

Beleidsplan

2003 - 2007

**Beleidsplan**

**2003 - 2007**

Beleidsplan

2003 - 2007

Beleidsplan

2003  2007



Beleidsplan

2003 - 2007

**Beleidsplan**

**2003 - 2007**

Beleidsplan

2003 - 2007

Beleidsplan

2003  2007

Het Beleidsplan Rijksrecherche 2003-2007 werd op 17 december 2002 vastgesteld door het College van procureurs-generaal.

# Inhoudsopgave

1	Voorwoord .....	5
2	Samenvatting .....	7
3	Taken, gezag en beheer .....	9
4	Externe omgeving, positionering en samenwerking .....	11
5	De Rijksrecherche in 2007 .....	15
6	Interne organisatie .....	21
7	Bedrijfsvoering en beleidscyclus .....	25
8	Personeel .....	29
9	Financiën en ICT .....	31
10	Cultuur, communicatie en integriteit .....	33
11	Slot .....	35
	<b>Bijlagen</b> .....	<b>37</b>
	Bijlage I Terugblik beleidsplan 1998 – 2002 .....	37
	Bijlage II Aanwijzing College van procureurs-generaal taken en inzet Rijksrecherche .....	41
	Bijlage III Instellingsbesluit Coördinatie Commissie Rijksrecherche (CCR) .....	45
	Bijlage IV Procedure inschakeling Rijksrecherche bij departementen .....	47
	Bijlage V Aanwijzing, opsporing en vervolging ambtelijke Corruptie .....	49



# Voorwoord

De Rijksrecherche heeft in de Nederlandse rechtsstaat een bescheiden maar markante rol. Zij is onderdeel van de Nederlandse politie, wordt uitsluitend justitieel aangestuurd en doet strafrechtelijk onderzoek bij de overheid als de integriteit in het geding is.

Na de aanstelling van de eerste rijksrechercheur in 1897 duurde het honderd jaar voor de Rijksrecherche een landelijke organisatie werd. Het eerste meerjaren beleidsplan (1998-2002) stond dan ook vooral in het teken van het realiseren van de samenhang tussen de verschillende regionale onderdelen. Het onderhavige beleidsplan moet ervoor zorgen dat de landelijke Rijksrecherche zich verder ontwikkelt tot een kwalitatief hoogwaardige organisatie. De ambitie is er, maar de omstandigheden zijn gecompliceerd.

Allereerst is daar de verhuizing van Tiel naar Den Haag. Waren er in 2002 nog zes vestigingsplaatsen van de diverse Rijksrechercheonderdelen, het is de bedoeling dat er in 2004 vanuit één hoofdkantoor in Den Haag en twee regionale vestigingen in Zwolle en Den Bosch gewerkt zal worden. Het onderbrengen van het hoofdkantoor van de Rijksrecherche in Den Haag brengt het voordeel met zich mee dat de Rijksrecherche daadwerkelijk aanwezig is op de plaats waar belangrijke partners en leveranciers gevestigd zijn. Bovendien wordt de relatie met de leiding van het Openbaar Ministerie (OM) verstevigd. Maar de periode tussen het besluit tot verhuizing en de daadwerkelijk uitvoering daarvan duurt, als gevolg van de ingewikkelde procedures om adequate huisvesting te verwezenlijken, onaantvaardbaar lang. Dat heeft tot gevolg dat het in december 2000 vastgestelde plan om de organisatie efficiënter te laten werken bij gebrek aan de juiste infrastructuur en de juiste functionarissen nog steeds niet in volheid gerealiseerd is. Vacatures in Tiel kunnen niet opgevuld worden door Haagse werknemers. Op locaties die verlaten zullen worden, vinden geen toekomstgerichte investeringen meer plaats. Er ontstaat een vacuüm: de organisatorisch niet meer gewenste decentrale voorzieningen worden afgebroken als gevolg van het vertrek van medewerkers en afschrijving van apparatuur, terwijl de nieuwe centrale voorzieningen nog niet kunnen worden opgebouwd.

Wanneer de nieuwe vestigingsplaatsen betrokken zijn, verergeren de problemen rond de mobiliteit. De Rijksrecherche heeft een landelijke taakstelling en wil op de hoogte zijn van ernstige integriteitsaantastingen in het gehele land. Bovendien brengt het onderzoekswerk met zich mee dat de medewerkers gebruik moeten maken van de auto. Concentratie van tweederde van de Rijksrecherche in Den Haag vraagt om een creatieve benadering van dit spanningsveld.

De derde complicerende factor bij het realiseren van dit beleidsplan wordt gevormd door het basale, bijna banale vraagstuk van de personele capaciteit. Hoewel te klein voor tafellaken en servet, wordt de Rijksrecherche geacht een volwaardige organisatie te zijn met een omvangrijke taakstelling.

Een kleine honderd man wordt geconfronteerd met een werkaanbod dat eigenlijk slechts door een veelvoud daarvan kan worden aangepakt. Ook de bedrijfsvoering behelst alle facetten die in een zelfstandige (politie-)organisatie aan de orde zijn, reden waarom in dit beleidsplan gekozen wordt voor samenwerking en outsourcing. Gelukkig weet de Rijksrecherche zich gesteund door het College van procureurs-generaal dat zich al jarenlang uitspreekt voor een verdere uitbreiding van de dienst.

Genoeg over de zorgelijke kant. De Rijksrecherche heeft een goed potentieel aan ervaren onderzoekers, een uitdagende taak en een geschiedenis van aanpakken. Aan het eind van de werkingsperiode van dit beleidsplan zal de Rijksrecherche in organisatorisch opzicht dan ook zeker verder gegroeid zijn. Er zullen zich nieuwe uitdagingen en wensen blijven voordoen. Het geloof in de toekomst is er; er is ambitie, élan en wilskracht genoeg om de nieuwe uitdagingen aan te kunnen!

Tiel, 15 november 2002  
*Dick Pijl, Directeur Rijksrecherche*

# Leeswijzer Beleidsplan 2003-2007

*In de tekst van dit Beleidsplan worden de beleidsdoelen cursief weergegeven. Het achter de cursieve tekst geplaatste cijfer verwijst naar de plaats van het beleidsdoel in hoofdstuk 2 (samenvatting). In hoofdstuk 2 staan deze cijfers achter de opgesomde beleidsdoelen weergegeven.*

*De tekst die bij de beleidsdoelen hoort is als volgt terug te vinden:*

<b>Nummer beleidsdoel:</b>	<b>Blz.:</b>
<b>1</b>	15
<b>2</b>	14
<b>3</b>	12
<b>4</b>	12
<b>5</b>	13
<b>6</b>	16
<b>7</b>	19
<b>8</b>	16 en 19
<b>9</b>	17
<b>10</b>	18
<b>11</b>	19
<b>12</b>	23
<b>13</b>	10
<b>14</b>	18
<b>15</b>	22
<b>16</b>	10 en 27
<b>17</b>	20 en 29
<b>18</b>	20
<b>19</b>	22
<b>20</b>	31
<b>21</b>	19
<b>22</b>	22
<b>23</b>	29
<b>24</b>	19 en 29
<b>25</b>	19 en 29
<b>26</b>	30
<b>27</b>	30
<b>28</b>	34
<b>29</b>	33
<b>30</b>	34
<b>31</b>	34

# 2 Samenvatting

*Als onderdeel van de Nederlandse politie levert de Rijksrecherche, nationaal en internationaal, een bijdrage aan het waarborgen van de integriteit van en het vertrouwen in de overheid door in opdracht van het OM onafhankelijk onderzoek uit te voeren naar (vermeend) strafbaar gedrag van, met name ambtenaren.*

*De onderzoeken van de Rijksrecherche zijn gericht op waarheidsvinding, waaraan gekoppeld het geven van adviezen in concrete zaken (1).*

*Kwaliteit, integriteit en onafhankelijkheid zijn de sleutelbegrippen die de identiteit van de Rijksrecherche bepalen (2).*

*De rol van de overheid is in toenemende mate aan verandering onderhevig. Aangezien de Rijksrecherche zich in haar onderzoeken primair richt op mogelijke strafbare gedragingen van de werknemers van de overheid, zal de komende periode in het teken staan van een intensieve oriëntatie op de rol van de overheid (3).*

*De resultaatgerichtheid in het primair proces zal toenemen, hetgeen niet ten koste zal gaan van de zorgvuldigheid van de onderzoeken (4).*

*Het rechercheren zoals de politie dat doet, is voor de Rijksrecherche weliswaar richtinggevend maar niet zaligmakend. Alles wat kan bijdragen aan kritisch, goed en innovatief onderzoek moet worden gespot. Het vizier van deskundigheidsontwikkeling zal dan ook niet alleen gericht zijn op de politie (5).*

*Om tot een betere selectie van zaken te kunnen komen, zal de Rijksrecherche een 'Criminaliteits Beeld Analyse' (CBA) ontwikkelen, invullen en actueel houden. Op het gebied van de buitenlandse corruptie, een betrekkelijk nieuw onderzoeksterrein voor de Rijksrecherche, zal een afzonderlijke CBA worden gemaakt (6).*

*Naast de CBA zal, om een zo objectief mogelijke inname van zaken te garanderen, voor de CCR een case screenings-model ontwikkeld worden; de Rijksrecherche zal daartoe een voorstel doen (7).*

*Ondanks de toegenomen geografische afstand tussen rijksrecherchelocaties en het 'werkveld', zal geïnvesteerd worden in het halen van relevante informatie bij lokale partners. De Rijksrecherche wordt minder aangifte gevoelig en meer pro-actief (8).*

*In de balans tussen optimale bedrijfsvoering en het gewenste zicht op corruptie is landelijke afstemming en coördinatie van activiteiten absolute voorwaarde om een volgende stap in de ontwikkeling van de organisatie te*

*kunnen maken. In 2007 wil de Rijksrecherche een proces georiënteerde organisatie zijn, zoals dat beschreven is in fase 2 van het INK-model (9).*

*De klant van de Rijksrecherche moet weten wat hij van het onderzoek mag verwachten, naar vorm, tijd, inhoud en type resultaat (10).*

*De Rijksrecherche zal haar klantwaarderinginstrument verbeteren en blijven toepassen (11).*

*Om te bevorderen dat de Rijksrecherche zicht krijgt op de effecten van haar onderzoeken zal een eenvoudig zaakvolg-systeem worden ingericht waarbij het OM of de onderzochte organisatie gevraagd zal worden aan te geven waarin het onderzoek van de Rijksrecherche heeft geresulteerd. Intern zullen informatie over onderzoeken en managementinformatie gemakkelijker en meer toegesneden beschikbaar komen (12).*

*De Rijksrecherche stelt zich ten doel de naleving van de OM meldplicht met betrekking tot strafbare integriteitschendingen binnen de overheid te helpen bevorderen (13).*

*Uitgangspunt is dat intern de zaken op orde moeten zijn om extern voldoende slagvaardig te kunnen opereren (14).*

*De interne scheiding van beleid en uitvoering blijft bestaan zodat het primaire proces in de organisatie de vereiste aandacht kan krijgen (15).*

*De jaarlijkse managementafspraken tussen College en Rijksrecherche zullen vooral betrekking hebben op de te leveren prestaties in het primair proces. Onderzocht zal worden of en op welke wijze de beheersrelatie met het College van procureurs-generaal, uitgevoerd door het Parket-Generaal, kan worden vereenvoudigd (16).*

*Uitgangspunt in bedrijfsvoering wordt samenwerking en kwalitatieve externe dienstverlening. Alleen bij aantoonbare noodzaak wordt een bepaalde functie nog volledig in eigen huis uitgevoerd. Een Business Support Centre Rijksrecherche (BSCR) komt op termijn in de plaats van het huidige bureau bedrijfsvoering (17).*

*Registratie- en informatiesystemen worden niet zelf ontwikkeld maar 'van de plank gekocht' waarbij service gegarandeerd is (storing en onderhoud). De langlopende discussie over het gebruik van een vast rechte-systeem voor grootschalige onderzoeken zal worden beëindigd; ook daarvoor geldt dat een extern beproefd systeem zal worden aangeschaft (18).*

*Het onderdeel executieve ondersteuning zal worden uitgebouwd met de functie 'professionele kwaliteit'. Als executieve specialismen bij de Rijksrecherche gelden: informatierecherche, misdaadanalyse, projectvoorbereiding, financiële recherche en professionele kwaliteit. Taakaccenten zijn er op het gebied van digitale recherche, zedenmisdriven, financiële en technische recherche (19).*

*Van de afdeling ICT wordt verwacht dat voorzieningen worden getroffen om bij ieder opsporingsonderzoek intensief te kunnen assisteren bij algemene automatiseringswerkzaamheden (20).*

*Executieve medewerkers werken deels op hun regiokantoor deels op locatie (telewerken) (21).*

*Bij het toedelen van functionele taken in het onderzoeksproces zal gezien worden of de bestaande verhouding tussen coördinatoren, rechercheurs en rechercheassistenten een goede is (22).*

*Het personeelsbeleid van de Rijksrecherche is gericht op ontwikkeling van medewerkers. Individueel maatwerk zorgt voor optimaal gebruik van de kwaliteiten van medewerkers (23).*

*Met iedere medewerker worden jaarlijks schriftelijke individuele afspraken gemaakt over de te halen doelstellingen (24).*

*Medewerkers van de Rijksrecherche zullen gecertificeerd worden aan de hand van te ontwikkelen eisen (25).*

*De Rijksrecherche staat een loopbaanbeleid voor ogen waarbij de medewerker zelf primair verantwoordelijk is, maar dat door de organisatie gefaciliteerd wordt. Tijdens de loopbaan worden activiteiten ontwikkeld om gecertificeerd te blijven en om gericht door te ontwikkelen in een richting die bij de wensen en mogelijkheden van betrokkene aansluit. Instrumenten voor dit loopbaanbeleid zijn competentie management en een organisatiebreed opleidingsplan (26).*

*De Rijksrecherche zal de komende periode onderzoeken of een fulltime basisopleiding, naar inhoud gelijkwaardig aan het huidige VU-pakket, tot de mogelijkheden behoort (27).*

*Vooralsnog geldt als doel bij de interne communicatie dat alle voor de betrokken functionaris relevante informatie beschikbaar moet zijn (28).*

*Om het onderwerp 'integriteit' levend te houden zal de 'integriteitstafette' als nieuw middel worden geïnitieerd (29).*

*De Rijksrecherche zal de tevredenheid van haar medewerkers periodiek gaan meten (30).*

*Extern zal de Rijksrecherche zich waar mogelijk nadrukkelijk profileren (31).*

# 3 Taken, gezag en beheer

De Rijksrecherche vindt haar wettelijke grondslag in de Politiewet 1993. Als zodanig is zij daar echter niet terug te vinden. Artikel 3, 4 en 43 spreken van bijzondere ambtenaren van politie, waarmee op de individuele politieambtenaren wordt gedoeld die in het verleden aan het parket van de ressortelijke procureur-generaal waren verbonden.

Thans is de Rijksrecherche al geruime tijd een landelijke organisatie. De minister van Justitie, politiek verantwoordelijk voor het OM en dus voor de Rijksrecherche, dat daarvan onderdeel is, heeft de Tweede Kamer in 2001 toegezegd de Rijksrecherche als zodanig in de Politiewet te zullen verankeren. De verwachting is gerechtvaardigd dat dit binnen de planperiode ook daadwerkelijk zal gebeuren, waarmee de Rijksrecherche ondanks haar geringe omvang naast de regionale politiekorpsen, het KLPD en de Koninklijke Marechaussee de vierde executieve pijler is van het politiebestedel.

## Taken

Op 1 februari 2002 is een taakaanwijzing van het College van procureurs-generaal in de plaats gekomen van de ministeriële taakcirculaire van 10 juli 1997. De taakaanwijzing is als bijlage bij dit beleidsplan gevoegd. Tot 1 januari 1998 was de minister van Justitie beheerder van de Rijksrecherche. Het werd daarom toen logisch gevonden dat de minister met zijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken de taken van de Rijksrecherche vaststelde. Inmiddels zijn gezag en beheer van de Rijksrecherche ondergebracht bij het College van procureurs-generaal. In de verwachte wijziging van de Politiewet staat opgenomen hoe de verhouding tussen College en minister ten aanzien van de Rijksrecherche geregeld is. Kort gezegd zijn als taken van de Rijksrecherche de volgende genoemd.

Het uitvoeren van feiten of strafrechtelijke onderzoeken die gericht zijn op:

- strafbare feiten die door functionarissen van de (semi-)overheid zijn begaan en
- de integriteit van het functioneren van de overheid raken en
- door geen andere instantie op onpartijdige wijze kunnen worden onderzocht (ook de schijn van partijdigheid mag niet ontstaan).

Als aan deze prelabelle vragen is voldaan dan worden als **typische rijksrecherchezaken** genoemd:

- (verdenking van) aan de functie te relateren misdrijven waarop voorlopige hechtenis is toegelaten gepleegd door

opsporingsambtenaren, functionarissen van het OM, een met rechtspraak belaste instantie of politieke of bestuurlijke ambtsdragers;

- vuurwapengebruik door opsporingsambtenaren met de dood of enig lichamelijk letsel tot gevolg;
- overige confrontaties met opsporingsambtenaren met de dood of zwaar lichamelijk letsel tot gevolg;
- overlijdensgevallen of zwaar lichamelijk letsel van personen die aan de zorg van het opsporingsapparaat zijn toevertrouwd.

Als **mogelijke rijksrecherchezaken** worden genoemd:

- overige (verdenking van) misdrijven gepleegd door opsporingsambtenaren, functionarissen van het OM, een met rechtspraak belaste instantie of politieke of bestuurlijke ambtsdragers;
- aan de functie te relateren verdenkingen van misdrijven gepleegd door (overige) functionarissen in dienst van de (semi-)overheid.

**Disciplinaire onderzoeken** worden niet door de Rijksrecherche uitgevoerd.

Daarbij moet worden aangetekend dat disciplinair onderzoek soms gelijktijdig met, voorafgaand aan of volgend op strafrechtelijke onderzoek plaatsvindt en dat ook een feitenonderzoek disciplinaire implicaties kan hebben. Feitenonderzoeken worden bovendien alleen door de Rijksrecherche uitgevoerd indien daaraan mogelijke strafrechtelijke aspecten verbonden zijn. Het is niet alleen de taak van de Rijksrecherche om processen-verbaal te maken, maar ook om rapporten als afronding van een feitenonderzoek te vervaardigen of rapporten als bijproduct van een proces verbaal op te stellen.

Verder onderzoekt de Rijksrecherche niet alleen de misstand (het incident) waarop zij wordt ingezet, maar levert zij ook een bijdrage aan het voorkomen van soortgelijke incidenten in de toekomst.

Zij signaleert zonodig andere misstanden in de betreffende organisatie waarop tijdens het onderzoek wordt gestuit.

In afwijking van de algemene uitgangspunten kan inzet van de Rijksrecherche zijn aangewezen in zeer ernstige gevallen van **geweld tegen de politie**. Ook wordt de Rijksrecherche ingezet in verband met **buitenlandse corruptiebestrijding** – Nederlandse burgers of bedrijven die buitenlandse ambtenaren omkopen –.

Tenslotte is relevant aan te geven dat binnen het OM een meldplicht geldt met betrekking tot (mogelijke) strafbare feiten die de integriteit van het overheids functioneren kunnen raken en waarnaar onderzoek wordt gedaan door een andere opsporingsinstantie dan de Rijksrecherche.

*De Rijksrecherche stelt zich ten doel de naleving van de meldplicht met betrekking tot strafbare integriteitschendingen binnen de overheid te helpen bevorderen (13).*

## Gezag

Het gezag over de Rijksrecherche berust zoals eerder aangegeven bij het College van procureurs-generaal. Opvallend is dat ook het beheer van de Rijksrecherche is toebedeeld aan het College; daarmee valt de Rijksrecherche als enige politie-instantie beheersmatig niet onder het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Inzet van de Rijksrecherche is door het College gemandateerd aan de Coördinatie Commissie Rijksrecherche (CCR), waarin één van de procureurs-generaal zitting heeft. Samen met de hoofdofficier van justitie van het Landelijk Parket en de directeur van de Rijksrecherche bepaalt deze procureur-generaal niet alleen de inzet, maar ook het doel van het onderzoek, de duur, de persoonlijke toerusting en de benodigde bijzondere expertise. Het instellingsbesluit van de CCR is als bijlage opgenomen in dit beleidsplan.

De verantwoordelijkheid voor individuele onderzoeken berust altijd bij een hoofdofficier van Justitie.

De arrondissementsparketten beschikken alle over een afzonderlijke rijksrechercheofficier van justitie. Deze aanklager is in het leven geroepen om alle rijksrechercheonderzoeken in zijn gebied te leiden. Het doel van deze afzonderlijke voorziening is het bundelen van expertise die nodig is om delicate integriteitsonderzoeken goed te kunnen doen, het creëren van een speciale voorziening binnen het parket waar het gaat om kennis van integriteitsaangelegenheden en het geven van bijzondere aandacht aan de sturing van het rijksrechercheonderzoek. In de praktijk komt het vaak voor dat de rijksrechercheofficier slechts zorgt voor afstemming en de daadwerkelijke sturing op de zaak overlaat aan een andere officier van justitie.

De coördinerend rijksrechercheofficier van justitie behoort tot het Landelijk Parket. Hij is tevens landelijk corruptieofficier van justitie. Hij ondersteunt de werkzaamheden van de CCR en pleegt veelvuldig overleg met de leiding van de Rijksrecherche en de rijksrechercheofficiëren in de arrondisse-

menten. Ook vervult hij de rol van CIE officier van justitie bij de Rijksrecherche.

## Beheer

De Rijksrecherche valt als OM-onderdeel beheersmatig onder de planning & control cyclus van het OM. Dat betekent een zgn. ‘Planningsbrief’ van het College in het vroege voorjaar, een jaarplan van de Rijksrecherche vóór 1 september en managementafspraken in november.

Driemaal per jaar wordt over de voortgang van de afspraken gerapporteerd aan het College. Daarnaast wordt afzonderlijk verantwoording afgelegd over het financieel beheer.

Ontwikkelingen op het gebied van het beheer zijn de toekomstige overstap van het kassstelsel naar het baten lastenstelsel en het voornemen over te gaan op een nieuw systeem van begroten: VBTB (van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording).

Het behoeft geen betoog dat de Rijksrecherche zich periodiek bij haar beheerder dient te verantwoorden over het gevoerde beheer van mensen en middelen. Maar het is ook van belang dat leidinggevend die ervoor moeten zorgen dat in het primaire proces resultaten worden gehaald, daartoe voldoende in de gelegenheid gesteld worden. Een al te detailmatige verantwoording aan of bemoeizuchtige benadering van de zijde van de beheerder dient daarbij voorkomen te worden.

Het beheer van de Rijksrecherche door het OM zal dan ook gericht behoren te zijn op verantwoording achteraf en beoordeling van het behaalde resultaat. *Jaarlijks zullen vooral afspraken gemaakt worden over de te leveren prestaties in het primaire proces. Onderzocht zal worden of en op welke wijze de beheersrelatie met het College van procureurs-generaal, uitgevoerd door het Parket-Generaal, kan worden vereenvoudigd (16).*

# 4 Externe omgeving, positionering en samenwerking

De Rijksrecherche richt zich primair op overheidsfunctionarissen. De opvattingen over de functie van de overheid zijn dan ook voor de Rijksrecherche van bijzonder belang.

De rol van de overheid evolueert en is wat betreft de appreciatie aan sterke wisselingen onderhevig.

Vooral in het turbulente jaar 2002 is een politieke omslag in denken over de rol van de overheid zichtbaar geworden.

Onlustgevoelens binnen de samenleving, onder andere over het onderwerp 'veiligheid' en de trage en soms weinig slagvaardige wijze waarop de overheid functioneert, waren daar debet aan.

In welke mate is het gedogen van onwettige situaties nog acceptabel? Wat is eigenlijk 'de plicht' van een ambtenaar?

