeksvormen. Ook andere door het WODC aangeroerde aspecten als de rol van criminele dienstverleners worden daarbij betrokken. Het financieel rechercheren zal verankerd worden in de taakstelling van de kernteams.

De resultaten van de kernteamonderzoeken zullen worden geëvalueerd aan de hand van het door het WODC ontwikkelde LEGO-model (Leren door middel van het evalueren van grootschalige opsporingsonderzoeken).

Instructie prioriteitstelling kernteams

Inmiddels is door het College besloten de Instructie prioriteitstelling kernteams en de Instructie informatieplatforms, die wachtten op de afkondiging van de Regeling kernteams, in werking te laten treden. Hierin is voorzien in voortgangsrapportages van de kernteams die tweemaal per jaar zullen verschijnen. De oprichting van informatieplatforms t.b.v. de informatie-uitwisseling tussen enerzijds de kernteams onderling en anderzijds tussen de kernteams en de andere opsporingsinstanties (regio's en bijzondere opsporingsdiensten) krijgt prioriteit (zie ook 3.4.). De noties in het eerder genoemde advies zullen hierin gaandeweg worden verwerkt.

Vereenvoudiging selectie kernteamzaken

Ten aanzien van de selectieprocedure voor kernteamzaken beveelt de commissie aan deze te vereenvoudigen en te versnellen (aanbeveling 55). Daarbij moet meer dan nu het geval is duidelijk worden gemaakt op grond van welke criteria een onderzoek als kernteamwaardig wordt aangemerkt. Voorkomen moet worden dat een kernteam langere tijd geen kernteamwaardig onderzoek uitvoert zodat er sprake is van onderbelasting van sommige kernteams.

Het kabinet onderschrijft de noodzaak tot bespoediging en vereenvoudiging van de procedure voor de selectie van kernteamonderzoeken. De procedure voor de toewijzing van onderzoeken aan de kernteams zoals hiervoor geschetst, vormt het resultaat van uiteenlopende belangen, zoals slagvaardigheid versus zorgvuldigheid en regionaal draagvlak versus nationale prioriteitsstelling. Het systeem van de landelijke prioriteitsstelling vloeit mede voort uit de aanbevelingen van de Parlementaire Enquêtecommissie. Inmiddels is voorzien in een spoedprocedure, volgens welke de toewijzing van een onderzoek aan een kernteam door het College binnen korte tijd kan zijn afgerond. Op dit moment zijn in oprichting de informatieplatforms (zie aanbeveling 31). Het functioneren van de informatieplatforms zal ertoe kunnen bijdragen dat de kernteams zijn verzekerd van voldoende werkaanbod.

Criteria en jurisprudentie CTC

De criteria waaraan de CTC toetst moeten duidelijk gemaakt worden aan politie en officieren van justitie (aanbeveling 56). De jurisprudentie van de CTC dient toegankelijk te worden gemaakt voor alle betrokkenen.

Deze aanbeveling kan worden onderschreven. Er bestaat een volledig en gerubriceerd overzicht van alle aan de CTC voorgelegde zaken, alsmede de overwegingen die aan de besluitvorming van die zaken ten grondslag hebben gelegen. Deze jurisprudentiebundel is op dit moment nog niet voldoende geanonimiseerd en kan leiden tot herkenning van bepaalde zaken, waarvan tevens nog een deel onder de rechter is. Thans wordt de bundel bewerkt zodat deze beschikbaar kan worden gesteld aan politie en OM.

Procedure toetsing CTC

De commissie stelt vast dat de betekenis van de toetsing door de CTC aan betekenis kan winnen door a) een meer gestructureerde behandeling van de voorgelegde onderzoeken, b) structurering en uniformering van de over te leggen dossierstukken en c) een expliciete toetsing aan de voorwaarden voor inzet, in het bijzonder de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit (aanbeveling 57).

