

Vergaderjaar 2006–2007

30 800 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2007

Nr. 86

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 mei 2007

1. Inleiding

In mijn brief van 11 december 2006 (Kamerstukken II 2006/07, 30 800 VI, nr. 30) heb ik u een voortgangsrapportage toegezegd over de uitvoering van het programma Versterking Opsporing en Vervolgning (hierna: het programma). Tevens heb ik toegezegd u te informeren over de voortgang van de uitvoering van de motie-Dittrich c.s. waarin is verzocht een tijdelijk systeem in te voeren waarin de advocaat tijdig de mogelijkheid krijgt aangeboden aanwezig te zijn bij het eerste politieverhoor in zaken waarin de verdachte wordt beschuldigd van een levensdelict, onder andere moord en doodslag (Kamerstukken II 2006/07, 30 800 VI, nr. 14) en over de motie-Weekers/Wolfsen inzake het uitbreiden van de registratieplicht van verhoren (Kamerstukken II 2005/06, 30 300 VI, nr. 135). Deze toezeggingen doe ik, mede namens mijn ambtgenote van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, hierbij gestand.

Voorts informeer ik u over de stand van zaken met betrekking tot het inrichten van het landelijk deskundigenregister, dat in een nauw verband staat met de maatregelen in het programma. Ten slotte maak ik van deze gelegenheid gebruik om u te informeren over de initiatieven die de Raad voor de rechtspraak parallel aan het programma ontplooit in het belang van een goede strafrechtspiegeling.

2. De uitvoering van het programma

Met het programma, dat u is aangeboden bij brief van 11 november 2005 (Kamerstukken II 2005/06, 30 300 VI, nr. 32), wordt een structurele kwalitatieve verbetering beoogd van opsporing en vervolging. Uit het programma spreekt het besef dat vertrouwen in politie, Openbaar Ministerie (OM) en het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) en in de kwaliteit van opsporing en vervolging essentieel is voor het functioneren van de rechtsstaat. Gelet op dit besef zijn in het programma de volgende vijf centrale thema's geformuleerd om de gewenste verbetering vorm te kunnen geven:

1. algemene eisen aan de opsporing;
2. duidelijkheid over het gezag in de opsporing;
3. versterking van vakmanschap;
4. aandacht voor leiderschap en cultuur;
5. permanente ketenbrede kwaliteitsontwikkeling.

Deze thema's zijn nader uitgewerkt in tal van maatregelen die uiteindelijk moeten leiden tot het bereiken van het doel dat bestaat uit een betere kwaliteit van opsporing en vervolging zoals verwoord in het programma. OM, politie en het NFI hebben de thema's toegesneden op hun eigen organisaties door maatregelen in gang te zetten in de vorm van projecten, procedures, personeelsuitbreiding en -opleiding e.d. De omvang van de maatregelen en de invloed die deze hebben op de organisaties vereisen een meerjarige planning, waarvoor OM, politie en NFI een interne programmastructuur hebben gerealiseerd. Tegelijkertijd is de samenwerking tussen de organisaties geïntensiveerd. De periode waarin de maatregelen worden geïmplementeerd loopt tot 2010. Deze periode is noodzakelijk gelet op de omvang van de maatregelen en de omvang van de organisaties die ermee te maken hebben. Het is de bedoeling dat in deze periode ook de structurele aandacht voor bovenstaande thema's in de organisaties van OM, politie en NFI wordt geborgd.

Bijgevoegde inhoudelijke voortgangsrapportage¹ bestaat uit drie delen die zijn voorbereid door het OM, de politie en het NFI. Deze organisaties hebben de stand van de uitvoering van de maatregelen uitvoerig in kaart gebracht en samengevat. Uiteraard zijn de rapportages een momentopname.

De rapportages zijn mij aangeboden met bijgevoegde gezamenlijke brief waaruit de onderlinge verbondenheid van de organisaties spreekt en de vastberadenheid om de maatregelen zorgvuldig en volgens planning uit te voeren. Het belang van een heldere en daadkrachtige wijze van samenwerken in de keten komt tot uitdrukking in het motto van deze voortgangsrapportage dat luidt: «samen in de frontlinie».

