

Vergaderjaar 1997–1998

26 084

Taken en functioneren rijksrecherche

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 18 juni 1998

Tijdens de behandeling van de Justitie-begroting 1998 zegde ik u een nota toe over taken en functioneren van de rijksrecherche.

Deze toezegging was het gevolg van een vraag van het toenmalige lid van uw Kamer de heer Koekkoek. De toegezegde nota treft u bijgaand aan.

Als bijlage is meegezonden de tekst van de circulaire van juli 1997 van mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en mijzelf over de «Taken en inzetcriteria rijksrecherche».¹ In de nota wordt regelmatig verwezen naar deze circulaire.

Ik hecht er aan om op te merken dat de nota beoogt uw Kamer een algemeen beeld te geven over de taken, het functioneren en de aansturing van de rijksrecherche. De nota gaat derhalve niet in op individuele onderzoeken van de rijksrecherche en dientengevolge ook niet op de weerslag van enkele van deze onderzoeken in de publiciteit.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

NOTA INZAKE DE RIJKSRECHERCHE

1. Inleiding en plaatsbepaling

De rijksrecherche bestaat sinds 24 maart 1897. Voor een beschrijving van de geschiedenis verwijs ik graag naar het boek «Honderd jaar rijksrecherche» dat ter gelegenheid van het 100-jarig bestaan is opgesteld door prof dr H. G. van de Bunt en mr dr E. Niemeijer. In het kader van deze nota beperk ik mij tot de recente geschiedenis.

In 1992 verscheen een onderzoeksrapport van AEF over het functioneren van de rijksrecherche.

AEF stelde ter verhoging van effectiviteit en efficiëntie een aantal maatregelen voor. In de jaren daarna zijn deze maatregelen voor een belangrijk deel door de rijksrecherche in de organisatie en in de werkwijze ingepast.

Zo is de bedrijfsvoering versterkt door de vorming van één centrale organisatie (met onderdelen in de ressorten) en vindt aansturing plaats door één PG die namens het College optreedt. Ook is een directeur rijksrecherche aangesteld die de (gedelegeerde) verantwoordelijkheid heeft voor de operationele inzet, de kwaliteit en de voortgang van de onderzoeken, alsmede verantwoordelijk is voor het dagelijks beheer van de dienst.

1.1. Regelgeving

In de artikelen 3,4 en 43 van de Politiewet 1993 wordt de rijksrecherche – zij het indirect – beschreven. De artikelen 3 en 4 noemen de bijzondere ambtenaren van politie. In artikel 43 lid 1 staat daarnaast vermeld dat de procureur-generaal ten behoeve van door de minister van Justitie, na overleg met de minister van Binnenlandse Zaken, aan te wijzen taken, beschikt over deze bijzondere ambtenaren van politie. In de memorie van toelichting wordt dit verder uitgewerkt (TK 1991–1992, 22 562, nr. 3). Op artikel 43 lid 1 Politiewet 1993 is de huidige taakbeschikking bijzondere ambtenaren van politie gebaseerd (Regeling 25 maart 1994, Strt. 64). Deze beschikking bepaalt dat de procureur-generaal bijzondere ambtenaren, aangesteld voor de politietaak, kan belasten met de volgende werkzaamheden:

- a. het doen van onderzoek;
- b. het verlenen van bijstand.

Voorts is er op 10 juli 1997 door mij en mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken een circulaire gepubliceerd waarin de taken van de rijksrecherche en de criteria voor inzet uitvoerig zijn verwoord. Te uwer informatie doe ik u bijgaand een kopie van deze circulaire toekomen. Verderop in deze nota ga ik nader op deze circulaire in.