Waarom wordt gesproken van een 'noodzaak tot een bestuurlijke culturele revolutie'? Wat is de invloed van de sterk veranderende bevolkingssamenstelling van Nederland op de ambtelijke moraal? Hoe ver gaat de overheid in publiek-private samenwerking en wat zijn de grenzen van een 'ondernemende' overheid? Wat betekenen de openbaarheid van het bestuur, de bescherming van de privacy van burgers en het ambtsgeheim anno 2002?

Alle kwesties waarop afhankelijk van de tijd wisselende antwoorden worden gegeven.

## De integere overheid

Wat blijft is het streven naar een geloofwaardige, gezaghebbende en integere overheid. Hoe de overheid haar rol in de samenleving ook invult, de burger moet kunnen vertrouwen op een overheid die zonder aanzien des persoons handelt; een overheid die eerlijk en neutraal is en haar eigen wetten respecteert.

Temidden van die vaste waarden, het variabele denken over de rol van de overheid en de ontwikkelingen in het onderzoeksvak zoekt de Rijksrecherche haar positie.

In de externe omgeving zijn voor de Rijksrecherche allereerst relevant de beleidsvoornemens van de minister van Justitie en de voor de integriteit binnen de overheid verantwoordelijke minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties.

Daarnaast vormen de meerjarenplannen van OM en politie interessante informatiebronnen. Ook wetenschappelijke publicaties en inzichten die bestaan binnen de private integriteitsmarkt zijn uiteraard waardevol voor de Rijksrecherche.

In het regeringsbeleid heeft het bevorderen van veiligheid voor de burgers een hoge prioriteit. Deze beleidsintensivering zal de komende jaren zorgen voor zeer hoge verwachtingen omtrent prestaties en resultaten en een zeer grote druk leggen op de partners in de strafrechtsketen. Ook al opereert de Rijksrecherche waar het om veiligheid gaat enigszins in de luwte, als onderdeel van de justitiële keten zal de genoemde druk niet aan haar voorbijgaan. Koppeling van deze druk aan het vraagstuk van de toegenomen aandacht voor de geloofwaardigheid van de overheid levert op dat ook de Rijksrecherche door de externe omgeving kritischer zal worden gevolgd.

Een aantal terugkomende thema's in de plannen omtrent criminaliteit en opsporing is:

- meer resultaatafspraken;
- toename van het ophelderingspercentage;
- grotere aandacht voor geweldscriminaliteit;
- vroegtijdige en effectieve strafrechtelijke interventies;
- merkbare en tijdige sancties;
- verbetering van de kwaliteit in het opsporings- en vervolgingstraject;
- de wens van snellere doorlooptijden in de keten;
- behoefte aan prioriteitstelling en case screening;
- meer repressie;
- minder belang voor privacy;
- een betere communicatie met partners in de keten;
- meer strafrechtelijke afdoeningen buiten de rechter om;
- verbetering van de kwaliteit in het opsporings- en vervolgingstraject;
- meer publiek/private samenwerking;
- meer toezicht in de openbare ruimte.

Effectiviteit, resultaten, snelheid en kwaliteit zijn veel voorkomende begrippen in diverse beleidsplannen. Veelvuldig worden ook aan onderwerpen als transparantie, maatschappelijke relevantie en professionaliteit beschouwingen gewijd.

In de meest recente taakopvatting van het OM staan drie elementen centraal:

- het OM zet het strafrecht in om de burger en de samenleving te beschermen, in het bijzonder als er sprake is van ernstige en stelselmatige bedreigingen en als strafrechtelijke actie onmisbaar is;

- het OM wil dat recht gedaan wordt aan dader en benadeelde. Daartoe streeft het naar normbevestiging, naar rechtsherstel en naar effectiviteit van de sanctie;
- de taak van het OM wordt gedecteerd door de regels van het recht. Deze dienen altijd kritisch te worden toegepast omdat het altijd om mensen gaat.

De nieuwe ‘flinkheid’ die Nederland sedert 2002 kenmerkt, zorgt ook voor een grote behoefte aan daadkracht. Het devies lijkt dat ‘er meer gepoetst zal moeten worden en minder gepraat’.

De overheid zal zich meer direct met de belangen en wensen van de burgers bezig gaan houden. Dat geldt zeker voor de wensen en eisen die de burgers hebben ten aanzien van de rechtsorde. Ook presenteert de Europese Unie zich steeds nadrukkelijker in het beleid van de nationale overheid. De samenleving vraagt meer eigen beleidsruimte en verantwoordelijkheid. Daarbij is politieke besluitvorming vervreemd geraakt van de burger.

Toonaangevende auteurs menen dat het met het openbaar bestuur en de politieke praktijk anders moet. In een tijd waarin de overheid ‘op zoek is naar samenhang en richting’ is een tendens zichtbaar van nadrukkelijke pogingen om de regie op de samenleving te behouden en deze vooral met meer centrale en vaak repressieve recepten in te vullen. Schaalvergroting zet door en ook de juridisering van de maatschappij schrijdt onverwijd voort.

*De rol van de overheid is in toenemende mate aan verandering onderhevig. Aangezien de Rijksrecherche zich in haar onderzoeken primair richt op mogelijke strafbare gedragingen van de werknemers van de overheid, zal de komende periode in het teken staan van een intensieve oriëntatie op de rol van de overheid (3).*

*De resultaatgerichtheid in het primair proces bij de Rijksrecherche zal toenemen, hetgeen niet ten koste zal gaan van de zorgvuldigheid van de onderzoeken (4).*

## **Deskundigheid**

De komende jaren zal dus onmiskenbaar sprake zijn van een krachtiger opsporingsinspanning op nationaal niveau. Bijzondere opsporingsdiensten zijn of worden versterkt, het OM versterkt haar gezagsrol met de vorming van het functioneel parket en een uitbouw van het Landelijk Parket, de nationale recherche komt er nu echt. Het Europees perspectief zorgt voor een heroriëntatie van de Nederlandse politie op haar taakuitvoering en organisatievorm.

Op het terrein van de deskundigheidsbevordering heeft de Nederlandse politie de nodige slagen gemaakt. De opleiding van politiemensen is gemoderniseerd (LSOP), de inspanningen op ICT-gebied zijn geïntensiveerd en standaardisering en kwaliteitsborging (het ABRIO project) zijn ter hand genomen. Langzaam is een tendens zichtbaar naar het formuleren en toepassen van universele professionele normen bij de politie. De zichtbare antwoorden op de toegenomen mogelijkheden van ICT en de specialisatie en verdieping in het opsporingsvak zijn een grotere onderlinge samenwerking en schaalvergroting.

Regionale politiekorpsen willen en kunnen al lang niet meer alle voorzieningen en toepassingen binnen de eigen organisatie beschikbaar hebben. De grote mate van gespecialiseerdheid en de hoge kosten die daarmee gepaard gaan vragen om samenwerking.

Maar ook de ‘private recherche’ is een groeimarkt. De politie is al lang geen monopolist meer waar het gaat om openbare orde en veiligheid in het publieke domein en ook op het gebied van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde is een explosieve groei zichtbaar van forensische accountants, interne onderzoeksafdelingen bij bedrijven en overheidsonderdelen en particuliere recherchebureaus. Ook de Rijksrecherche heeft belang bij een goede relatie met deze private partijen.

Overheidsdiensten en instanties waarmee (ook) de komende periode door de Rijksrecherche zal worden samengewerkt, zijn de reguliere politiekorpsen (met name de interne onderzoeksbureaus), het Landelijk Recherche Team, de te vormen nationale recherche, de Koninklijke Marechaussee, de FIOD ECD, de AID, de SIOD en de VROMIOD. Ook waar het gaat om de samenwerking in opsporingsteams zijn dit de belangrijkste partners.

Steeds meer krijgen – onderdelen van – departementen eigen interne onderzoeksafdelingen (DJI, Belastingdienst, Buitenlandse Zaken). Ook deze instanties zijn nuttig voor de taakuitvoering van de Rijksrecherche. Daarnaast zijn in operationele zin het NFI en de onderzoeksafdelingen van de grote accountantskantoren instanties waar frequent om deskundigheid of informatie zal worden gevraagd.

Waar het gaat om het opsporingsvak zijn de ontwikkelingen op het politie-instituut voor recherchekunde en criminaliteitsbeheersing maatgevend, maar dient ook de onderzoeksaanpak in de private sector met meer dan normale belangstelling gevolgd te worden.

De wijze waarop departementen hun interne onderzoeksafdelingen vorm geven, de Ombudsman en de Algemene Rekenkamer onderzoek verrichten en Landelijke Inspectiediensten audits uitvoeren, het zijn alle aandachtsvelden voor de Rijksrecherche. Ook de aanpak door buitenlandse opsporingsdiensten kan ten voorbeeld dienen.

*Het rechercheren zoals de politie dat doet, is voor de Rijksrecherche weliswaar richtinggevend maar niet zaligmakend. Alles wat kan bijdragen aan kritisch, goed en innovatief onderzoek moet worden gespot. Het vizier van deskundigheidsontwikkeling zal dan ook niet alleen gericht zijn op de politie (5).*

## Positionering

Van oudsher heeft de Rijksrecherche een bijzondere, maar wat vage positie in opsporingsland.

Met betrekking tot haar positionering wordt een drietal perioden onderscheiden.

- Voor 1997: de Rijksrecherche werd naar behoefte op velerlei terreinen ingezet. Dat varieerde van oorlogsmisdaden tot spionage; van celinspectie tot beveiliging van leden van het Koninklijk Huis; van corruptie binnen de politie tot vervalste recepten door medici. Gelet op het feit dat de justitiële autoriteiten niet altijd in staat waren de opsporingsprioriteiten vertaald te krijgen naar de dagelijkse politieke uitvoering, werden met behulp van ‘korte lijnen’ eigen opsporingsambtenaren ingezet als onderzoek gewenst was. In die zin functioneerde de Rijksrecherche als aanvulling op de reguliere politie en acteerde zij met name op terreinen waar delicate kwesties aan de orde waren. Ook toen al lag de nadruk op onderzoeken waarbij de integriteit van de overheid in het geding was of kon zijn; ook toen al was de wens van objectiviteit aanwezig. Publicitaire gevoeligheid en broze verhoudingen waren vaak aanleiding om de Rijksrecherche in te zetten voor oriënterende, feitelijke of strafrechtelijke onderzoeken. Vanaf de jaren 70 van de vorige eeuw werd de Rijksrecherche ook steeds meer ‘politie van de politie’: ernstige misstanden bij de politie werden door de Rijksrecherche onderzocht. Opgemerkt moet worden dat in deze periode nog geen sprake was van landelijk beleid; deels afhankelijk van eigen opvattingen van de betreffende procureur-generaal werd de Rijksrecherche ressortelijk ingezet.

- Van 1997 tot 2001: een taakcirculaire van beide politieminsters trachtte een duidelijk eigen taakgebied voor de Rijksrecherche af te bakenen. In drie categorieën werden ‘moet-, kan- en geen zaken’ onderscheiden. Concrete delicten uit het wetboek van strafrecht werden exclusief aan de Rijksrecherche toebedeeld. De hoofdofficier kon gemotiveerd van de inzetcriteria afwijken. Belangrijke oorzaak voor deze circulaire was het landelijk worden van de Rijksrecherche als gevolg van de politiereorganisatie, de opkomst van de georganiseerde criminaliteit en de vorming van een landelijke leiding van het OM.

Corruptie werd, naast het onderzoek van vuurwapenincidenten en celdoden, speerpunt in de taakuitvoering. Hoewel de missie dezelfde was als in dit beleidsplan kwam de uitwerking ervan neer op de wens een soort ‘anti-corruptiedienst plus’ te zijn. Ook al was de Rijksrecherche na een korte vingeroefening op het gebied van preventief integriteitsadvies al ras teruggekeerd naar het vertrouwde repressieve onderzoeksveld, het doen van aanbevelingen voor organisatieverbetering mits gekoppeld aan een concreet onderzoek, werd onderdeel van de core-business.

De eigen competentietoedeling gaf de Rijksrecherche een eigen plek in opsporingsland en een plaats aan iedere tafel waar over integriteitsincidenten gesproken werd. Nadeel was een grote toevloed aan zaken, waarbij door een onevenwichtige balans tussen aanbod en verwerkingscapaciteit de prestaties achterbleven.

De vorming van eigen, interne onderzoeksafdelingen bij delen van de Nederlandse politie (de zogenaamde BIO's) werd in deze periode door de Rijksrecherche krachtig ondersteund, mede vanwege de geschetste capaciteitsproblematiek (zie ook de bijlage Terugblik Beleidsplan 1997-2002).

- Na 2001 werd de Rijksrecherche een vooral op de uitvoering gerichte organisatie die werd ingezet bij een behoefte aan onafhankelijk onderzoek. Op 1 februari 2002 trad een Aanwijzing van het College van procureurs-generaal in werking over de taak van de Rijksrecherche (zie bijlage) Achtergrond van deze nieuwe Aanwijzing was de wens de Rijksrecherche gericht en geconcentreerder in te zetten. Feitelijk werkte de nieuwe intakecommissie (CCR) al vanaf haar start op 1 februari 2001 in de geest van deze Aanwijzing.

Naast situaties die tot inzet van de Rijksrecherche zouden moeten leiden (met veel strafvorderlijke criteria) was een drietal voorwaarden aanwezig, zonder welke geen inzet van de Rijksrecherche zou kunnen plaatsvinden ( zie hoofdstuk 3): het onderzoek moest betrekking hebben op door (semi-)ambtenaren gepleegde delicten, het moest betrekking hebben op de integriteit van de overheid en het onderzoek moest door geen andere instantie op onafhankelijke wijze worden onderzocht. Met de introductie van de laatste voorwaarde werd de Rijksrecherche weer meer aanvullend op andere opsporingsinstanties en keerde in dat opzicht de situatie van vóór 1997 enigszins terug. Belangrijke wijziging was ook de herwaardering van de rol van de procureur-generaal als opdrachtgever. Was met de introductie van de functie Hoofd Rijksrecherche in de jaren 80 van de 20<sup>e</sup> eeuw de feitelijk inname van onderzoeken aan hem overgedragen, met de wens van een eenduidige landelijke inname van onderzoeken werd de procureur-generaal als het ware 'in ere hersteld'. Opmerkelijk onderdeel van de Aanwijzing vormde de toedeling aan de Rijksrecherche van door Nederlanders in het buitenland gepleegde corruptie en de mogelijkheid dat geweld gepleegd door burgers tegen de politie in bijzondere situaties door de Rijksrecherche onderzocht zou kunnen worden. Voor het eerst waren hiermee na 1997 niet langer uitsluitend ambtenaren doelgroep van de Rijksrecherche, maar ook burgers.

De ontwikkeling in deze periode zette nadrukkelijk in op een landelijk opererende, centraal geleide dienst. Het aantal onderzoeken nam drastisch af en de nadruk lag op de verbetering van de Rijksrecherche als bedrijf. Ook het aantal vestigingsplaatsen nam af, waarbij als doelstelling werd gekozen het concept van 1 hoofdkantoor met twee nevenvestigingen in het Zuiden en Noord-Oosten (van 6 naar 3 locaties) Naast onmiskenbare voordelen zorgde dit voor een verminderde regionale inbedding en een verslechterde informatiepositie.

Daarmee werd de vraag weer actueel waaraan de Rijksrecherche nu eigenlijk het bestaansrecht ontleent. Panacée voor alle kwalen? Haarlemmerolie voor het OM? Zonder duidelijke eigen taakstelling is een organisatie-identiteit moeilijk op te bouwen en eigen expertise lastig te ontwikkelen.

## Identiteit

In dit beleidsplan wordt gekozen voor een identiteit gebaseerd op drie pijlers.

1. De Rijksrecherche zal een bedrijfsmatig goed ingerichte, deskundige (strafrechtelijke) onderzoeksinstantie zijn. Daarbij staat het leveren van **kwaliteit** voorop. Kritisch vermogen en goede onderzoeksvaardigheden zijn daarbij van groot belang. Slagvaardigheid en zorgvuldigheid gaan hand in hand.
2. De Rijksrecherche stelt zich ten doel te excelleren in het onderzoek van ernstige integriteitsaantastingen van de overheid. Als schending of aantasting van **integriteit** aan de orde is, zal men als het ware automatisch aan de Rijksrecherche moeten denken. Dat betekent dat de expertise in dit veld moet worden onderhouden en uitgebouwd. Hierbij past geen louter passieve houding; om van 'expertise' te kunnen spreken zal ook getracht worden de relevante ontwikkelingen en informatie op het gebied van integriteit te monitoren.
3. De koppeling aan het OM dat los van belangen wetten handelt en strafbare feiten vervolgt, borgt de onpartijdige positie van de Rijksrecherche (**onafhankelijkheid**). Bijzondere waakzaamheid is vereist bij onderzoek binnen het OM zelf. De leiding van het OM heeft dan immers een andere rol: die van werkgever. Extra waarborgen rond de onpartijdigheid van het onderzoek moeten dan worden geschapen. Ook politieke invloed op het onderzoek van de Rijksrecherche kan via de leiding van het OM worden uitgeoefend. Deze mogelijkheid van politieke invloed is echter geen andere dan die in reguliere OM-aangelegenheden. Beleidsmatig bestaat tegen politieke invloed geen bezwaar. In individuele onderzoeken is die echter ongewenst tenzij deze transparant wordt gemaakt en extern toetsbaar is.

Consequentie van de onpartijdige rol van de Rijksrecherche is dat haar medewerkers zich niets aan interne belangen of gezagsverhoudingen gelegen laten liggen en zonder aanzien des persoons onderzoeken. Met het aanbrengen van deze op elkaar gestapelde lagen, is een duidelijke identiteit van de Rijksrecherche geschetst. Geen andere dienst kan op dit moment aan deze gecombineerde rollen invulling geven.

*Kwaliteit, integriteit en onafhankelijkheid zijn de sleutelbegrippen die de identiteit van de Rijksrecherche bepalen (2).*

In het volgende hoofdstuk zal worden uitgewerkt op welke wijze identiteit en positionering verder gestalte krijgen.

# 5 De Rijksrecherche in 2007

In de afgelopen beleidsperiode waren direct bepalende gebeurtenissen (vgl. ook de bijlage Terugblik Beleidsplan 1998-2002):

- de totstandkoming van een eigen competentie in 1997;
- het uitblijven van fundamentele besluitvorming over de omvang van de Rijksrecherche;
- het rapport Staal-Van Brakel en het standpunt van de minister daarover;
- de 2e reorganisatie bij de Rijksrecherche vanaf december 2000;
- overname van de beheersrol door en een groeiende invloed van het OM;
- de reorganisatie van het OM met betrekking tot de aansturing van de Rijksrecherche;
- de veranderende eigen rolopvatting van het OM;
- de taakaanwijzing van het College van 1 februari 2002.

Deze periode leverde de volgende leerpunten op:

- zonder visie geen vooruitgang;
- pretenties moeten waargemaakt kunnen worden;
- een cultuuromslag heeft tijd nodig;
- de organisatieomvang is bepalend voor omvang en tempo van moderniseringslagen;
- eenheid van beleid en leiding zijn cruciaal om verbetering te bereiken;
- het uitvoeren van beleid vereist consistentie en lange adem;
- alleen met borging van processen kan een betere organisatie-kwaliteit worden bereikt;
- bedrijfsmatigheid is vereist voor een extern positief imago;
- kwaliteit is meer dan juridische kwaliteit alleen;
- corruptiebestrijding is een weinig populair aandachtsveld.

Wat staat de Rijksrecherche nu, met het bovenstaande op het netvlies, voor meerjarenbeleid voor ogen?

## Missie

De missie van de Rijksrecherche blijft nagenoeg dezelfde als in het vorige beleidsplan:

*Als onderdeel van de Nederlandse politie levert de Rijksrecherche, nationaal en internationaal, een bijdrage aan het waarborgen van de integriteit van en het vertrouwen in de overheid door in opdracht van het OM onafhankelijk onderzoek uit te voeren naar (vermeend) strafbaar gedrag van, met name ambtenaren.*

*De onderzoeken van de Rijksrecherche zijn gericht op waarheidsvinding, waaraan gekoppeld het geven van adviezen in concrete zaken (1).*

De aandacht voor strafbare integriteitsaantastingen bij de overheid blijft, zoals uit de geformuleerde missie blijkt, nadrukkelijk het doel voor de Rijksrecherche. Dat doel zal echter op een andere wijze verwezenlijkt gaan worden dan in het verleden. Knelpunt was toen immers een enorm aanbod van zaken waardoor de verwerkingssnelheid in het gedrang kwam. Ook was de selectiviteit bij de inname van zaken door de organisatiestructuur bij Rijksrecherche en OM verre van ideaal. Inmiddels zijn maatregelen genomen om het productieproces bij de Rijksrecherche te optimaliseren en de eenduidigheid te vergroten.

Door de oprichting van de Centrale Coördinatie Commissie Rijksrecherche ontstond de indruk dat de Rijksrecherche een meer afwachtende en uitvoerende rol had gekregen. Door de concentratie op – de sturing van – het interne bedrijfsproces nam het zicht op en de aandacht voor integriteitsschending en corruptie bij de overheid af. Deze terugval is verklaarbaar maar onwenselijk. Er is immers geen andere opsporingsinstantie in Nederland die op landelijk niveau repressieve aandacht voor integriteit heeft.

De komende periode zal met blijvende aandacht voor de prestaties van het Rijksrecherche bedrijf opnieuw meer aandacht worden geschonken aan het verkrijgen van zicht op ambtelijke corruptie.

Het is voor de Rijksrecherche een blijvende uitdaging om een zorgvuldige balans te vinden tussen een geoptimaliseerd productieproces en een kwalitatief goede dekking van de aanpak van ambtelijke corruptie. Bij dit laatste gaat het niet om kwantiteit, maar om een tijdig optreden in situaties waarbij ambtelijke corruptie ernstige schade toe kan brengen aan het functioneren van de overheid. Daarbij zal – het vermoeden van – corruptie in de kern van de Rechtsstaat (politie, OM, zittende magistratuur, gevangeniswezen) prioriteit hebben. Het gaat daarbij niet alleen om een inhoudelijk goed onderzoek, maar ook om het vinden van een goed moment om in actie te komen. Meestal geldt dat een snelle, vroegtijdige reactie maatschappelijk effectiever is dan een optreden lang nadat het voorval in alle hevigheid heeft plaatsgehad. Hulpmiddel bij dit gerichte en tijdige optreden moet de zgn. Criminaliteits Beeld Analyse (CBA) zijn.

## De Criminaliteits Beeld Analyse

Hierbij dringt zich een vergelijking op met de taakopvatting van het OM.

Naast duidelijke opsporingsprioriteiten en juridische kwaliteit is er bij het OM in toenemende mate sprake van aandacht voor tijdige en gerichte strafrechtelijke interventies in de samenleving. In de wetenschap dat niet elk strafbaar gedrag kan worden aangepakt, wordt door het OM op basis van kennis van de betreffende strafrechtelijke context – het criminaliteitsbeeld – gekozen om al of niet en dan ook nog op een specifieke wijze op te treden en dat in een zo vroeg mogelijk stadium te doen. Op deze wijze wordt de schade zo beperkt mogelijk gehouden en kan de strafrechtelijke sanctie optimaal effectief zijn. In plaats van afwachten wat er ‘op het bordje van’ het OM terechtkomt, met alle risico’s van verkeerde keuzen en fouten in het voortraject, wordt op deze wijze vroegtijdig de regie genomen en kunnen beleidsprioriteiten worden opgepakt op basis van kennis van de relevante context.

*Om tot een betere selectie van zaken te kunnen komen, zal de Rijksrecherche een ‘Criminaliteits Beeld Analyse’ (CBA) ontwikkelen, invullen en actueel houden (6).*

Bij het begrip CBA wordt overigens niet bedoeld op het technisch, strikt genormeerde middel dat bij de reguliere politie in gebruik is, maar wordt aansluiting gezocht bij een meer criminologische duiding en bij het spraakgebruik.