Uit de rapportages blijkt dat OM, politie en NFI vorig jaar op een voortvarende wijze een aanvang hebben gemaakt met de invoering van de maatregelen. Het gaat hierbij niet alleen om de invoering of herijking van procedures, maar ook om het bewerkstelligen van noodzakelijke cultuurverandering en het opleiden van medewerkers. Dit vergt de komende jaren een aanzienlijke hoeveelheid tijd en flexibiliteit van de organisatie. In nauwe samenwerking realiseren OM, politie en NFI op beleids- en uitvoeringsniveau stapsgewijs maatregelen. Niet onvermeld mag blijven dat het omvangrijke pakket maatregelen wordt geïmplementeerd terwijl het reguliere werk doorgaat. Dit vergt een grote inspanning van de organisaties.

Uit de rapportages blijkt dat aan alle vijf centrale thema's uit het programma aandacht wordt gegeven.

Belangrijke maatregelen die zijn ingevoerd zijn de professionalisering van de Teams Grootschalige Opsporing (TGO), herbeoordeling van onderzoeken die nog niet tot een rechterlijke uitspraak hebben geleid door deskundigen van buiten het korps of het parket (review) en het organiseren van tegenspraak die bestaat uit het intern georganiseerd en op een gestructureerde wijze doorlopend toetsen van beslissingen door niet bij het onderzoek betrokken medewerkers.

Het OM grijpt het programma niet alleen aan om te komen tot kwaliteitsverbetering en deskundigheidsbevordering, maar gaat daarin verder door een tweede spoor te leggen waarin aandacht is voor permanente professionalisering die moet leiden tot versterking van de professionele stan-

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

daard voor officieren van justitie. Doelstelling is de uitgangspunten en de maatregelen van het versterkingsprogramma in de praktijk tot uitdrukking te laten komen en te bevorderen dat interessante lokale ideeën en initiatieven die zijn gericht op versterking van het professionele handelen met elkaar worden gedeeld.

Bij de politie zijn tal van veranderingen in gang gezet op het gebied van leiderschap, kwaliteit, opleiding, innovatie en procesgericht werken. Alle korpsen werken hard aan de verandering van cultuur die nodig is om de doelstellingen van het verbeterprogramma te kunnen halen. Er is een politieopleiding tot gekwalificeerde verhoorder begonnen. Voorts is bij de politie een belangrijke ontwikkeling de zij-instroom van medewerkers met een afgeronde HBO- of universitaire opleiding. Deze zogenoemde zij-instromers zullen bijdragen aan de gewenste kwaliteitsimpuls en cultuurverandering binnen de recherche. Tevens wordt geïnvesteerd in een landelijk team voor de forensische opsporing ten behoeve van calamiteiten.

Bij het NFI is onder meer de Forensische Samenwerking in de Opsporing (FSO) met de politie een succes. In mei a.s. zijn op zeven plaatsen in het land samenwerkingsverbanden tot stand gekomen die een positief effect hebben op de kennisdeling tussen de organisaties. Voorts investeert het NFI in duidelijker rapporteren in het kader van kennisontwikkeling en -overdracht en in een Landelijk Spoor Volgstelsel.

Gelet op de voortgangsrapportages ben ik van oordeel dat de doelstelling om te komen tot een structurele kwaliteitsverbetering van de opsporing en de vervolging is doorgedrongen tot in de haarvaten van de betrokken organisaties. Initiatieven op het terrein van de ketensamenwerking en de daarmee veranderende interfaces gaan gepaard met aandacht voor de interne organisatie en een duidelijke erkenning van het belang van leiderschap en cultuur. Om te bereiken dat alle maatregelen in 2010 zijn ingevoerd is een strakke organisatie noodzakelijk. Ik ben van oordeel dat de organisaties daar inmiddels de structuur en voortgangsbewaking voor hebben aangebracht.