1.2. Verantwoordelijkheden

Het College is primair verantwoordelijk voor de inzet en de werkzaamheden van de rijksrecherche. De besluitvorming over de inzet van de rijksrecherche is door het College gedeeltelijk gemandateerd aan de gemachtigde PG. Deze heeft vervolgens doorgemandateerd aan de directeur rijksrecherche en – via de directeur – aan de unithoofden. Dit betekent dat wanneer de directeur rijksrecherche of de unithoofden besluiten over inzet nemen zij dat altijd doen namens het College. De hoofdofficier is in de regel verantwoordelijk voor het onderzoek zelf. Op hoofdpunten samengevat liggen de verantwoordelijkheden dan ook als volgt.

Het College van procureurs-generaal:

- Bepaalt het algemene beleid en de prioriteitstelling;
- Besluit over bijzondere gevallen van inzet;
- Toetst in bijzondere gevallen de OM-afdoening van rijksrecherche-onderzoeken vooraf en de overige gevallen jaarlijks achteraf;

De gemachtigd PG uit het College:

- Is het eerste aanspreekpunt voor de directeur rijksrecherche en pleegt periodiek overleg;
- Besluit bij verschil van inzicht over rijksrecherche-inzet tussen hoofdofficier en directeur;

De hoofdofficier:

- Overlegt met het unit-hoofd over inzet van de rijksrecherche;
- Is verantwoordelijk voor het verloop van het onderzoek;
- Wendt zich bij verschil van inzicht tussen hem en het unithoofd tot de directeur;
- Meldt de afdoening van onderzoeken achteraf aan de gemachtigd PG/College tenzij deze aangeeft reeds gekend te willen worden in de voorgenomen afdoening.
- Legt daarnaast periodiek verantwoording af aan de PG over afdoening van zaken.

De directeur rijksrecherche:

- Is eindverantwoordelijk voor het werk van de rijksrecherche;
- Geeft uitvoering aan het vastgestelde beleid en de prioriteitstelling;
- Onderhoudt contacten met het College;
- Voert overleg met de hoofdofficier bij verschil van inzicht over inzet tussen hoofdofficier en unit-hoofd;
- Beslist namens het College over inzet bij unit-overstijgende, extra capaciteit vergende of meer beleidsgevoelige aanvragen.

De unit-hoofden rijksrecherche:

- Zijn primair verantwoordelijk voor hun unit;
- Voeren het vastgestelde beleid en de prioriteitsstelling uit;
- Beslissen in reguliere gevallen namens het College op aanvragen voor inzet.

2. Organisatie rijksrecherche

Anno 1998 is de rijksrecherche als volgt georganiseerd. De rijksrecherche wordt (conform de bovengenoemde aanbevelingen van AEF) geleid door een directeur. Deze wordt aangesteld door de minister van Justitie op voordracht van het College van procureurs-generaal. De directeur wordt ondersteund door een hoofd bedrijfsvoering.

De rijksrecherche is verspreid over zes locaties. De units zijn gevestigd bij de vijf ressorten. Daarnaast zijn in Tiel gevestigd de Inlichtingendienst, de directeur en een Bureau Bedrijfsvoering.

De totale organieke formatie van de rijksrecherche bestaat uit 83 fte. Het onderzoekswerk van de rijksrecherche wordt gedaan door 56 rijksrechercheurs, exclusief de unit-hoofden.

Het beheer over de rijksrecherche is sinds 1 januari 1998 in handen van het College van procureurs-generaal. Het gezag wordt eveneens door het College uitgeoefend waarbij één lid (conform de AEF-aanbevelingen) is aangewezen als gemachtigd procureur-generaal voor de rijksrecherche.

2.1. Hoeveelheid onderzoeken

Om u een beeld te geven van de hoeveelheid en de aard van de rijksrecherche-onderzoeken volgt onderstaand enige feitelijke informatie.

In het vervolg van de notitie zal meer inhoudelijk op een aantal aspecten worden ingegaan.

	1997	1996
Totaal	313	351

Noot:

De cijfers voor de ID zijn niet meegeteld om eventuele dubbelstellingen te voorkomen. De ID heeft in 1997 94 onderzoeken gedaan. In de laatste vier maanden van 1996 was dat 31.