Anders dan de commissie kennelijk veronderstelt vindt de toetsing in de CTC plaats op basis van wetgeving, jurisprudentie, richtlijnen en de

beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. De aanmelding van zaken vindt plaats aan de hand van een «Meldingsformulier ter toetsing» waarop een aantal kenmerkende aspecten van een zaak nader dient te worden toegelicht. Deze gegevens worden niet door alle parketten op gelijke wijze verstrekt. Gelet op deze aanbeveling zal nader worden gezien in hoeverre de verstrekking van de gewenste gegevens aan de CTC nog meer kan worden gestandaardiseerd.

Registratiezaken

In verband met de onduidelijkheid over de registratieplicht van opsporingsmethoden (en dientengevolge de gebrekkige en onvolledige melding daarvan), heeft de registratie van opsporingsmethoden bij de CTC nauwelijks of geen meerwaarde. Het verdient volgens de Commissie aanbeveling deze te beëindigen en in plaats daarvan periodiek wetenschappelijk onderzoek te laten verrichten naar de frequentie van de toepassing van de betreffende methoden (aanbeveling 58).

Na de inwerkingtreding van de Wet Bob zijn de registratiezaken, opgesomd in de concept-richtlijn «Procedures in toetsings- en registratiezaken» onderworpen aan een bevel van de officier van justitie. Uitzondering vormt de toepassing van de richtlijnen «Vrijwillige medewerking banken bij onderzoeken». In de gevallen waarin een bevel is vereist zullen de parketten beschikken over een overzicht van wat thans registratiezaken zijn. Dit punt zal ook worden meegenomen bij de aanpassing van de functionaliteit van COMPAS. Melding van die zaken ter registratie aan de CTC is dan overbodig.

Indien er voor wordt gekozen op centraal niveau een overzicht te houden, dan zou de registratie bij de CTC om die reden moeten worden gecontinueerd. In overleg met het College zal de wenselijkheid hiervan nader worden gezien.

4.4. Rechters-commissarissen (aanbevelingen 59 en 60)

De commissie beveelt aan nader onderzoek te doen naar mogelijkheden om een eenmaal door een rechter-commissaris gehoorde «rechtmatigheidsgetuige» niet nogmaals door een rechter te doen horen (aanbeveling 59).

Met deze aanbeveling kan het kabinet instemmen. Hierbij zal er rekening mee worden gehouden dat het doel van het gerechtelijk vooronderzoek een ander is dan het onderzoek op de terechtzitting. Ook zal daarbij in beschouwing worden genomen dat het aan de rechter op de terechtzitting is om een oordeel te geven over de vraag of het horen van een getuige noodzakelijk is voor de waarheidsvinding of niet.

Denkbaar is dat «rechtmatigheidsgetuigen» die verklaringen hebben afgelegd die niet behoeven bij te dragen aan het bewijs van het telastegelegde feit, niet meer op de terechtzitting behoeven te worden gehoord. Dit kan bijvoorbeeld in het geval zijn bij informanten die informatie hebben verstrekt over het milieu waarin verdachte pleegt te verkeren. Een aanvullende wettelijke regeling is daarvoor niet nodig. De rechter kan de voor de beslissing benodigde afweging telkens per geval maken. De vele aspecten die bij dit vraagstuk aan de orde zijn, zullen bij het nader onderzoek als in de aanbeveling bedoeld aan de orde kunnen komen.

Voorts beveelt de commissie aan, een wettelijke basis voor de coördinerend rechter-commissaris te formuleren (aanbeveling 60).

Reeds de parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden had terzake van de coördinerend rechter-commissaris een aanbeveling gedaan. Het gaat om een functie die nu enkele jaren bestaat. Op basis van de ervaringen die nu zijn opgedaan, zal aan het openbaar ministerie en

aan de zittende magistratuur advies gevraagd worden over een wettelijke basis voor de functie.

Hoofdstuk 5. Epiloog en financiële paragraaf

5.1. Epiloog

Het rapport van de Tijdelijke Commissie Evaluatie Opsporingsmethoden kan niet worden losgezien van het rapport van de parlementaire enquêtecommissie Opsporingsmethoden. Het geeft een oordeel over drie jaren werken aan de uitvoering van de besluiten die naar aanleiding van het rapport Van Traa door Kamer en regering zijn genomen. Het enquête-rapport bracht de noodzaak met zich zowel de normering van de bestrijding van de criminaliteit, als de organisatie van de opsporing en het functioneren van de gezagsrol van het OM te herontwerpen.