Met deze voortgangsrapportage heb ik u mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties inzicht geboden in de uitvoering van het programma. Gelet op het omvangrijke pakket maatregelen en de uitvoerige informatie die over de uitvoering daarvan beschikbaar is gekomen, meen ik u dit jaar een uitgebreide inhoudelijke rapportage te moeten toezenden. De volgende voortgangsrapportage ontvangt u in de eerste helft van 2008.

3. Registratie van verhoor

Een belangrijk verbeterpunt in het programma is de transparantie en de kwaliteit van de verhoren. Gelet hierop bereidt de politie de invoering voor van de registratie van verhoren zoals die door mijn ambtsvoorganger is toegezegd in de brief van 25 augustus 2006 (Kamerstukken II 2005/06, 30 300 VI, nr. 178). In mijn brief van 11 december 2006 heb ik aangegeven dat voorbereidingstijd nodig is om te komen tot een kwalitatief goed systeem. Het gaat hierbij om plaatsing van de apparatuur, opleiding van personeel, aanpassing van werkprocessen en om beheer. In de praktijk gaat het om het inrichten van ca. 1600 verhoorkamers. De politie is inmiddels zo ver gevorderd, dat zij onder voorbehoud van ernstige technische complicaties verwacht, voor het einde van dit jaar te kunnen beginnen met het daadwerkelijk registreren van de verhoren als bedoeld in de brief van 25 augustus 2006.

4. Raadsman bij politieverhoor

In mijn brief van 11 december 2006 heb ik toegezegd u in de voortgangsrapportage over het programma tevens te informeren over de uitvoering van de motie Dittrich c.s. (Kamerstukken II 2006/07, 30 800 VI, nr. 14), waarin de regering wordt opgeroepen «een tijdelijk systeem in te voeren, waarbij de advocaat tijdig de mogelijk krijgt aangeboden aanwezig te zijn bij het eerste politieverhoor in zaken waarbij de verdachte wordt beschuldigd van een levensdelict (onder andere moord en doodslag)». In bovengenoemde brief heb ik aangegeven ter uitvoering van deze motie een experiment te doen uitvoeren dat wordt voorbereid in overleg met het Openbaar Ministerie, de politie, de Raad voor de rechtspraak, de Raden voor rechtsbijstand en de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA). In deze brief informeer ik u over de uitgangspunten voor dit experiment, alsmede over de praktische en financiële consequenties.

Ik realiseer mij dat de uitvoering van het experiment een ingrijpende verandering betekent in de bestaande praktijk van het politieverhoor, dat een cruciaal onderdeel is van het opsporingsonderzoek. Bovendien gaat het om voltooide levensdelicten met in het algemeen een grote maatschappelijke impact; het is een «real life experiment». Dit vereist dat het experiment zorgvuldig wordt ingericht met de grootst mogelijke helderheid over ieders rol, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, zodat nadere besluitvorming over het al dan niet voortzetten van de aanwezigheid van de raadsman op een verantwoorde wijze kan plaatsvinden.

Het experiment moet daarnaast worden gezien als een aanvulling op een reeks van maatregelen in het kader van het programma. Doel van het experiment is te bezien wat de waarde is van de aanwezigheid van de raadsman bij het verhoor in het licht van die maatregelen en de daaraan ten grondslag liggende redenen (o.a. bevorderen transparantie en verificerbaarheid van het verhoor alsmede het voorkomen van ongeoorloofde pressie). Om dat te kunnen vaststellen moet bij alle betrokken partijen (OM, politie, verdachte en raadsman) worden nagegaan wat de effecten (zowel positief als negatief) van de aanwezigheid van de raadsman zijn op het eerste politieverhoor en de betekenis daarvan in het vooronderzoek.