Verdeling naar instantie

- politie	114	180
- Kmar	13	16
- BOD'en	9	9
- Departementen	9	28
- OM	5	15
- Zittende magistratuur	1	1
- Overige (bijv. gevangeniswezen/lagere overheden)	162	102

Verdeling naar aard:

Corruptie/schending geheimh.	85	59
Vuurwapengebruik	15	24
Celdoden/letsel burgers	43	26
Valsheid in geschrifte	11	26
Horen TBS'ers ¹	52	42
Commune delicten	107	174

¹ Het gaat hier om het door de rijksrecherche horen van personen die zich aan hun TBS hebben onttrokken doordat zij bijvoorbeeld niet of niet tijdig van proefverlof zijn teruggekeerd. Doel hiervan is vast te stellen wat betrokkenen tijdens hun ongeoorloofde afwezigheid hebben gedaan. Daarnaast hoort de rijksrecherche uiteraard ook personen die ontsnapt zijn (geweest) uit een TBS-inrichting.

2.2. Trends

Een trend die uit deze cijfers is af te leiden is dat de hoeveelheid onderzoeken afneemt. De onderzoeken worden echter steeds gecompliceerder en grootschaliger met als gevolg dat er meer capaciteit op deze zaken gezet moet worden. Zo investeert de rijksrecherche conform haar beleidsplan en de eerder genoemde circulaire veel in de zwaardere corruptie-onderzoeken. Dit type onderzoek ligt niet zelden in de sfeer van de georganiseerde criminaliteit en vergt kwalitatief en kwantitatief forse investeringen in personeel en tijd.

Ik wijs er hierbij op dat de integriteit van het overheidshandelen een zeer belangrijk element is in het beleid van het kabinet.

De overheid dient het goede voorbeeld te geven en dient uiterst alert te zijn daar waar haar integriteit in het geding is of kan zijn. Juist om die reden is het noodzakelijk dat er – als er sprake is van vermoedens of feiten dat er integriteitsproblemen zijn – een objectief en onafhankelijk onderzoek kan plaatsvinden. De rijksrecherche is bij uitstek de instantie die deze objectiviteit en onafhankelijkheid kan bieden en dient dan ook van kwalitatief hoogwaardig niveau te zijn.

Voorts blijkt dat de inrichting van de Inlichtingendienst rijksrecherche tot meer onderzoeken aanleiding geeft. De verwachting is dat deze trend zich zal doorzetten. Andere voorzichtige conclusies zijn dat de hoeveelheid «corruptie-onderzoeken» toeneemt terwijl de hoeveelheid onderzoeken bij de politie afneemt. Dit komt voor een belangrijk deel door de inrichting van de interne bureau's bij de politie (BIZ of BIO). Later in deze nota ga ik meer uitgebreid op deze Bureau's in.

Het bovenstaande brengt mij tot de constatering dat de capaciteit van de rijksrecherche onder druk staat.

De aard van de werkzaamheden in combinatie met de huidige sterkte van 56 executieve medewerkers leidt er in de praktijk niet zelden toe dat onderzoeken onwenselijk lang duren, dat de rijksrecherche onderzoeken niet of niet tijdig kan afronden of dat de rijksrecherche zich moet laten bijstaan door andere delen van het opsporingsapparaat waardoor haar onafhankelijkheid gevaar kan lopen.

Dit gevoegd bij het feit dat er de laatste jaren reeds aanzienlijke efficiency-verbeteringen zijn ingevoerd waardoor er weinig «elastiek» meer over is op dit punt, heeft ertoe geleid dat momenteel binnen het Openbaar Ministerie wordt gediscussieerd over de vraag of uitbreiding van de sterkte van de rijksrecherche noodzakelijk is.

Ik verwacht over enige tijd een advies daarover van het College van procureurs-generaal.