Informatie die een rol kan spelen bij deze CBA:

- analyse van eerdere rijksrechercheonderzoeken;
- analyse van door andere opsporingsinstanties verrichte relevante onderzoeken;
- aanwezige informatie bij de CIE van politiekorpsen, kernteams en BOD’en;
- aanwezige informatie bij andere overheidsdiensten (belastingdienst, DJI, VNG, etc.);
- aanwezige informatie bij private forensische onderzoekers;
- vanuit de theorie bekende criminogene factoren in relatie tot integriteit;
- rapportages van de Algemene Rekenkamer en de AIVD;
- berichtgeving in de media;
- de aanwezigheid van vergelijkbare criminaliteit (b.v. fraude).

De Rijksrecherche kan deze CBA niet alleen opstellen. Er zal gebruik gemaakt moeten worden van de ervaring met een dergelijk instrument die andere actoren in de strafrechtelijke keten hebben opgedaan.

Om een CBA te ontwikkelen, zal een denktank worden gevormd bestaande uit o.m. een strategisch analist, een wetenschappelijk

onderzoeker, een beleidsmedewerker, een officier van justitie, een rijksrechercheur en een medewerker van de politie die ervaring heeft met het vervaardigen van een CBA.

*Ook op het gebied van de buitenlandse corruptie, een betrekkelijk nieuw onderzoeksterrein voor de Rijksrecherche, zal, naast een plan van aanpak, een afzonderlijke CBA worden gemaakt (6).*

De CIE van de Rijksrecherche levert voor deze CBA belangrijke informatie. Door middel van contacten met buitenlandse opsporingsdiensten (OLAF, de fraudebestrijdingsdienst van de EU in Brussel, het BKA in Wiesbaden, de MPS Londen, Interpol Lyon, KLPD liaisons in Oost-Europa, etc.) en door middel van contacten met het bedrijfsleven (bijvoorbeeld de internationale ‘Chamber of Commerce’) zal getracht worden enig beeld te krijgen van strafbaar niet-integer handelen van Nederlandse bedrijven in de richting van buitenlandse ambtenaren.

De Rijksrecherche wil niet louter een ‘breng-instantie’ zijn. Door een actieve opstelling wil zij relevante informatie over de integriteit van de overheid ‘binnenhalen’. Door het beter kennen van dit criminele aandachtsgebied kan gerichter en tijdiger worden opgetreden. Dit optreden zal echter wel steeds een strafrechtelijke connotatie moeten hebben. Zijn er ernstige strafbare feiten op het gebied van de ambtelijke integriteit geweest bij provincie X, dan betekent dat niet dat Rijksrecherche onderzoek bij de provincie Y automatisch geïndiceerd is. Ook al zijn procedures, omstandigheden en taakopdracht bij provincie Y dezelfde als bij X, zonder indicatie dat het ‘mis’ zit, is optreden niet mogelijk. Wanneer een dergelijke indicatie zich echter wel voordoet zal, op basis van de CBA, waarin de informatie over provincie X is gevoegd, veel sneller kunnen worden opgetreden. Daarbij kan de vorm van het onderzoek ook verkennend zijn.

*De Rijksrecherche zal daarmee minder aangifte gevoelig worden en meer pro-actief zijn (8).*

De regiomanagers spelen daarbij een belangrijke rol. In hun driedelige taakinhoud – primair proces, personeelszorg en externe contacten ten behoeve van (potentiële) onderzoeken – past het genereren van informatie die voor de taakstelling van de Rijksrecherche relevant is.

Binnen de afdeling executieve ondersteuning (EXO) wordt het informatieknooppunt (deels extern) verder uitgebouwd.

De CIE beperkt zich niet tot het bijlopen van tactische rijksrechercheonderzoeken, maar pakt signalen op die mogelijk duiden op ernstige integriteitsinbreuken bij de overheid en die kunnen leiden tot rijksrechercheonderzoek. Zij voert een actief beleid om deze signalen te onderkennen.

Bij de weging van het inzetcriterium 'kan een andere instantie dan de Rijksrecherche onafhankelijk onderzoek doen' zal een aantal gezichtspunten nadrukkelijk meegewogen worden:

- doet het corruptie-incident zich voor in de kern van de rechtstaat;
- zijn er (functionele of persoonlijke) relaties tussen leidinggevendenden van potentiële onderzoeksinstanties en die van de organisatie waar het incident zich afspeelde;
- doet zich een zekere schijn voor van belangenverstrengeling of partijdigheid.

Is één van deze aspecten aan de orde dan zal de Rijksrecherche worden ingeschakeld. Verwezen wordt ook naar de bijlage met de Aanwijzing opsporing en vervolging ambtelijke corruptie.

De CBA zal tevens hulpmiddel blijken voor de CCR. Bij het zich aandienen van een onderzoek bij de CCR kan met behulp van de CBA eerder aannemelijk worden dat bepaalde kenmerken van de zaak of de omgeving waarin die speelt op corruptie duiden en dus inzet van de Rijksrecherche voor de hand ligt. Met het ontwikkelen en gebruik van de CBA zal de Rijksrecherche minder incident gericht zijn dan in het verleden.

### **INK-model**

*In de hiervoor genoemde balans tussen optimale bedrijfsvoering en het gewenste zicht op corruptie, is landelijke afstemming en coördinatie van activiteiten absolute voorwaarde om een volgende stap in de ontwikkeling van de organisatie te kunnen maken (9).*

Het beschrijven van beleidsuitgangspunten en beslissingen moet voorkomen dat steeds opnieuw onduidelijkheden ontstaan over beleid, koers en wijze van werken.

Tijdens interne bijeenkomsten waarop het model van het Instituut voor Nederlandse Kwaliteit (INK) centraal stond, was voor iedereen duidelijk dat het bij de Rijksrecherche niet aan visie en creativiteit ontbreekt, maar dat de dagelijkse gang van zaken nog te veel bepaald wordt door ad hoc beslissingen en te weinig 'geborgd' is.

Met het begrip 'de kwaliteit van de organisatie' wordt overigens bedoeld op de wijze waarop de organisatie functioneert, hoe de 'werking' is van de organisatie. Dit is iets anders dan de kwaliteit van het werk, van het primair proces of van de 'output'. Uiteraard is een kwalitatief goede organisatie voorwaarde voor een kwalitatief goed product.

Om de kwaliteit van de organisatie te vergroten is de Rijksrecherche een tweetal instrumenten gaan benutten: INK en competentie management. Na trainingen, positiebepaling en het definiëren van verbeterpunten voorziet INK in zelfevaluaties en externe audits. De Rijksrecherche staat nog maar aan het begin van het INK-traject. *In 2007 wil de Rijksrecherche een proces georiënteerde organisatie zijn zoals dat beschreven is in fase 2 van het INK-model (9).*

Kenmerken van die fase zijn:

- de sterke en zwakke punten van de eigen organisatie zijn bekend;
- op basis van de wettelijke kaders zijn samenhangende activiteiten gedefinieerd;
- de aandacht van de leiding is gericht op de interne processen;
- de visie is expliciet gemaakt in de vorm van een missie of een beleidsverklaring;
- het besturingsstelsel is toegespitst op het primaire proces;
- er is een functionele indeling van de organisatie in uitvoerende en stafafdelingen;
- besturing vindt plaats op basis van rechtmatigheid en doelmatigheid;
- werkgroepen en verbeterteams opereren vooral op uitvoeringsniveau;
- de leiding participeert in verbeterteams;
- er wordt veel aandacht besteed aan overleg en afstemming met medewerkers;
- voorbeeldgedrag van de leiding legt de nadruk op hard werken.

De Rijksrecherche realiseert zich echter wel dat daarbij twee zaken van groot belang zijn:

- er moet eerst sprake zijn van een basaal werkende organisatie;
- ook al is het INK-model bedoeld om uiteindelijk de producten van de organisatie beter te laten zijn, de kwaliteit van de producten mag niet minder worden als gevolg van de INK-inspanningen (m.a.w.: de INK doelstelling mag niet contra-productief werken).

In INK-termen is de Rijksrecherche op dit moment een ‘op activiteiten gerichte organisatie’. In 2002 is een startpunt voor de INK-activiteiten gemarkeerd. Er werd tot de volgende prioriteiten besloten:

- landelijke coördinatie en beschrijving van activiteiten;
- verbeteren van communicatie ter vergroting van draagvlak binnen de organisatie;
- het meten van de waardering door klanten.

De komende jaren zullen de inspanningen dus gericht zijn op het volledig terechtkomen in fase 2 van het INK-model.

### Specialismen

Competentiemanagement – zie ook hoofdstuk 8 personeel – zorgt ervoor dat de juiste mensen de diverse functies in de organisatie uitoefenen. De plaats waar de kwaliteiten van mensen het best tot hun recht komen, levert betrokkenen immers de grootste arbeidsvreugde op en de organisatie het hoogste rendement.

De kwaliteit van het werkproces dient bevorderd te worden door degenen die daaraan deelnemen op een hoog actueel kennis en vaardigheden niveau te houden en door het gebruik van professioneel onderzoeksinstrumentarium (ABRIO-producten, het instrument Kwaliteit Opsporing en Vervolging – KOV –, verhoorplannen, etc.).

Om een zo goed mogelijke werkinhoudelijke kwaliteit te bereiken zal de Rijksrecherche:

- jaarlijks jurisprudentie bijeenkomsten voor alle executieve personeelsleden verplicht stellen;
- per functie bepalen welke kennis en vaardigheden in welke frequentie onderhouden moet worden;
- meer standaardproducten gaan toepassen om een procesmatige aanpak van rechercheonderzoek te bevorderen en om meer eenduidig te werken;
- binnen de executieve ondersteuning de functie ‘professionele kwaliteit’ creëren ten behoeve van het ontwerpen en onderhouden van zogenaamde ‘professional standards’; ook ontwikkelingen op het vakgebied zullen met behulp van deze functie worden ingebracht;
- een vijftal fulltime specialismen onderhouden: informatie-recherche, misdaadanalyse, projectvoorbereiding, financieel rechercheren en ‘professionele kwaliteit’;
- met vier taakaccenten gaan werken; hierbij wordt gedacht aan een organisatiebrede verankering van kennis over zeden-

zaken, digitale recherche, financieel onderzoek en technische recherche;

- convenanten met externe partners afsluiten ten behoeve van tijdige, kwalitatieve specialistische ondersteuning (bijvoorbeeld op het gebied van digitale recherche).

Het borgen van werkprocessen (A.O.) en een eenduidige uitvoering van het vastgestelde beleid zijn absoluut noodzakelijk. De nieuwe functie ‘professionele kwaliteit’ en het in kaart brengen van de administratieve organisatie hebben daarbij raakvlakken. Verder moet de facilitering van het primaire proces beter en moet het voor ‘de klant’ van de Rijksrecherche voorspelbaar zijn wanneer een afgesproken product gereed is. Er zal hoe dan ook in de komende periode ‘van binnen naar buiten’ gewerkt worden.

*Uitgangspunt is dat intern de zaken op orde moeten zijn om extern voldoende slagvaardig te kunnen opereren (14).*

Het bedrijf moet efficiënt en transparant zijn ingericht; aangetoond moet worden dat de concurrentie met vergelijkbare organisaties kan worden aangegaan. De werking van de organisatie zoals beschreven in de zgn. ‘decembernota 2000’ zal voortvarend worden doorgezet. Processen dienen geborgd te worden en het beleid moet helder zijn.

### Klanten

De Rijksrecherche dient te excelleren in strafvordering, financieel rechercheren, verhoor en rechetactiek. Creativiteit en vasthoudendheid zijn onmisbare eigenschappen van rijksrechercheurs. De bijzondere plaats van de Rijksrecherche moet worden ‘afgedwongen’ door zich onderscheidende onderzoeksresultaten. Of het nu gaat om een fraudedelict, een zedenzaak, geweldsgebruik of een misstand in een tbs-kliniek, op het onderzoek mag niets aan te merken zijn. Dat mag niet afhangen van toevalligheden of van personen. Het verloop van het onderzoeksproces moet voorspelbaar zijn. Dat vereist heldere afspraken over onderzoeksdoel en -duur, het hanteren van protocollen, het benoemen van duidelijke rollen in het onderzoeksteam en het standaardiseren van producten.

*De klant van de Rijksrecherche moet weten wat hij van het onderzoek mag verwachten, naar vorm, tijd, inhoud en type resultaat (10).*

De Rijksrecherche wil weten hoe de klant haar prestaties waardeert. In 2002 is reeds gestart met het op beperkte wijze meten hoe hoofdofficieren van justitie over de onderzoeksresultaten van de Rijksrecherche oordelen. Deze handelwijze zal worden uitgebouwd.

*De Rijksrecherche zal haar klantwaarderinginstrument verbeteren en blijven toepassen (11).*

De inname van onderzoeken geschiedt sinds februari 2001 door één instantie: de Coördinatie Commissie Rijksrecherche (CCR). Er zijn duidelijke voordelen verbonden aan het hebben van 1 loket voor de intake. Nadeel is het risico dat zaken tussen wal en schip raken en dat het zicht afneemt op hetgeen zich op het terrein van integriteitsaantastingen in het land voordoet. Voorkomen moet worden dat het van toevalligheden afhangt of een onderzoek al dan niet voor de Rijksrecherche wordt geselecteerd. Met behulp van de eerdergenoemde CBA en een vorm van case screening zal getracht worden aan de hand van zaaks-inhoudelijk kenmerken meer helderheid en duidelijkheid in het keuzeproses van de CCR te brengen. ‘Rituele’ onderzoeken – onderzoeken zonder kans op resultaat met als enig doel te kunnen melden dat er een onderzoek is – dienen in deze case screening af te vallen. Case screening mag niet leiden tot vertraging.

*Naast de CBA zal, om een zo objectief mogelijke inname van zaken te garanderen, voor de CCR een case screenings-model ontwikkeld worden; de Rijksrecherche zal daartoe een voorstel doen (7).*

De afgelopen periode is besloten de Rijksrecherche organisatorisch ‘in te dikken’ en terug te brengen tot drie vestigingen: één hoofdvestiging in Den Haag en twee onderzoekslocaties in Den Bosch en Zwolle. Naast efficiencyoverwegingen werd hiermee beoogd de Rijksrecherche meer als landelijke opsporingsdienst op de kaart te zetten. Ook de centralisering van de onderzoekssturing en de toegenomen externe beleving van de Rijksrecherche als puur justitiële opsporingsdienst passen in deze ontwikkeling. De nieuwe taakopvatting en de koppeling aan ‘Den Haag’ hebben als ongewenst neveneffect dat de band met de arrondissementsparketten en regionale partners minder hecht wordt.

*Ondanks de toegenomen geografische afstand tussen rijksrecherchelocaties en het’ werkveld’ zal geïnvesteerd worden in het halen van relevante informatie bij lokale partners (8).*

Dat gebeurt vooral door de regiomanagers – die immers netwerken in het kader van lopende en potentiële onderzoeken – en de CIE. Hun informatie zal een belangrijke bijdrage vormen voor de criminaliteitsbeeld analyse.

## **Certificering**

Het sleutelbegrip ‘kwaliteit’ wordt door de medewerkers van de Rijksrecherche ingevuld. Aan die medewerkers mogen dan ook kwaliteitseisen worden gesteld. De Rijksrecherche wil aansluiten bij de maatschappelijke tendens normeringen toe te passen in het kwaliteitsbegrip, zodat klanten weten welke kwaliteit ze mogen verwachten.

*Medewerkers van de Rijksrecherche zullen dan ook gecertificeerd worden aan de hand van te ontwikkelen eisen (25).*

Geborgd moet worden dat kennis en vaardigheden op peil zijn. Gedacht wordt aan te volgen cursussen en opleidingen die afgesloten worden met een toets. Verlies van vakbekwaamheid betekent opnieuw toerusten; lukt dat niet dan leidt dit tot vertrek op een sociale manier. De Rijksrecherche verwacht kwalitatieve prestaties en zet daar een behoorlijke betaling tegenover. Het voor de functie toegerust blijven is de verantwoordelijkheid van het individu, waarbij de organisatie tot op zekere hoogte faciliteert.

*Met iedere medewerker worden jaarlijks schriftelijke individuele afspraken gemaakt over de te halen doelstellingen (24).*

Hiermee wordt niet een arbeidscontract bedoeld, maar een ‘contract’ over de te halen resultaten.

Daarin staat centraal de vraag hoeveel arbeidsuren direct besteed moeten worden aan onderzoeksactiviteiten; activiteiten die bij de kostenberekening per onderzoek kunnen worden toegerekend. Iedere medewerker heeft daarnaast onderzoeksvrije uren ten behoeve van toerusting, recupereren en zelfontplooiing.

*Executieve medewerkers werken deels op hun regiokantoor deels op locatie (telewerken) (21).*

Executieve medewerkers vertrekken vaak vanuit huis direct naar hun onderzoeksactiviteiten. Als dit veelvuldiger gaat gebeuren, zou hun woonplaats ook hun standplaats kunnen worden.

Op den duur zouden de decentrale vestigingen dan vooral gebruikt worden als locaties waar ad hoc onderzoeks-teams worden gehuisvest en waar regio- of organisatiebrede activiteiten plaatsvinden.

Het is anderzijds van belang te bedenken dat de afgelopen periode heeft laten zien dat rijksrechercheurs steeds meer in teamverband op één locatie werken. De aard van deze onderzoeken en de aansturing van deze teams verhouden zich lang niet altijd met het uitvoeren van werkzaamheden thuis. Ook spelen bij dit onderwerp de sociale dimensie en de (on-) mogelijkheid tot collegiale toetsing een rol. Telewerken en/of thuiswerken heeft derhalve voordelen, maar zeker ook schaduwzijden. In ieder geval zal de zgn.' inbelvoorziening' – het vanaf een andere plek dan de vaste standplaats van de netwerkvoorzieningen van de Rijksrecherche gebruik maken – worden geoptimaliseerd.

Bij de bedrijfsvoering hebben professionalisering en borging van de activiteiten in het primair proces, adequate toepassing van ICT en toerusting van het personeel prioriteit. De omvang van de organisatie en de recente historie tonen aan dat de Rijksrecherche niet in staat is haar eigen bedrijfsvoering naar behoren uit te voeren. Krachtenbundeling (samenwerking) en outsourcing zullen daarvoor in de plaats komen.

*Uitgangspunt in bedrijfsvoering wordt samenwerking en kwalitatieve externe dienstverlening. Alleen bij aantoonbare noodzaak wordt een bepaalde functie nog volledig in eigen huis uitgevoerd. Een Business Support Centre Rijksrecherche (BSCR) komt op termijn in de plaats van het huidige bureau bedrijfsvoering (17).*

Standaardactiviteiten op het gebied van P, O, F en H worden uitbesteed (salarisbetaling, materieel-aanschaf en beheer, huisvesting, boekhouding). De Rijksrecherche is **een op kennis gebaseerd bedrijf**. Routinematige beheers- en logistieke activiteiten horen daar niet bij. Een systeem van portefeuille houdende accountmanagers, verenigd in een Business Support Centre Rijksrecherche (BSCR), zorgt voor het in overeenstemming brengen van eisen en wensen vanuit de organisatie met de producten die externe dienstverleners leveren. Uitzondering op deze gedachte vormt de personeelsconsulenten functie. Het menselijk kapitaal van de Rijksrecherche is zo waardevol, dat zorg voor de medewerkers intern wordt georganiseerd.

*Registratie- en informatiesystemen worden niet zelf ontwikkeld maar 'van de plank gekocht' waarbij service gegarandeerd is (storing en onderhoud) (18).*

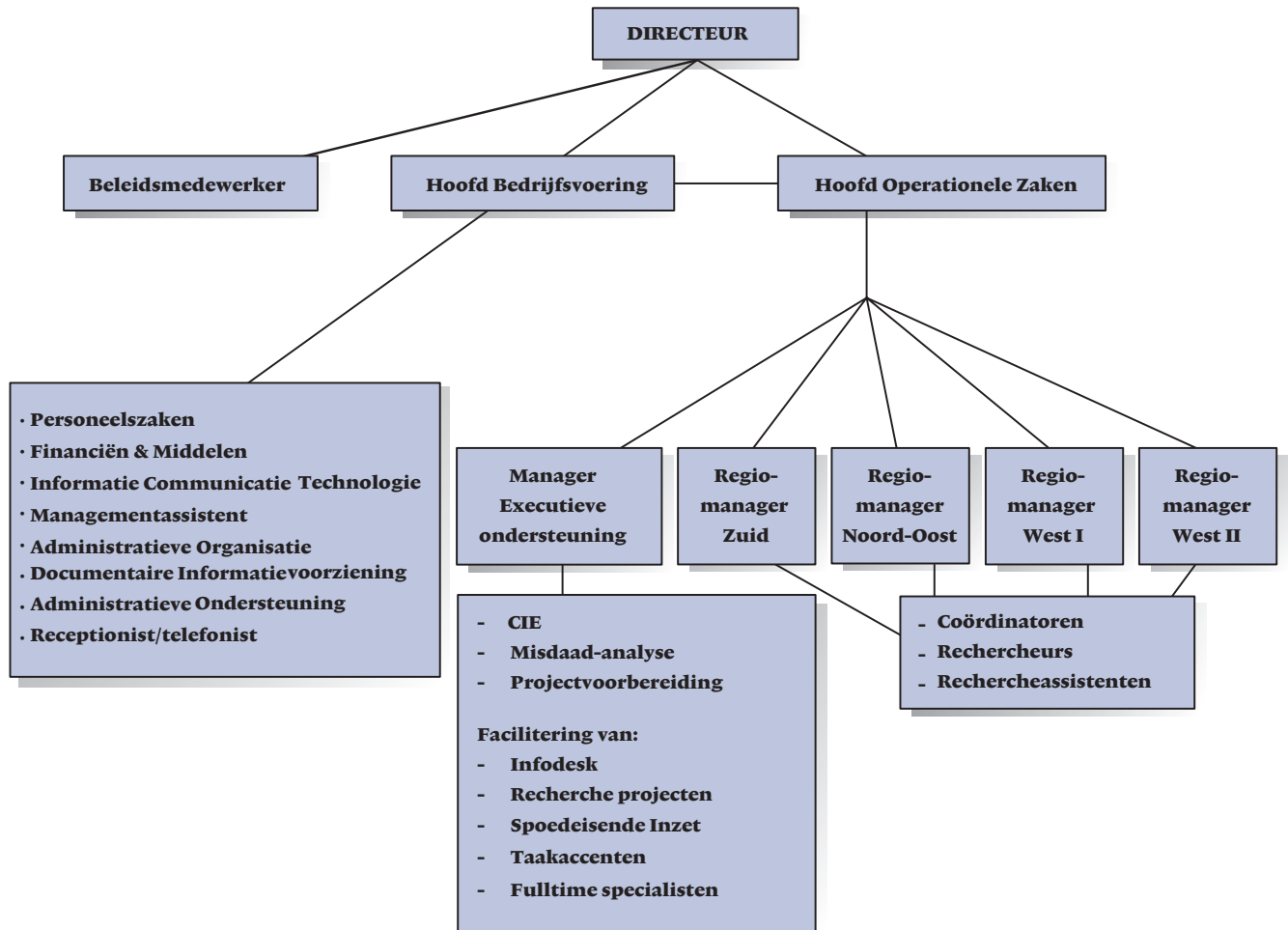
In het verleden werd de 'eigenheid' van de Rijksrecherche mede ingevuld met behulp van systemen die specifiek binnen of voor de Rijksrecherche waren ontwikkeld. Dat gaf bij wijzigingen, vernieuwingen en storingen veel problemen die soms alleen met kostbare oplossingen verholpen konden worden. Aansluiting bij landelijk beproefde systemen verdient dan ook de voorkeur, waardoor geprofiteerd kan worden van wat elders reeds bedacht is.

*De langlopende discussie over het gebruik van een rechersysteem voor grootschalige onderzoeken zal worden beëindigd; ook daarvoor geldt dat een extern beproefd systeem zal worden aangeschaft (18).*

Binnen de Rijksrecherche zal ten behoeve van het primair proces met één geautomatiseerd systeem worden gewerkt.

