

Vergaderjaar 2005–2006

30 300 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2006

Nr. 32

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 november 2005

1. Inleiding

Op 13 september jl. (TK 2004–2005, 29 800 VI, nr. 168) zond ik u het rapport van het evaluatieonderzoek naar de zaak van de Schiedammer parkmoord (hierna het «rapport Schiedammer parkmoord»). Ik heb u toen gemeld dat ik aan het College van procureurs-generaal heb gevraagd om nog voor de behandeling van de justitiebegroting met een verbeterprogramma te komen. Dit programma heb ik onlangs van het College van procureurs-generaal en de Raad van Hoofddcommissarissen ontvangen. Het NFI is bij de totstandkoming ervan nadrukkelijk betrokken. Mede namens mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bied ik u hierbij dat plan, het «Programma versterking opsporing en vervolging» (hierna het »programma»), aan¹.

Het rapport Schiedammer parkmoord heeft vele kwetsbaarheden zichtbaar gemaakt in het proces van de opsporing en vervolging. De afgelopen jaren zijn verbeteringen in gang gezet. Desondanks is de spiegel die mij met het rapport is voorgehouden reden geweest grondig stil te staan bij de ontwikkeling ten aanzien van het vakmanschap en de werkprocessen. Met de voorstellen die in het programma zijn opgenomen wordt aangesloten bij in gang gezette verbeteringen om de kwaliteit van de opsporing en vervolging te brengen op een niveau waarmee de toekomst met vertrouwen tegemoet gezien kan worden.

2. Structurele kwaliteitsverbetering

De rechtsstaat eist dat waarheidsvinding in strafzaken een zindelijk proces is waarbinnen optimaal en professioneel functionerende actoren en de door hen te leveren kwaliteit een stabiel en voorspelbaar gegeven is. De burger moet kunnen vertrouwen op een opsporings- en vervolgingsapparaat dat zodanig is georganiseerd en toegerust dat telkenmale, in elke individuele strafzaak opnieuw, alles wordt gedaan om een fout of dwaling te voorkomen. Wezenlijk punt daarbij is de wijze waarop Openbaar Minis-

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

terie en politie hun taak in het strafproces inhoud geven. Zonder helderheid daarover is over het in acht nemen van normen van kwaliteit en professionaliteit niet goed verantwoording af te leggen.

De ontwikkelingen in de samenleving stellen nieuwe en zwaardere eisen aan het strafrechtelijk rechtshandavingsapparaat. Met het Veiligheidsprogramma is daar gedeeltelijk een antwoord op gegeven. Zwaardere eisen worden ook gesteld door toenemende complexiteit van strafzaken; de aansluiting van de strafrechtsketen aan de zorg- en veiligheidsketen; verdergaande internationale samenwerking; meer aandacht voor slachtoffers van delicten.

Al deze ontwikkelingen hebben extra druk gelegd op de organisaties die met de opsporing en vervolging zijn belast. Met extra middelen zijn verbeteringen van de werkprocessen, zoals in het programma «Het OM verandert» en het ABRIO-programma van de politie, in gang gezet.

Naast versterking van de kwantitatieve sturing van de keten gaat het er ook om toekomstgericht te werk te gaan en de kwaliteit óók te versterken door de mogelijkheden die de techniek ons biedt beter te benutten. De voorgestelde versterking van de forensische opsporing draagt immers niet alleen bij aan het proces van waarheidsvinding maar zal ook bijdragen aan een verdere verhoging van het ophelderingspercentage. En dat is ook een belangrijke voorwaarde voor het vertrouwen van de burger in de rechtsstaat.

In dit kader biedt de zaak van de Schiedammer parkmoord en de bevindingen van de commissie Posthumus duidelijke aanknopingspunten. Er zijn in het rapport Schiedammer parkmoord duidelijke aanbevelingen gedaan die vooral op het gebied van de kwaliteit liggen. Een toekomstgericht professionaliteitsniveau, aangepast aan de eisen van de tijd, vraagt naast inhoudelijke diepteinvesteringen in kennis, vaardigheden en functies, ook een investering in capaciteit. Die extra capaciteit is nodig voor de implementatie van de uitwerking van de aanbevelingen van het rapport Schiedammer parkmoord, maar ook voor het doorzetten van de reeds in gang gezette verbeterprogramma's én voor het versterken van de forensische opsporing. Het programma, dat al deze maatregelen bevat, kan alleen dan succesvol worden uitgewerkt.