Zoals ik reeds aangaf is het College belast met de beheersmatige aspecten van de rijksrecherche. Via de reguliere plannings- en controlcyclus binnen het ministerie van Justitie – waarbinnen ook de rijksrecherche valt – zal het College aan mij inzicht geven in de wijze waarop zij haar beheerstaak voor de rijksrecherche vorm geeft.

Hoewel heldere kengetallen nog ontbreken lijkt het echter – mede gelet op de circulaire «Taken en inzetcriteria» van 10 juli 1997 – niet onaannemelijk om te veronderstellen dat de taken met de huidige bezetting onvoldoende adequaat kunnen worden uitgeoefend.

Voor de volledigheid wijs ik er op dat ik met het voorgaande ook meen te zijn ingegaan op de vragen die door een aantal leden van uw Kamer zijn gesteld in het Algemeen Overleg met de minister van Binnenlandse Zaken d.d.17 december 1997 over de integriteit in het openbaar bestuur. Toen is door deze leden geïnformeerd naar de sterkte van de rijksrecherche, mede in het licht van perspublicaties hierover.

2.3 Mogelijke taakoverdracht

In de eerder genoemde en als bijlage meegezonden circulaire heb ik reeds aangegeven te willen onderzoeken of een aantal rijksrecherchetaken mogelijk aan de politieregio's zou kunnen worden overgedragen. Concreet gaat het hier bijvoorbeeld om het horen van TBS-delinquenten na hun onrechtmatige afwezigheid en om het toezicht op naleving van enkele bijzondere wetten. Het College van procureurs-generaal zal mij hierover binnenkort adviseren.

3. Taken en inzetcriteria rijksrecherche

De rijksrecherche heeft als missie om als onderdeel van de Nederlandse politie een bijdrage te leveren aan het waarborgen van de integriteit van en het vertrouwen in de overheid door in opdracht van het openbaar ministerie onafhankelijk onderzoek uit te voeren naar (vermeend) strafbaar gedrag van ambtenaren. De onderzoeken van de rijksrecherche zijn gericht op waarheidsvinding, waaraan gekoppeld het geven van adviezen in concrete zaken. Deze adviezen kunnen betrekking hebben op de (strafrechtelijke) afdoening van de zaak of op verbetering van procedures.

Deze missie vertaalt zich in een groot aantal taken. Recentelijk hebben mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en ik deze taken herijkt en vastgelegd in een gezamenlijke circulaire (circulaire «Taken en inzetcriteria rijksrecherche»). In deze (bijgevoegde) circulaire werden op basis van de vigerende taakbeschikking ex artikel 43 Politiewet – voor het eerst de taken van de rijksrecherche meer concreet omschreven.

Ook werd met het oog op een heldere competentietoedeling tussen hoofdofficier, rijksrecherche en politiekorpsen een drietal criteria

vastgesteld voor de inzet van de rijksrecherche: «altijd inzet», «inzet kan» en «geen inzet». In algemene zin kan worden gesteld dat het College de rijksrecherche inzet, de hoofdofficier verantwoordelijk is en de korpsleiding wordt geïnformeerd cq. kennis draagt van het onderzoek. Voor een uitvoerige beschrijving van de taken en de inzetcriteria verwijs ik naar eerdergenoemde circulaire. De circulaire besteedt ook ruime aandacht aan de verantwoordelijkheden binnen de justitiële kolom en aan de informatieuitwisseling tussen de justitiële kolom en tussen korpsbeheerders, korpschefs en Bureau Interne Onderzoeken (BIO's) bij de politie. Over deze Bureau's merk ik nog op dat deze tot stand zijn gekomen naar aanleiding van de Beleidsbrief politie 1994 (Tweede Kamer, 23 400 VII, nr. 11) waarna nadere contouren zijn gegeven in de brief van de minister van Binnenlandse Zaken d.d. 17 maart 1995 (Tweede Kamer, 23 900 VII, nr. 32). Hoofdpunt uit deze brieven was dat alle regio's werd gevraagd een voorziening te treffen ter bewaking cq. verbetering van de integriteit van het politieapparaat. De regio's werden vrij gelaten in de vormgeving van deze voorziening.