# 6 Interne organisatie

Het organogram van de Rijksrecherche is als volgt:



## Sturingsconcept

In de huidige organisatie van de Rijksrecherche is een scheiding van beleid en uitvoering doorgevoerd. Dit houdt in dat de driehoofdige directie verantwoordelijk is voor het ontwikkelen en vaststellen van beleid en de operationele managers voor de directe sturing van het productieproces. Deze taakverdeling moet er vooral voor zorgen dat de operationeel leidinggevenden alle energie kunnen richten op het goed laten verlopen van de onderzoeken, de meest bepalende succesfactor van de Rijksrecherche. Anderzijds moet deze taakverdeling zorgen

voor tijdige, integrale besluitvorming, éénduidige toedeling van middelen en een duidelijk 'loket' voor de externe omgeving. Ook sluit deze structuur aan bij de centrale externe OM aansturing.

De scheiding tussen beleid en uitvoering stelt hoge eisen aan de informatieuitwisseling tussen directie en managers. Met elkaar vormen zij de 'leidinggevende laag' van de organisatie en delen zij de zorg voor de organisatie.

Zij zijn van elkaars informatie afhankelijk om goed te kunnen functioneren. Alleen met de kennis vanuit het eigen onderzoeksveld zal de directie de belangen van de Rijksrecherche extern goed kunnen behartigen. Op haar beurt zal zij haar mede vanuit die externe omgeving ingegeven besluiten goed moeten vertalen naar de uitvoering.

*De interne scheiding van beleid en uitvoering blijft bestaan zodat het primaire proces in de organisatie de vereiste aandacht kan krijgen (15).*

In de planperiode zal de Rijksrecherche met behulp van het INK-model en het personeelsinstrument competentie management trachten als organisatie op een hoger niveau te komen (zie ook hoofdstuk 5). Bij een meer professionele organisatie horen andere vormen van overleg en andere stijlen van leidinggeven. Hoewel de bestaande structuur van bevoegdheden en verantwoordelijkheden ook dan toereikend zal zijn, wordt met name gedacht aan een belangrijkere invloed van het team van leidinggevers op het beleid en een meer coachende stijl van leidinggeven. Wat betreft dit laatste zal afhankelijk van medewerker en situatie de meest passende stijl worden gehanteerd.

Directeur en Ondernemingsraad overleggen over datgene dat in de Wet op de Ondernemingsraden geregeld is. Daarmee heeft de O.R. belangrijke zeggenschap over delen van het integrale management van de directeur (bestuurder). De wijze van overleg wordt gekenmerkt door een frequente en zorgvuldige informatie-uitwisseling.

De structuur van een toekomstige organisatie laat in plaats van het bureau bedrijfsvoering een Business Support Centre Rijksrecherche (BSCR) zien.

*Het onderdeel executieve ondersteuning zal worden uitgebouwd met de functie 'professionele kwaliteit'. Als executieve specialismen bij de Rijksrecherche gelden: informatierecherche, misdaadanalyse, projectvoorbereiding, financiële recherche en professionele kwaliteit. Taakaccenten zijn er op het gebied van digitale recherche, zedenmisdriven, financiële en technische recherche (19).*

*Bij het toedelen van functionele taken in het onderzoeksproces zal gezien worden of de bestaande verhouding tussen coördinatoren, rechercheurs en rechercheassistenten een goede is (22).*

Een mogelijkheid daarbij is dat het aantal coördinatoren

afneemt en het aantal assistenten toeneemt. De gewenste verhouding zal in de personeelsformatie tot uitdrukking worden gebracht. Onderzoeksteams behoeven een goede administratieve en logistieke ondersteuning. Door meer te differentiëren in functies wordt voorkomen dat functionarissen te veel oneigenlijke werkzaamheden doen.

Het huidige sturingsconcept, ontstaan als gevolg van de reorganisatie na het rapport Staal-Van Brakel, moet z'n effect nog krijgen. In dit concept is de directie, bestaande uit directeur, hoofd operationele zaken en hoofd bedrijfsvoering, integraal verantwoordelijk voor de Rijksrecherche met de directeur als eindverantwoordelijke.

Beleid, beheer en organisatiebrede aansturing van het operationeel proces liggen hier. De regiomanagers zijn belast met de aansturing van de aan hen toebedeelde onderzoeken, de primaire personeelszorg in hun regio en het onderhouden van werkcontacten ten behoeve van het onderzoeksproces. De manager executieve ondersteuning (mexo) heeft een landelijke taak. Hij superviseert diverse specialismen (CIE, misdaadanalyse, projectvoorbereiding, professionele kwaliteit en financiële expertise) en ondersteunt het rechercheproces. Dat proces kent drie gescheiden werkstromen: spoedeisende inzet (SI) en kleine en grote rechercheprojecten (KRP en GRP). De mexo heeft ook de zorg voor een kwalitatief goede uitvoering van de vier taakaccenten. De regiomanagers en de mexo fungeren als bedrijfsleider van de onderdelen waaraan zij leiding geven.

Aan een groot rechercheproject wordt tactisch leiding gegeven door een rijksrechercheur B, overige taken in rechercheprojecten en SI worden uitgevoerd door rijksrechercheurs A, rijksrechercheurs en rechercheassistenten.

De CIE genereert informatie die kan leiden tot een rijksrechercheonderzoek en ondersteunt lopende onderzoeken.

Misdaadanalisten faciliteren rechercheprojecten en voeren strategische analyses uit.

De CIE zal een belangrijke informatiebron zijn voor de te ontwikkelen CBA.

Projectvoorbereiding vindt plaats om CCR en lokaal OM de juiste beslissingen te kunnen laten nemen over inzet, onderzoeksdoel, bemensing en duur. Specialisten worden landelijk toegevoegd aan projecten.

## Intake onderzoeken

De intake bij het primair proces is in het kort als volgt. Door het OM wordt om een onderzoek verzocht bij de CCR. Dit kan het lokaal OM zijn, het College van procureurs-generaal of de CIE officier van justitie van de Rijksrecherche. De CCR neemt op de eerste gegevens een principebeslissing over inzet. Ook eigener beweging kan de CCR -bijvoorbeeld naar aanleiding van een melding van het OM- tot inzet besluiten. Vervolgens krijgt de Rijksrecherche – het onderdeel projectvoorbereiding – de gelegenheid om te adviseren over onderzoeksdoelstelling, duur van het onderzoek, bemensing en bijzondere expertise. De CCR oordeelt daarna over dit advies.

Het hoofd operationele zaken stelt mensen en middelen beschikbaar aan de door hem aangewezen regiomanager en coördinator. Deze functionarissen voeren vervolgens binnen de aangegeven randvoorwaarden het onderzoek uit. Het onderzoek mondt uit in een proces-verbaal en/of rapportage. Indien extra middelen (tijd, mensen, geld) nodig zijn, wordt dit overlegd met het verantwoordelijke OM en wordt hiertoe een aanvraag gedaan bij de CCR.

Op de start en het verloop van het onderzoek bestaat redelijk zicht, over de afloop en het effect is echter veel minder duidelijk.

*Om te bevorderen dat de Rijksrecherche zicht krijgt op de effecten van haar onderzoeken zal daarom een eenvoudig zaakvolg-systeem worden ingericht waarbij het OM of de onderzochte organisatie gevraagd zal worden aan te geven waarin het onderzoek van de Rijksrecherche heeft geresulteerd (12).*

Het bureau bedrijfsvoering kent thans taken op het gebied van personeel, financiën, facility-management, ICT, communicatie en administratieve en managementondersteuning. De beleidsmedewerker, tevens concern controller, ressorteert onder de directeur.

Het logistiek proces wordt centraal verzorgd. Regio's hebben geen logistieke ondersteuning, maar zijn afhankelijk van de dienstverlening van het bureau bedrijfsvoering. Registratie, post- en archief en pv-administratie worden op één punt uitgevoerd. De systemen die kengetallen en bedrijfsgegevens van de Rijksrecherche bevatten, worden centraal beheerd. Deze registratiesystemen zullen beter bevragebaar moeten worden.

*Informatie over onderzoeken en managementinformatie zal gemakkelijker en meer toegesneden beschikbaar komen (12).*

(Voor de precieze intakeprocedures, functies, werkwijzen en taken wordt verwezen naar de eerder genoemde 'decembernota 2000' en de bestaande functiebeschrijvingen.)



# 7 Bedrijfsvoering en beleidscyclus

De eisen die aan moderne, professionele bedrijfsvoering worden gesteld kunnen in de nabije toekomst, uitgaande van hooguit een geringe personele groei van de organisatie, niet langer in dezelfde mate als thans door de Rijksrecherche zelf worden ingevuld.

‘Samenwerking’ en ‘outsourcing’ zijn dan ook de sleutelwoorden voor de komende periode, die overigens allereerst gekenmerkt zal worden door het overbrengen van beheersfuncties naar het nieuwe hoofdkantoor in Den Haag. Op langere termijn zal de bedrijfsvoering, daar waar mogelijk, extern plaatsvinden. De kwaliteit van de producten of de ‘eigenheid’ van de Rijksrecherche mogen daarmee niet in het gedrang komen. Voorwaarde van ‘outsourcing’ en ‘samenwerking’ is dat de zeggenschap over de dienstverlening bij de Rijksrecherche blijft. Outsourcing zal stapsgewijze, langs de weg der geleidelijkheid, z’n beslag krijgen, waarbij er wel naar gestreefd wordt op korte termijn te starten met concrete pilot projecten om de eerste ervaringen op te doen.

Gemikt wordt op een systeem van interne accountmanaging, waarbij de eisen en behoeften vanuit de Rijksrecherche vertaald worden naar externe producenten (bedrijven en/of beheersorganisaties van andere overheidsinstellingen waaronder politie en OM) en (on-) mogelijkheden teruggekoppeld worden naar de gebruikers. Dienstverleningsovereenkomsten en samenwerkingsconvenanten vormen de basis van dit systeem. Voordat taken aan externen kunnen worden overgedragen, dient sprake te zijn van een bereikt (minimum-)basisniveau.

## Huidige situatie

De Rijksrecherche kreeg voor het eerst een eigen beheersorganisatie in 1996. Belangrijkste redenen hiervoor waren het landelijk worden van de Rijksrecherche en het doorvoeren van de scheiding tussen beleid en uitvoering door de toenmalige beheerder, het ministerie van Justitie. Met het eigen bureau bedrijfsvoering werden bestaande taken als personeelszorg, financieel beheer, werving en selectie, automatisering, beleidsondersteuning, communicatie e.a. uitgevoerd. Het bedrijfsbureau zorgde met name voor beheer en consolidatie van het bestaande, maar nauwelijks voor de ontwikkeling van de prille rijksrechercheorganisatie. Vele beleidsmatige wensen voor de inrichting en werking van de organisatie werden bij het bureau neergelegd. Aan deze wensen kon echter nauwelijks invulling worden gegeven als gevolg van:

- ontoereikende personele capaciteit;
- onvoldoende kennis en vaardigheden bij de aanwezige ondersteuning;
- onvoldoende aansturing van activiteiten;
- onduidelijke gebruikerseisen;
- toegenomen eisen en nieuwe inzichten op het gebied van bedrijfsvoering (b.v. ICT).

Op 1 januari 1998 werd het beheer van de Rijksrecherche overgenomen door het OM dat vanaf dat moment ook haar eigen beheer gestalte diende te geven. Geleidelijk aan ontstond een steeds intensievere relatie tussen het Parket-Generaal van het OM en de Rijksrecherche. Langzamerhand ontwikkelde zich bij de Rijksrecherche het besef dat het enorme inspanningen kostte om basale beheersvoorzieningen tot stand te brengen. Aan het borgen, actualiseren en innoveren van de ondersteuning werd nauwelijks toegekomen.

Ook een zich wijzigende opvatting over de bedrijfsvoering – van een statisch, afwachtend beheer naar een klantgerichte dynamische ondersteuning – kon er vanaf begin 2000 niet voor zorgen dat een aanvaardbaar niveau van bedrijfsvoering werd bereikt. Daarbij moet worden aangetekend dat de eisen die de externe omgeving aan het beheer van de Rijksrecherche stelde, steeds omvangrijker en gedetailleerder werden.

Verder was een ontwikkeling zichtbaar waarbij qua taakstelling vergelijkbare, maar veel grotere organisaties (politieregio’s) bij het gestalte geven aan hun bedrijfsvoering ofwel gingen samenwerken (bundeling, bijvoorbeeld op het gebied van ICT) of wel taken lieten uitvoeren door externe, gespecialiseerde aanbieders van diensten (‘outsourcen’, bijvoorbeeld salarisbetaling en opleiding).

Een verdere complicerende factor was het feit dat het karakter van de beherende en te beheren organisatie nogal uiteenliep (vervolgving en executie versus opsporing). Zowel de relatieve ‘eenzaamheid’ van de Rijksrecherche in politieland als de verschillende taal die OM en Rijksrecherche soms spraken op beheersgebied brachten een adequate bedrijfsvoering niet dichterbij.

Medio 2001 werd duidelijk dat de bedrijfsvoering van de Rijksrecherche op termijn vanuit Den Haag zal worden uitgevoerd.

Dit feit zorgde ervoor dat de aanwezige medewerkers, veelal afkomstig uit het oosten en het midden van het land, zich gingen afvragen of er nog wel toekomst voor hen was bij de Rijksrecherche. Onzekerheid over de toekomstige inhoud en omvang van de zgn. PIOFHA functies bij de Rijksrecherche (onderzoeksbureau AEF zette eind 2000 in een rapportage over het budget verdeelsysteem van het OM haar vraagtekens over de eigen beheersfuncties van de Rijksrecherche en ook het College hield een slag om de arm) zorgde er verder voor dat medewerkers elders een functie aanvaardden. Nieuw personeel kon moeilijk worden geworven, gelet op het toekomstige geografische perspectief. Met deels tijdelijke krachten werd getracht de bedrijfsvoering zo veel mogelijk ‘in de lucht’ te houden. Daarbij kwam dat de herstructurering van de Rijksrecherche als gevolg van het rapport Staal-Van Brakel ervoor zorgde dat ondersteunende taken op de units van de Rijksrecherche langzamerhand moesten worden overgenomen door ‘Tiel’. Tot 1 april 2002 bestonden er bijna 24 functies gerelateerd aan bedrijfsvoeringstaken (11 op de units en 13 bij het bedrijfsbureau).

Resumerend: voordat sprake was van een basale bedrijfsmatige ondersteuning van de Rijksrecherche zorgden een wijziging van taken en een nieuw te betrekken vestigingsplaats van het bureau voor een terugval van prestaties op dit terrein. Met moeite konden basale bedrijfsmatige functies ‘in de lucht’ worden gehouden. Interne klanten van bedrijfsvoering waren te vaak ontevreden. Daarbij groeide het besef dat een kleine organisatie als de Rijksrecherche waarschijnlijk nooit in staat zou zijn om op eigen kracht een aanvaardbaar niveau van interne dienstverlening te verwezenlijken.

### Het BSCR

Als je het zelf niet voor elkaar kunt krijgen, is de meest logische gedachte om hulp in te roepen van partners die de gewenste ondersteuning wel kunnen leveren. Daarom zal in een toekomstige situatie minder sprake zijn van eigen uitvoering van bedrijfsvoeringstaken.

*Er zal een faciliterend ‘Business Support Centre Rijksrecherche’ (BSCR) worden opgericht dat op termijn het huidige bureau bedrijfsvoering zal vervangen (17).*

Uitgangspunt voor het BSCR is het adagium: extern, tenzij ... De belangrijkste argumenten om de bedrijfsvoering niet op de huidige wijze voort te zetten en te kiezen voor samenwerking en outsourcing:

- de te geringe omvang van de Rijksrecherche;

- de wens de Rijksrecherche een ‘kennis’ organisatie te laten zijn gericht op hoogwaardig onderzoek;
- de volstrekt scheve verhouding directe/indirecte functionarissen bij het zelf blijven uitvoeren van de bedrijfsvoering;
- verhoging efficiency en overheadreductie (overigens betekent outsourcing geen financiële besparing!);
- de beschikbaarheid van kwalitatief hoogwaardige externe aanbieders;
- het feit dat steeds meer en gespecialisereerde kennis nodig is om processen goed te kunnen ondersteunen;
- de onmogelijkheid om intern gelijke tred te houden met ontwikkelingen op een veelheid aan vakgebieden;
- de mogelijkheden tot schaalvergroting en krachtenbundeling die zich voordoen;
- de waarneming dat veel grotere bedrijven en organisaties het ook niet meer zelf doen.

Verder is een belangrijke overweging dat de ervaringen gedurende de eerste jaren van vorming van de landelijke Rijksrechercheorganisatie niet positief zijn, zodat het inslaan van een alternatieve weg logisch lijkt.

Accountmanagers hebben in het BSCR de verantwoordelijkheid voor de diverse bedrijfsvoeringsaspecten. Zij ontwikkelen het beleid en zetten acties extern uit. Routinematige werkzaamheden worden sowieso extern uitgevoerd. Als ‘klant’ formuleren de accountmanagers de gebruikerseisen van te leveren producten. Zij werken ‘vraaggericht’ en bepalen of de kwaliteit en aard van de producten voldoende.

Bij het vinden van ‘externe’ aanbieders van diensten zal in verband met de overzichtelijkheid getracht worden het aantal aanbieders zo beperkt mogelijk te houden. Bij het begrip ‘extern’ wordt in eerste instantie gedacht aan een grotere bedrijfsvoerings organisatie binnen het OM. Gelet op de plaats van vestiging van de Rijksrecherche ligt het arrondissementsparket Den Haag voor de hand. Hiermee kunnen overeenkomsten worden gesloten die een permanente en kwalitatief goede dienstverlening waarborgen.

Uitzondering hierop vormen personeel en organisatie. De sterk afwijkende rechtspositie van politieambtenaren vraagt om specifieke deskundigheid die binnen het OM onvoldoende voorhanden is. Het is dan ook een logische stap om hiervoor uit te wijken naar een politieorganisatie. Gelet op de vestigingsplaats van het hoofdkantoor van de Rijksrecherche ligt het voor de hand hierbij te denken aan het regiokorps Haaglanden.

Een bijzonder probleem wordt gevormd door de salarisadministratie. Zowel de dienst SAFIR van Justitie (de huidige dienstverlener) als de Rijksrecherche achten het verstandig deze administratie bij een dienst onder te brengen die reeds vertrouwd is met de rechtspositionele regels van de politie. Voor een zo kleine dienst als de Rijksrecherche kan SAFIR onvoldoende kwaliteit en continuïteit garanderen op het gebied van de uitvoering van het BARP.

Met betrekking tot de ICT ligt dienstverlening door het Haagse 1e lijns parket voor de hand. In een stapsgewijs proces zou in eerste instantie sprake kunnen zijn van een fusie tussen de bestaande Rijksrecherche ICT afdeling en die van het Haagse parket. In een volgende fase wordt het ICT-beheer dan volledig door het OM (ICTRO) uitgevoerd, onder gelijktijdige aanstelling van een accountmanager ICT bij de Rijksrecherche. Dit staat uiteraard los van de noodzaak bestaande politiestructuren binnen de Rijksrecherche toe te gaan passen.

Voor de Rijksrecherche is de vorming van een BSCR geheel nieuw. Naast accountmanaging zal in het BSCR stafcapaciteit nodig blijven om de meer strategische vragen die op de Rijksrecherche afkomen te kunnen beantwoorden. In totaal kent deze afdeling 13 fte als volgt te verdelen: het hoofd BSCR, drie accountmanagers voor financiën, personeel en ICT, een accountmanager facilitaire ondersteuning, een functionaris administratieve organisatie en een managementassistent. Onder de facilitymanager valt 4,5 fte personeel belast met PV-administratie, receptie en 'lopend' archief. Een half time personeelsconsulent compleeteert het BSCR. Beheersmatig maakt de strategisch beleidsmedewerker deel uit van het BSCR, maar gezagsmatig valt deze onder de directeur.

De accountmanagers dienen allen beleidsgevoelige professionals te zijn die weinig aansturing behoeven en op basis van weinig informatie en afstemming zelfstandig relevante producten en diensten kunnen (laten) vervaardigen. Naast beleidsgevoeligheid moeten zij de behoeften uit het primaire proces kennen. Verder dient binnen het BSCR zgn. 'timemanagement' te worden toegepast. Dit houdt onder meer in dat slechts op vaste tijden wensen en verlangens uit de organisatie kunnen worden neergelegd bij het BSCR, zodat de overige activiteiten zo ongestoord mogelijk kunnen plaatsvinden. Het besef dat de Rijksrecherche het in de huidige organisatiestructuur niet zelf kon, kan en zal kunnen, staat voorop bij de overstap naar het BSCR-concept.

Met het geschetste model komt de zgn. overhead van de organisatie op maximaal 17,5 fte (12 BSCR, 3 directieleden en 5 operationeel leidinggevenden voor maximaal de helft van hun tijd). Daarbij dienen de kosten van de externe dienstverlening te worden opgeteld. Tot voor kort bedroeg de overhead 30 fte (23 administratieve functies, 1 directeur, 1 hoofd bedrijfsvoering en 6 leidinggevenden voor zo'n 80% van hun tijd).

### Moratorium op beleid

De huidige wijze van werken kan nauwelijks de waan van de dag aan. Als de bedrijfsvoering een nieuwe vorm en een minimaal beleidsmatig verantwoord niveau moet krijgen, is een aanzienlijke extra inspanning vereist. Om de bedrijfsvoering van de Rijksrecherche op orde te krijgen is -op welke wijze deze ook is georganiseerd- voorwaarde dat gedurende een aanzienlijke periode een vorm van moratorium voor nieuw beleid en beleidsbevraging wordt ingesteld.

Concentratie op een nieuwe vorm van bedrijfsvoering beperkt het aantal verstoringsmogelijkheden. Ook al gaan externe ontwikkelingen door, prioritering van nieuwe beleidsimpulsen en terughoudendheid van bevraging, zullen een gestage en rustige opbouw van de facilitaire voorzieningen van de Rijksrecherche mogelijk moeten maken. Ook hier geldt: 'Enough is enough'!

De externe **beleids**cyclus is reeds kort verwoord in hoofdstuk 3. Intern leeft de gedachte dat de planning & controlcyclus van wezenlijk belang is voor de sturing van de Rijksrecherche nog onvoldoende. Toch kan een dergelijke cyclus een goede invulling geven aan het INK-motto: 'DoPlanCheckAct' dat een permanent lerende organisatie veronderstelt. Al kan over inhoud en omvang van de interne sturing van mening worden verschild, de komende periode wordt vastgehouden aan de geldende beleids- en beheercyclus. Dat betekent dat nadat in november tussen College en leiding Rijksrecherche concrete afspraken zijn gemaakt over de te behalen doelstellingen interne managementdoelen zullen worden vastgesteld. Na afloop van elke 4 maanden rapporteert de onderdeelmanager (regiomanager, manager executieve ondersteuning en hoofd BSCR) binnen een maand over de mate waarin de doelstellingen gehaald zullen worden. De 4-maandsrapportage biedt de betrokken manager de mogelijkheid om bij te sturen of te intensiveren. Op concernniveau kan tijdig onderkend worden of de afspraken met het College gehaald kunnen worden. Herhaald wordt dat *de managementafspraken tussen College en Rijksrecherche vooral betrekking zullen moeten hebben op de resultaten van het primair proces (16).*



# 8 Personeel

Het personeel van de Rijksrecherche vormt het bedrijfskapitaal van de organisatie. Bovendien is de Rijksrecherche een op kennis gebaseerde organisatie. In personeel kan dus nauwelijks te véél worden geïnvesteerd. De medewerker is daarbij zelf primair verantwoordelijk voor de investering in eigen kennis en vaardigheden; het bedrijf faciliteert op een gerichte wijze.

Met veel ‘nieuw bloed’ en aandacht voor opleidingen is het kennisniveau binnen de Rijksrecherche op het gebied van opsporing kwalitatief goed te noemen.

De aandacht voor opleiding en ontwikkeling is echter te weinig gestructureerd en te weinig individueel gericht. Probleem daarbij is het feit dat het de afgelopen jaren nauwelijks gelukt is onderwerpen als loopbaanontwikkeling en voortgezette opleiding in beleidsmatige kaders gestalte te geven.

De succesvolle implementatie van competentie management biedt een duidelijke kans het personeelsbeleid op een hoger kwalitatief niveau te brengen. Voor alle functies zijn competentieprofielen ontwikkeld die blijvend zullen worden onderhouden. Leidinggevend zijn getraind in dagelijkse coaching en in functioneringsgesprekken. Twee keer per jaar vinden met iedere medewerker gesprekken plaats over de te verrichten prestaties en de behaalde resultaten.

*Met iedere medewerker worden jaarlijks schriftelijke individuele afspraken gemaakt over de te halen doelstellingen (24).*

Eén keer per drie jaar wordt een beoordeling uitgebracht waarin een loopbaanprognose wordt opgenomen. Hierbij wordt een verkenning gemaakt van mogelijkheden en wensen van de medewerker en het oordeel van de organisatie over de potentiële ontwikkelingsmogelijkheden van de betrokkene (persoonlijk ontwikkelingsplan). De stijl van de leidinggevende is in beginsel een coachende. Al naar gelang de taakrijpheid van de medewerker past de leidinggevende zijn stijl aan.

*Medewerkers van de Rijksrecherche zullen gecertificeerd worden aan de hand van te ontwikkelen eisen (25).*

Zoals eerder is aangegeven, willen klanten van de Rijksrecherche in toenemende mate weten welke kwaliteit zij mogen verwachten. Voor hen gaat het dan vooral om het eindresultaat. Om zoveel mogelijk garanties te verkrijgen om dit eindresultaat aan bepaalde kwalitatieve maatstaven te laten voldoen, moeten ook

de medewerkers die voor het eindresultaat zorgen aan zekere kwalitatieve maatstaven voldoen. Een moderne manier om dit te bereiken is certificering. Dit gebeurt bijvoorbeeld al bij hulp-officieren van justitie, technische recherche en de integrale beroepsvaardigheden.

Bij de Rijksrecherche zal dit in de praktijk betekenen dat in het opleidingsplan per functie aangegeven zal worden welk kennis- en vaardighedeniveau vereist is en welke opleidingsmodules vereist zijn om dit niveau te behouden. Daarbij zal ook de frequentie van deze opleidingen worden aangegeven. In feite betreft het hier een vorm van ‘education permanente’ om op het vakgebied op peil te blijven. Hierbij wordt bijvoorbeeld gedacht aan normen op het gebied van kennis van strafvordering, verhoor en rechercheprocessen. De Rijksrecherche stelt de executieve medewerkers in de gelegenheid om aan de eisen van certificering te voldoen.

Cursussen en opleidingen die gebaseerd zijn op aanwezigheid en niet op toetsing van gestelde eindtermen horen in beginsel niet in het opleidingsplan thuis.

*Het personeelsbeleid van de Rijksrecherche is gericht op ontwikkeling van medewerkers. Individueel maatwerk zorgt voor optimaal gebruik van de kwaliteiten van medewerkers (23).*

Bij werving en selectie worden de bestaande kwalitatieve maatstaven gehandhaafd. Doelgroep is niet alleen de politie, maar ook andere sectoren waar onderzoekservaring wordt opgedaan. In beginsel wordt aan de algemene recherche ervaringsseis vastgehouden; er kan echter een uitzondering op deze regel gemaakt worden indien een sollicitant op andere relevante terreinen bijzondere extra expertise met zich mee brengt. Verder is het van belang om de opvang van nieuw personeel te borgen in de organisatie.

De basisopleiding voor rijksrechercheurs heeft aandacht voor de bijzondere positie van de Rijksrecherche en de werkzaamheden in een gevoelige politiek-bestuurlijke context. Deze basisopleiding werd tot 7 jaar geleden verzorgd door de Nederlandse Politie Academie. Gedurende drie jaar volgde een nieuw geworven rijksrechercheur hier de fulltime opleiding voor politie-officier. De laatste jaren is hiervoor een meer op de Rijksrecherche toegesneden, modulaire parttime opleiding op de Vrije Universiteit in Amsterdam in de plaats gekomen.

Gedurende 2,5 jaar werd deze opleiding met gemiddeld 1 dienst-dag per week gefaciliteerd. Daarnaast steekt betrokkene een aanzienlijke hoeveelheid eigen tijd in deze opleiding. De combinatie werk/studie zorgt echter voor nogal wat verstoringen in en een moeilijke planbaarheid van onderzoeksprocessen.

*De Rijksrecherche zal daarom de komende periode onderzoeken of een fulltime basisopleiding, naar inhoud gelijkwaardig aan het huidige VU-pakket, tot de mogelijkheden behoort (27).*

Voor betrokkenen en de gewenste personele mobiliteit is het van belang dat de basisopleiding van de Rijksrecherche een brede erkenning krijgt. Bezien zal worden of het huidige VU-pakket eenvoudig uit te breiden is tot het propedeuse niveau van de Rechtenstudie.

Voor taakaccent houders wordt een specifiek opleidingstraject vastgesteld met een eigen normering. Met behulp van stages en detacheringen zal de kennis van 'opsporingsland' op peil worden gehouden. Niet meer dan 5 % van de medewerkers kan tegelijkertijd extern deze kennis opdoen.

Verder zal getracht worden op meer structurele wijze personeel van politie, BOD'en, Kmar, private opsporingsinstanties en Justitie bij de Rijksrecherche stage te laten lopen. Dit kan voordelen hebben voor de persoonlijke ontwikkeling van betrokkenen en voor de kennis over de Rijksrecherche die extern ontstaat. Bovendien zorgt een dergelijke structurele regeling op den duur voor een waardevol relatienetwerk in opsporingsland.

Het ontwikkelen van leidinggevende vaardigheden (management development) is een specifiek aandachtspunt van de organisatie. In een personele kaderregeling zullen de meer technische aspecten van M.D. organisatiebreed worden geregeld. Uitgangspunt voor M.D. is dat de Rijksrecherche op grond van geobjectiveerde criteria aangeeft wie voor M.D. in aanmerking komt. Met andere woorden: M.D. is geen recht, maar een mogelijkheid waarvoor men zich kan kwalificeren en waarin de organisatie een transparante keuze maakt. M.D. bestaat uit opleidingsactiviteiten en het opdoen van ervaring. Dit laatste kan in de eigen of in een vreemde organisatie. De Rijksrecherche verplicht zich een aantal structurele M.D.-plaatsen te creëren.

De oudere werknemer van de Rijksrecherche verdient bijzondere aandacht. Met gericht, individueel toegesneden beleid zal

getracht worden de overgang van het ambtelijk bestaan naar de periode als ambteloos burger vloeiend te laten verlopen. Daarbij wordt ook de fysieke gesteldheid betrokken. Zo krijgen medewerkers van 55+ een speciale positie waar het gaat om de eisen van de Integrale Beroepsvaardigheden Training (IBT) en het langdurig afleggen van grote reisafstanden. Zolang de werking van de Tijdelijke Ouderen Regeling (TOR) en het seniorenverlof landelijk zijn afgesproken zal de Rijksrecherche daaraan vanzelfsprekend uitvoering geven.

In het algemeen zal de Rijksrecherche er aandacht voor hebben om de gezondheid en het welzijn van de medewerkers te helpen bevorderen; ook van de medewerker zelf mag verwacht worden dat er alles aan gedaan wordt om een fysieke gesteldheid te realiseren die het mogelijk maakt de functie adequaat te kunnen uitvoeren.

*Resumerend staat de Rijksrecherche een loopbaanbeleid voor ogen waarbij de medewerker zelf primair verantwoordelijk is, maar dat door de organisatie gefaciliteerd wordt. Tijdens de loopbaan moeten activiteiten worden ontwikkeld om gecertificeerd te blijven en om gericht door te ontwikkelen in een richting die bij de wensen en mogelijkheden van betrokkene aansluit. Instrumenten voor dit loopbaanbeleid zijn competentie management en een organisatiebreed opleidingsplan (26).*

In de afgelopen jaren zijn diverse pogingen ondernomen om de personele mobiliteit bij de Rijksrecherche structureel te regelen. De komende periode zullen afspraken met de Nederlandse politie en BOD'en worden gemaakt om een jaarlijkse mobiliteit van 10% van het executieve personeel te verkrijgen. De vorming van een nationale recherche biedt nieuwe kansen voor de gewenste personele mobiliteit.

Aan goed formatiebeheer ontbreekt het nog bij de Rijksrecherche. Het tijdig signaleren van komende vacatures, het in werking zetten van wervingsactiviteiten, het bewust open laten van vacatures of schuiven met formatieplaatsen, dit zal op een meer pro-actieve wijze gaan plaatsvinden.

# Financiën en ICT

Op het gebied van begroting en financieel beheer scoort de Rijksrecherche al jarenlang goed. Zowel uit de wijze waarop jaarlijks décharge wordt verleend als uit de positiebepaling INK komt dit naar voren. Het is van belang dit op een zo efficiënt mogelijke manier zo te houden. De accountmanager financiën in het BSCR zorgt er in de toekomst dan ook voor dat de externe dienstverlening op uitstekend niveau verricht wordt en dat eisen die gesteld mogen worden aan goed financieel beheer (o.a. de voor de integriteit van een organisatie zo belangrijke functiescheiding en dubbele controle) daadwerkelijk worden toegepast. Al eerder werd gewezen op een tweetal relevante ontwikkelingen op financieel terrein: afschaffen van het kasstelsel en het voeren van budgetbeheer op basis van beleidsverantwoording. Als deze beide ontwikkelingen worden doorgevoerd, stelt dit de Rijksrecherche in staat beter op de behoeften van de organisatie in te spelen en behoort het jaarlijkse ‘financieel spitsuur’ in de maand november tot het verleden. Ook de vrij krappe norm om aan het eind van het jaar niet meer dan 1% overschot of onderuitputting te mogen hebben behoort dan tot het verleden.

Uitgangspunt bij het doen van uitgaven bij de Rijksrecherche blijft het besef dat met overheidsmiddelen zorgvuldig en sober moet worden omgegaan en dat uitgaven op transparante wijze moeten kunnen worden verantwoord.

Op het gebied van de informatie- en communicatie technologie volgen de ontwikkelingen elkaar snel op. De forse investeringen die gedaan zijn in de afdeling ICT hebben hun rendement opgeleverd: een landelijk netwerk is tot stand gekomen, beveiligde verbindingen vanuit de thuissituatie zijn gerealiseerd, de infodesk is geoperationaliseerd, databases voor onderzoeken zijn ontworpen en de standaardisering van formulieren en procedures (templates) is verder ter hand genomen. Nadat uitvoering is gegeven aan alle zgn. ‘quick wins’ uit het rapport van Wielandt & Partners (2000) en basisvoorzieningen op dit terrein gerealiseerd zijn – uitbouw landelijk netwerk, afronden standaardformulieren, eenvormig journaal, verbetering onderzoeks-databank etc. – zal de samenwerking met externe ICT-afdelingen worden gezocht.

Krachtenbundeling moet op dit terrein zorgen voor een goede respons op zich voordoende storingen, adequaat onderhoud, periodiek systeembeheer, tijdige benutting van nieuwe softwarematige ontwikkelingen en gebruik van elders beproefde voorzieningen. De inbelvoorziening zal worden uitgebreid en meer landelijke bronnen via het Rijksrecherchenetwerk bevragebaar gemaakt.

*Van de huidige afdeling ICT -en de toekomstige accountmanager ICT- wordt verwacht dat voorzieningen worden getroffen om bij ieder onderzoek intensief te kunnen assisteren bij algemene automatiseringswerkzaamheden (20).*

Hierbij wordt gedacht aan het kopiëren van bestanden uit computers op plaatsen waar zoekingen plaats vinden, het op verantwoorde wijze veilig stellen van geautomatiseerde apparatuur en het doen van historisch onderzoek naar vanuit computers gedane externe bevragingen. Daarnaast dient de voor ICT verantwoordelijke in de organisatie op korte termijn expertise te kunnen verkrijgen voor verdiepingsonderzoeken naar inhoud en gebruik van geautomatiseerde apparatuur. Voor een deel zal dus de eigen expertise op dit terrein moeten worden gebruikt, voor een deel zal met behulp van een vaste convenantpartner de expertise moeten worden ingehuurd.

Zoals in hoofdstuk 8 al is weergegeven, zal om tot een accountfunctie te komen allereerst samenwerking tussen de huidige afdeling ICT en een externe (OM-) partner worden gezocht, waarna de dienstverlening geleidelijk aan geëxternaliseerd wordt.

De afdeling ICT houdt nauw contact met de executieve digitale taakaccenthouders.

Ook ten behoeve van de registratiesystemen en de wensen op het gebied van managementinformatie (urenverantwoording, zaaksregistratie) zorgt ICT voor toegankelijke en goed bevragebare systemen.



# 10 Cultuur, communicatie en integriteit

De Rijksrecherche heeft een eigen ‘esprit de corps’. Dit gevoel van eigenheid van een organisatie wordt bij de Rijksrecherche vooral bepaald door de bijzondere positie en de opgedragen taak: onafhankelijke speurders dicht bij het OM en extern geregeld als ‘bedreigend’ ervaren. Ook de eis om op alle niveau’s van de overheid actief te kunnen zijn (‘van minister tot schoonmaker’) draagt bij aan het Rijksrecherche esprit de corps. Loyaliteit, collegialiteit, betrouwbaarheid, respect en zorgvuldigheid, de kernbegrippen uit de Gedragscode van de Rijksrecherche, zijn inhoudelijke ingrediënten van het esprit de corps.

De interne cultuur is opener geworden. Het is van belang aan een eigen culturele organisatie-identiteit vast te houden, zeker gezien het feit dat het aantal werklocaties vermindert en meer telewerken zal gaan plaatsvinden. Het sociale verband tussen medewerkers moet, ondanks de verdere verzakelijking, worden vastgehouden.

Bij een professionele instelling hoort professioneel omgaan met kritiek. Kritiek van binnen of van buiten kan gezien worden als een gratis advies. Het kenmerk van advies is dat je het ter harte kunt nemen of naast je neer kunt leggen. Na zorgvuldig gedacht te hebben over de vraag of de kritiek waar zou kunnen zijn en hoe de criticus tot de kritiek kon komen, moet gekeken worden wat ermee te doen. Het jezelf kunnen verplaatsen in de rol van anderen (klant, bevoegd gezag, burger, media) is daarvoor noodzakelijk. Zelfkritiek leidt tot bescheidenheid en een relativering van het falen van anderen.

Ook interne assertiviteit moet worden aangemoedigd. Uitkomen voor de eigen mening zonder daarbij anderen nodeloos te kwetsen, houdt iedereen binnen de organisatie en dus ook de organisatie zelf, scherp.

Een goede cultuur kenmerkt zich door vertrouwen. Vertrouwen in de positieve intenties van anderen, vertrouwen in het vakmanschap van de ander. De rijksrecherchemedewerker zit daarbij in een welhaast schizofrene positie. Werkzaam zijn op het gebied van strafrecht kan niet zonder een wantrouwende instelling; wanneer dan nog eens het falen van de overheid, politie of justitie aan de orde is, maakt dat het werken niet gemakkelijker. Ook de ‘eenzame’ positie van de Rijksrecherche in opsporingsland zorgt er voor dat een lid van de Rijksrecherche extern extra op z’n hoede moet zijn. Dat neemt niet weg dat de Rijksrecherche correct doch beslist naar buiten toe moet kunnen optreden.

De Rijksrecherche doet onderzoek naar integriteitsschending. Dit schept verplichtingen naar de eigen integriteit. Op dit gebied kan een aantal verworvenheden worden genoemd:

- de A-screening van de AIVD bij binnenkomst van iedere medewerker;
- de hiervoor reeds genoemde interne gedragscode en de gedragscodecommissie;
- de binnen de organisatie aanwezige functiescheiding (b.v. financiën en controlling);
- de steekproefsgewijze dieptecontroles van declaraties;
- de door de geringe omvang van de werkverbanden aanwezige sociale controle (tevens risico);
- de regeling nevenactiviteiten van het ministerie van Justitie;
- de vertrouwenspersoon bij hetzelfde departement;
- de meldingen met betrekking tot loonbeslagen aan de leiding van de organisatie;
- aanzienlijke aandacht voor persoonlijke omstandigheden o.a. in het Sociaal Medisch Team en het overleg met de bedrijfsmaatschappelijk werker;
- het op het werkoverleg aan de orde (kunnen) stellen van integriteitstekwesties.

Toch is het moeilijk het onderwerp ‘integriteit’ levend te houden.

*Daarom zal een nieuw middel worden geïnitieerd: de integriteitsestafette (29).*

Dit houdt in dat, na de start van deze activiteit, een medewerker van een rijksrechercheonderdeel het werkoverleg van een ander onderdeel bezoekt. Daar kaart betrokkene een integriteitsonderwerp aan en geeft z’n indruk over wat hij of zij gezien en gehoord heeft tijdens dit werkoverleg en wat hem of haar verbaasd heeft of opgevallen is. De discussie die hierop volgt, zet de medewerkers van het bezochte onderdeel aan het denken over het automatisme van hun gedrag. Aan het eind van het bezoek wijst de bezoekende medewerker een collega van het betreffende onderdeel aan die de fakkel overneemt en het werkoverleg van een ander onderdeel gaat bezoeken.

Geen enkel onderdeel is uitgezonderd van de estafette en de gedragscodecommissie begeleidt en coacht dit proces. Doel is om integriteit levend te houden in de organisatie en scherp te blijven op het onderwerp.

## Communicatie

In 2002 werd een inventarisatie uitgevoerd van de manier waarop er binnen de Rijksrecherche gecommuniceerd wordt. De uitkomsten van dit onderzoek waren nog niet bekend bij het concipiëren van dit beleidsplan, maar zoals weergegeven in de evaluatie van het oude beleidsplan: communicatie is vooral een kwestie van instelling en moet vooral niet te instrumenteel worden gezien. Dat neemt niet weg dat communicatiestructuren aanwezig moeten zijn en waar nodig communicatie-uitingen moeten worden vervaardigd. Een goede communicatie van beleid vergroot het draagvlak daarvoor in de organisatie. Niet voor niets is dit aspect gekozen als één van de speerpunten van de INK-activiteiten binnen de Rijksrecherche.

In een professionele organisatie is de informatie die nodig is om het werk te doen voor de professional beschikbaar. Het vereist een actieve opstelling van de organisatie om de informatie beschikbaar te stellen en een actieve opstelling van de medewerker om de informatie tot zich te nemen. Uiteraard is communicatie een tweezijdig proces waarbij wederzijdse beïnvloeding mogelijk en wenselijk is.

Het is van belang volgens een 'drietrapsraket' te communiceren:

- eerst moet de informatie helder en beschikbaar zijn,
- dan zal de status van de informatie (besluit, voornemen, gedachte, gerucht?) duidelijk moeten zijn, waarna,
- toelichting, meningsvorming, gedachtenuitwisseling mogelijk moet zijn.

De Rijksrecherche zit niet in de fase waarin van interactieve beleidsvorming sprake is. De beleidsvorming is vooral topdown en zal al naar gelang de groei van de organisatie verbreed kunnen worden.

*Vooralsnog geldt als doel bij de interne communicatie dat alle voor de betrokken functionaris relevante informatie beschikbaar moet zijn (28).*

Communicatie-uitingen als het personeelsblad en incidentele nieuwsbrieven zullen worden voortgezet, en datzelfde geldt voor communicatiestructuren als directieoverleg, managementoverleg en onderdeeloverleg. Met het borgen van beleid en het schriftelijk vastleggen van dit beleid zal ook een grotere duidelijkheid in de organisatie ontstaan over geldende regels en procedures.

De O.R. speelt een belangrijke rol in de interne communicatie. Ook al is de O.R. zelf verantwoordelijk voor haar communicatie-uitingen, in het contact met de achterban kan een goede bijdrage worden geleverd aan het hierboven geformuleerde doel.

Uiteraard is daarvoor een goede overlegvergadering met de bestuurder voorwaarde. Medewerkers die het naar hun zin hebben en betrokken zijn, zorgen ervoor dat een organisatie goed functioneert. Het is daarom van belang om te weten of men zich in de werkomgeving thuisvoelt.

*De Rijksrecherche zal de tevredenheid van haar medewerkers dan ook periodiek gaan meten (30).*

Steeds opnieuw komt naar voren dat de medewerkers van de Rijksrecherche een duidelijke behoefte voelen in de publieke schijnwerpers meer erkenning en waardering te krijgen voor de behaalde resultaten. De marges om de Rijksrecherche in de media te profileren zijn echter betrekkelijk smal. Algemene voorlichting over de Rijksrecherche heeft vaak weinig nieuwswaarde, de integriteit van de overheid heeft dat soms wel en individuele zaken hebben dat bijna altijd. Daar zit ook precies het probleem. Over actuele onderzoeken ligt het primaat van de voorlichting bij het OM. De regels voor OM en politievoorlichting zijn wat dat betreft recent nog aangescherpt en restrictiever geworden. Wanneer de zaak is afgerond, bestaat vaak niet zo veel belangstelling meer van de media. Meer dan dat de Rijksrecherche met het onderzoek belast is, komt vaak niet naar buiten.

De nadruk zal dan ook gelegd worden op voorlichting over taak en werkwijze van de Rijksrecherche in het algemeen en het extern neerzetten van meer structurele onderzoekservaringen. Het eerder genoemde zaakvolg-systeem zal het mogelijk moeten maken vaker een meer systematisch beeld van de resultaten van rijksrechercheonderzoek te schetsen. Ook de CBA zal meer mogelijkheden bieden om tot externe uitingen te komen. In jaarverslagen, lezingen en externe communicatie over de rijksrechercheorganisatie zal dan een meer inhoudelijk beeld van de Rijksrecherche kunnen worden geschetst.

Verder zal de voorlichting over de organisatie op opleidingscholen en bij relevante organisaties (politie, OM, bestuur) meer structureel ter hand worden genomen.

Bekendheid via het internet zal meer aandacht krijgen, niet alleen met de eigen website, maar ook met behulp van doorverwijzingen (doorlinken) op andere relevante websites zoals die van de politieregio's.

De beslissing om geen afzonderlijke communicatiemedewerker aan te stellen zal worden heroverwogen.

*Extern zal de Rijksrecherche zich waar mogelijk nadrukkelijk profileren (31)*

# Slot

De uitbouw van de organisatie zal nooit kunnen geschieden in een rustige omgeving. Altijd zullen er verstoringen en troebelingen zijn die vragen om bijstelling van de koers en de plannen. Altijd zal er de waan van de dag zijn die een ordentelijke, systematische aanpak verstoort. Dat neemt niet weg dat in dit plan getracht is weer te geven in welke richting de Rijksrecherche zich gaat ontwikkelen.

De Rijksrecherche is ambitieus en wil haar organisatie tot een hoog niveau ontwikkelen.

De Rijksrecherche heeft ook geleerd van het verleden. Het is van belang zaken in de goede volgorde aan te pakken en vooral niet te veel tegelijk te willen.

De beleidsvoornemens in dit plan zullen dan ook alleen langs de weg der geleidelijkheid kunnen worden bereikt. Om dat te doen zullen de geformuleerde doelen in een activiteitenplan worden uitgewerkt.

Een vertrouwenwekkende organisatie creëert voor zichzelf de ruimte die nodig is om aan de weg te kunnen timmeren.

De Rijksrecherche wil op het gebied van strafbare integriteitsaantastingen van de overheid expertisecentrum zijn. Dankzij de professionalisering van de organisatie en de goede onderzoeksresultaten zal de Rijksrecherche die markante positie verder vorm weten te geven.



# Bijlage 1

## Terugblik beleidsplan 1998 – 2002

Het Beleidsplan Rijksrecherche 1997-2002 was een document waarin een pasgevormde landelijke organisatie haar pretenties liet zien. Achteraf kan worden gesteld dat de ambities in dit eerste meerjarig beleidsplan te hoog waren, met name omdat de organisatie onvoldoende volgroeid was om het gewenste ambitieniveau te kunnen halen. De periode waar het hier om gaat, valt eigenlijk uiteen in twee delen. Tot het jaar 2000 werd getracht de nieuwe landelijke organisatie 'neer te zetten' en tot externe profilering te komen. In de periode daarna werd, op basis van de door de minister van Justitie overgenomen inzichten van de externe onderzoekscommissie Staal-Van Brakel, een tweede reorganisatie ingezet die vooral het bereiken van een grotere interne efficiency tot doel heeft.

Hieronder volgen de doelstellingen uit het Beleidsplan.

*De Rijksrecherche richt zich met name op de repressieve bestrijding van ernstige vormen van het verschijnsel corruptie, doet dat met kwalitatief goed rechercheonderzoek en heeft oog voor de uitkomsten van het onderzoek en de effecten voor de onderzochte organisatie. Naast een product in de strafrechtelijke keten leidt een onderzoek zoveel mogelijk tot een schriftelijk advies.*

*De Rijksrecherche zal qua wijze van inzet meer flexibel opereren en capaciteit functioneler benutten. Er zal meer worden samengewerkt met andere opsporingsinstanties, waarbij de bijzondere positie van de Rijksrecherche wordt gewaarborgd. De deskundigheid binnen de organisatie wordt vergroot met behulp van taakaccenten voor rijksrechercheurs.*

*De Rijksrecherche verplicht zich tot:*

- het gebruik van wegingsfactoren om onderzoeken te prioriteren;*
- het standaardiseren van producten naar vorm en inhoud;*
- het protocolleren van de onderzoeksaanpak;*
- het gebruik maken van een systeem van zaaksmelding en tijdsregistratie.*

*De Rijksrecherche heeft permanente aandacht voor haar eigen integriteit en ontwikkelt daartoe concrete maatregelen.*

*De Rijksrecherche reageert alert op en voert verweer tegen externe pogingen tot opzettelijke beschadigingen van de integriteit van rijksrecherchepersoneel.*

*Van het personeel wordt een grote mate van betrokkenheid verwacht bij de totale Rijksrecherche. Zowel de organisatie als de medewerkers zorgen voor optimale condities om te presteren.*

*De aanstelling van nieuw personeel vindt op alle niveaus plaats, waarbij kwaliteit voorop staat. Bij werving en selectie zijn ook niet traditionele onderzoeksvaardigheden van waarde. De personele mobiliteit wordt bevorderd. Wederzijdse stages en detacheringen bij relevante opsporingsinstanties worden gestimuleerd. Een personeelsplan zal alle aspecten van modern personeelsbeleid nader beschrijven.*

*De Rijksrecherche besteedt haar menskracht zo veel mogelijk aan het primaire proces. De verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen de organisatie zal in een afzonderlijk besluit nader worden uitgewerkt. Het cyclisch beleidsproces wordt gepreciseerd in het bedrijfsplan. Iedere unit maakt jaarlijks een werkplan.*

*De Rijksrecherche streeft naar een verantwoorde formatie-uitbreiding en wil, met behulp van gericht opleidingsbeleid en goed formatiebeheer, de 'juiste mens op de juiste plaats' laten functioneren.*

*De Rijksrecherche kiest ervoor een vast deel van de arbeidsuren te gebruiken voor opleiding en vorming. De opleidingen zullen moeten aansluiten bij organisatorische en persoonlijke behoeften. Een opleidingsplan zal deze gedachte nader vormgeven.*

*Om tot een rijksrecherchecultuur te komen die zowel voor de kwaliteit van de onderzoeken als het welbevinden van de medewerkers positief uitwerkt, zal 'openheid' en 'assertiviteit' worden bevorderd.*

*Zoals binnen iedere organisatie is een goede communicatie wezenlijk voor het functioneren van de Rijksrecherche. Iedere medewerker heeft dan ook een communicatieplicht. Extern is de Rijksrecherche in de informatieverschaffing over onderzoeken 'low profile'.*

*De Inlichtingendienst Rijksrecherche zal haar meerwaarde voor de rijksrechercheorganisatie moeten bewijzen. Informatie over het onderzoeksterrein van de Rijksrecherche moet verantwoord kunnen worden opgeslagen.*

*De inrichting van beheersmatige processen mag niet ten koste gaan van het primaire proces van de Rijksrecherche.*

De balans van het Beleidsplan 1997-2002 is per saldo positief. In vijf jaar is de Rijksrecherche twee keer met grote veranderingen aan de gang gegaan. Misschien overstijgt dat de spankracht van een zo kleine club mensen. Misschien had de eerste reorganisatie meer tijd moeten krijgen. Hoe het ook zij, iedere organisatie moet mee met de dynamiek van haar omgeving. Belangrijkste conclusie is wel dat er veel in gang is gezet maar te weinig is afgemaakt.

Oorzaken daarvan zijn de beperkte personele mogelijkheden van de organisatie, de tijd die een cultuuromslag nodig heeft en een gebrek aan eenheid binnen de leiding van de Rijksrecherche. Maar er staat inmiddels wel een landelijke organisatie van trotse medewerkers die er graag werken.

Er worden producten geleverd die er toe doen. Er is een open oog en oor voor de wensen en verlangens van de buitenwereld. Niemand kan nog met recht beweren dat de Rijksrecherche een stoffige organisatie is.

Als bedrijf moet de Rijksrecherche nog groeien. Processen zijn onvoldoende beschreven, beleid is lang niet altijd goed geborgd en de werking van de organisatie hangt nog te veel af van individuele opvattingen.

Corruptie is speerpunt geweest van het intakebeleid van de Rijksrecherche. Dat is tussen 1997 en 2001 vertaald in een binnen het werkaanbod oplopend aandeel corruptiezaken (van 17 tot 38%). Ook de doelstelling om in een kwart van de onderzoeken aan één of andere vorm van advisering te doen werd gehaald. Hoe goed het rechercheonderzoek was, is niet echt gemeten. Klachten over de kwaliteit van het onderzoek van de zijde van de primaire klant – het OM – zijn er – behoudens over de onderzoeksduur – in de planperiode nauwelijks geweest.

In toenemende mate werd het personeel landelijk ingezet; de efficiëntie in personele capaciteitstoedeling was als gevolg van de organisatorische versplintering echter nog niet optimaal. Er werd meer samengewerkt met andere opsporingsinstanties. Dit had te maken met het type onderzoek dat individuele inzet van rijksrechercheurs niet langer mogelijk maakte, de behoefte aan bijzondere expertise, onvoldoende capaciteit bij de Rijksrecherche zelf en een verandering van cultuur waar het ging om samenwerkingsbereidheid. Ook de opkomst van en het overleg met interne onderzoeksbureaus van de politie zorgde voor intensieve en nuttige vormen van samenwerking. Het waarborgen van de bijzondere positie van de Rijksrecherche leverde daarbij over het algemeen geen problemen op. In een enkel geval zorgden de uitgangspunten ‘niet onder aansturing van de reguliere politie’ en ‘rechtstreekse toegang tot informatie en het OM’ -bedoeld om de onpartijdigheid van het onderzoek te garanderen- echter wel voor problemen. Die leidde soms zelfs tot het afzien van rijksrecherche-deelname aan een zaak.

De deskundigheid van rijksrechercheurs werd over het algemeen op ad hoc basis bevorderd (incidentele cursussen, detacheringen en opleidingen). Als structurele activiteiten kunnen bijvoorbeeld worden genoemd: themadagen Rijksrecherche, basisopleiding Vrije Universiteit, periodieke cursussen hulp-officier van justitie, brede aandacht voor gesprekstechnieken en training op het gebied van bijzondere opsporingsbevoegdheden. Waar het gaat om taakaccenten werd die op het gebied van financieel rechercheren behoorlijk ontwikkeld.

Voor voortgezette opleiding en vorming werd in de praktijk de norm gehanteerd dat tussen de 5 en 8% van de arbeidstijd hieraan besteed zou moeten worden. Rijksrecherchebreed werd deze doelstelling gehaald, waarbij als belangrijke kanttekening geldt dat de doelstelling per individu niet altijd werd ingevuld en er nog onvoldoende op individuele behoeften werd ingespeeld. De aangehaalde norm was mede ingegeven door de noodzaak om een ‘inhaalbeweging’ te maken, aangezien de opleidingsactiviteiten organisatiebreed jarenlang op een te laag pitje hadden gestaan.

Op het terrein van wegingsfactoren bij de intake, standaardiseren, protocolleren en beheersing van doorlooptijden werden goede aanzetten gedaan. Het verankeren van de beleidsmatige inspanningen op dit terrein liet echter te wensen over. Als belangrijkste oorzaken van dit falen gelden de beperkte mogelijkheden van de kleine rijksrechercheorganisatie om resultaten te borgen en te onderhouden én onvoldoende bereidheid om te komen tot éénduidige toepassing van afspraken (eilandencultuur, gebrek aan interne discipline).

Er kwam een eigen huisstijl tot stand, een standaard pv werd ontworpen en voor de tien meest onderzochte delicten werd een protocol in de vorm van een ‘checklist’ gemaakt. Doorontwikkeling en toepassing raakten echter in het slop. Aan het bekorten en meer inzichtelijk maken van doorlooptijden van onderzoeken werd de nodige aandacht geschonken. Ook werden de ‘klanten’ van de Rijksrecherche beter op de hoogte gehouden van de stand van zaken in onderzoeken.

Zaaksmelding en tijdsregistratie vinden systematisch vanaf 1998 plaats. De medewerkers van de Rijksrecherche doen aan tijdschrijven, terwijl ook het verloop van onderzoeken centraal wordt bijgehouden. De systemen waarmee dat gebeurt, zijn echter gebruikersonvriendelijk en moeilijk bevroegbaar.

Toch constateerde het onderzoeksbureau AEF een aanmerkelijke verbetering in de registratie bij de Rijksrecherche tussen het moment waarop AEF in 1998 onderzoek deed (budget verdeelstelsel OM) en het moment waarop een werkdrukonderzoek in 2000 werd gedaan.

Er is een grote betrokkenheid van de medewerkers bij het hooghouden van de naam van de Rijksrecherche. Het besef dat integriteit geen rustig bezit is en allereerst een kritische houding op het eigen gedrag vereist, bleek echter nog onvoldoende. Assertiviteit naar en zorg voor elkaar zijn basisvoorwaarden om een veilige cultuur te verkrijgen waarin ‘jezelf uitspreken, de kwestie bespreken, zaken afspreken en elkaar aanspreken’ normaal wordt bevonden. De Rijksrecherche had een individuele cultuur van vrijheid met een als vanzelfsprekend voorondersteld vakmanschap waarin een dergelijke assertiviteit niet aanwezig was.

De cultuur was niet altijd voldoende zakelijk. Het vertrouwen in de professionaliteit van de ander ontbrak soms en de focus was wel eens te veel gericht op werkzaamheden die niet direct aan de eigen functie verbonden waren.

Met de vorming van één organisatie, het loslaten van het eilandgevoel en de instroom van veel nieuwe medewerkers is een andere Rijksrecherche ontstaan. Met meer openheid, kritisch vermogen en mondigheid. De slogan ‘van pantserorganisatie naar ruggengraatorganisatie’ heeft vruchten afgeworpen. In plaats van risicomiddeleidend gedrag, naar binnen gericht zijn en weinig veranderingsbereidheid, is de Rijksrecherche een trotse organisatie geworden die om kritiek vraagt, in dialoog is met de buitenwereld en een moderne organisatie wil worden.

Door brochures, jaarverslagen en presentaties werd getracht het beeld van een stoffige, geheimzinnige organisatie te wijzigen. Daarbij werd met name aan de doelgroep ‘politie’ de nodige aandacht besteed. Rond het 100-jarig jubileum werd actief aan algemene mediavorlichting gedaan, hetgeen tot positieve externe reacties leidde.

In de loop van de afgelopen jaren is echter -parallel aan de ontwikkelingen bij het OM- een steeds restrictiever beleid op het terrein van mediaprofilering gevoerd. Hoewel van de Rijksrecherche een zekere hardheid mag worden verwacht met betrekking tot negatieve berichtgeving, een meer pro-actief mediabeleid had wellicht geholpen om een beter corporate image te verkrijgen.

Beleid, sturing, selectiviteit, evaluatie, organisatieontwikkeling, het zijn termen die in het verleden niet bij de Rijksrecherche pasten. Vanaf 1998 werd echter een cyclisch beleidsproces verankerd. Rijksrecherche jaarplannen werden gemaakt waaruit managementafspraken met het College werden gedestilleerd. Na een eenmalige exercitie van werkplannen per unit (de totstandkoming van de plannen vergde een enorme tijdsinspanning), werden jaarlijkse managementdoelen voor de units geformuleerd, gericht op het verwezenlijken van de beleidsdoelstellingen van de Rijksrecherche. De betrokkenheid van het Parket-Generaal bij de Rijksrecherche groeide. Daarbij werd bekeken in welke mate de opsporingsinstantie Rijksrecherche gelijkgeschakeld kon worden met de overige OM-onderdelen.

De verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden werd slechts zeer ten dele nader uitgewerkt. Het gebrek aan eenheid binnen de leiding was hier debet aan, terwijl ook de organisatieomvang beperkingen stelde aan de mogelijkheden tot delegatie en mandaat. In 2002 ging een nieuw sturingsmodel gelden dat slechts uitvoerende bevoegdheden legde bij de operationeel leidinggevenden.

Op het gebied van personeelsbeleid valt op dat ongeveer de helft van het personeel vanaf 1997 – op alle niveaus – werd vervangen, hetgeen een belangrijke impuls tot vernieuwing heeft gegeven. In de planperiode werd als nieuwe beleidslijn afgesproken dat functies na de personele reorganisatie van 2001 tegelijk intern en extern worden opengesteld, waarbij kwaliteit het bepalende criterium is.

Bij werving en selectie van rechercheurs werd vastgehouden aan het beschikken over een ruime, algemene recherche-ervaring, maar werd in het bijzonder gelet op toegevoegde expertise. De personele mobiliteit werd met behulp van stages, detacheringen en opleidingen bevorderd, maar kreeg – ondanks pogingen daartoe – geen gestalte in structureel beleid. Ook waren er incidentele initiatieven op het gebied van management development. Het personeelsbeleid bij de Rijksrecherche is echter een fundamentele zwakte. Slechts met moeite kan ‘de waan van de dag’ op personeelsgebied worden beantwoord.

Na een korte bezinning op de personele omvang van de organisatie werd energie gericht op het verkrijgen van capaciteitsuitbreiding. Enige jaren werd met steun van het College van procureurs-generaal een uitbreiding met 30 fte bepleit.

De door de minister van Justitie ingestelde commissie waarvan verwacht werd dat zij aanbevelingen over de omvang van de Rijksrecherche zou doen, liet dit echter achterwege. Het onderzoeksbureau AEF werd vervolgens in 2000 wederom (na 1993 en 1998) ingeschakeld en kwam in alle door haar uitgewerkte modellen tot de slotsom dat er personeel bij moest. Dit AEF-rapport leidde echter slechts tot de ad hoc beslissing van een structurele ophoging van het personele budget na 2001 met 540.000 Euro (ca. 7 fte).

De Rijksrecherche is een kleine organisatie waardoor iedereen goed op de hoogte kan zijn van hetgeen er speelt. De zes locaties werkten daarbij enigszins belemmerend, maar moderne communicatiemiddelen namen deze belemmering grotendeels weg. Als positieve ontwikkeling mag worden genoemd de realisering van een intern geautomatiseerd netwerk begin 2001 en de door koppeling van dit netwerk naar de thuissituatie.

Toch is het nog niet zo dat iedereen een communicatieplicht voelt. Structureel kan er nog veel verbeteren. Eind 2001 is een inventarisatie in gang gezet van communicatie-uitingen en communicatiebehoeften. Dat zal eind 2002 leiden tot een communicatieplan dat de communicatie kan optimaliseren. Voorop staat dat communicatie vooral een kwestie is van instelling en niet louter instrumenteel moet worden gezien.

De Criminele Inlichtingen Eenheid (CIE) is niet meer weg te denken bij de Rijksrecherche. De CIE werd intern zelfs zo belangrijk gevonden dat extra personele capaciteit naar de CIE werd verschoven. Extern is met succes gewerkt aan de bekendheid van de CIE. Zij is inmiddels een geaccepteerde partner in CIE-land. Het opnemen van de CIE in de afdeling executieve ondersteuning onderstreept de functie als projectondersteunende eenheid. De opslag van gegevens bij de CIE is in overeenstemming met de daarvoor geldende wettelijke bepalingen.

De zorg en aandacht voor het primaire proces is de afgelopen jaren centraal blijven staan. Voor een deel is het achterblijven van de bedrijfsvoering hieruit verklaarbaar. Maar toch geldt ook het omgekeerde: omdat velen zich met de gehele organisatie bezig hielden ging dat ten koste van het primaire proces. Zo ontstond het merkwaardige beeld van een organisatie die het facilitaire proces noch het primaire proces volledig op orde had. Er was onvoldoende bedrijfsmatigheid en onvoldoende bedrijfsvoering. De keuze om de komende periode alle aandacht te

richten op de Rijksrecherche als bedrijf is dan ook begrijpelijk. De afgelopen jaren heeft de Rijksrecherche te veel hooi op de vork willen nemen. Extern profileren, positioneren als anti-corruptiedienst, interne cultuurverandering, onderzoeken kritischer en sneller doen, doorontwikkeling naar een moderne organisatie, beter luisteren naar de klanten: de organisatie kon het niet allemaal tegelijk aan. Met name in het nieuwe beleidsplan zal aan de borging van beleid en het procesmatige karakter van de organisatie meer aandacht moeten worden geschonken. Indien de Rijksrecherche er in slaagt als hoogwaardig *bedrijf* te gaan werken kan de profilering naar buiten met meer recht van spreken worden opgepakt. De Rijksrecherche verdient het.

# Bijlage II

## Aanwijzing College van procureurs-generaal taken en inzet Rijksrecherche

<b>Categorie</b>	: opsporing, vervolging
<b>Rechtskarakter</b>	: Aanwijzing i.d.z.v. artikel 130 lid 4 Wet RO
<b>Afzender</b>	: College van procureurs-generaal
<b>Adressaat</b>	: Hoofden van de parketten, directeur Rijksrecherche
<b>Registratienummer</b>	: 2002A001
<b>Datum vaststelling</b>	: 08-01-2002
<b>Datum inwerkingtreding</b>	: 01-02-2002
<b>Geldigheidsduur</b>	: 01-02-2006
<b>Publicatie in Stcrt.</b>	: –
<b>Vervallen</b>	: Circulaire van 10 juli 1997 (nr. 640772/597/EA97/u598); par. 1.1., Sdu Bundel Richtlijnen & Circulaires Openbaar Ministerie
<b>Relevante richtlijnen voor strafvordering</b>	:
<b>Wetsbepalingen</b>	:
<b>Jurisprudentie</b>	:
<b>Bijlage(n)</b>	:

### ACHTERGROND

De Rijksrecherche is van oudsher een opsporingsinstantie met een speciale taak. Zij richt zich op de opsporing van door (semi)-overheidsfunctionarissen gepleegde strafbare feiten. Niet al de door deze functionarissen gepleegde strafbare feiten worden door de Rijksrecherche onderzocht. Dat zou alleen al om puur capacitaire redenen niet doenlijk zijn. Het werkterrein van de Rijksrecherche is dan ook al sinds jaar en dag afgebakend. Die afbakening heeft laatstelijk zijn beslag gekregen in een ministeriële circulaire van 10 juli 1997 (nr. 640772/597/EA97/u598). Hoewel deze circulaire nog van betrekkelijk recente datum is, voldoet zij niet meer in alle opzichten (zie brief van de Minister

aan de Tweede Kamer van 17 mei 2000'. Dat geldt niet alleen voor de vorm waarin zij is gegoten (vandaag de dag zou gelet op de inhoud van de regeling worden geopteerd voor de figuur van de aanwijzing en niet voor een ministeriële circulaire), maar vooral ook voor de inhoud. De praktijk van de afgelopen jaren heeft geleerd dat de Rijksrecherche op een dusdanig breed veld wordt ingezet, dat de snelheid – en onder omstandigheden ook de diepgang – van de door haar in te stellen onderzoeken onder druk komt te staan. Eén van de instrumenten om daarin verbetering te brengen is deze aanwijzing. Het doel van de aanwijzing is dat de Rijksrecherche vooral opereert op het terrein van de stafbare gedragingen die daadwerkelijk de integriteit van de rechtspleging en de integriteit van het openbaar bestuur raken. Dientengevolge zal de Rijksrecherche niet meer worden belast met disciplinaire (integriteits) onderzoeken. De Rijksrecherche verricht alleen nog feitenonderzoeken en opsporingsonderzoeken. Voor de feitenonderzoeken geldt dat het moet gaan om onderzoeken naar gedragingen waar een strafrechtelijk of strafvorderlijk aspect aan kleeft. Een dergelijk onderzoek kan al worden ingesteld in een stadium dat er nog geen redelijk vermoeden van schuld opleverende aanwijzingen zijn voor strafbaar gedrag. Met een feitenonderzoek wordt niet meer en ook niet minder beoogd dan het op een rijtje zetten van de feiten. Daartoe kunnen geen opsporingsbevoegdheden of dwangmiddelen worden toegepast. Een feitenonderzoek kan worden gevolgd door een opsporingsonderzoek. De Rijksrecherche verricht uitsluitend opsporingsonderzoeken naar misdrijven; voor overtredingen wordt de Rijksrecherche niet ingeschakeld. Zowel de resultaten van een feitenonderzoek als de resultaten van een opsporingsonderzoek kunnen – met toestemming van OM – worden gebruikt voor een disciplinair onderzoek. Deze aanwijzing bevat een andere regeling voor de procedure rond de inzet van de Rijksrecherche. In de circulaire van 1997 was op dit punt een belangrijk rol toebedeeld aan de unithoofden van de Rijksrecherche. Zij besloten in principe over de inzet. Krachtens een besluit van het College van procureurs-generaal van 16 januari 2001 wordt vanaf 1 februari 2001 op één centraal punt over deze inzet besloten door de zogenaamde coördinatiecommissie Rijksrecherche (CCR). De CCR bestuur uit de portefeuillehouder Rijksrecherche binnen het College van procureurs-generaal, de hoofdofficier van justitie van het Landelijk Parket en de directeur

<sup>1</sup> Tweede kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26 o84, nr. 5. Dit geldt ook voor de ministeriële regeling 'Taakbeschikking bijzondere ambtenaren van politie' van 25 maart 1994 (nr. 430275/594/NE) en enkele bepalingen in de Politiewet. Mede afhankelijk van de wijziging van de Politiewet zal bekeken worden of de Ministeriële regeling herzien moet worden. Bij totstandkoming van de wijziging Politiewet zal tevens bezien worden in hoeverre de aanwijzing Taken en inzet Rijksrecherche aanpassing behoeft.

Rijksrecherche. De CCR wordt bijgestaan door de coördinerend officier van justitie rijksrecherchezaken (Covj-Rijksrecherche). Deze is het dagelijkse aanspreekpunt van de CCR. De CCR beslist o.m. ook over de duur van de inzet van de Rijksrecherche.

## SAMENVATTING

In deze aanwijzing wordt omschreven met welke taken de Rijksrecherche is of kan worden belast en op welke wijze de Rijksrecherche moet worden ingeschakeld.

## OPSPORING

### 1. Algemene uitgangspunten Rijksrecherche

Voor het inzetten van de Rijksrecherche gelden in beginsel drie algemene uitgangspunten.

1. Rijksrechercheonderzoeken moeten zich richten op functionarissen in dienst van de overheid (incl. semi-overheid).
2. Het moet bij rijksrechercheonderzoeken gaan om een mogelijk gepleegd strafbaar feit dat, redelijkerwijs te verwachten, de integriteit van het functioneren van de overheid kan aantasten.
3. Inzet van de Rijksrecherche is aan de orde indien naar de gedraging een onderzoek moet worden ingesteld dat niet alleen onpartijdig is, maar waarbij zelfs de schijn van partijdigheid moet worden vermeden.

Deze uitgangspunten – die ook worden genoemd in een brief van de minister van justitie aan de voorzitter van de Tweede kamer, d.d. 17 mei 2000 – gelden cumulatief. Inzet van de Rijksrecherche kan dus in principe alleen aan de orde zijn indien aan alle drie de uitgangspunten is voldaan. Daarmee is niet gezegd dat de Rijksrecherche dan ook altijd zal worden ingezet. Steeds zal bezien worden of een andere opsporingsinstantie evengoed een (onpartijdig) onderzoek kan verrichten. In zoverre zijn het ‘slechts’ basisvoorwaarden; als aan die voorwaarden is voldaan, is inzet van de Rijksrecherche *mogelijk*. Dat neemt niet weg dat er wel enkele gevallen zijn te benoemen die zonder meer als Rijksrecherche waardig kunnen worden aangemerkt. Ook voor die – hierna te benoemen – gevallen geldt dat de CCR per geval over de inzet van de Rijksrecherche zal beslissen.

### 2. Typische Rijksrecherche zaken

- I. Aan de functie te relateren verdenkingen van misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, gepleegd door:
- opsporingsambtenaren,
  - functionarissen werkzaam bij het OM,
  - functionarissen werkzaam bij een met rechtspraak belaste instantie, en
  - politieke en bestuurlijke ambtsdragers<sup>2</sup>

#### Toelichting:

In deze gevallen is zonder meer de integriteit van de rechtspleging, behelzende opsporing, de vervolging en de rechtspraak, alsmede de integriteit (van de kern) van het openbaar bestuur, in het geding. Dat komt niet alleen door de functie van de betreffende overheidsfunctionaris, maar ook door het verband tussen die functie en het (mogelijke) strafbare feit, alsmede de ernst van dat strafbare feit, namelijk een feit waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten. Concreet kan worden gedacht aan corruptie bij de politie en het openbaar bestuur, het opmaken van een vals proces-verbaal, het verduisteren van in beslag genomen goederen etc.

De beperking tot misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, brengt met zich mee dat een ‘kale’ schending van het ambtsgeheim (art. 272 Sr) en een in functie gepleegde ‘eenvoudige’ mishandeling (art. 300 Sr) geen ‘typische Rijksrecherchezaken’ zijn.

#### II.

- a. Gevallen van vuurwapengebruik door opsporingsambtenaren met de dood of *enig* lichamelijk letsel tot gevolg.
- b. Overige confrontaties met opsporingsambtenaren met de dood of *zwaar* lichamelijk letsel tot gevolg.
- c. Gevallen waarin aan de zorg van opsporingsambtenaren/ het opsporingsapparaat toevertrouwde personen zijn overleden, dan wel *zwaar* lichamelijk letsel hebben opgelopen.

#### Toelichting:

In de onder a genoemde gevallen is de Rijksrecherche met name aan zet omdat bij het onderzoek naar de wijze waarop de overheid uitvoering heeft gegeven aan het geweldsmonopolie, elke schijn van partijdigheid van het onderzoek moet worden voorkomen.

---

<sup>2</sup> Hierbij wordt gedacht aan bijvoorbeeld burgemeesters, gedeputeerden en kamerleden.

Dat betekent ook dat hier geen beperking plaats vindt tot gevallen met zwaar lichamelijk letsel tot gevolg; elke letsel dat een rechtstreeks gevolg is van vuurwapengebruik door opsporingsambtenaren rechtvaardigt een rijksrechercheonderzoek, juist ook omdat het vaak min of meer toevallig is of het vuurwapengebruik licht of zwaarder lichamelijk letsel oplevert.

Bij de onder b genoemde gevallen gaat het niet alleen om politieke toepassing van geweld anders dan d.m.v. een vuurwapen (zoals het gebruik van wapenstok, pepperspray en diensthond), maar ook om verkeersongevallen met dienstvoertuigen.

Van een situatie van toevertrouwing als bedoeld onder c is bijvoorbeeld sprake bij het transport van een aangehouden verdachte naar het politiebureau en bij insluiting op het politiebureau. Onder deze categorie vallen niet de gevallen van niet-natuurlijke dood in penitentiaire inrichtingen. Die gevallen worden niet langer onderzocht door de Rijksrecherche, maar zullen net als andere gevallen van niet-natuurlijk overlijden worden onderzocht door de regiopolitie. Dit ligt alleen anders indien er al van meet af aan, dan wel naar aanleiding van het door de regiopolitie ingestelde onderzoek, aanwijzingen zijn voor opzet of schuld aan de zijde van (personeel van) de inrichting.

### 3. Mogelijke Rijksrecherche zaken

I. Overige verdenkingen van misdrijven gepleegd door:

- opsporingsambtenaren,
- functionarissen werkzaam bij het openbaar ministerie,
- functionarissen werkzaam bij een rechtspraak belaste instantie, en
- politieke en bestuurlijke ambtsdragers.

#### *Toelichting:*

Onder deze categorie vallen alle door deze functionarissen gepleegde misdrijven die niet zijn te rubriceren onder de hiervoor genoemde gevallen van 'typische Rijksrecherche-zaken'. Deze categorie is dus niet beperkt tot de misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten en evenmin tot aan de functie te relateren misdrijven. Gedacht kan worden aan een 'kale' schending van het ambtsgeheim (art. 272 Sr), het tijdens de uitzettingsprocedure op de vliegtuigtrap mishandelen van een vreemdeling, het lekken van informatie in de privésfeer, etc. Voorbeelden die in principe **niet** vallen onder de mogelijke Rijksrecherche-zaken zijn winkeldiefstal en mishandeling in de privésfeer door bovenstaande functionarissen, tenzij de omstan-

digheden aanleiding geven dat de Rijksrecherche wel een onderzoek verricht.

Afhankelijk van de ernst/omvang van de zaak en de functie/rang van de betrokken functionaris kan inzet van de Rijksrecherche zijn aangewezen. Zo is denkbaar dat het door een hoofdagent doorgegeven van informatie uit BPS niet wordt onderzocht door de Rijksrecherche, maar door (het bureau interne onderzoeken) het regiokorps zelf. Indien de geleepte informatie echter dusdanig actueel en gevoelig is dat daardoor een lopend opsporingsonderzoek wordt gefrustreerd, dan ligt inzet van de Rijksrecherche weer wel voor de hand.

II. Aan de functie te relateren verdenkingen van misdrijven gepleegd door (overige) functionarissen in dienst van de (semi)overheid.

#### *Toelichting:*

Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een gemeenteambtenaar die tegen betaling een vergunning verleent. Voorts kan hier worden gedacht aan gevallen van niet-natuurlijk overlijden in penitentiaire inrichtingen, waarin – bijvoorbeeld op grond van het door een regiokorps ingestelde 'onderzoek niet-natuurlijke dood' – aanwijzingen zijn dat een gedetineerde is overleden door toedoen van een inrichtingswerker. Ook hier zal het al dan niet inzetten van de Rijksrecherche in het algemeen afhangen van de ernst/omvang van de zaak en/of de functie/rang van de betrokken functionaris.

III.

In afwijking op de algemene uitgangspunten kan inzet van de Rijksrecherche zijn aangewezen in zeer ernstige gevallen van geweld tegen de politie en in verband met buitenlandse corruptiebestrijding.

In het eerste geval moet met name worden gedacht aan heel uitzonderlijke gevallen, waarin de collegiale emoties binnen het opsporingsapparaat dusdanig hoog zijn opgelopen dat enkel en alleen al daardoor elke door het betreffende korps zelf in te stellen onderzoek de schijn van partijdigheid draagt.

## VERVOLGING

### 1. Procedures en afdoening

Over de inzet van de Rijksrecherche beslist de CCR. De zaak wordt daar aanhangig gemaakt door indiening van een bij de CovJ-Rijksrecherche te verkrijgen zaaksformulier. Nadat de CCR in principe tot inzet van de Rijksrecherche heeft besloten, kan zij de Rijksrecherche verzoeken een onderzoeksplan op te stellen, teneinde een juiste inschatting te kunnen maken van de voor het onderzoek benodigde tijd, capaciteit en expertise. Zo'n onderzoeksplan behoeft de goedkeuring van het behandelend OM.

Gelet op de beperkte capaciteit van de Rijksrecherche zal in de gevallen waarin het (onafhankelijk) onderzoeksbelang het toelaat, worden gestreefd naar samenwerking met andere opsporingsinstanties. Ook als die samenwerking wordt gevonden, is er formeel sprake van een rijksrechercheonderzoek. Dat kan ook niet anders; ingevolge het derde algemene uitgangspunt is inzet van de Rijksrecherche immers uitsluitend aan de orde indien een onpartijdig onderzoek is geboden. Die onpartijdigheid kan bij combi-onderzoeken alleen voldoende zijn geborgd als de regie en de verantwoordelijkheid van dat onderzoek, net als bij de zelfstandig door de Rijksrecherche uit te voeren onderzoeken, ook daadwerkelijk bij de Rijksrecherche wordt gelegd. In de gevallen waarin het onderzoek zich richt tegen een opsporingsambtenaar, zal in de praktijk nogal eens worden gestreefd naar samenwerking met het Bureau Interne Onderzoeken (BIO) van de betreffende opsporingsdienst.

De CCR prioriteert de onderzoeken van de Rijksrecherche. In het algemeen geldt dat de 'typische Rijksrecherche-zaken' zwaarder worden gewogen dan de 'mogelijke Rijksrecherche-zaken'.

Voorts wordt rekening gehouden met factoren als de politieke of publicitaire gevoeligheid, de rang/functie van de betreffende overheidsfunctionaris, het al dan niet structurele karakter van de te onderzoeken gedraging en de eventuele betrokkenheid van de georganiseerde criminaliteit.

Onderzoekstermijnen kunnen uitsluitend door de CCR worden verlengd. Het behandelend OM dient daartoe een gemotiveerd verzoek in bij de CCR. Dit geldt uiteraard ook voor de gevallen waarin de Rijksrecherche onderzoek verricht in samenwerking met een andere opsporingsdienst.

Over de inhoudelijke aansturing van het onderzoek beslist het behandelend OM. Dat OM is ook verantwoordelijk voor de voortgang en de wijze van afdoening.

### 2. Meldzaken

De CCR moet niet alleen worden benaderd voor de gevallen waarin inzet van de Rijksrecherche wordt verlangd. De CCR dient ook te worden geïnformeerd over (mogelijke) strafbare feiten die de integriteit van het overheidsfunctioneren kunnen raken en waarnaar onderzoek wordt gedaan door een andere opsporingsinstantie dan de Rijksrecherche. Meer concreet betekent dit dat aan de CCR – afgezien van de Rijksrecherchezaken – moeten worden gemeld:

- alle (mogelijke) strafbare feiten gepleegd door opsporingsambtenaren (in de praktijk zal het dan vooral gaan om onderzoeken van een BIO/BIZ);
- alle aan de functie te relateren (mogelijke) strafbare feiten gepleegd door functionarissen in dienst van de (semi) overheid.

Aldus wordt bij het OM op een centraal punt inzicht verkregen in de strafrechtelijk relevante feiten die de integriteit van het overheidsfunctioneren kunnen raken.

## OVERGANGSRECHT

De beleidsregels in deze aanwijzing hebben gelding vanaf de datum van inwerkingtreding.

# Bijlage III

## Instellingsbesluit Coördinatie Commissie Rijksrecherche (CCR)

Het College van procureurs-generaal,

Overwegende dat de aansturing van de Rijksrecherche kan worden verbeterd door een centrale intake van zaken en een centrale prioriteitstelling;

Gezien het rapport *Naar gerichte inzet en sturing* van de commissie functioneren Rijksrecherche;

Gezien de hierop volgende reactie van het College van procureurs-generaal, zoals verwoord in de brief van de voorzitter van het College van Procureurs-generaal aan de Minister van Justitie d.d. 15 maart 2000;

Gezien het standpunt van de Minister van Justitie, zoals blijkt diens brief aan de voorzitter van de Tweede kamer der Staten-Generaal d.d. 17 mei 2000;

Gelet op de instemming van de Minister van Justitie;

### **BESLUIT:**

#### **Artikel 1**

Er is een Coördinatiecommissie Rijksrecherche (CCR).

#### **Artikel 2**

De CCR wordt door het College van procureurs-generaal gemandateerd te besluiten over de inzet van de Rijksrecherche. De CCR bepaalt de prioriteiten van de onderzoeken van de Rijksrecherche en bepaalt per onderzoek hoeveelheid capaciteit voor welke termijn wordt ingezet. Voorts bepaalt de CCR of voor het in te stellen onderzoek bijzondere expertise is vereist.

#### **Artikel 3**

De CCR houdt een inventarisatie bij

- van de gevallen waarin de Rijksrecherche is ingezet;
- van de gevallen waarin door een andere opsporingsinstantie dan de Rijksrecherche een (intern) strafrechtelijk onderzoek is ingesteld naar door politiefunctionarissen gepleegde strafbare feiten;

- van de gevallen waarin door een andere opsporingsinstantie dan de Rijksrecherche een strafrechtelijk onderzoek is ingesteld naar door (overige) overheidsfunctionarissen functioneel gepleegde strafbare feiten.

#### **Artikel 4**

De CCR bestaat uit:

- de portefeuillehouder Rijksrecherche binnen het College van procureurs-generaal;
- de hoofdofficier van justitie van het Landelijk Parket;
- de directeur Rijksrecherche.

#### **Artikel 5**

De CCR wordt bijgestaan door de coördinerend officier van justitie Rijksrecherchezaken (COvJ). De COvJ is te werk gesteld op het Landelijk Parket. Hij is het dagelijkse aanspreekpunt van de CCR.

#### **Artikel 6**

De CCR kan de COvJ mandateren om te beslissen over de inzet van de Rijksrecherche in zaken die naar het oordeel van de CCR geen bijzondere afweging behoeven.

#### **Artikel 7**

De Rijksrecherche voorziet in de administratieve ondersteuning van de CCR en van de COvJ.

#### **Artikel 8**

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 februari 2001.

's-Gravenhage, ... januari 2001,  
Het College van procureurs-generaal.



# Bijlage IV

## Procedure inschakeling Rijksrecherche bij departementen

*Onderstaande brief is op 22 maart 2002 door de heer H. Borghouts, secretaris-generaal Ministerie van Justitie, verzonden aan de overige departementen.*

‘Met ingang van 1 februari jl. is bijgevoegde Aanwijzing taken en inzet Rijksrecherche van het College van procureurs-generaal in werking getreden. Deze Aanwijzing is de opvolger van de Circulaire taken en inzetcriteria Rijksrecherche van 10 juli 1997. Graag wil ik u over het volgende informeren.

In verband met de inwerkingtreding van deze Aanwijzing wil ik u met name attenderen op de andere inhoud van de inzetcriteria van de Rijksrecherche. Deze wijziging heeft tot gevolg dat het niet langer vanzelfsprekend is dat de Rijksrecherche strafrechtelijke onderzoeken doet op de ministeries. Bepalend voor de inzet van de Rijksrecherche is mede of een andere opsporingsinstantie evengoed een (onpartijdig) onderzoek kan verrichten. Onder omstandigheden kan dit ook de politie Haaglanden zijn.

Vanaf 1 februari 2001 bestaat er de zogenaamde Coördinatiecommissie Rijksrecherche (CCR). Deze CCR bepaalt met mandaat van het College van procureurs-generaal de capaciteit van de inzet, de duur van de inzet en – zonodig – de prioritering van de onderzoeken van de Rijksrecherche. De CCR bestaat uit de portefeuillehouder Rijksrecherche binnen het College van procureurs-generaal, de hoofdofficier van justitie van het Landelijk parket en de directeur Rijksrecherche. De CCR wordt bijgestaan door de coördinerend officier van justitie rijksrecherchezaken (COvJ-RR). Deze is het dagelijkse aanspreekpunt van de CCR.

Aangezien de Aanwijzing niet meer ingaat op de procedure, zoals omschreven in de vorige Circulaire, wordt hieronder de procedure omtrent de inschakeling van de Rijksrecherche door departementen nogmaals uiteengezet en op enkele punten herzien.

### 1. Procedure inschakeling Rijksrecherche door departementen

- a. Een verzoek wordt door of namens de aanvragende bewindspersoon – door tussenkomst van de minister van Justitie – gericht aan de voorzitter van het College van procureurs-generaal.
- b. De voorzitter van het College van procureurs-generaal zal de zaak indienen bij de CCR.

- c. Het College van procureurs-generaal deelt het besluit van de CCR terstond mee aan zowel de Minister van Justitie als aan de aanvragende bewindspersoon.
- d. De hoofdofficier van het arrondissement waar het strafrechtelijk onderzoek gaat plaatsvinden, is verantwoordelijk voor het strafrechtelijk onderzoek zowel in geval van een rijksrecherche-onderzoek als in geval van een onderzoek door een andere opsporingsinstantie.

### 2. Informeren van de aanvrager over de uitkomsten van het onderzoek

- a. Het College van procureurs-generaal informeert na afloop van het onderzoek de Minister van Justitie over de uitkomsten van het onderzoek van de Rijksrecherche of andere opsporingsinstantie.
- b. De Minister van Justitie informeert vervolgens de aanvragende bewindspersoon over de uitkomsten van het onderzoek.

### 3. Informeren Tweede Kamer over de afloop van een onderzoek

- a. Over het eventueel informeren van de Tweede Kamer wordt tevoren op ambtelijk niveau overleg gevoerd tussen de directeur-generaal Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie en de directeur-generaal van het betreffende departement.
- b. Het uit het ambtelijk overleg voortvloeiende ambtelijk advies wordt ter beslissing voorgelegd aan de respectievelijke ministers.

### 4. Onderzoeken naar uitlekken vertrouwelijke informatie

Om te kunnen beoordelen of een onderzoek naar het uitlekken van vertrouwelijke informatie kans van slagen heeft, is het wenselijk dat de leiding van een departement dat een dergelijk onderzoek wil laten instellen, bij de aanvraag aangeeft op welke wijze de vertrouwelijke informatie was opgeslagen en/of verspreid werd en welke kring van personen daarover, formeel of informeel kon beschikken?



# Bijlage V

## Aanwijzing opsporing en vervolging ambtelijke Corruptie

<b>Categorie</b>	: opsporing, vervolging
<b>Rechtskarakter</b>	: Aanwijzing i.d.z.v. artikel 130 lid 4 Wet RO
<b>Afzender</b>	: College van procureurs-generaal
<b>Adressaat</b>	: Hoofden van de parketten, directeur Rijksrecherche
<b>Registratienummer</b>	: 2002A009
<b>Datum vaststelling</b>	: 08-10-2002
<b>Datum inwerkingtreding</b>	: 15-11-2002
<b>Geldigheidsduur</b>	: 15-11-2002
<b>Publicatie in Stcrt.</b>	: 25-10-2002, nr. 206
<b>Vervallen</b>	: –
<b>Relevante richtlijnen voor strafvordering</b>	: –
<b>Wetsbepalingen</b>	: artikelen 177, 177a, 178, 178a, 362, 363, 364 en 364a Wetboek van Strafrecht en artikel 162 Wetboek van Strafvordering
<b>Jurisprudentie</b>	: –
<b>Bijlage(n)</b>	: –

### ACHTERGROND

In het Wetboek van Strafrecht is in de artikelen 177, 177a en 178 het omkopen van ambtenaren en rechters strafbaar gesteld. De artikelen 362, 363 en 364 Sr stellen de ambtenaar of de rechter die zich heeft laten omkopen strafbaar.<sup>1</sup>

Sinds 1 februari 2001<sup>2</sup> is de wetgeving op het terrein van de omkoping van ambtenaren en de ambtelijke corruptie ingrijpend gewijzigd. De belangrijkste wijzigingen zijn:

- het verhogen van de strafmaat: in sommige gevallen tot het niveau dat toepassing van voorlopige hechtenis mogelijk maakt, waardoor het arsenaal van beschikbare dwangmiddelen en opsporingsbevoegdheden is vergroot;
- verruiming van de delictomschrijvingen: onder meer heeft de “dienst” als omkopingsmiddel zijn intrede gedaan en is voor strafbaarheid van de ambtenaar niet langer noodzakelijk dat

hij wetenschap heeft over het doel van de gift, maar is ook een redelijkerwijs vermoeden hiervoor voldoende; verder is ook het achteraf ontvangen van een gift strafbaar gesteld, zelfs voor de ambtenaar die niet in strijd met zijn plicht heeft gehandeld;

- verruiming van de Nederlandse rechtsmacht voor de in het buitenland gepleegde corruptie (korthedshalve ook wel aangeduid als “buitenlandse corruptie”): een ieder die in het buitenland een Nederlandse ambtenaar omkoopt kan in Nederland worden vervolgd; hetzelfde geldt voor de Nederlander die in het buitenland een buitenlandse ambtenaar omkoopt.

In de memorie van toelichting bij deze wetwijziging (TK, 1998-1999, 26469, nr. 3, blz. 1-3) wordt een drietal redenen genoemd voor de wijzigingen.

In de eerste plaats dienden deze te worden gezien tegen de achtergrond van de verbrede aandacht voor de integriteit van het overheidsapparaat.

In de tweede plaats waren deze wijzigingen geïndiceerd, omdat in de praktijk het bestaande strafrechtelijk instrumentarium niet bleek te voldoen.

Tenslotte was wetwijziging nodig in gevolge een aantal internationale verdragen gesloten met het oog op een betere bestrijding van fraude en corruptie, te weten de op 26 juli 1995 te Brussel tot stand gekomen Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (Trb. 1995, 289), het (eerste) Protocol bij deze Overeenkomst van 27 september 1996 (Trb. 1996, 330) en het op 17 december 1997 te Parijs tot stand gekomen OESO-Verdrag inzake bestrijding van omkoping van buitenlandse ambtenaren bij internationale zakelijke transacties (Trb. 1998, 54). Deze verdragen strekken tot harmonisatie van de wetgeving van de verschillende landen. Bij het OESO-verdrag is de invalshoek die van het internationale handelsverkeer. In de preambule bij dit verdrag wordt expliciet overwogen dat in dat kader omkoping een wijdverbreid fenomeen is, dat het overheidsfunctioneren en de economische ontwikkelingen ondermijnt en dat desastreuus is voor de internationale concurrentie.

<sup>1</sup> In artikel 328ter Sr is de niet-ambtelijke omkoping en de niet-ambtelijke corruptie strafbaar gesteld. Daar ziet deze aanwijzing niet op.

<sup>2</sup> Wet van 13 december 2000, Stb. 616.

Het nieuwe strafrechtelijk instrumentarium heeft een ruim werkingsgebied. Een ieder die een ambtenaar een gift<sup>3</sup> aanbiedt en elke ambtenaar die een gift aanvaardt, kan onder de werking van de strafwet vallen.<sup>4</sup> De wet geeft namelijk geen onderscheidend criterium voor strafwaardige en niet-strafwaardige giften. De minister van justitie heeft het stellen van grenzen overgelaten aan het openbaar ministerie, dat zelf door toepassing van het opportuniteitsbeginsel en/of “door het afkondigen van richtlijnen, welke eenvoudiger dan de wet zijn aan te passen aan de maatschappelijke, steeds veranderende, werkelijkheid” (TK, 1998-1999, 26469, nr. 3, blz. 4-5), sturend kan optreden. In dit verband heeft de minister van justitie ook nog overwogen dat een wettelijk onderscheid inzake strafwaardige en niet-strafwaardige giften het onwenselijke effect zou kunnen hebben dat situaties waarbij sprake is van relatief geringe voordelen voor ambtshandelingen die zeker als onwenselijk moeten worden beschouwd, per definitie buiten het bereik van de strafbepalingen zouden komen te vallen (TK, 1999-2000, 26469, nr. 5, blz. 6).

De onderhavige aanwijzing geeft een aantal aanknopingspunten aan de hand waarvan beoordeeld kan worden of strafrechtelijk optreden al dan niet geïndiceerd is; niet alleen de hoogte van de in het geding zijnde gift is daarbij relevant, ook andere omstandigheden kunnen hierbij een rol spelen.

Deze aanwijzing beoogt ook te voorzien in de ruimte die het hiervoor genoemde OESO-verdrag biedt om de betaling van zogenaamde “facilitating payments” buiten het bereik van strafbepalingen te houden.<sup>5</sup> Bij “facilitating payments” gaat het om geringe betalingen die niet worden gedaan om een ongeoorloofd zakelijk of een ongeoorloofd ander voordeel te behalen. Het zijn betalingen die in sommige landen worden gedaan om overheidsfunctionarissen aan te sporen hun taken uit te voeren. Naar de letter van de wet vallen in Nederland “facilitating payments” wel binnen het bereik van de strafbaarstellingen inzake omkoping, nu de wetgever om hierboven vermelde redenen niet heeft gekozen voor een nadere indicatie waaruit de (on)toelaatbaarheid van een gift of belofte kan worden opgemaakt.

3 Overall waar in deze aanwijzing wordt gesproken over het doen van een gift, wordt daarmee ook bedoeld op de omkopingsmiddelen het doen van een belofte en het verlenen van een dienst.

4 Mits het gaat om een gift die wordt gedaan met het oogmerk de ambtenaar te bewegen – al dan niet in strijd met zijn plicht – in zijn bediening iets te doen of te laten, respectievelijk om een ambtenaar die weet of redelijkerwijs vermoedt dat hem de gift om die reden wordt gedaan.

5 Zie voetnoot 9 van het OESO-verdrag.

De onderhavige aanwijzing strekt er evenwel toe de “facilitating payments” buiten het strafrechtelijk opsporings- en vervolgingskader te houden teneinde te voorkomen dat de Nederlandse opsporings- en vervolgingspraktijk uit de pas loopt met die van andere bij het OESO-verdrag aangesloten landen. Anders gezegd: door toepassing van het opportuniteitsbeginsel wordt bereikt dat het Nederlandse bedrijfsleven in het buitenland op gelijk niveau kan opereren als het bedrijfsleven uit de andere OESO-landen.

## **SAMENVATTING**

In deze aanwijzing wordt aangegeven met welke factoren rekening wordt gehouden bij het bepalen van de opportuniteit van de vervolging van op zichzelf strafbare gevallen van corruptie. De factoren hebben uiteraard ook betekenis voor de beoordeling van de opportuniteit van de aan de vervolging voorafgaande opsporingsactiviteiten. De aanwijzing regardeert zowel de omkopende partij (burgers en bedrijven) als de omgekochte partij (ambtenaren). In de aanwijzing wordt onderscheid gemaakt tussen in het binnenland gepleegde corruptie en in het buitenland gepleegde corruptie.

## **OPSPORING**

Onderzoeken naar ambtelijke corruptie richten zich zowel op de omkoper, als op de omgekochte ambtenaar. Afhankelijk van de beschikbare informatie zal de opsporing ofwel van begin af aan op beide bij de corruptie betrokken partijen zijn gericht, ofwel – althans in aanvang – op één van beide partijen.

Bij de buitenlandse corruptie zal de opsporing zich moeten realiseren dat de in het buitenland omgekochte buitenlandse ambtenaar in de regel niet in Nederland zal kunnen worden vervolgd. Derhalve zullen in die gevallen de op een strafvervolging gerichte inspanningen van de Nederlandse opsporingsinstanties zich (overwegend) richten op de rol van de hier wel te vervolgen omkoper, terwijl de buitenlandse ambtenaar voor rekening komt van een buitenlandse zusterdienst. Voor de samenwerking tussen de beide opsporingsinstanties gelden de gebruikelijke regels van internationale rechtshulp.

## **Opsporing van binnenlandse corruptie**

Hoewel het opsporen van gevallen van ambtelijke corruptie niet het exclusieve domein is van de Rijksrecherche, speelt de Rijksrecherche op dit terrein wel een vooraanstaande rol.

Zo zal op grond van de Aanwijzing taken en inzet Rijksrecherche<sup>6</sup> de Rijksrecherche vrijwel per definitie worden belast met onderzoeken naar gevallen van ambtelijke corruptie waarbij (leidinggevende) politieambtenaren, leden van de rechterlijke macht en vooraanstaande bestuurlijke ambtsdragers zijn betrokken.<sup>7</sup> In dergelijke gevallen is inzet van de Rijksrecherche aangewezen, omdat bij inzet van het regiokorps al snel de vraag kan worden opgeworpen naar de onpartijdigheid van het onderzoek; juist op het terrein van de ambtelijke corruptie moet dit soort discussies worden vermeden. Bovendien is op dit terrein een zekere bundeling van expertise wenselijk. Bij andere gevallen van ambtelijke corruptie zal ook door de reguliere politie met voldoende distantie het onderzoek kunnen worden verricht. (Denk bijvoorbeeld aan het door een slopersbedrijf omkopen van een gemeenteambtenaar, teneinde een met de milieuwetgeving strijdige milieuvergunning te verkrijgen). Uiteindelijk is het de Coördinatiecommissie Rijksrecherche (de CCR) die beslist over de daadwerkelijke inzet van de Rijksrecherche.

### Opsporing van buitenlandse corruptie

Tot 1 februari 2001 had Nederland slechts een beperkte rechtsmacht ten aanzien van de in het buitenland gepleegde ambtelijke corruptie.<sup>8</sup> Door de wetwijziging van 1 februari 2001 is de Nederlandse rechtsmacht voor de in het buitenland gepleegde ambtelijke corruptie aanmerkelijk verruimd. Sindsdien kunnen in Nederland worden vervolgd:

- de in het buitenland omgekochte *Nederlandse* ambtenaar (vgl. art. 6 sub 1 Sr; materieel is dit ongewijzigd);
- de in het buitenland omgekochte persoon die in dienst is van een in Nederland gevestigde volkenrechtelijke organisatie (vgl. art. 6 sub 2 Sr);
- een ieder die in het buitenland een Nederlandse ambtenaar heeft omgekocht (mits er voldaan is aan de eis van dubbele strafbaarheid; vgl. art. 4 sub 10 Sr);

- de Nederlander die in het buitenland een – al dan niet buitenlandse<sup>9</sup> – ambtenaar omkoopt (mits er voldaan is aan de eis van dubbele strafbaarheid; vgl. art. 5 lid 1 sub 2 Sr).

Sinds 11 juli 2001<sup>10</sup> is hier nog aan toegevoegd:

- de Nederlandse ambtenaar of de persoon in openbare dienst van een in Nederland gevestigde volkenrechtelijke organisatie die zich in het buitenland schuldig maakt aan overtreding van art. 177 of art. 177a Sr (mits er voldaan is aan de eis van dubbele strafbaarheid; vgl. art. 4 sub 11 Sr).<sup>11</sup>

De buitenlandse ambtenaar die in het buitenland door een Nederlander wordt omgekocht, kan niet in Nederland worden vervolgd (tenzij die ambtenaar in dienst is van een in Nederland gevestigde volkenrechtelijke organisatie).

Evenals bij de binnenlandse corruptie geldt ook voor de buitenlandse corruptie dat – afgezien van de buitenlandse opsporingsdienst – ook andere opsporingsinstanties dan de Rijksrecherche met het onderzoek kunnen worden belast. Zo kan het voor de hand liggen dat indien zo'n omkopingsgeval wordt ontdekt in het kader van een lopend strafrechtelijk onderzoek met internationale aspecten (denk bijvoorbeeld aan een onderzoek dat is gericht tegen een zich met de export van XTC bezig houdende Nederlander, die een Tsjechische douanier omkoopt), het met dat onderzoek belaste team ook de omkopingszaak voor zijn rekening neemt. Het kan echter ook zijn dat een geval van buitenlandse corruptie aan het licht komt zonder dat er sprake is van een lopend onderzoek (denk bijvoorbeeld aan het geval waarin een Nederlandse ondernemer ter verkrijging van een grote order een buitenlandse ambtenaar omkoopt). Aannemelijk is dat in zo'n geval de CCR de Rijksrecherche met het onderzoek belast, ondanks de omstandigheid dat het subject van onderzoek geen Nederlandse ambtenaar is, maar een Nederlandse burger of een Nederlands bedrijf. In verband met de bij deze dienst aanwezige

<sup>6</sup> Aanwijzing van 8 januari 2002, registratienummer 2002A001.

<sup>7</sup> Hoewel de Rijksrecherche zich in beginsel richt op functionarissen in dienst van de (semi-)overheid, zullen de door haar ingestelde opsporingsonderzoeken naar ambtelijke corruptie zich uiteraard niet beperken tot de omgekochte ambtenaar, maar zich ook richten op de omkoper, ondanks het feit dat dit veelal geen ambtenaar zal zijn.

<sup>8</sup> Enkel de in het buitenland omgekochte *Nederlandse* ambtenaar kon op grond van art. 6 Sr in Nederland worden vervolgd. De buitenlander die deze Nederlandse ambtenaar in het buitenland had omgekocht, kon in Nederland niet worden vervolgd. Indien die omkopende partij (ook) een

Nederlander was, kon deze uiteraard wel in Nederland worden vervolgd, mits er sprake was van dubbele strafbaarheid als bedoeld in art. 5 Sr.

<sup>9</sup> Vóór 1 februari 2001 zagen de Nederlandse strafbaarstellingen uitsluitend op ambtenaren in dienst van de Nederlandse staat. Nu is in de artikelen 178a en 364a Sr expliciet bepaald dat - kort gezegd - met ambtenaren worden gelijkgesteld buitenlandse ambtenaren.

<sup>10</sup> Wet van 22 juni 2001, Stb. 315.

<sup>11</sup> Deze bepaling is wat betreft de Nederlandse ambtenaar alleen van belang voorzover die ambtenaar niet de Nederlandse nationaliteit heeft; voor de Nederlander voorziet art. 5 lid 1 sub 2 Sr immers al in rechtsmacht.

expertise is in de Aanwijzing taken en inzet Rijksrecherche ook ten aanzien van deze gevallen van omkoping van ambtenaren een vooraanstaande rol toebedeeld aan de Rijksrecherche.

## VERVOLGING

Hiervoor is reeds gesignaleerd dat de strafwet geen onderscheidend criterium geeft voor strafwaardige giften en niet-strafwaardige giften. Ook laat de wetgeving geen ruimte voor de in het OESO-verdrag bedoelde “facilitating payments”. Deze aanwijzing regardeert beide kwesties.

### Vervolging van binnenlandse corruptie

Bij het bepalen van de opportuniteit van de vervolging van de omkoper en de omgekochte spelen verschillende factoren een rol. Op zichzelf is een model denkbaar waarin aan de aan- of afwezigheid van bepaalde factoren een score wordt toegekend en dat afhankelijk van de hoogte van de (totaal)score de beslissing tot al dan niet vervolging wordt genomen. Vanuit een oogpunt van rechtszekerheid is zo'n model ook aantrekkelijk. Toch is er niet voor gekozen omdat een dergelijk min of meer absoluut model kan leiden tot beslissingen en (standaard)-motiveringen die onvoldoende recht doen aan het concrete geval. Zo kan een op het eerste gezicht relatief geringe gift (waaraan een lage score zou worden toegekend) leiden tot een ambts-handeling die naar maatschappelijke opvatting wel degelijk binnen het bereik van de strafbepaling behoort te vallen.<sup>12</sup> Strafrechtelijke aanpak van ambtelijke corruptie is nu eenmaal meer maatwerk dan confectie. Bij het nemen van de maat wordt in elk geval gelet op de volgende factoren:

- het initiatief tot de gift; hoewel de wet geen verschil maakt tussen de ambtenaar die vraagt om een gift en de ambtenaar die een gift krijgt aangeboden, is in het eerste geval een vervolging van de ambtenaar meer opportuun dan in het tweede geval;
- de waarde van de gift; evenals in de wet wordt ook in deze aanwijzing geen harde in euro's uitgedrukte grens genoemd, enerzijds niet omdat het meermalen geven/accepteren van giften ter waarde van bijvoorbeeld 45 Euro vervolgingswaardig kan zijn, anderzijds niet omdat ook een betrekkelijk geringe eenmalige betaling kan leiden tot een ambtelijke gedraging die de zaak maatschappelijk gezien vervolgingswaardig maakt;
- de mate van (sociale) acceptatie van de gift; het is sociaal

gezien volstrekt geaccepteerd dat ambtenaren ter gelegenheid van bijvoorbeeld een ambtsjubileum of een afscheidsreceptie, cadeaus ontvangen. Uiteraard is wel relevant wat de waarde van die cadeaus is (zie hiervoor). Hoewel sociaal gezien misschien wel minder gebruikelijk of geaccepteerd, zal ook het ontvangen van een kerstpakket van bijvoorbeeld een opdrachtgever van een gemeente, niet spoedig in het strafrechtelijk circuit worden getrokken;

- de al dan niet strijdigheid met de heersende gedragscode; veel organisaties hebben een integriteits- of gedragscode. Voor het nemen van de maat maakt het verschil of al dan niet in strijd met die code wordt gehandeld;
- de mate van kenbaarheid aan de ambtenaar dat diens handelen verboden was; het maakt verschil of direct leidinggeven op de hoogte zijn van handelwijzen van hun ambtenaren en hen daar niet op hebben aangesproken, of, sterker nog, die handelwijzen zelfs hebben gestimuleerd;
- de heimelijkheid van de gift; is de gift heimelijk gegeven en geaccepteerd? Heeft de ambtenaar de gift intern gemeld?<sup>13</sup>
- het doel van de gift; strekt de gift alleen ten eigen bate (bijvoorbeeld een vakantiereisje) of ook ten gunste van anderen (bijvoorbeeld een storting op een rekening van een charitatieve stichting)?
- de intentie van de gift; gaat het om “relatiemanagement” (een zakelijk etentje) of is de gift gedaan met een criminele intentie, dus een steekpenning? Oftewel: gaat het “enkel” om het “smeren” van de relatie, of moet de ambtenaar worden “ingepakt”?
- het al dan niet incidentele karakter van de gift; is er sprake van een incident of een meer structurele/stelselmatige gang van zaken?
- de aard van de relatie tussen de gever en de ontvanger; gaat het om een meer persoonlijke of een meer zakelijke relatie? Hierbij kan een zekere wederkerigheid in die relatie relevant zijn (nu eens betaalt de een, dan weer de ander);
- de kwaliteit waarin de ambtenaar de gift ontvangt en/of de relevantie van die kwaliteit voor de gever; ontvangt de burgemeester die tevens voorzitter is van de tennisclub, de gift van een aannemer voor de verbouw van de kantine in zijn kwaliteit van burgemeester of van voorzitter? Of geeft de aannemer die gift nu juist omdat hij met de burgemeester van doen heeft?

<sup>12</sup> Uiteraard zou hier weer aan tegemoet kunnen worden gekomen door het model slechts richtinggevend te achten voor de vervolgingsbeslissing, maar dan is het argument van de rechtszekerheid ook minder dwingend.

<sup>13</sup> Bij de niet-ambtelijke omkoping is het niet melden van de gift aan de werkgever een bestanddeel van de delictomschrijving (zie art. 328ter Sr).

- de functie van de begiftigde ambtenaar, zowel qua niveau (is het een “hoge” ambtenaar of een “lage”; voor bestuurders en volksvertegenwoordigers gelden hogere straffen), als qua positie ten opzichte van collega’s (gaat het bijvoorbeeld om een mentor van jonge collega’s), als qua inhoud (beschikt iemand over veel vertrouwelijke gegevens, over een grote discretionaire bevoegdheid etc);
- de verrichte ambtshandeling; heeft de ambtenaar de ander “slechts” voorrang gegeven bij de behandeling van een vergunningaanvraag, met – bij ingewikkelde vergunningen – als consequentie dat andere aanvragers langer moeten wachten, of heeft hij die ander een vergunning verleend waar die had moeten worden geweigerd?
- de economische positie van de omkopende partij; gaat het om een marktleider of een multinational, of gaat het om een relatief kleine ondernemer die het hoofd boven water probeert te houden door met betaling van steekpenningen opdrachten binnen te halen?
- de uitwerking op legale markten; leidt de omkoping – al dan niet direct – tot economisch gewin, waarbij het economisch gewin kan variëren van een meer efficiënte bedrijfsvoering tot concurrentievervalsing?
- de uitwerking op de overheid(sdienst); gaat het om een geïsoleerd geval of straalt de omkopingszaak negatief af op het aanzien van de betreffende dienst of zelfs het aanzien van de gehele overheid?
- de mogelijkheid van een ander dan strafrechtelijk optreden; heeft het bevoegd gezag reeds disciplinaire maatregelen jegens de betrokken ambtenaar getroffen en kan daarmee maatschappelijk gezien worden volstaan?

Uiteindelijk zal aan de hand van deze niet limitatieve opsomming van factoren van geval tot geval de opportuniteit van de vervolging worden bepaald.

### Vervolg van buitenlandse corruptie

Binnen de Nederlandse verhoudingen (mutatis mutandis geldt in de praktijk overigens hetzelfde voor andere “westerse” landen) wordt de lat hoog gelegd. “Facilitating payments” worden hier niet geaccepteerd: Nederlandse overheidsfunctionarissen dienen de hun opgedragen taken uit te voeren; zij dienen niet door betalingen – hoe gering ook – tot hun werk te moeten worden aangespoord. In sommige (verre) buitenlandse landen ligt dat anders. Het OESO-verdrag staat toe dat het bedrijfsleven in die landen geringe betalingen verricht die niet zijn gericht op verkrijging van een

ongeoorloofd zakelijk of een ongeoorloofd ander voordeel. Teneinde in die landen op gelijke voet te kunnen opereren met het bedrijfsleven uit de andere OESO-landen dienen ook vertegenwoordigers van het Nederlandse bedrijfsleven over deze mogelijkheid te kunnen beschikken. Het “playing field” is echter beperkt. Het wordt bovendien niet louter en alleen bepaald door de lokale buitenlandse gebruiken. Van de Nederlandse onderdaan mag immers worden verwacht dat hij zich in principe ook in het buitenland gebonden acht aan de in Nederland geldende normen en waarden. Derhalve spelen bij de beoordeling van de handelwijzen van het Nederlandse bedrijfsleven de hiervoor genoemde factoren eveneens een rol. De invulling en weging van een aantal van die factoren (bijvoorbeeld de waarde van de gift en de mate van sociale acceptatie van een gift) kan echter niet los worden gezien van de couleur locale van het land waar het handelen heeft plaatsgevonden.

Naast bovengenoemde factoren zijn er in elk geval nog twee factoren die specifiek spelen in een niet-westerse constellatie:

- de vermijdbaarheid van de gift; de Nederlandse ondernemer, van wie een transport met bederfelijke waar (keer op keer) aan de grens wordt tegengehouden, behoeft een “geringe smeergeldbetaling” niet te vermijden of te verbieden als dat de enige manier is om te voorkomen dat zijn transport uren of dagen wordt opgehouden;
- de consequenties voor de buitenlandse ambtenaar; bij de beoordeling van de opportuniteit van de vervolging kan mede rekening worden gehouden met het al dan niet optreden van de buitenlandse politie en justitie tegen de buitenlandse ambtenaar.

Tenslotte mag er bij het internationale bedrijfsleven geen misverstand over bestaan dat het enkele inschakelen van een lokale agent/vertegenwoordiger/consultant, geen vrijwaring van strafvervolging oplevert. Op de in het buitenland opererende Nederlandse onderdaan rust nu eenmaal de actieve verplichting zich goed te laten informeren over de in het buitenland geldende voorschriften. Daarbij worden hoge eisen gesteld aan de door hem geraadpleegde informatiebron. Er mag alleen worden afgestaan op adviezen van een persoon of instantie aan wie zodanig gezag valt toe te kennen dat in redelijkheid op de deugdelijkheid daarvan mocht worden vertrouwd.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Geheel in de lijn van de (Nederlandse) jurisprudentie voor verontrouwde rechtswaling.

## TENSLOTTE

### De aangifteplicht van art. 162 Sv

Openbare colleges en ambtenaren kunnen in de uitoefening van hun functie kennis krijgen van misdrijven met de opsporing waarvan zij niet zijn belast. Voor een aantal van die misdrijven geldt dat die openbare colleges en ambtenaren daarvan aangifte moeten doen. Deze (bijzondere) aangifteplicht is geregeld in art. 162 Sv.<sup>15</sup> De plicht tot het doen van aangifte geldt o.m. voor de corruptiedelicten als omschreven in de art. 362, 363, 364 en 364a Sr (zie art. 162 lid 1 sub a Sv). Strikt genomen bestaat deze verplichting niet voor de omkopingsbepalingen van de artikelen 177, 177a, 178, 178a Sr, nu art. 162 Sv daar niet naar verwijst. In de praktijk zal het college of de ambtenaar die ontdekt dat iemand zich mogelijk heeft schuldig gemaakt aan omkoping van een ambtenaar, zich echter toch vrij snel geconfronteerd zien met de aangifteplicht van art. 162 Sv, indien er aanwijzingen zijn dat de omkoping succesvol is geweest; de omstandigheid dat het betrokken college of de betrokken ambtenaar mogelijk niet weet welke concrete ambtenaar is omgekocht, lijkt voor art. 162 Sv niet relevant. In een aantal gevallen zal die verplichting ook bestaan op grond van art. 162 lid 1 sub c Sv; daar is bepaald dat aangifte moet worden gedaan indien door het betreffende misdrijf inbreuk op of onrechtmatig gebruik is gemaakt van een regeling waarvan de uitvoering of de zorg voor de naleving aan het ontdekkende college of de ontdekkende ambtenaar is opgedragen.<sup>16</sup>

### De landelijk corruptieofficier van justitie

Op het Landelijk Parket te Rotterdam is een officier van justitie aangewezen als landelijk corruptieofficier. Deze officier heeft specialistische deskundigheid op het terrein van de opsporing en vervolging van corruptiezaken. Hij draagt er zorg voor dat deze specialistische kennis ook voor andere leden van het openbaar ministerie toegankelijk is. De landelijk corruptieofficier verleent het lokale openbaar ministerie gevraagd en ongevraagd bijstand aan de opsporing en vervolging van corruptiezaken. In voorkomende gevallen geeft hij ook zelf leiding aan opsporingsonderzoeken naar gevallen van corruptie.

Voorts heeft de landelijk corruptieofficier een initiërende rol bij het ontwikkelen of aanpassen van nieuwe wetgeving en relevant beleid. Ook heeft hij een coördinerende rol bij de aanpak van de door Nederlandse (recht)personen in het buitenland gepleegde corruptie.

## OVERGANGSRECHT

De beleidsregels in deze aanwijzing hebben gelding vanaf de datum van inwerkingtreding.

<sup>15</sup> Naast deze bijzondere aangifteplicht is er ook nog de algemene, voor iedere burger geldende, plicht tot het doen van aangifte van staatsveiligheidsdelicten, levensdelicten en verkrachtingen (neergelegd in art. 160 Sv).

<sup>16</sup> Overigens is de niet-nakoming van de aangifteplicht niet strafrechtelijk gesanctioneerd.







Meer informatie over  
de Rijksrecherche kunt u lezen in een  
brochure van de Rijksrecherche.  
Deze brochure, de inzetcriteria en  
andere informatie kunt u opvragen  
bij het secretariaat van  
de landelijke vestiging te Tiel:  
tel. 0344 755 255.

U kunt ook faxen 0344 755 220  
of een e-mail versturen:  
rijksrecherche@wxs.nl

De tekst van de brochure en van dit  
jaarverslag treft u ook aan op internet:  
[www.rijksrecherche.nl](http://www.rijksrecherche.nl)



**Rijksrecherche**

Rijksrecherche  
Postbus 50  
4000 AB Tiel

Bezoekadres:  
Nieuwe Tielseweg 1  
4001 JS Tiel