3. Het programma versterking van de opsporing en vervolging

3.1 Algemeen

Het programma geeft adequaat antwoord op de aanbevelingen die zijn genoemd in het rapport Schiedammer parkmoord: het verbeteren van de kwaliteit van de opsporing, het gezag en de leiding over de opsporing, de versterking van het kritisch vermogen binnen OM en politie (onder andere door tegenspraak) met betrokkenheid van de leiding en (daarmee) het voorkomen van tunnelvisie, de kwaliteit en controleerbaarheid van verhoren, het belang van goede verslaglegging, het verbeteren van de forensische opsporing en hetgeen nodig is om door opleidingen kwaliteit toe te voegen en te schragen.

Ik constateer dat het programma een zeer gedegen aanpak inhoudt. De droevige aanleiding was een individuele strafzaak. Met het programma wordt evenwel een structurele kwalitatieve verbetering beoogd. Uit alle onderdelen van het programma blijkt het besef dat vertrouwen in politie en OM en de kwaliteit van opsporing en vervolging essentieel is voor het functioneren van de rechtsstaat. Daartoe worden vijf centrale thema's uitgewerkt:

1. de algemene eisen te stellen aan de opsporing;
2. het gezag over de opsporing;
3. de versterking van het vakmanschap;
4. het belang van leiderschap voor een goede opsporing en vervolging en
5. een cultuur van tegenspraak en reflectie, en permanente kwaliteitsontwikkeling.

Het programma is totstandgekomen in korte tijd. Het is geschreven door mensen uit de praktijk, van OM en politie. Ik waardeer de inzet van deze mensen zeer. Te meer daar ik vaststel dat de snelheid en uitgebreidheid van het door hen geleverde werk niet alleen aangeeft hoe groot de betrokkenheid van politiemensen en medewerkers van het openbaar ministerie is bij hun werk, maar ook dat het besef van de noodzaak fouten en dwalingen te voorkomen bijzonder groot is. Het programma is primair geschreven ten behoeve van de uitvoering. Het geeft u de gelegenheid de volle omvang van de verbeterambitie te doorgronden.

Hieronder bespreek ik een aantal punten waarvoor ik in het bijzonder Uw aandacht vraag.

3.2 Tegenspraak en voorkomen van tunnelvisie

Inherent aan het strafvorderlijk systeem is het kritisch toetsen van besluiten die een inbreuk vormen op de vrijheid van de verdachte. Goed vakmanschap in de opsporing en vervolging is cruciaal. Bij de professionele uitoefening van het vak hoort als vanzelf de continue (zelf)reflectie, gestimuleerd door de korps- en parketleiding.

Helaas is gebleken dat dit niet afdoende is, ook en misschien wel juist als er sprake is van bekennende verklaringen. OM en politie doen in het programma concrete voorstellen. Deze betreffen onder andere een forse investering ten aanzien van de kwaliteit van het eigen personeel belast met een grootschalig onderzoek (TGO) en de zwaardere projectmatige onderzoeken en hun ondersteuning; te schragen door (deels verplichte) opleidingen en (op termijn) certificering.

Meer in het bijzonder ten aanzien van het tegengaan van tunnelvisie wordt in het programma de voorziening tegenspraak voorgesteld. De inhoudelijke betrokkenheid van de korps- en parketleiding wordt vergroot door hen daadwerkelijk te positioneren in tegenspraak en reflectie. Tegenspraak is het intern, bij OM en politie, doorlopend toetsen van beslissingen in een opsporingsonderzoek op een gestructureerde wijze door niet bij het onderzoek betrokken medewerkers. Daarnaast wordt de review georganiseerd. Tegenspraak is intern, door medewerkers van de eigen regio of parket, met review wordt een aanvullende voorziening gecreëerd. Review wordt ingezet in bijzondere gevallen, waarin collega's van een ander politiekorps en een ander parket, eventueel aangevuld met wetenschappers, gevraagd wordt een onderzoek opnieuw te beoordelen. Tegenspraak houdt in dat belangrijke beslissingen worden besproken met niet bij de zaak betrokken collega's, met het oog op het voorkomen van fouten. Review wordt een voorziening voor zaken die vast dreigen te lopen, of waarin de bewijspositie problematisch is. Met review wordt beoogd nieuwe aanknopingspunten te vinden voor nader technisch of tactisch onderzoek. Het programma bevat de eisen voor de inzet van tegenspraak en review, die in de komende tijd nader zullen worden uitgewerkt en vastgelegd. Tegenspraak en review kosten veel capaciteit. De inzet ervan zal beperkt moeten worden tot een kleine categorie zaken met een bijzonder afbreukrisico.