De conclusie van de commissie is dat dit herontwerpen resultaat heeft gehad. Zij constateert dat daarbij niet van een «grand design» is uitgegaan, zij constateert dat in het interregnum onduidelijkheid heeft bestaan over de inhoud van belangrijke begrippen, zij constateert dat de sturende hand van het College en departementen niet altijd voldoende zichtbaar is geweest en voorts constateert zij dat regionale verschillen groot zijn. Bovenal constateert zij echter dat het werk van de enquêtecommissie diep heeft ingewerkt op het dagelijks functioneren van politie en Justitie, in alle regio's en op alle niveaus en dat, als gevolg van de enquête, een omvangrijk wetgevingsprogramma is opgezet. De commissie meent dan ook dat de crisis in de opsporing tot het verleden behoort en dat het gezag is hersteld.

In combinatie met de inwerkingtreding van nieuwe wetgeving en daarop gebaseerde richtlijnen op 1 februari 2000 ontstaat het beeld, dat de opsporing niet tot stilstand is gekomen en dat het politie- en justitieveld op een gezond fundament staan. Waar het de komende tijd om gaat is om dit gezonde fundament te onderhouden en verder op te bouwen. Het onderhoud impliceert dat de wetgeving en de nadere regelgeving up to date blijven. Dit impliceert tevens dat de politieorganisatie op de hoogte blijft van ontwikkelingen op het terrein van de opsporingsmethoden in binnen- en buitenland zowel op het terrein van de klassieke vormen van criminaliteit als ten aanzien van bijvoorbeeld ernstige milieucriminaliteit en fraude en ook zo is georganiseerd dat die kennis breed verspreid wordt. Dit impliceert voorts dat het openbaar ministerie op moderne wijze, zowel op parketniveau als op landelijk niveau invulling geeft aan zijn gezagsrol.

De verdere opbouw impliceert dat de komende jaren geïnvesteerd wordt in internationale samenwerking, vooral in het kader van de EU; dat structureel vorm gegeven wordt aan de organisatie van de bovenregionale politiezorg; dat geïnvesteerd zal worden in het voornemen om met behoud van de regionale inbedding van de politiezorg op centraal niveau te komen tot een systeem van resultaatverantwoording; dat de politieke informatiehuishouding gemoderniseerd wordt waardoor de uitwisseling van informatie, zowel kwalitatief als kwantitatief zal verbeteren; dat werkprocessen van politie, OM en zittende magistratuur nog beter op elkaar aangesloten worden; dat, op basis van het regeerakkoord, geïnvesteerd zal worden in de samenhang tussen de taken van de bijzondere opsporingsdiensten en de reguliere politie; en dat het OM zich waar nodig richt is op de verdere opbouw van expertise.

Zoals blijkt uit deze kabinetsreactie stemt het kabinet in met het overgrote deel van de aanbevelingen van de commissie. De commissie heeft zelf

niet aangegeven welke financiële consequenties met de uitvoering van haar aanbevelingen gepaard gaan. Zij verwijst hiervoor naar het kabinet. Deze reactie wordt daarom afgesloten met een schets van de financiële problematiek. Van belang daarbij is te bedenken dat juist ook de aanbevelingen die financiële consequenties hebben deel uitmaken van lopende discussies. Hierbij moet in de eerste plaats worden gedacht aan de toekomstige politieke informatiehuishouding, de taken – middelen discussie over het Klpd, de inrichting van het politieonderwijs en de intensivering van het financiële rechercheren. Het kabinet is van oordeel dat besluitvorming over die onderwerpen in het kader van die lopende discussies dient plaats te vinden.

Niet onvermeld kan blijven dat er financiële consequenties verbonden zijn aan de voorstellen van de commissies. Gelet op het tijdstip van verschijnen van het rapport kunnen deze geen rol meer spelen bij de voorbereiding van de begroting voor het jaar 2000. Mede naar aanleiding van de gedachtenwisseling met uw Kamer over deze nota zullen, waar nodig, bij begrotingsvoorbereiding voor het jaar 2001 en de voorjaarsnota 2000 de financiële consequenties nader worden beoordeeld.