De volgende uitgangspunten gelden:

- Het experiment heeft betrekking op alle misdrijven genoemd in Titel XIX van het Wetboek van Strafrecht. Het moet daarbij gaan om voltooide levensdelicten;
- Voor wat betreft de definitie van het eerste politieverhoor wordt uitgegaan van het eerste inhoudelijke verhoor van de verdachte in de verhoorkamer. Dat betekent dat niet kan worden volstaan met bijvoorbeeld een louter formele vaststelling van de identiteit van de verdachte en mededeling van de aanhouding en verdenking;
- Het eerste verhoor eindigt met het voorleggen van het proces-verbaal van het verhoor aan de verdachte met het oog op de ondertekening van zijn verklaring;
- De verdachte en zijn raadsman worden voorafgaand aan het eerste verhoor in de gelegenheid gesteld vertrouwelijk en ongestoord met elkaar te spreken. Dit gesprek mag maximaal een half uur duren;
- Er wordt voorts (voorafgaand aan het gesprek tussen raadsman en verdachte) uitgegaan van een termijn van minimaal een half uur om de komst van de raadsman af te wachten (vanaf het moment dat de raadsman via de piketcentrale is geïnformeerd);
- De raadsman wordt de mogelijkheid geboden aanwezig te zijn bij het eerste inhoudelijke verhoor. De verdachte kan – onder verwijzing naar het eerste verhoor – bij de daaropvolgende verhoren verzoeken om de aanwezigheid van zijn raadsman bij het verhoor;

- Uitgangspunt bij de toelating van de raadsman tot het politieverhoor is dat de voortgang in de waarheidsvinding hierdoor niet mag worden belemmerd. Aanwezigheid van de raadsman is geen absoluut blokkerend recht. Dat betekent dat dringende onderzoekshandelingen moeten kunnen worden verricht ook voordat de raadsman contact heeft gehad met de verdachte. Daarbij kan worden gedacht aan een spontaan verklarende verdachte, of anderszins spoedshalve noodzakelijke onderzoeks- of verhoorhandelingen;
- De raadsman is fysiek aanwezig in de verhoorkamer en neemt op enige afstand van de verdachte plaats. Hij is zodanig gepositioneerd dat ter voorkoming van beïnvloeding van de verhoorsituatie geen oogcontact tussen raadsman en verdachte plaatsvindt. Wel moet de raadsman voldoende in de gelegenheid zijn om te kunnen waarnemen of bijvoorbeeld sprake is van ongeoorloofde pressie;
- De rol van de raadsman blijft beperkt tot het waarnemen of de toepasselijke regels (cautie, opnemen van verklaringen op band) worden nageleefd, of de verklaring van de verdachte in het proces-verbaal juist wordt weergegeven en of het pressieverbod niet wordt overtreden. De raadsman mag geen vragen beantwoorden die aan de verdachte worden gesteld en geen opmerkingen maken ten aanzien van de aard en inhoud van de door de verhoorder(s) gestelde vragen. Het proces van waarheidsvinding is in deze fase leidend en de betekenis van het verhoor als opsporingsmiddel mag niet worden aangetast;
- Tijdens het verhoor mag geen rechtstreeks overleg plaatsvinden tussen de verdachte en zijn raadsman. Een eventueel verzoek van de verdachte om gelegenheid voor overleg met zijn raadsman dient via de verhoorder(s) te verlopen. Het is aan de politie om dit verzoek al of niet in te willigen;
- Wanneer tijdens het verhoor sprake is van niet naleving van de hierboven genoemde toepasselijke regels of overtreding van het pressieverbod door de verhoorder(s), kan de raadsman de verhoorder(s) hierop opmerkelijk maken;
- Voorts krijgt de raadsman na afloop van het verhoor de gelegenheid om eventuele op-, aanmerkingen of kanttekeningen met betrekking tot het verhoor naar voren te brengen. Deze zullen in het proces-verbaal worden vastgelegd;
- Aan de voorwaarden en uitgangspunten van het experiment kunnen geen rechten worden ontleend. Voor de beoordeling van de rechtmatigheid in de opsporingsfase blijven ook tijdens het experiment uitsluitend de vigerende wet- en regelgeving en geldende jurisprudentie leidend.

Audiovisuele in plaats van auditieve registratie

In mijn brief van 11 december jl. heb ik aangegeven dat auditieve registratie van de verhoren een noodzakelijke voorwaarde is voor de uitvoering van het experiment. De bij het experiment betrokken partijen hebben echter aangegeven de voorkeur te geven aan audiovisuele registratie van de verhoren. Door middel van audiovisuele registratie vindt het verhoor ten aanzien van alle betrokkenen (verdachte, verhoorders en raadsman) in optimale transparantie plaats, waardoor optimale verifieerbaarheid mogelijk is. Gelet op de technische aanpassingen die hiervoor benodigd zijn is de inschatting dat het experiment begin 2008 van start kan gaan.

Financiële gevolgen

Voor de organisatie en inrichting van een regeling voor de vergoeding van de raadsman (deelname, bereikbaarheid, aanvullende werkzaamheden die eronder vallen, de zaken waarin de regeling wordt toegepast etc.) zal zoveel mogelijk aansluiting worden gezocht bij de bestaande strafpiketregeling.

In het kader van het experiment wordt ervan uitgegaan dat het eerste politieverhoor maximaal 6 uur in beslag neemt en dat de raadsman in die periode aanwezig kan zijn. Alleen een raadsman die voorkomt op de lijst van deelnemende piketadvocaten, kan aanspraken maken op de piketvergoeding.

Wat betreft de hoogte van de vergoeding wordt zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de thans geldende algemene adviesvergoeding van vier punten die eveneens voor maximaal zes uren geldt.

De exacte vormgeving van de tijdelijke regeling zal de komende maanden in overleg met de Raden voor rechtsbijstand en de NOvA plaatsvinden.

Afhankelijk van de deelnemende politieregio's en hun omvang kan een schatting worden gemaakt van het aantal verdachten waar een raadsman in het kader van dit experiment bij aanwezig zou moeten zijn en de daarmee samenhangende kosten. Vooralsnog wordt uitgegaan van ca 100 verdachten per jaar, afhankelijk van de te kiezen politieregio's.

Gelet op de hierboven genoemde vergoeding voor de raadsman van vier punten betekent dat grofweg dat de aan het experiment verbonden kosten geraamd worden op € 50 000,- per jaar. Deze kosten zullen binnen de Justitiebegroting worden opgevangen, zoals ik u reeds berichtte in mijn brief van 11 december 2006.

Opzet begeleidend onderzoek

Zoals ik heb aangekondigd in mijn brief van 11 december 2006, zal het experiment worden begeleid door wetenschappelijk onderzoek van het WODC. Nu de hoofdlijnen voor het experiment zijn vastgesteld, zal de komende periode in nauw overleg met alle betrokken partijen worden besproken op welke wijze het evaluatieonderzoek zal worden vormgegeven.

Het experiment heeft een looptijd van twee jaar en zal worden uitgevoerd in twee arrondissementen. Feitelijk zal het per arrondissement één of meer van de daaronder vallende politieregio's betreffen, afhankelijk van de vraag of daarmee voldoende verhoren in het experiment betrokken kunnen worden. De politie zal in overleg met het OM, de Raad voor de rechtspraak en de NOvA verschillende politieregio's voordragen. Ook zal de situatie van een verhoor zonder aanwezigheid van een raadsman in het onderzoek worden betrokken.

De rol van de raadsman tijdens het verhoor en de procedure voorafgaand aan het verhoor worden de komende maanden in de vorm van een procesbeschrijving nader uitgewerkt en vastgelegd in door de NOvA, het OM en de politie op te stellen protocollen.

5. Landelijk deskundigenregister

Uit het programma blijkt dat deskundigen op verschillende wijzen een belangrijke rol spelen in het strafproces. Gelet hierop heeft bijvoorbeeld de politie het project Landelijke Deskundigheids Makelaardij (LDM) in gang gezet. Tevens ontstond de behoefte aan een wettelijke regeling die is aangekondigd in het laatste voortgangsbericht over de herziening van het Wetboek van Strafvordering (Kamerstukken II 2006/07, 29 271, nr. 5). In het concept-Wetsvoorstel Deskundige in strafzaken, dat inmiddels gereed is, is een bepaling opgenomen die voorziet in het instellen van een landelijk deskundigenregister. Het doel van dit deskundigenregister is bij te dragen aan de bevordering van de kwaliteit van de inbreng van deskundigen in de rechtspleging. Voor de toelating, schrapping en kwaliteitseisen voor de deskundigen zullen regels worden opgesteld in een nog nader vorm te geven Algemene Maatregel van Bestuur.