Belangrijk element daarin is, zoals gezegd, de betrokkenheid van politie- en parketleiding. Zij hebben de verantwoordelijkheid om met name tegenspraak ook in te zetten in andere gevallen die daarvoor naar hun mening

in aanmerking komen. Dat kan zich wellicht meer gaan voordoen bij het OM gelet op het bijzondere afbreukrisico dat een onvoldoende uitgewogen vervolgingsbeslissing met zich brengt.

3.3 Taken van de officier van justitie, de recherche en de rechter-commissaris

In het rapport Schiedammer parkmoord is veel aandacht besteed aan de taak van de officier in het algemeen en aan de taakopvatting van de zaaks-officier in de zaak van de Schiedammer parkmoord in het bijzonder. Over de manier waarop de officier leiding moet geven aan opsporingsonderzoeken bestaat binnen het OM geen eenduidige mening, aldus de commissie Posthumus in haar rapport. In deze zaak toonde de zaaks-officier een (te) grote betrokkenheid bij het onderzoek. Maar er zijn verschillen in de noodzakelijke mate van betrokkenheid van de officier bij zaken, waarbij die betrokkenheid afhangt van het soort onderzoek, de persoon van de officier en de leiding van het onderzoek.

De officier vervult in het gehele opsporingsproces een sturende rol. Die functie kan hij slechts ten volle vervullen indien hij over juiste en volledige informatie beschikt om zijn keuzes te kunnen maken en beslissingen te kunnen funderen. De informatie, zowel de ontlastende als de belastende, ordent hij in een procesdossier dat wordt voorgelegd aan de rechter. Het is de officier die ten overstaan van de rechter verantwoording aflegt over werkzaamheden waarover hij het gezag had, maar die hij niet zelf feitelijk heeft uitgevoerd. Juist daarom is het van belang dat t.a.v. de kwaliteitseisen bindende afspraken worden gemaakt tussen OM en politie aan welke eisen de politie onverkort moet voldoen opdat het OM op de naleving daarvan moet (kunnen) vertrouwen. In het algemeen geldt dat het OM zich heeft te richten naar de normen die wet, jurisprudentie en aanwijzingen haar geven; en naar de wensen die de rechter uit. Die verantwoordelijkheid geeft ook inhoud aan het gezag over de politie indien het OM dát doorvertaalt in goede en voor de politie bindende normen dienend als randvoorwaarden voor de kwaliteit en de professionaliteit van de opsporing. Dan zijn het in acht nemen van die normen – mits geconcretiseerd – toetsbaar en toerekenbaar.

De wijze waarop de officier en teamleiding hun rol in individuele strafzaken invullen zal verschillen afhankelijk van de zwaarte en complexiteit van het onderzoek. Het programma biedt daarvoor heldere aanknopingspunten. De zaaksofficier is verantwoordelijk voor de strategie van het opsporingsonderzoek, de teamleider voor de uitvoering daarvan. De officier toetst de uitkomsten van het onderzoek op basis van de gemaakte afspraken en aan professionele standaards. Essentieel is dat naarmate het afbreukrisico van een onderzoek in een strafzaak groter wordt, in het programma strengere eisen worden gesteld aan OM en politie wat betreft kennis, vaardigheden en opleiding; tevens worden ambtshandelingen van OM en politie beter controleerbaar door verslaglegging en journalisering. Vanzelfsprekend dient dat waar nodig een goede tegenspraak en review.

Verschillende woordvoerders hebben tijdens het debat op 15 september jl. aangedrongen op versterking van de positie van de rechter-commissaris in het strafproces. In het kader van de herziening van het Wetboek van Strafvordering (de uitwerking van het onderzoeksproject Strafvordering 2001) moet worden begonnen aan de herstructurering van het vooronderzoek, waarbij de verhouding tussen rechter-commissaris en officier van justitie in extenso aan de orde zal komen. Een eerste schets daarvan is al gegeven in het Algemeen kader herziening strafvordering en deze wordt verduidelijkt in het voortgangsbericht dat ik onlangs aan de Tweede Kamer heb verzonden (Kamerstukken II, 2004–2005, 29 271, nr. 2).