5.2. Financiële paragraaf

1. Het kabinet staat, zoals vermeld, positief tegenover de oprichting van een landelijk expertisecentrum voor de opsporing. De kosten van de oprichting van het expertisecentrum in combinatie met het toegankelijk maken van de jurisprudentie zullen de komende maanden, gelijktijdig met de gewenste positionering, echter nader in kaart moeten worden gebracht. Daarbij zal ook worden bezien of sprake is van inverdieneffecten van de gelijktijdige opheffing van werkgroepen en platforms. We verwijzen hier mede naar het komende overleg tussen het College van procureurs-generaal en de Raad van hoofdcommissarissen. Afwegingen over de specifieke aspecten van het voorstel, alsmede de wijze van financiering zullen plaatsvinden bij de voorjaarsnota 2000/begrotingsvoorbereiding 2001.
2. Aanbeveling 4 gaat over de *aanpassing van COMPAS*. De aanpassing van COMPAS aan de Wet Bob wordt vóór de inwerkingtreding op 1 februari 2000 gerealiseerd. Daarmee is een acute zorg van de commissie weggenomen. Dit neemt niet weg dat het COMPAS-systeem op zijn laatste benen aan het lopen is. Het wordt in toenemende mate lastig om nieuwe wetgeving in COMPAS-termen te vertalen. Bovendien is COMPAS een relatief eenvoudig productie-systeem, terwijl de ontwikkelingen binnen het OM nopen tot een intelligenter systeem. Dat systeem dient faciliteiten te hebben om kennis te organiseren over de verdachte, de omgeving en de context; dient faciliteiten te hebben voor operationele samenwerking met ketenpartners; dient hulpmiddelen te bevatten voor de beheersing van werkstromen, zowel lokaal als interlokaal; en dient toegang te verschaffen tot management informatie ten behoeve van de dagelijkse sturing en in het kader van beheer en beleid. Afstemming van werkprocessen tussen politie en justitie en de beschikbaarheid van een systeem dat de mogelijkheid biedt tot concentratie van specialisten op regionaal of landelijk niveau op onder andere het terrein van de georganiseerde criminaliteit zijn daarbij van groot belang. De bouw van een nieuw COMPAS-systeem vergt een investering van naar verwachting f 15 mln. verspreid over drie jaar. De uiteindelijke benodigde middelen t.b.v. de investering en de beheerslasten van het nieuwe systeem zijn mede afhankelijk van een definitiestudie die de komende periode zal worden uitgevoerd. Daarbij zal expliciet ook aandacht worden besteed aan de mogelijke inverdieneffecten

(efficiency-gevolgen) van de invoering van het nieuwe systeem. De uiteindelijke wijze van financiering maakt deel uit van een integrale afweging binnen de financiële middelen voor ICT binnen de Rechterlijke Organisatie die zal plaatsvinden bij de voorbereiding van de begroting 2001 en de voorjaarsnota 2000.

3. Aanbeveling 10 vraagt om *voldoende capaciteit* voor het in de Wet Bob opgenomen middel van het *direct afluisteren*. Uitvoering hiervan maakt deel uit van het implementatietraject van de Wet Bob.
4. Aanbeveling 25 vraagt om het *verder uitbouwen van het financieel rechercheren*. Wij verwijzen hiervoor naar de voortgangsrapportage bestrijding financieel-economische criminaliteit 1997–1998, die op 21 juni 1999 aan de Kamer is aangeboden. Centraal staat de ontwikkeling van Interregionale Fraude Teams (IFT's). Er zijn nu vier IFT's en er komen er nog drie bij. In 1999 is t.b.v. de IFT's voor politie en OM gezamenlijk een bedrag van f 17,1 mln. beschikbaar. Voor de jaren 2000 en verder gaat het om een bedrag van f 34,2 mln. Hiervoor is dekking in de (meerjaren)begroting.
5. Aanbeveling 26 heeft betrekking op de *inventarisatie van opleidingsbehoefte bij de politie, het OM en de zittende magistratuur t.a.v. de bijzondere opsporingsmethoden*. Een cursus opsporingsmethoden zal moeten gaan gelden als een verplichte opleiding voor rechercheurs. Zoals in paragraaf 2.2. gemeld worden opleiding en voorlichting over de nieuwe wetgeving verzorgd door de Stichting Studiecentrum Rechtspleging en de LSOP. Deze activiteiten vinden onder meer plaats in het kader van het implementatietraject Wet Bob. Of er additionele middelen noodzakelijk zijn, zal in het kader van de begrotingsonderhandelingen voor het jaar 2000 m.b.t. het LSOP worden gezien.
6. Aanbeveling 30 vraagt om meer *mogelijkheden voor de CID om informanten in de «bovenwereld» te runnen*. Personeel, financiën en organisatie zouden hierop aangepast moeten worden. In paragraaf 3.3 wordt t.a.v. deze aanbeveling een voorbehoud gemaakt. De relevantie ervan is immers sterk afhankelijk van de uiteindelijke taken van de eenheden bijzondere recherche-informatie en de verhouding tot de taken van de tactische recherche. Dat neemt niet weg dat de politie in haar totaliteit een breder spectrum van opsporingsterreinen behandelt dan in het verleden het geval was. Dat vraagt om specifieke deskundigheid. In het verleden is hierin bijvoorbeeld voorzien bij de intensivering van de milieuhandhaving en recent bij de ontwikkeling van het financieel rechercheren.
7. Aanbeveling 35 vraagt om te bezien in hoeverre *deskundigheid* die is opgedaan door *kernteammedewerkers* behouden kan blijven bij terugkeer in de regio. In eerste instantie betreft dit een verantwoordelijkheid van de korpsbeheerders. Het betreft hier een kwestie van MD-beleid en niet zozeer een financiële problematiek.
8. Aanbeveling 42 vraagt om *uitbreiding van de centrale capaciteit voor observatiemiddelen*, c.q. meer geld voor observatiemiddelen binnen de regio's. De beschikbaarheid van technische middelen bij het Klpd maakt als gezegd deel uit van de taak/middelen discussie rond de beheersovergang van het Klpd. Besluitvorming over deze aanbeveling, inclusief de ermee gemoeide financiële consequenties vindt plaats in het kader van deze taak/middelen discussie.

9. Aanbeveling 39 vraagt de minister van BZK om een *onderzoek waarbij alle aspecten van centrale sturing van de informatiehuishouding van de Nederlandse politie in kaart worden gebracht*. Op 29 september vindt een Algemeen Overleg met de Kamer plaats over het rapport van de Algemene Rekenkamer inzake de informatieuitwisseling tussen de regio's en de divisie CRI. Binnenkort wordt het platform ICT opgericht, waarin de drie beraden en de ministeries van BZK en Justitie vertegenwoordigd zijn. Uitvoering van deze aanbeveling zal in dat kader plaatsvinden. Daarbij zal ook aandacht worden besteed aan de financiële aspecten. In het politieconvenant wordt de instelling van een nieuwe platform ICT aangekondigd.

Met de instelling van het nieuwe platform ICT komen tegelijkertijd aspecten van centrale sturing aan de orde. Dit zal zijn weerslag vinden in het aangekondigde masterplan, dat naar verwachting begin 2000 gereed zal zijn en alsdan aan de Tweede Kamer zal worden aangeboden.

Het platform zorgt samen met de regio's voor de incidentele financiering van de uitvoering van het vastgestelde masterplan ICT. De minister van BZK reserveert ter dekking van de verhoogde lasten de volgende bedragen (in f. mln.):

Jaar	Bedrag
2001	10
2002	24
2003	41
2004	61
2005 e.v.	68

De structurele kosten van exploitatie en vervanging komen ten laste van de regio's

10. Anders dan de commissie in aanbeveling 53, meent het kabinet dat er om doelmatigheidsredenen gekozen kan worden voor een *combinatie van de functie van CID-officier en zaakofficier*. Wel moet een dergelijke combinatie tot de uitzonderingen behoren en zal er te allen tijde intercollegiale toetsing moeten plaatsvinden. Aldus opgevat zijn er aan deze aanbeveling geen financiële consequenties verbonden.
11. In aanbeveling 50 wordt opgeroepen de zeven geplande *Informatie Coördinatie Centra Internationale Rechtshulp zo spoedig mogelijk op te richten*. Vier ICC's zijn reeds operationeel. Het College stimuleert de oprichting van de overige ICC's. De oprichting vergt de instemming van de deelnemende parketten en politieregio's. De kosten worden in beginsel ook door hen gedragen. Het College heeft met ingang van dit jaar op jaarbasis f 2 miljoen structureel beschikbaar gesteld voor het stimuleren van de oprichting en de instandhouding van de ICC's. De oprichting van een ICC impliceert overigens dat reeds bestaande taken meer gestroomd worden verricht, een ICC brengt als zodanig geen nieuwe taken met zich.
12. Ten slotte gaan de aanbevelingen 56 en 57 in op de *verdere professionalisering van het functioneren van de CTC*. Er wordt gepleit voor een bekendmaking van de gehanteerde criteria, voor het toegankelijk maken van CTC-jurisprudentie en voor een stroomlijning en verzwaring van de «procesgang» bij de CTC. Uitvoering van deze aanbeveling vergt een versterking van het secretariaat met 1,5 FTE.

5.3. Slotbeschouwing

Het rapport van de Parlementaire Enquête Opsporingsmethoden gaf de aanzet gaf tot de herinrichting van regelgeving en organisatie van de opsporing en het gezag. Het rapport van de Tijdelijke commissie evaluatie opsporingsmethoden bouwt voort op gestarte veranderingsprocessen. Uitvoering van aanbevelingen van de commissie kan daardoor veelal plaatsvinden in lopende trajecten. Tegelijkertijd moet gewaakt worden voor fragmentering van de uitvoering. Het blijft noodzakelijk om de normering, opsporing en gezagsuitoefening op het terrein van de georganiseerde criminaliteit in hun samenhang te bezien.

Veel aanbevelingen zullen worden meegenomen in het Implementatietraject van de Wet Bob. Dit geldt voor de aanbevelingen 2, 4, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 15, 16, 17, 20, 21, 22, 26, 29, 31, 32, 48, 54 en 61. De overige aanbevelingen zullen in de reguliere lijn worden behandeld. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de verdere vormgeving van de politieke informatiehuishouding en de inrichting van het politieonderwijs. Veelal betreft het onderwerpen waarover al regelmatig overleg met de Kamer plaatsvindt.

Voorts is het kabinet voornemens om, in het kader van het project «bovenregionale voorzieningen» zoals dit is aangekondigd in het Beleidsplan Nederlandse Politie 1999 – 2002, op korte termijn een adviescommissie in te stellen. De commissie zal worden gevraagd expliciet de organisatie van de bovenregionale recherche in ogenschouw te nemen en hierbij de bevindingen van de commissie Kalsbeek te betrekken.

Om de samenhang in de uitvoering te bewaken en vroegtijdig te kunnen signaleren waar bijsturing nodig is, zal de bestrijding van georganiseerde criminaliteit op departementaal niveau regulier agendapunt vormen voor het overleg tussen de directeur-generaal voor Openbare Orde en Veiligheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de directeur-generaal Rechtshandhaving van het ministerie van Justitie. Dit overleg vormt het ambtelijk voorportaal voor regulier overleg tussen de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie.

Daarnaast wordt op departementaal niveau vanuit deze beide ministeries deelgenomen aan de Stuurgroep die het implementatietraject van de Wet Bob begeleidt en waarin ook het openbaar ministerie en de Raad van Hoofddcommissarissen zijn vertegenwoordigd. Deze stuurgroep zal, zoals ook al in hoofdstuk 1 is aangegeven, een zelfde rol gaan spelen in het «post-Kalsbeek»-traject. Voor zover noodzakelijk zal voor uitbreiding van die stuurgroep en de daaronder hangende werkgroepen worden zorggedragen.

De ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zullen over de uitvoering van de aanbevelingen door middel van voortgangsrapportages uw Kamer berichten. Een eerste voortgangsbericht zal begin december '99 verschijnen en met name betrekking hebben op de stand van zaken in het implementatietraject Bob.

Bijlage

Schematisch overzicht van de uitvoering van beslispunten van de Parlementaire Enquête Opsporingsmethoden

Beslispunt	Onderwerp	Uitvoering	Stand van zaken
1 t/m 3, 6.1 t/m 6.6, 7 t/m 62, 69, 71, 77, 80, 86, 91, 100, 103, 105, 110	Normering bijzondere opsporingsbevoegdheden	Voorlopige Uitgangspunten Wetsvoorstel bijzondere opsporingsbevoegdheden Wetsvoorstel bijzondere politieregisters Wetsvoorstel deals met criminelen Ministeriële regelingen OM-Instructies	Wet wordt ingevoerd op 01-02-2000 Wet wordt ingevoerd op 01-02-2000 Wetsvoorstel aanhangig in de Tweede Kamer Regeling bijzondere opsporingsgelden d.d. 01-06-1998 Regeling Financieel Beheer Infiltratie d.d. 09-07-1998 Richtlijn afspraken met criminelen d.d. 13-03-1997 Instructie getuigenbescherming d.d. 09-04-1998 Instructie Verkennend Onderzoek d.d. 01-12-1998 Richtlijn schriftelijke verantwoording van de strafzaak d.d. 28-01-1997 Instructie voor de officier van justitie, belast met de gezagsuitoefening over het informatiewerk d.d. 10-03-1999
4, 108	Minister van Justitie	Rapportages over reorganisatieproces Cultuurrapport	Periodieke rapportage aan de Tweede Kamer Cultuurrapport aangeboden aan de Tweede Kamer en voorgelegd aan politie en OM
5	n.v.t.	-	-
6.8, 63, 64, 68, 71, 72, 79	Organisatie politie Verantwoordelijkheid korpsleiding Invoering recherchechef	Organisatie politiekorpsen Aanpassing Besluit beheer regionale politiekorpsen Project ABRIO	Organisatie politiekorpsen aangepast Recherchechef ingevoerd Ontwerp Bbrp voor advies naar de Raad van State Project in 1998 van start gegaan
6.8, 65, 66, 67, 69	Organisatie OM Invoering recherche-officier	Organisatie parketten	Organisatie parketten aangepast Rechercheofficier ingevoerd Functieprofielen vastgesteld voor College van PG's
60	Bestuurlijke rechts-handhaving	Wetsvoorstel BIBOB	Naar aanleiding van advies Raad van State is nader rapport in voorbereiding
68, 70, 73, 75, 76, 92	CID	Wetsvoorstel bijzondere politieregisters Organisatie politiekorpsen Ontwerp Besluit beheer regionale politiekorpsen Regeling van organisatie en taken van de eenheid bijzondere recherche-informatie	Wet wordt ingevoerd op 01-02-2000 Organisatie politiekorpsen aangepast Ontwerp Besluit voor advies voorgelegd aan de Raad van State Op basis ontwerp Bbrp is Regeling in voorbereiding
74	CID kernteams	Regeling kernteams	Regeling kernteams voorziet in de mogelijkheid voor kernteams gebruik te maken van de eigen regionale CID. Vraagstuk wordt betrokken in Regeling van taken en organisatie van de eenheid bijzondere rechercheinformatie
77, 78	Werkwijze CID-tactische recherche	Wetsvoorstel bijzondere opsporingsbevoegdheden Organisatie korpsen en parketten Instructie voor de OvJ, belast met gezagsuitoefening over informatiewerk	Wet wordt ingevoerd op 01-02-2000 Organisatie korpsen en parketten aangepast Instructie ingevoerd d.d. 10-03-1999
79	Ondersteunende eenheden	Organisatie korpsen en parketten Ontwerp Besluit beheer regionale politiekorpsen	Organisatie korpsen en parketten aangepast Ontwerp Bbrp voor advies voorgelegd aan de Raad van State
52, 81	Politiële infiltratieteams	Ontwerp Samenwerkingsbesluit infiltratie Ontwerp Regeling politieke infiltratieteams	Ontwerp Samenwerkingsbesluit en ontwerp Regeling politieke infiltratieteams in consultatie gegeven. Ingekomen adviezen worden verwerkt

Beslispunt	Onderwerp	Uitvoering	Stand van zaken
82, 84, 85, 86, 87, 88	Kernteams	Regeling kernteams Instructie prioriteitsstelling landelijk optreden tegen zware en georganiseerde criminaliteit Organisatie parketten Onderzoek IVA Tilburg Commissie profielen en eindtermen kernteams	Regeling van kracht op 01-01-2000 Instructie prioriteitsstelling van kracht op 01-04-1999 Organisatie parketten aangepast Rapport aangeboden aan de Tweede Kamer Afronding rapport profielschetsen en eindtermen kernteams
82, 83, 102, 112	Prioriteitsstelling	Monitor georganiseerde criminaliteit (WODC) Instructie prioriteitsstelling landelijk optreden tegen zware en georganiseerde criminaliteit Project ABRIO	Rapport «georganiseerde criminaliteit in Nederland» aangeboden aan de Tweede Kamer Instructie prioriteitsstelling van kracht op 01-04-1999 Project ABRIO in 1998 van start gegaan
89, 91, 94	BOD'en	Project BOD'en	Startnotitie aangeboden aan de Tweede Kamer Vraagstuk eigen CID wordt betrokken in project BOD'en Bij het LBOM is één landelijk officier van justitie aangesteld voor de CID's en één voor de bijzondere opsporingsdiensten
90	FINEC		Integratie financieel rechercheren in handhavingsketen wordt behandeld in Voortgangsrapportage Bestrijding FINEC die is aangeboden aan Tweede Kamer Aanpassing CID-regeling 1995
93	Rijksrecherche	Herziening CID-regeling	
95, 96, 97	BVD	Wetsvoorstel herziening Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten	Wetsvoorstel aanhangig bij de Tweede Kamer
6.7, 98, 99	Gezag Openbaar Ministerie	Reorganisatie OM Programma Concorde Cultuurrapport	Periodieke voortgangsrapportages Deelprogramma's nagenoeg afgerond Cultuurrapport aangeboden aan de Tweede Kamer en voorgelegd aan het veld
100	College van procureurs-generaal	Wetsvoorstel reorganisatie OM CTC	Wet reorganisatie OM ingevoerd op 01-06-1999 Jaarrapport CTC 1998 is aangeboden aan de Tweede Kamer
101	Taakomschrijvingen officieren van justitie	Organisatie parketten Planning en Controlcyclus OM-Instructie	Organisatorische verankering specialisme bestrijding georganiseerde misdaad Basisprofiel officier van justitie Functieomschrijvingen Planning en Controlcyclus '98 Instructie voor de OvJ, belast met gezagsuitoefening over het informatiewerk
103, 104, 105	Rechter-commissaris	Werkgroep Meijeringh	3,8 miljoen extra middelen uitgezet in de vorm van fte's
106	Korpsbeheerders	Evaluatie Politiewet	Evaluatie afgerond in 1998
107	Korpschefs	Organisatie korpsen	Geen stand van zaken te meten; moeten vanzelfsprekende handelingen in de korpsen zijn Landelijk MD-beleid
109	Minister van Justitie	Organisatie ministerie	Directie Opsporingsbeleid ingericht Bureau Operationele Zaken opgericht
111	Periodieke rapportages	Jaarrapportage CTC Jaarrapportage kernteams	Jaarverslag CTC 1998 aangeboden aan de Tweede Kamer Jaarrapportage kernteams 1998 aangeboden aan Tweede Kamer
113	Minister van Binnenlandse Zaken	Beleid en Beheercyclus	Jaarplannen korpsen, BNP