4. Inlichtingendienst

Vanaf september 1996 beschikt de rijksrecherche over een eigen inlichtingendienst (ID).

De ID vergaart informatie gerelateerd aan de doelstelling van de rijksrecherche. Deze – vaak zachte – informatie wordt door de ID onverwijld voorgelegd aan het bevoegd gezag teneinde te vernemen of de informatie aanleiding geeft tot het opdragen van een feitenonderzoek dan wel een opsporingsonderzoek. Aangezien er in het veld onduidelijkheid bleek te bestaan of dergelijke informatie wel aan de ID mag worden verstrekt en er bij de CID verschillende handelingen werden gevolgd, heb ik het raadzaam geoordeeld om in de huidige CID-regeling eenduidig vast te leggen dat de CID'en de verplichting hebben om informatie over integriteitsdelicten aan de ID rijksrecherche te verstrekken. Deze wijziging van de CID-regeling is tot stand gekomen in overeenstemming met mijn ambtsgenoten van Binnenlandse Zaken en Defensie en is gepubliceerd in de Staatscourant van 12 maart 1998.

Over de vraag hoe de informatiepositie van de rijksrecherche in het licht van het bij uw Kamer aanhangig zijnde wetsvoorstel Wijziging Wet Politie registers kan worden vastgelegd verwijs ik naar de stukken met betrekking tot dat wetsvoorstel.

5. Samenwerking met andere instanties

De meerwaarde van de rijksrecherche is gelegen in het onafhankelijk en objectief kunnen optreden: dit biedt de nodige waarborgen voor alle betrokken personen en instanties, met name ook voor de personen wier handelen of nalaten onderzocht wordt. Dit betekent geenszins dat de rijksrecherche vanuit een ivoren toren zaken dient te onderzoeken. Samenwerking met zowel de vragende instantie als met de reguliere politie is – met behoud van de benodigde distantie – zeker nodig. Essentieel is echter dat de rijksrecherche in staat moet worden gesteld op onafhankelijke en objectieve wijze een onderzoek te verrichten. De rijksrecherche heeft in het licht van het voorgaande baat bij een nauw en regulier overleg met de politie. Idealiter vindt dat – zoals ook in de circulaire wordt beschreven – plaats tussen de betrokken hoofdofficier, het hoofd van het BIO/BIZ en het betrokken unithoofd rijksrecherche. Dit zal echter vooralsnog alleen maar kunnen daar waar er sprake is van een BIO of een BIZ. In de grote regio's is dit het geval, in de meer landelijke regio's (nog) niet.

Door mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken is onlangs een brief aan de regio's verzonden met het verzoek om in te gaan op de taakafbakening tussen de rijksrecherche en de Bio's/BIZ'en. Zodra daar meer informatie over beschikbaar is zal uw Kamer daarover worden geïnformeerd.

6. Klachtenregeling

De rijksrecherche kent sinds enige jaren een klachtenregeling waarin is voorzien in toetsing door een onafhankelijk klachtencommissie. Sinds de instelling zijn er tot nu toe slechts enkele klachten ingediend over het optreden van de rijksrecherche. Geluiden van enige tijd geleden in de media als dat er sprake zou zijn van vele klachten over de rijksrecherche kan ik dan ook op dit moment niet goed plaatsen. In de media werd enige tijd geleden de Stichting Meldpunt Justitiële dwalingen ten tonele gevoerd. Zoals ik in de beantwoording van Kamervragen hierover van het lid Koekkoek reeds opmerkte, ga ik ervan uit dat bij klachten over de rijksrecherche – net als bij de regiokorpsen en het KLPD – de reguliere weg van de klachtenregeling gevolgd moet worden. Doet men dat niet dan heeft men weinig tot geen recht van spreken. Dit betekent geenszins dat ik – of de rijksrecherche zelf – niet open zou staan voor signalen over de werkwijze en het functioneren van individuele rijksrecherche-ambtenaren. Ik heb bij de beantwoording van eerdergenoemde Kamervragen dan ook aangegeven dat ik een eventueel Zwartboek, als dat aan mij zou worden aangeboden, uiteraard zal bestuderen.