3.4 Forensische Opsporing

Zoals u bekend is werken mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en ik al geruime tijd aan het aan uw Kamer toegezegde meerjarenplan «Versterking forensische opsporing». Van het College van procureurs-generaal, de Raad van Hoofdcommissarissen en het Nederlands Forensisch Instituut hebben wij inmiddels een gezamenlijk voorstel met bijbehorende visiedocumenten ontvangen. Vanzelfsprekend is het van groot belang dat het meerjarenplan in lijn is met de aanbevelingen van het rapport Schiedammer parkmoord en met het programma zoals dat op grond daarvan de afgelopen weken is opgesteld. Het is om die reden dat ik ervoor gekozen heb om de beide trajecten met elkaar te verbinden. In het programma is een aantal maatregelen opgenomen op het gebied van de forensische opsporing. De essentie daarvan komt goed overeen met datgene wat al in een eerder stadium is opgenomen in diverse relevante adviezen. Ik noem wetenschappelijke rapporten als «Inzet, organisatie en kwaliteit van forensische technisch onderzoek bij de politie in Nederland» (IVA, juli 2005), «Eén spoor is geen spoor, naar een landelijke sporendatabank voor informatiegestuurde opsporing» (eind 2005), »Evaluatie Pilot Landelijke sporen databank (Radbout Universiteit, juni 2005) en de al genoemde visiedocumenten van OM, Raad voor Hoofdcommissarissen (RHC) en NFI.

Uit het programma, de bovenstaande rapporten en respectieve visies blijkt dat het van groot belang is dat de politie, NFI en OM in de opsporingsfase, gegeven hun eigenstandige posities, hun activiteiten beter op elkaar afstemmen dan nu het geval is en het werkproces forensische opsporing (verder) wordt gestandaardiseerd. De maatregelen op het terrein van forensische opsporing richten zich daarom enerzijds op het verbeteren van de werking van de forensische keten en anderzijds op maatregelen voor de afzonderlijke ketenpartners, met ten aanzien van verbreding en verdieping van kennis. De belangrijkste punten die moeten worden uitgevoerd zullen direct bijdragen aan een kwaliteitsverbetering die tegemoetkomt aan de op dit terrein gesignaleerde tekortkomingen in het rapport Schiedammer parkmoord.

Wij zullen in verband met de uitvoering van het programma nog nader terugkomen op de versterking van de forensische opsporing. Wij noemen thans alvast een aantal belangrijke maatregelen.

De samenwerking tussen politiekorpsen onderling en tussen politie en NFI is bijzonder waardevol en betekent een kwaliteitsimpuls. Politiekorpsen versterken elkaar onderling in (onderhoud van) specialismen in shared service organisaties, terwijl samenwerking tussen politie en NFI leidt tot een betere intake van sporen en overdracht van kennis en expertise. Op dit moment worden in het land op enkele plaatsen pilots uitgevoerd met (voorlopers van) shared services organisaties en op twee plaatsen met forensische samenwerking in de opsporing (FSO's) waarin medewerkers van de politie en het NFI op locatie samenwerken. De eerste resultaten zijn veelbelovend en ik acht het noodzakelijk dit uit te breiden.

Door de politie zal op termijn alle plaatsen delict (PD) bezoeken. Dit zal gefaseerd moeten gebeuren zodat ook de keteneffecten voor NFI, OM en ZM kunnen worden opgevangen. De inzet van politie (en NFI) zal zijn afgestemd op het soort delict. Er wordt een onderscheid gemaakt in vier soorten plaats delict (PD): standaard, maatwerk, maatwerk plus en calamiteiten. Het betreft hier delicten die in ernst oplopen: van veelvoorkomende delicten via ernstige delicten en lijkvindingen naar calamiteiten. De organisatie van de forensische keten sluit aan op het soort PD. Standaard PD's worden bezocht door de afdelingen forensische opsporing van de politie

(voorheen afdelingen technische recherche), maatwerk PD's worden bezocht door deze afdelingen (al dan niet via een shared service organisatie en al dan niet na ruggespraak met het NFI via een FSO)), maatwerk plus PD's worden bezocht door deze afdelingen na ruggespraak met NFI via een FSO, calamiteiten PD's worden bezocht door het hiertoe op te richten team «Landelijk Team forensische opsporing».

Bovenstaande structuur sluit aan op tactische rechercheprocessen (TGO, staf grootschalig bijzonder optreden). De verbinding tussen tactische en forensische recherche wordt zo versterkt. De inzet van forensische politie-medewerkers sluit aan op het type PD. Standaard PD's worden bezocht door forensische assistenten, maatwerk PD's door forensische deskundigen, maatwerk plus PD's door forensische specialisten, calamiteiten PD's door een team van forensische specialisten. Het onderscheid van diverse PD's biedt deze mogelijkheid tot functiedifferentiatie en deskundigheidsbevordering bij de politie. Aangezien het rapport Schiedammer parkmoord ook heeft aangetoond dat deskundigheidsbevordering bij het OM van belang is voor de versterking van de forensische opsporing, zal bij alle parketten een Forensisch officier worden aangesteld.