Het wettelijke traject wordt afgestemd met diverse andere initiatieven zoals het genoemde project LDM.

6. Ontwikkelingen in de strafrechtspraak

Het programma bevat geen maatregelen die betrekking hebben op de rechterlijke macht. Dat wil echter niet zeggen dat bij de rechterlijke macht op het gebied van het strafrecht geen ontwikkelingen gaande zijn. Van deze gelegenheid maak ik graag gebruik u hierover te informeren. In mei 2006 heeft de Raad voor de rechtspraak samen met de strafsectoren van de rechtbanken en gerechtshoven het plan «In het belang van goede strafrechtspraak» uitgebracht. Dit plan bevat een breed scala aan voorstellen om de rechterlijke oordeelsvorming in strafzaken te versterken.

Maatregelen worden gepresenteerd op het gebied van de deskundigheidsbevordering, reflectie- en collegiale toetsing, onafhankelijke rechterlijke opstelling, nadere (eigen) onderzoeksmogelijkheden en een meer inzichtelijke motivering van strafvonnissen.

Op basis van dit plan heeft de Rechtspraak een tweede sectorprogramma voor de strafsector opgesteld, «Strafsector 2010»¹. Dit programma voorziet in de nadere uitwerking en implementatie van de voorgestelde maatregelen en richt zich primair op de deskundigheidsbevordering en de ontwikkeling van samenhangende kennissystemen. Zo werkt de Rechtspraak inmiddels aan de bijstelling van de competentieprofielen voor verschillende rechterlijke functies, zoals dat van de rechter-commissaris en de zittingsrechter (in het bijzonder voorzitter, economisch (politie-) rechter en kinderrechter).

Op basis van deze geactualiseerde profielen worden de opleidingen aangepast, zowel t.a.v. de basiskennis en -vaardigheden als ook voor de meer gespecialiseerde functie-eisen. In het kader van de deskundigheidsbevordering is een algemene landelijke norm voor permanente educatie vastgesteld. Daarnaast wordt eveneens bezien op welke wijze de inzet moet plaatsvinden, welke ondersteuning daarbij hoort en welke formatieve en organisatorische consequenties daarvan het gevolg zijn. Dit laatste geldt in het bijzonder voor de versterking van de positie van de rechter-commissaris en diens kabinet.

Voorts wordt momenteel een systeem ontwikkeld om specifieke materie-deskundigheid op forensisch, (wapen)technisch en gedragskundig terrein te versterken en beter toegankelijk te maken.

In 2006 zijn nadere criteria geformuleerd voor de meervoudige afdoening van strafzaken. Deze meervoudige afdoening is uiteraard zowel voor opleidingsdoeleinden als voor reflectie en collegiale toetsing van groot belang. Daarnaast zal in de loop van dit jaar bij een van de gerechtshoven een meer toegespitst proefproject op het terrein van reflectie van start gaan.

De landelijke invoering van de verbeterde motivering van strafvonnissen zal naar verwachting eind van dit jaar gerealiseerd worden. Met deze gemoderniseerde motiveringsmethodiek zullen procespartijen en derden meer inzicht verkrijgen in de overwegingen van de rechter op het gebied van de bewezenverklaring en de straf.

7. Tenslotte

Met deze brief meen ik u – mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – voorshands voldoende te hebben geïnformeerd over de uitvoering van het programma en een aantal daaraan verwante onderwerpen.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

¹ Doelstellingen van het eerste Sectorprogramma Straf: verbetering van doorlooptijden en vergroten rechtseenheid.