7. Vernieuwing

In het begin van deze nota ging ik reeds kort in op de aanbevelingen van AEF. Deze hebben geleid tot de daarvermelde wijzigingen in de structuur. Daarnaast is er in de afgelopen tijd veel geïnvesteerd in het inhoudelijke ontwikkelingsproces van de rijksrecherche. Ook nu gaat dit op onderdelen nog steeds door. Dit heeft onder meer tot de volgende resultaten geleid:

- er is een landelijk meerjarenbeleidsplan tot stand gekomen waarin corruptie-bestrijding het belangrijkste speerpunt is;
- er is meer interne sturing en controle op (de duur van) onderzoeken;
- de units stellen deeljaarplannen op die uiteraard aan het meerjarigenplan zijn gekoppeld;
- de prioritering van onderzoeken is steeds meer gebaseerd op een aantal objectieve wegingsfactoren;
- er is bewust gekozen voor instroom van unit-hoofden van buiten de rijksrecherche;
- bijna 1/3e deel van het executieve personeelsbestand is ververst;
- er zijn specialistische rechercheurs aangesteld voor het ID-werk en er zijn rechercheurs met het taakaccent financieel rechercheren;
- er is een eigen huisstijl ontwikkeld alsmede een eigentijds logo;
- de bedrijfsvoering wordt doorgelicht en verder toegesneden op de eisen van de tijd;
- de klantgerichtheid wordt verbeterd: met name door regelmatige tussenberichten, door veel te investeren in de presentatie en de wijze van optreden van het personeel, en door meer controle op cq. verantwoording over lopende zaken.

Voorts werkt de rijksrecherche momenteel onder meer aan een vergroting van de eenheid in taakopvatting en taakuitvoering. Beoogd effect hiervan is dat er efficiënter met de toedeling van capaciteit kan worden omgegaan. Ook is men doende om via tal van maatregelen de kwaliteit van het werk te optimaliseren en is men bezig om de personele mobiliteit te vergroten zodat er doorstroom tot stand komt en er ook meer ruimte

komt voor personele instroom op alle niveau's (inclusief het leidinggevende niveau).

Ook via specifieke projecten probeert de rijksrecherche haar werkwijze te optimaliseren. Projecten die momenteel draaien zijn:

- standaardiseren van produkten naar vorm en inhoud
- protocolleren van onderzoeken om een vast kwaliteitsniveau te garanderen
- doorlooptijden van onderzoeken zo efficiënt mogelijk organiseren en de «klant» beter op de hoogte houden.
- een nieuwe modulaire basisopleiding rijksrechercheur bij de VU Amsterdam.
- het ontwikkelen van een systematiek om snel te kunnen inspelen op incidenten die een grote claim op de capaciteit van de rijksrecherche leggen.

8. Slot

In het bovenstaande hoop ik uw Kamer een helder beeld te hebben geschetst van de stand van zaken rond de rijksrecherche. De rijksrecherche is – anders dan aan de hand van concrete onderzoeken of aan de hand van «incidenten» – niet vaak onderwerp van inhoudelijk overleg tussen Kamer en regering. In dat licht bezien acht ik het van belang dat er door middel van deze notitie gelegenheid is om de rijksrecherche in een wat breder perspectief te plaatsen en dit perspectief desgewenst ook met uw Kamer te bespreken.