Het werkproces forensische opsporing is onlangs door de RHC gevalideerd. Hierdoor wordt gekomen tot een zo objectief mogelijke handelwijze die ook voor de verdediging en de rechter eenvoudig toetsbaar is. Verder is voor de forensische opsporing van fundamenteel belang dat op elke PD sporen op een deugdelijke wijze worden veiliggesteld, bewaard en vervolgens getransporteerd. Hiervoor zijn op vele terreinen de Forensisch Technische Normen (FT normen) ontwikkeld. Deze hebben echter geen formele status. Ik ben van oordeel dat dit moet veranderen en heb voor ogen dat het OM alle FT normen formeel vaststelt. De inhoudelijke input van de normen wordt verzorgd door politie en NFI.

Een belangrijk element in de opsporingsfase (maar ook daarna) is de sporenregistratie. Van belang is dat sporen niet alleen deugdelijk worden veiliggesteld maar ook daarna zorgvuldig worden bewaard en ook weer -op digitale wijze- kunnen worden getraceerd. Dit is de reden om te kiezen voor de invoer van een systeem van *tracking* and *tracing* van sporen en sporendragers (stukken van overtuiging) door de gehele strafrechtsketen. Daarnaast dient op diverse plaatsen in het land opslag en beheer van sporen (dragere) georganiseerd te worden, waarbij het tegengaan van contaminatie en behoud van het sporenbeeld voor een vastgesteld aantal jaren per delict voorop dient te staan. Deze tracking and tracing vormt een van de mogelijkheden om innovatief om te gaan met het sporenonderzoek. Het is mijn intentie om deze en andere innovaties actief te ondersteunen en te stimuleren.

Met het bezoeken van alle PD's wordt belangrijke forensische informatie verzameld, waardoor delicten, daders en dadergroep met elkaar in verband kunnen worden gebracht en waarschijnlijk meer zaken kunnen worden opgelost. Een landelijke sporendatabank zal hiervoor worden ontwikkeld. Door het leggen van forensische verbanden kan één spoor leiden tot opsporing en vervolging van een of meer daders.

3.5 Kwaliteit van verhoren

Zoals uit het rapport Schiedammer parkmoord blijkt zijn de wijze van verhoor en de vastlegging van het verhoor van groot belang. Dat is zeker zo in zaken waarin verklaringen van personen, of het nu verdachten, aangevers of getuigen zijn, doorslaggevend zijn voor de bewijsvoering. Zorgvuldigheid, professionaliteit en transparantie zijn hierin sleutelbegrippen. Niet voor niets is een aantal korpsen al overgegaan tot het

inrichten van verhooruimten waarin het verhoor kan worden vastgelegd op geluids- en beeld dragers. Het College van procureurs-generaal zal medio 2006 een aanwijzing gereed hebben waarin staat beschreven in welke gevallen (niet alleen de verdachte maar ook van aangevers of getuigen) het horen moet worden geregistreerd. Bepalend voor de wenselijkheid van registratie van het verhoor zijn in ieder geval de aard van het delict, het type verhoor, de leeftijd en geestelijke vermogens van de persoon. De voorstellen schrijven audioregistratie voor in onderzoeken naar delicten met een strafbedreiging van 12 jaren of meer, in onderzoeken naar delicten met een dode of zwaargewonde en in onderzoeken naar zedendelicten met een strafbedreiging van 8 jaren of meer. Audiovisuele registratie gaat plaatsvinden in onderzoeken naar dergelijke delicten en waarin minderjarigen of zwakbegaafden betrokken zijn. Het opnemen van verhoren biedt voordelen. Er zijn echter veel praktische punten die in de uitwerking van de aanwijzing nader moeten worden bekeken. De inzet van dit hulpmiddel moet geen doel op zich worden en worden ingezet in die gevallen waar het strikt noodzakelijk is. Het risico is groot dat anders veel capaciteit verloren gaat met het opnemen, uitwerken en regisseren van verhoren terwijl dat in het onderzoek geen doel dient. De aanwijzing zal hierover duidelijkheid moeten verschaffen.

De inhoud van de aanwijzing zal voor de politie leidraad zijn voor specifiek in te richten opleidingen. Hieraan zal worden gekoppeld een certificering voor die gevallen waar bijzondere verhoorvaardigheden zijn vereist.

3.6 Opleidingen

Kwaliteit en kwaliteitseisen vormen een belangrijk thema in het verbeteren van de opsporing en vervolging. Cruciaal daarvoor zijn opleidingen, competenties en certificering. In het programma zijn deze drie thema's apart opgenomen.

Het politieonderwijs heeft de afgelopen jaren een fundamentele vernieuwing ondergaan. Eén van de vernieuwingen in het politieonderwijs betreft de ontwikkeling van een post-initiële leergang recherchekunde op het niveau van HBO-master. Gezien de ontwikkeling van de professie, de vraag naar meer competenties en naar breder opgeleide medewerkers wordt verondersteld dat in de toekomst ongeveer 20% van de medewerkers in de opsporing opgeleid moet zijn op dit niveau. Dit betekent een forse impuls ten opzichte van de huidige situatie. Verschillende acties zullen worden ondernomen om dit doel te bereiken, onder andere het bevorderen van zij-instroom. Er zal in het politieonderwijs worden gekeken naar een verplichte certificering van bepaalde functies. Daarnaast zal de Politieacademie worden verzocht de gesignaleerde verbeterpunten uit te voeren. Dit zijn het management op het PD, de analyse- en verhoorfunctie van de recherche en de familierechercheur. In het huidige aanbod is reeds aandacht voor het voorkomen van tunnelvisie. Overigens is op dit moment een evaluatie gaande van het nieuwe stelsel waarvan de resultaten begin 2007 beschikbaar zijn. Uiteraard is het van belang dat kennis op orde wordt gehouden. Op dit moment worden profchecks ontwikkeld, die bestaan uit een toets om de deskundigheid van een medewerker op het gebied van de opsporing op niveau te houden. Voor het OM geldt dat alle cursussen die raakvlakken hebben met de aanbevelingen uit het rapport Schiedammer parkmoord zijn geïnventariseerd. In de loop van 2006 zullen deze aan een revisie worden onderworpen. Zo zal er bijvoorbeeld, in samenwerking met de politie, een digitale reader worden opgesteld over het fenomeen van de valse bekentenis. In 2006 komen er tevens nieuwe opleidingen voor officieren van justitie gericht op het leidinggeven aan grote opsporingsonderzoeken en TGO's. Er zal een systeem van certificering worden opgesteld voor het opleidingstraject zodat duidelijk is aan welke eisen een officier van justitie moet voldoen om aan een TGO-onderzoek leiding te mogen geven. Ook binnen het NFI zullen de

opleidingen worden geïntensiveerd gericht op het duidelijker rapporteren. Hierbij zal de feedback van OM, ZM en advocatuur een belangrijk element zijn. De SSR, het gemeenschappelijke opleidingsinstituut voor OM en ZM, heeft reeds initiatieven ontwikkeld gericht op specifieke thematiek uit het rapport Schiedammer parkmoord. Ook ten behoeve van de zittende magistratuur.

3.7 Kwaliteitsontwikkeling en kwaliteitsborging

Bij politie en OM is aandacht voor kwaliteitszorg en monitoring. Diverse instrumenten worden daarvoor ingezet. Dit geldt overigens ook voor de zittende magistratuur.

Politie en OM hebben de ambitie om de effecten van het in uitvoering te nemen programma nauwgezet te volgen. Een kwaliteitsaudit, specifiek ingericht op de elementen van het programma kan ten behoeve daarvan belangrijke kwalitatieve informatie genereren. Een volgende stap is het uitvoeren van een ketenaudit op het gehele opsporings- en vervolgingsproces.

3.8. Financiën

De voorgestelde maatregelen uit hoofde van het programma beogen een structurele kwaliteitsverbetering op het terrein van de opsporing en de vervolging en vergen aanzienlijke investeringen. Ik hecht bijzonder veel waarde aan het doorvoeren van het programma. Het programma is recent ingediend door het College van procureurs generaal en de Raad voor Hoofdcommissarissen. De budgettaire gevolgen van dit programma zullen nog nader moeten worden beoordeeld, maar belopen in ieder geval tientallen miljoenen euro's.

In het kader van de begrotingsvoorbereiding 2007 (voorjaarsnota 2006, kaderbrief 2007) zal op de budgettaire consequenties worden teruggekomen. Dit laat onverlet dat in het kabinet volle steun is om dit programma alvast voortvarend ter hand te nemen.

De financiële paragraaf uit het programma dient nog verder te worden beoordeeld en is om die reden daaruit verwijderd.

4. Aanvullende correctiemechanismen

4.1 Klachtenregelingen

Naast de hierboven beschreven noodzakelijke maatregelen, is er behoefte aan correctiemechanismen, met behulp waarvan gefundeerd kan worden gereageerd op klachten. Bij brief van 29 oktober 2004 (TK 2004–2005, 29 800 VI, nr. 34) heb ik u een overzicht gegeven van de bestaande mechanismen om het handelen van het OM te toetsen en bij te sturen. Ik stel opnieuw voorop dat de rechter het optreden van het openbaar ministerie toetst. Zoals bekend, kent het stelsel van het Wetboek van Strafvordering een gesloten stelsel van rechtsmiddelen. Dat betekent dat een burger buiten dit stelsel niet kan klagen over de juistheid van juridische beslissingen die leden van het OM nemen in het kader van hun taakuitvoering. Burgers kunnen wél klagen bij het OM en uiteindelijk bij de Nationale Ombudsman, over concrete gedragingen van leden van het OM die niet aan het oordeel van de rechter zijn onderworpen. Ik kan u zeggen dat ik, bijvoorbeeld door brieven van burgers, regelmatig wordt geconfronteerd met uitingen van ongenoegen over het optreden van het OM, alhoewel dat gezien de taak van het OM verklaarbaar is. Beslissingen van het OM grijpen soms diep in het leven van mensen in. Genoemde uitingen hebben o.a. betrekking op de strafvorderlijke beslissingen die het OM neemt o.a. op het gebied van de toepassing van bepaalde dwangmiddelen, het al dan niet instellen van een opsporingsonderzoek of (verder)

vervolgen van een verdachte) en de bejegening van justitiabelen door het OM. Ik acht van belang dat elk van deze uitingen serieus wordt beoordeeld.

Sinds 1 januari 2002 hanteren de gerechten een interne klachtenregeling. Klachten kunnen worden ingediend bij het gerechtshof over de wijze waarop een rechter of een gerechtsambtenaar zich in een bepaalde aangelegenheid jegens klager heeft gedragen. Klachten tegen rechterlijke beslissingen zijn uitgesloten. Bij onenigheid over de uitkomst van de interne klachtenbehandeling kan een klacht over gerechtsambtenaren worden ingediend bij de Nationale ombudsman en een klacht over rechters bij de Hoge Raad. Ik bereid momenteel een wetsvoorstel voor, waardoor de Nationale ombudsman ook bevoegd wordt kennis te nemen van klachten tegen rechters, in combinatie met een rol voor de Hoge Raad. De klachtenregeling voor de rechterlijke organisatie voldoet naar mijn mening aan de vereisten die er vanuit de maatschappij aan worden gesteld, te weten openheid, kenbaarheid en de mogelijkheden voor kwaliteitsbewaking.

Ook de politie kent uiteraard een klachtenregeling. Die regeling is opgenomen in de Politiewet 1993. Elke regio kent een onafhankelijke commissie die over klachten zal adviseren, terwijl de regeling ook voorziet in een jaarlijks overzicht van de klachten, met expliciet aandacht daarin voor klachten die wijzen op structurele tekortkomingen in het functioneren van de politie.

Het NFI is een door de onafhankelijke Raad van Accreditatie geaccrediteerd instituut volgens de internationale norm ISO 17 025 van forensische laboratoria. Onderdeel hiervan is een interne en externe klachtenprocedure. De externe klachtenprocedure is gericht op professionals (OM en politie) en niet zozeer op het publiek.

4.2 Voortzetting evaluatiecommissie

Tijdens het Kamerdebat heb ik u gezegd dat ik het College zou vragen te onderzoeken of de evaluatiecommissie Schiedammer parkmoord zou kunnen aanblijven. Uit het veld van OM en politie kwamen signalen dat er meer zaken zouden zijn waarin niet alle relevante informatie aan de rechter is voorgelegd en waarin de mogelijkheid van een justitiële dwaling bestond. Het College heeft mij onlangs een voorstel voorgelegd voor de instelling van een dergelijke commissie. Voorwaarde is, dat met de oprichting daarvan geen alternatieve rechtsgang wordt gecreëerd; zaken die nog onder de rechter zijn en waarin de raadsman zelf zijn kritiek naar voren kan brengen, worden dus niet onderzocht. Een ander belangrijk uitgangspunt is dat de rapporten van de commissie openbaar zijn.

De commissie heeft tot doel na te gaan of zich in de opsporing van strafbare feiten en/of in de behandeling van daaruit voortvloeiende strafzaken ernstige manco's hebben voorgedaan die een evenwichtige beoordeling van de zaak door de rechter in de weg hebben gestaan. De nadruk zal daarbij liggen op ernstige strafzaken waarin op grond van informatie die niet ter beschikking stond van de rechter, fundamenteel twijfel wordt opgeworpen over de schuld van de veroordeelde. Tot de commissie kunnen zich wenden professioneel bij de zaak betrokken functionarissen van OM, politie, NFI en deskundigen. Ook wetenschappers die zich in wetenschappelijke publicaties over een zaak hebben uitgesproken, kunnen zich tot de commissie wenden.

Bij signalen die zich lenen voor onderzoek door de commissie, stelt deze een plan van aanpak op waarin – afhankelijk van de aard en het gewicht

van het signaal – een onderzoeksmethode wordt bepaald. Evident is dat niet op ieder signaal een onderzoek kan volgen van een omvang zoals die bij de Schiedammer parkmoord. Dat is te tijdrovend en gedetailleerd en waarschijnlijk veelal ook niet nodig.

Een onderzoek zal over het algemeen uitmonden in een advies aan het College. Dat kan het advies zijn om een herzieningsprocedure te entameren via de procureur-generaal bij de Hoge Raad.

De werkzaamheden van de commissie zullen na anderhalf jaar worden geëvalueerd. De wenselijkheid om de commissie na die tijd te laten voortbestaan zal alsdan worden beoordeeld.

4.3 Nader onderzoek herziening

Bij gelegenheid van het debat met uw Kamer op 15 september jl. heb ik toegezegd een standpunt in te nemen over de instelling van een Commissie vergelijkbaar met de Judicial Review Board die functioneert in het VK en een mogelijke aanpassing van de regeling van de herziening. Een aantal leden van uw Kamer gaf te kennen de bestaande drempels voor het honoreren van een verzoek tot herziening (te) hoog te vinden. Aan de Universiteit van Utrecht is opdracht verleend voor rapportage over het functioneren van de Judicial Review Board in het Verenigd Koninkrijk. Dit onderzoek is reeds begonnen; het rapport zal voor het eind van dit jaar worden afgerond, en met een voorlopig standpunt aan de Tweede Kamer worden toegezonden. Conclusies die leiden tot het al dan niet bevorderen van een wijziging van de herzieningsregeling of aanpassing van de aanwijzing tweede beoordeling van strafzaken, zullen na advies uit de praktijk van de strafrechtspleging worden getrokken en vervolgens aan uw kamer meegedeeld.

5. Tot slot

De maatregelen ter versterking van de opsporing en vervolging zijn niet allemaal op korte termijn te realiseren. Daarnaast geldt voor een aantal aanbevelingen dat politie en OM – vanwege de complexiteit van de materie – langere tijd nodig hebben om te komen tot concrete, werkbare maatregelen. In het programma wordt daarom een onderscheid gemaakt in maatregelen realiseerbaar op korte, middellange en lange termijn. Met politie en OM ben ik van mening dat actieve aandacht voor de uitvoering van de maatregelen van belang is. De regiegroep die de totstandkoming van het programma heeft begeleid en waarin OM, politie, NFI, de Raad voor de Rechtspraak en de beide departementen zitting hebben – zal daarom in ieder geval het eerste jaar van de uitvoering van het programma leiden. Na dat eerste jaar zal worden besloten op welke wijze de uitvoering verder wordt gevolgd. Consequenties voor het beheer van de politie zullen uiteraard met de korpsbeheerders van de politie worden besproken. Daarnaast zal zowel bij de politie als bij het OM een programmamanager worden aangesteld voor de dagelijkse aansturing.

De maatregelen die in het programma worden aangekondigd vergen van degenen die ze moeten uitvoeren veel. Het is de verantwoordelijkheid van leidinggevenden van OM en politie om het gebruik van de instrumenten uit het programma te stimuleren. Ik zal hen daar op aanspreken.

De in deze brief en het programma aangekondigde maatregelen worden niet in een vacuüm uitgevoerd. Het OM werkt aan uitvoering van het programma het OM verandert, de politie gaat een reorganisatie tegemoet naar aanleiding van de voorstellen van de commissie Leemhuis.

Mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en ik willen graag met de Kamer over de voorgestelde veranderingen in de opsporing en de vervolging van gedachten wisselen.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner