

**Nota van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
en van Justitie**

LANDELIJKE EN BOVENREGIONALE RECHERCHE

INHOUD

1	INLEIDING	2
2	HUIDIGE SITUATIE: FEITEN EN ANALYSE	6
2.1	Verantwoordelijkheidsverdeling binnen het politiebestedel	6
2.2	Totstandkoming bovenregionaal rechestelsel	6
2.3	Analyse van de huidige situatie	7
3	VERSTERKEN ORGANISATIE VAN DE LANDELIJKE EN BOVENREGIONALE RECHERCHE	11
3.1	De kernteams	11
3.2	De BRT/IFT-combinatie	15
3.3	De regionale recherche-eenheden	17
3.4	Beoordeling verbeterde organisatie van de recherche	17
4	IMPLEMENTATIE	20

BIJLAGE

- Beschrijving van de verschillende opsporingseenheden

1 INLEIDING

Veiligheid vormt een speerpunt van het kabinetsbeleid. Politie en justitie zijn de organisaties die primair verantwoordelijk zijn voor het bestrijden van criminaliteit. Een goed functionerend opsporingsapparaat is een noodzakelijke voorwaarde voor een adequaat niveau van veiligheid in het land. Zowel het openbaar ministerie (OM) als de recherche dienen derhalve in staat te zijn zo goed mogelijk te presteren.

Op een aantal punten is verbetering van de recherchefunctie noodzakelijk en mogelijk. In juni 2001 boden wij u de nota Criminaliteitsbeheersing 'Investeren in een zichtbare overheid' aan (Kamerstukken II, 2001-2002, 27 834, nr. 2). Kern van de nota is de algemene constatering dat de inspanning die Nederland zich getroost om de criminaliteit te beheersen niet in alle opzichten gelijke tred houdt met nieuwe ontwikkelingen in het patroon van de criminaliteit. De nota constateert duidelijke tekorten in de strafrechtelijke handhaving die ook betrekking hebben op de recherche:

- de capaciteit voor opsporing en vervolging is achtergebleven bij de ontwikkeling van de criminaliteit;
- de pakkans is gemiddeld genomen te laag en lijkt verder te dalen;
- van de aangiften van misdrijven met opsporingsindicatie blijft circa een kwart liggen;
- minstens de helft van de criminele groepen en netwerken die voor onderzoek in aanmerking komen, kan niet worden aangepakt;
- verdragsverplichtingen in de sfeer van de internationale rechtshulp kunnen niet altijd, dan wel niet altijd tijdig, worden nagekomen.

Met de voorliggende nota 'Landelijke en bovenregionale opsporing' geven wij uitvoering aan de maatregelen uit de nota Criminaliteitsbeheersing die zich richten op de organisatie van de researchediensten binnen de Nederlandse politie. Een adequate organisatie van de opsporing is een noodzakelijke voorwaarde voor het inhoudelijk versterken van de kwaliteit van de recherche en een goede informatiehuishouding. Een goede informatiehuishouding is vervolgens weer een belangrijke voorwaarde voor een effectieve opsporing.

In het verlengde hiervan is recentelijk een project 'Kwaliteitsverbetering recherche' gestart. Dit project van beide ministeries en het politieveld stelt zich ten doel het stimuleren van lopende en het initiëren van nieuwe trajecten, die de kwaliteit van de recherche verhogen. Te denken valt aan onderwerpen als loopbaanbeleid,

opleidingen, het bevorderen van 'ketendenken' binnen de recherche, het verbeteren van de specialistische kennis, het verhogen van de aangiftebereidheid en het gebruik van hoogwaardige technologie bij de opsporing. Om te komen tot een landelijk samenhangende informatiehuishouding wordt gebruik gemaakt van de producten die het ABRIO-programma oplevert, die betrekking hebben op de informatieverwerking, -analyse en -uitwisseling. Ook via de Regieraad ICT wordt meer samenhang gerealiseerd in de informatiehuishouding van de Nederlandse politie.

Met deze nota richten wij ons op de landelijke en bovenregionale recherche. Hieronder dient de volledige bandbreedte te worden verstaan van de opsporing door de politie die het niveau van de afzonderlijke regio overstijgt. Uiteraard zijn wij ons ervan bewust dat er ook buiten de politie landelijke rechetaken worden verricht. Genoemd kunnen worden de rechetaken van de Koninklijke Marechaussee (KMar) en de bijzondere opsporingsdiensten (BOD'en). Het is echter onze intentie om zowel bij de implementatie van deze nota als bij het project 'Kwaliteitsverbetering recherche' stil te staan bij zowel de KMar als de BOD'en.

Kort historisch overzicht

In het Beleidsplan Nederlandse Politie 1999-2002 hebben wij aangegeven dat er meer eenheid diende te komen in de bovenregionale voorzieningen. Hiertoe is de overleggroep 'Bovenregionale organisatie van de Nederlandse politie', onder leiding van mr. drs. L.C. Brinkman, ingesteld. De overleggroep besprak hoe de bovenregionale samenwerking en organisatie van de Nederlandse politie kon worden verbeterd en versterkt. Specifiek richtte de overleggroep zich op de organisatie van de bovenregionale recherche en de informatiehuishouding. Het eindrapport van de overleggroep, voorzien van aanbevelingen, hebben wij aangeboden aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 1999-2000, 26 345, nr. 28). Voor de huidige discussie is met name van belang dat wij toen hebben aangekondigd in 2002 aan alle bovenregionale politie-eenheden één grondslag te geven met een daartoe op te stellen (kader)regeling (Kamerstukken II, 2000-2001, 26 345, nr. 43).

Ook in het eindrapport 'Opsporing in uitvoering' van de Tijdelijke commissie evaluatie opsporingsmethoden (TCEO / commissie Kalsbeek) werd aandacht gevraagd voor de bovenregionale opsporing. Een van de aanbevelingen had tot strekking te komen tot een fundamentele bezinning op de organisatie van de

bovenregionale opsporing, “waarbij bezien moet worden welke taken en zaken volgens welke criteria aan welke opsporingsorganisatie kunnen worden toebedeeld en hoe betere afstemming kan plaatsvinden” (Kamerstukken II, 1998-1999, 26 269, nrs. 4-5).

Op verzoek van de Raad van Hoofdcommissarissen gaf een commissie van rechedeskundigen onder leiding van commissaris Van Riessen, haar visie op het functioneren van de recherche. De commissie gaf aan hoe de politie door middel van versterking van de opsporing en andere activiteiten beter kan bijdragen aan de veiligheid. Het voorstel van de commissie tot oprichting van een 27^e korps heeft geen navolging gevonden. In oktober 2001 hebben wij dit werkdocument aan de Tweede Kamer gezonden (Kamerstukken II, 2001-2002, niet-dossierstuk, BZK0200066).

In het algemeen overleg met de Tweede Kamer op 29 oktober 2001 over de nota Criminaliteitsbeheersing hebben wij drie randvoorwaarden geformuleerd waaraan initiatieven voor verbetering van de landelijke opsporing worden getoetst (Kamerstukken II, 2001-2002, 27 834, nr. 11). Dat zijn:

- 1 aanpassingen dienen plaats te vinden binnen het huidige bestel, er worden geen nieuwe voorzieningen opgericht;
- 2 er moet landelijke sturing plaatsvinden op landelijke problemen;
- 3 een goede integratie tussen het landelijk en het regionaal niveau is noodzakelijk.

Tijdens de strategieconferentie op 14 november 2001, waar wij met de korpsbeheerders, het openbaar ministerie en de korpschefs spraken over de opsporing, is gezamenlijk geconcludeerd dat verbeteringen noodzakelijk en mogelijk waren en dat daartoe snel stappen moesten worden gezet.

De voorliggende nota is tot stand gekomen op basis van de gedeelde wens om binnen het huidige politiebestedel meer eenheid en samenhang in de landelijke en bovenregionale recherche te brengen.

De belangrijkste verbeteringen die in deze nota worden voorgesteld laten zich als volgt samenvatten:

Oude situatie

Nieuwe situatie

Veel losse landelijke en bovenregionale teams

7 Kernteams vormen een landelijk georganiseerde recherche

Aansturing verdeeld over diverse gremia

Instelling landelijke driehoek onder voorzitterschap openbaar ministerie, met dwingendheid naar de regio's

Geen vaste capaciteit voor de bestrijding van bovenregionale criminaliteit

Instelling 6 vaste eenheden ter bestrijding van bovenregionale middencriminaliteit

Geen samenhang tussen de verantwoordelijkheid voor de aanpak van diverse criminaliteitsvormen

Landelijke samenhangende aansturing op bestrijding van zware georganiseerde criminaliteit en de bovenregionale middencriminaliteit

Verdeelde verantwoordelijkheid voor de afhandeling van internationale rechtshulpverzoeken

Eénduidige aansturing op de afhandeling van internationale rechtshulpverzoeken

Diffuser beheer

1 Kernteamregeling

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt kort de verantwoordelijkheidsverdeling binnen het politiebestedel beschreven, alsmede hoe het huidige palet van de opsporing in Nederland tot stand is gekomen, welke knelpunten zich daarin voordoen en langs welke lijnen daarin verbetering wordt aangebracht.

Hoofdstuk 3 beschrijft de uitgangspunten voor de versterking van de organisatie van de landelijke en bovenregionale recherche en geeft vervolgens aan hoe gezag en beheer van deze organisatie vorm krijgen.

Hoofdstuk 4 beschrijft de implementatie.

2 HUIDIGE SITUATIE: FEITEN EN ANALYSE

2.1 Verantwoordelijkheidsverdeling binnen het politiebestedel

De totstandkoming van een samenhangende en eenduidige organisatie van de landelijke en bovenregionale opsporing vindt plaats binnen de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling in het politiebestedel. De begrippen 'gezag over de politie' en 'beheer van het korps' staan hierin centraal.

De politie staat onder *gezag* van de burgemeester dan wel de officier van justitie, naar gelang de politie optreedt ter handhaving van de openbare orde dan wel ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Er bestaat een nauwe samenhang tussen gezag en beheer, waarbij geldt dat beheer volgend is aan gezag. Het is aan de korpsbeheerder zodanige organisatorische maatregelen te treffen dat de gezagsdragers optimaal inhoud kunnen geven aan hun verantwoordelijkheid. Zo kan de korpsbeheerder erop worden aangesproken dat het korps kwantitatief en kwalitatief voldoende is bemand, doelmatig is georganiseerd en behoorlijk is uitgerust (zie ook onder meer Kamerstukken II, 2000-2001, 27 560, nr. 3, p. 2). De ministers van BZK en van Justitie zijn op centraal niveau verantwoordelijk voor de (kwaliteit) van de Nederlandse politie(zorg). De minister van BZK is verantwoordelijk voor het centraal beheer van de Nederlandse politie. De minister van Justitie is verantwoordelijk voor de strafrechtshandhaving en kan daartoe het openbaar ministerie algemene en bijzondere aanwijzingen geven betreffende de uitoefening van diens taken en bevoegdheden. Het openbaar ministerie oefent het gezag uit over de politie voor wat betreft de opsporing van strafbare feiten.

2.2 Totstandkoming bovenregionaal researchestelsel

De afgelopen acht jaar heeft de organisatie van de landelijke en bovenregionale opsporing een sterke ontwikkeling doorgemaakt. Om antwoord te geven op diverse ontwikkelingen op het gebied van de criminaliteit die binnen een louter decentraal georiënteerd politiebestedel moeilijk te bestrijden bleken, zijn er diverse landelijke en bovenregionale teams opgericht:

- de kernteams, die zich richten op de bestrijding van de zware en georganiseerde criminaliteit;
- het Landelijk Researcheteam (LRT), dat als onderdeel van het Korps landelijke politiediensten (KLPD) tot doel heeft kernteamwaardige onderzoeken te verrichten;

- de Unit Synthetische Drugs (USD), die zich richt op de bestrijding van productie en handel in synthetische drugs;
- de Unit Mensensmokkel (UMS), ten behoeve van de opsporing van mensensmokkel;
- de XTC-teams, die gekoppeld aan vijf kernteams zwaardere onderzoeken zullen verrichten op het gebied van synthetische drugs;
- de Interregionale Fraudeteams (IFT's), die zich richten op de bestrijding van de zogeheten horizontale fraude;
- ter bestrijding van de middencriminaliteit kunnen Bovenregionale Teams (BRT's) worden opgericht, die als tijdelijke interregionale teams opsporingsonderzoeken verrichten.

In de bijlage worden de diverse teams nader beschreven.

De totstandkoming van het landelijke en bovenregionale rechestelsel heeft deels een incrementeel en ad hoc karakter gehad. Wanneer zich een nieuw probleem of fenomeen voordeed werd vaak door het oprichten van een nieuw team prioriteit gegeven aan het snel bereiken van tastbare resultaten. Een gevolg hiervan was dat minder aandacht werd besteed aan de relatie met het geheel van de reeds bestaande organisaties. Hierdoor is de wijze van aansturing, verantwoording, financiering en organisatie divers vormgegeven.

De onderzoeksactiviteiten van de diverse opsporingseenheden hebben sterke onderlinge raakvlakken, evenals de wijze waarop zij deze uitvoeren. Vanuit hun professionele behoefte werken de teams met elkaar samen op basis van vrijwilligheid. Nu het belang van de landelijke en bovenregionale opsporing en de omvang van de daarbij betrokken diensten sterk is gegroeid wordt het echter noodzakelijk de samenwerking en samenhang structureel vorm te geven. Daarbij dient de wijze van sturing, verantwoording en organisatie van de landelijke en bovenregionale opsporing samenhangend en eenduidig te worden georganiseerd. Tevens is van belang dat een goede relatie tussen de regionale politiekorpsen en de landelijk en bovenregionaal opererende eenheden wordt geborgd en de samenwerking tussen de regionale rechestediensten wordt gestimuleerd.

2.3 Analyse van de huidige situatie

Zoals vermeld in de inleiding hebben wij drie randvoorwaarden geformuleerd waaraan verbeteringen in de landelijke opsporing worden getoetst:

- aanpassingen dienen plaats te vinden binnen het huidige bestel, er worden geen nieuwe voorzieningen opgericht;

- er moet landelijke sturing plaatsvinden op landelijke problemen;
- een goede integratie tussen het landelijk en het regionaal niveau is noodzakelijk.

Deze randvoorwaarden hebben wij uitgewerkt in vijf eisen:

1. versterking van de gezagsmatige sturing door het openbaar ministerie op de landelijke en bovenregionale opsporing;
2. creëren van vaste capaciteit voor de bestrijding van de bovenregionale middencriminaliteit en versterking van de gezagsmatige sturing door het openbaar ministerie hierop;
3. vergroting van de beheersmatige eenheid binnen de landelijke en bovenregionale opsporing;
4. intensivering van de internationale rechtshulp;
5. versterking van de capaciteit voor de bestrijding van de zware en georganiseerde misdaad.

ad 1. Versterking van de gezagsmatige sturing door het openbaar ministerie op de landelijke en bovenregionale opsporing

Op landelijk niveau dient het openbaar ministerie in staat te zijn het gezag over de opsporing uit te oefenen door op basis van een landelijk inzicht prioriteiten te stellen in de keuze van landelijke onderzoeken, deze toe te delen aan teams en sturing te geven aan de daadwerkelijke uitvoering ervan. Nu is dit niet voldoende mogelijk. De feitelijke besluitvorming over het toewijzen van onderzoeken vindt momenteel plaats in verschillende gremia, op grond van adviezen van verschillende adviesorganen. Zo is er op dit moment geen relatie tussen de toewijzing van fraude-, kernteam-, en BRT-onderzoeken. Voorts is het gezag over de diverse opsporingsteams en opsporingsthema's (zoals bijvoorbeeld mensensmokkel en synthetische drugs) verdeeld over bijvoorbeeld kernteamofficieren en landelijk coördinerende officieren van justitie. Tenslotte is nu niet geborgd dat een door het openbaar ministerie genomen besluit tot toedeling daadwerkelijk wordt uitgevoerd door de korpsen.

Hoewel het afzonderen van capaciteit ten behoeve van het onderzoeken van specifieke typen delicten op het betreffende onderwerp tot goede resultaten kan leiden, zorgt het tevens voor inflexibiliteit. Het is wenselijk dat de mogelijkheid bestaat met capaciteit tussen de verschillende recherche-eenheden te schuiven. Een dergelijke flexibiliteit maakt het mogelijk dat een nieuw crimineel fenomeen kan worden opgepakt, zonder dat additionele capaciteit moet worden toegedeeld of een nieuw team moet worden opgericht.

ad 2. Creëren van vaste capaciteit voor de bestrijding van de bovenregionale middencriminaliteit en versterking van de gezagsmatige sturing door het openbaar ministerie hierop

In december 1998 besloten de politieberaden tot het instellen van (niet-permanente) BRT's. Deze teams zijn bedoeld om de bovenregionale middencriminaliteit te bestrijden. De bestrijding van deze vorm van criminaliteit vond onvoldoende plaats, omdat de regiokorpsen zich veelal richten op criminaliteit die voornamelijk gerelateerd was aan de eigen regio, en kernteams slechts onderzoeken verrichten op het gebied van de zware en georganiseerde misdaad. De toewijzing van onderzoeken aan BRT's geschiedt momenteel door de Commissie Bovenregionale Opsporing (CBO). Geconstateerd moet worden dat het aantal teams dat van start is gegaan beperkt is. Regiokorpsen kennen een relatief grote mate van vrijheid met betrekking tot de vorming van een BRT. Daarnaast kan worden gesteld dat, omdat de BRT's geen vaste teams zijn, de daadwerkelijke oprichting en personele invulling van de teams langer duurt dan wenselijk is. De BRT-systematiek heeft derhalve tot op heden niet de resultaten opgeleverd die ermee werden beoogd.

ad 3. Vergroting van de beheersmatige eenheid binnen de landelijke en bovenregionale opsporing

De wijze van totstandkoming van de huidige landelijke en bovenregionale teams heeft geleid tot beheersmatige verschillen tussen de teams. Zo zijn er verschillen in rechtsgrond, financiering en verantwoording alsmede de organisatorische inbedding van de teams. De kernteams en het LRT zijn gebaseerd op ministeriële regelingen. De UMS, de USD en de IFT's ontleen hun rechtsbasis aan convenanten. De BRT's worden gevormd op basis van een vrijwillige afspraak tussen de korpsen.

Ook in de financiering en verantwoording alsmede de financiële ruimte van de diverse teams zijn verschillen aan te wijzen die niet worden verklaard door verschillen in de aard van de onderzoeken. Voorts zijn de teams elk op een andere wijze ingebed in een regionale of landelijke structuur. Deze verschillen tussen de teams vormen soms een belemmering in de samenwerking.

ad 4. Intensivering van de internationale rechtshulp

Het adequaat uitvoering geven aan internationale rechtshulpverzoeken is van groot belang voor de samenwerkingsrelatie van de Nederlandse politie en justitie met de

buitenlandse zusterorganisaties. In de nota Criminaliteitsbeheersing is reeds aangegeven dat ons land op dit punt tekortschiet. Verdragsverplichtingen in de sfeer van de internationale rechtshulp kunnen lang niet altijd, dan wel niet altijd tijdig, worden nagekomen. Dit probleem wordt in de toekomst alleen maar groter omdat een toename van bijvoorbeeld Europol-verzoeken wordt verwacht. Hierbij dient te worden aangetekend dat de complexiteit van rechtshulpverzoeken en de mate van politie-inzet die hiermee gepaard gaat, sterk kan verschillen. Sommige rechtshulpverzoeken vereisen maandenlange recherchecapaciteit, andere vragen relatief minder inspanning maar krijgen door hun aard een lagere prioriteit dan de eigen onderzoeken.

De vorming van een structuur met daarin acht ICC's (internationale coördinatiecentra) en een LICC (landelijk internationaal coördinatiecentrum) heeft gezorgd voor een duidelijk internationaal loket, alsmede voor overzicht over de uitvoering van rechtshulpverzoeken. Nu deze belangrijke stap voorwaarts is gemaakt, dient de daadwerkelijke en kwalitatief goede uitvoering van alle rechtshulpverzoeken met kracht ter hand te worden genomen. Om consequent uitvoering te kunnen geven aan de zwaardere rechtshulpverzoeken is vergroting van de opsporingscapaciteit gewenst, alsmede landelijke aansturing op dit punt. Daarnaast dient de samenhang te worden vergroot door de ICC's, en de geografische gebieden waarin zij actief zijn, te laten aansluiten op de organisatie en de gebiedsindeling van de kernteams.

ad 5. Versterking van de capaciteit voor de bestrijding van de zware en georganiseerde misdaad

In de nota Criminaliteitsbeheersing is beschreven dat het wenselijk is meer aandacht te besteden aan de zware en georganiseerde misdaad. Dit dient te geschieden door zowel de kernteams, de regionale divisies recherche als de relevante onderdelen van het KLPD kwantitatief en kwalitatief te versterken. Het is van groot belang dat daarbij ook de rechercheondersteunende taken, zoals analysecapaciteit, technische ondersteuning, forensische expertise, etc. worden versterkt.

3 VERSTERKEN ORGANISATIE VAN DE LANDELIJKE EN BOVENREGIONALE RECHERCHE

Zoals eerder is geschetst dient de versterking van de (organisatie van de) recherche plaats te vinden op een wijze die tegemoet komt aan de vijf in hoofdstuk 2 geformuleerde eisen. In dit hoofdstuk wordt eerst de versterking van de landelijke en bovenregionale recherche beschreven. Vervolgens wordt deze structuur getoetst aan de bovenvermelde eisen.

3.1 De kernteams

Organisatie

De 7 kernteams (inclusief het LRT) zullen tezamen de landelijke capaciteit vormen voor de bestrijding van de zware georganiseerde misdaad, die een (inter)nationale aanpak vereist. De teams blijven organisatorisch deel uitmaken van 6 regionale korpsen (de kernkorpsen), respectievelijk het KLPD. De 6 kernteams die deel uitmaken van een kernkorps zijn een samenwerkingsverband van de regiokorpsen in het betreffende gebied. Die samenwerkingsverbanden variëren in omvang van 2 tot 9 regionale politiekorpsen. Meer dan op dit moment het geval is dienen alle kernteams herkenbare eenheden te zijn, met een kernteamchef die hiërarchisch gezien rechtstreeks valt onder de korpsleiding.

Aan de kernteams worden de organisatorische eenheden met een speciale taakopdracht opgehangen, die daarmee een onderdeel vormen van het betreffende kernteam. Hierbij dient onder andere te worden gedacht aan de Unit Mensensmokkel (UMS), de Unit Synthetische Drugs (USD) en de 5 XTC-eenheden die in het kader van de nota 'Samenspannen tegen XTC' worden geformeerd. De chefs van deze eenheden worden hiërarchisch ondergeschikt aan de kernteamchef. Delen van een kernteam kunnen elders in het samenwerkingsgebied gedeconcentreerd worden gehuisvest. Conform de aankondiging in de nota Criminaliteitsbeheersing zullen de 7 kernteams in kwantitatief opzicht worden versterkt.

Taakstelling

De kernteams krijgen vier taken:

- Hoofdtak van de kernteams is onderzoek te verrichten naar die vormen van zware en georganiseerde misdaad die qua groepering of qua aard een landelijk of internationaal karakter hebben. Dit betreft zowel onderzoeken naar zware en

georganiseerde misdaad in het hele land op het aandachtsgebied van het betreffende kernteam (zoals financiële facilitatoren, mensensmokkel, Oost-Europese criminaliteit of Zuid-Amerikaanse criminaliteit), als onderzoeken naar zware en georganiseerde misdaad gerelateerd aan het gebied van de binnen het kernteam samenwerkende regionale politiekorpsen. Het kernteam van het KLPD heeft tot taak om specifieke onderzoeken van nationaal belang te verrichten.

- Naast het verrichten van onderzoek hebben de kernteams de taak om de landelijke expertisefunctie te vervullen op de toegewezen aandachtsgebieden. Deze expertisefunctie wordt ingezet om criminaliteitsbeeldanalyses op het betreffende onderwerp te maken en ter ondersteuning van de operationele onderzoeken van het kernteam en andere opsporingseenheden.
- Taak van de kernteams is de aldus verworven kennis in te zetten of over te brengen ten behoeve van (bestuurlijke) preventie van zware en georganiseerde misdaad.
- Tenslotte krijgen de kernteams een belangrijke taak bij de afhandeling van (zwaarwegende) internationale rechtshulpverzoeken. Dit betreft zowel rechtshulpverzoeken op het aandachtsgebied van de kernteams als rechtshulpverzoeken die gerelateerd zijn aan het gebied van de binnen het kernteam samenwerkende regiokorpsen. Het kernteam van het KLPD krijgt tot taak om rechtshulpverzoeken af te handelen die niet tot een aandachtsgebied van de overige kernteams behoren en evenmin te relateren zijn aan een regiokorps. Ook zal dit kernteam capaciteit leveren voor internationale samenwerkingsverbanden, zoals bijvoorbeeld 'joint teams' met buitenlandse opsporingsdiensten en onderzoeken op verzoek van Europol en Eurojust, voor zover een en ander niet tot een aandachtsgebied van de overige kernteams behoort.

Aansturing door landelijke driehoek

De grootste wijziging betreft de aansturing. Het juridisch fundament daarvoor zal zijn plaats krijgen in een nieuwe ministeriële regeling. De aansturing van de 7 kernteams gaat geschieden vanuit een nieuw in te stellen landelijke driehoek. Uitgangspunt is dat het gezag, dat zoals gezegd berust bij het openbaar ministerie, aandachtsgebieden en onderzoeken zal prioriteren, waarna in de landelijke driehoek wordt besloten hoe en met welke capaciteit deze worden toegedeeld. De samenstelling van de landelijke driehoek is als volgt. Deze driehoek zal bestaan uit 6 personen, te weten 2 korpschefs, 2 leden van het openbaar ministerie en 2

korpsbeheerders. De landelijke driehoek zal deels een personele unie vormen met de Commissie Bovenregionale Opsporing (CBO, zie hieronder).

Het openbaar ministerie is in de landelijke driehoek vertegenwoordigd door een procureur-generaal en de hoofdofficier van het landelijk parket. Het voorzitterschap is in handen van het openbaar ministerie gelet op het primaat van het gezag over de landelijke opsporing. Het College van procureurs-generaal draagt er zorg voor dat de gestelde prioriteiten worden geëffectueerd. Het geeft daratoe zonedig een aanwijzing aan de hoofdofficier van het landelijk parket en aan de hoofdofficieren die het dagelijks gezag over de kernteams uitoefenen.

Een van de twee korpsbeheerders is de gemandateerd korpsbeheerder van het KLPD, tevens directeur-generaal Openbare Orde en Veiligheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De tweede korpsbeheerder is een van de twee (regionale) korpsbeheerders, die zitting hebben in de Commissie Bovenregionale Opsporing.

Een van de korpschefs in de driehoek krijgt tot taak zorg te dragen voor de implementatie van de besluiten van de landelijke driehoek in de politielijn.

Daarnaast heeft een van de korpschefs, net als een van de korpsbeheerders, zitting in de CBO, en zorgt daarmee voor een verbinding in de politielijn tussen de werkzaamheden van de kernteams en die van de BRT/IFT- combinatie (zie hieronder).

De landelijke driehoek heeft de volgende taken en bevoegdheden:

- het opstellen en vaststellen van een jaarprogramma voor de bestrijding van de zware en georganiseerde misdaad door de kernteams. Onderdeel daarvan is het geven van dwingende richtlijnen over de verdeling van de capaciteit binnen de kernteams over de diverse taakvelden. Zowel met betrekking tot het gezag als het beheer zal sprake zijn van centrale aansturing en zal de inzetbaarheid en beschikbaarheid van de teams niet afhankelijk zijn van decentrale besluitvorming;
- het verschuiven van capaciteit tussen de diverse kernteams, indien dit voor een bepaald onderzoek nodig is;
- het toewijzen van aandachtsgebieden en onderzoeken aan de kernteams;
- beslissingen van de landelijke driehoek op het gebied van toewijzing en capaciteit worden op het niveau van de regionale driehoek uitgevoerd;
- de landelijke driehoek kan de minister van BZK adviseren met betrekking tot door hem op te stellen regels ten aanzien van beheer;

- het bevorderen van de kwaliteit van de producten van de kernteams, als onderdeel van de beheersrol van de landelijke driehoek. Hierbij kan onder andere worden gedacht aan het tot stand (laten) komen van één nationaal criminaliteitsbeeld, het zorg dragen voor de komst van één informatiehuishouding voor de 7 kernteams, het zorg dragen voor een gelijke vormgeving van de werkprocessen binnen de 7 kernteams, etc.;
- afstemming met de CBO over de vraag welke onderzoeken door de kernteams en welke door de BRT/IFT-combinatie worden uitgevoerd.

Dienst Nationale Recherche Informatie (KLPD)

Veel meer dan nu het geval is zal de dienst Nationale Recherche Informatie (NRI) van het KLPD de besluitvorming van de landelijke driehoek gaan faciliteren, waarvoor nadere richtlijnen zullen worden vastgesteld. Hiertoe zullen landelijke criminaliteitsbeeldanalyses worden gemaakt en zaaksvoorstellen worden voorbereid zoals dit nu al gebeurt ten behoeve van de CBO. De door de politiekorpsen en derden aan te leveren informatie wordt onderworpen aan landelijk vastgestelde kwaliteitseisen en veredeld door de NRI. Doordat deze functie zowel voor de landelijke driehoek als voor de CBO zal worden vervuld kan optimale afstemming worden bereikt.

Overleg van kernteamchefs en kernteamofficieren

Het reeds bestaande overleg van de kernteamchefs en kernteamofficieren zal worden versterkt en zal de functie vervullen van operationeel overleg- en afstemmingsorgaan tussen de kernteams. Daarnaast zal het fungeren als adviesorgaan ten behoeve van de landelijke driehoek en geeft het uitvoering aan de besluiten van de landelijke driehoek.

Regionale driehoek kernkorpsen en driehoek KLPD

De regionale driehoeken van de 6 kernkorpsen en de KLPD-driehoek hebben tot taak ervoor te zorgen dat de kernteams de hen door de landelijke driehoek opgedragen taken goed kunnen uitvoeren.

De regionale hoofdofficier van justitie heeft het dagelijkse gezag over het kernteam. Hij kan ten behoeve van de uitvoering van die taak aanwijzingen krijgen van het College van procureurs-generaal. Dit kan bijvoorbeeld geschieden als een lopend onderzoek van een kernteam relaties blijkt te hebben met een elders lopend onderzoek of rechtshulpverzoek.

De korpsbeheerders in de regionale driehoeken van de kernkorpsen hebben tot taak ervoor te zorgen dat op beheersmatig vlak de kernteams in staat zijn hun werkzaamheden te verrichten. Gedacht moet worden aan zaken op het gebied van de bedrijfsvoering, zoals huisvesting, mobiliteit, verbindingen, ICT, alsmede arbeidsvoorwaarden en veiligheid van de medewerkers. Ook dienen zij te bewerkstelligen dat er een operationele ondersteuning van de kernteams is, bijvoorbeeld met betrekking tot de inzet van observatie-, infiltratie- en arrestatieteams.

Beslissingen van de landelijke driehoek op het gebied van toewijzing en capaciteit worden op het niveau van de regionale driehoek uitgevoerd. Er bestaat op dit punt voor de regionale driehoek geen beslissingsbevoegdheid. Indien nodig kunnen er vanuit de landelijke driehoek op beheersmatig vlak richtlijnen worden gegeven aan een korpsbeheerder van een kernkorps, bijvoorbeeld ten aanzien van ICT, werkprocessen, operationele ondersteuning en secundaire arbeidsvoorwaarden. Zoals vermeld kan landelijke driehoek de minister van BZK adviseren met betrekking tot door hem op te stellen regels ten aanzien van beheer.

3.2 De BRT/IFT-combinatie

Op het gebied van de (boven)regionale recherche-eenheden, zoals de huidige bovenregionale teams (BRT's) en de interregionale fraudeteams (IFT's), zullen ook wijzigingen worden doorgevoerd. Momenteel worden BRT's op ad hoc basis geformeerd en vormen de IFT's een organisatorische eenheid van korpsen die veelal niet tevens het kernkorps voor een kernteam zijn.

Organisatie

In de nieuwe opzet is gekozen voor de oprichting van een zesttal vaste teams, de BRT/IFT-combinaties, waardoor permanent capaciteit ter beschikking is voor de bestrijding van de bovenregionale middencriminaliteit en de beschikbaarheid van financiële expertise is geborgd. De huidige, vrijblijvende en gescheiden, opzet van de BRT's en IFT's zal niet worden gecontinueerd. Wel zal de functie en expertise van de huidige IFT's herkenbaar moeten blijven, waardoor specialistische kennis behouden blijft. Deze BRT/IFT-combinaties zullen organisatorisch deel uitmaken van de 6 kernkorpsen die tevens een kernteam huisvesten. De chef van de BRT/IFT-combinatie zal hiërarchisch rechtstreeks vallen onder de recherchechef uit de korpsleiding van het kernkorps. Het is mogelijk dat de kernteamchef en de BRT/IFT-chef een personele unie vormen. Het is mogelijk dat onderdelen van een BRT/IFT-combinatie elders in het samenwerkingsgebied gedeconcentreerd worden

gehuisvest. De grootte van de BRT/IFT combinatie komt overeen met 1% van het totaal van de sterkte van de samenwerkende regiokorpsen, vermeerderd met de thans bestaande IFT-capaciteit.

Taakstelling

De BRT/IFT-combinatie krijgt de volgende taken:

- Het verrichten van opsporingsonderzoeken op het gebied van de horizontale fraude binnen het gebied van de samenwerkende regiokorpsen;
- Het verrichten van opsporingsonderzoeken in het gehele land, indien het openbaar ministerie, op advies van de CBO, daartoe de opdracht verstrekt. Dit kan bijvoorbeeld geschieden indien blijkt dat een bepaalde criminele groepering in het gehele land actief is, zonder dat er aanleiding is dit onderzoek aan een kernteam toe te wijzen;
- Het vervullen van de expertisefunctie op het gebied van horizontale fraude en financieel rechercheren voor het samenwerkingsgebied;
- Het verrichten van opsporingsonderzoeken binnen het gebied van de samenwerkende regionale politiekorpsen. Dit betreft bijvoorbeeld onderzoeken of rechtshulpverzoeken die de regionale rekerchedienst van een politiekorps gedurende te lange tijd te zwaar zouden belasten, of criminele groeperingen betreffen die in verschillende regio's binnen het samenwerkingsgebied actief zijn.

Aansturing door de CBO

De Commissie Bovenregionale Opsporing kan in de huidige vorm en samenstelling (2 hoofdofficieren van justitie, 2 korpsbeheerders en 2 korpschefs) blijven bestaan. Een van beide hoofdofficieren is de voorzitter van de CBO. De hoofdofficier van het landelijk parket, een van de korpsbeheerders en een van de korpschefs hebben tevens zitting in de landelijke driehoek (zie hierboven). Door de personele unie tussen vertegenwoordigers van het openbaar ministerie, de korpsbeheerders en de politie in de landelijke driehoek en de CBO wordt zorg gedragen voor een goede afstemming tussen beide organen.

De CBO heeft de volgende taken en bevoegdheden:

- het toewijzen van onderzoeken aan de BRT/IFT-combinaties;
- de afstemming met de landelijke driehoek over de vraag welke onderzoeken door de kernteams en welke door de BRT/IFT-combinatie worden uitgevoerd.

De ICC's

Zoals in hoofdstuk 2 is beschreven zijn er momenteel 8 regionale ICC's en een landelijk ICC. Doordat deze nog in ontwikkeling zijn en regionaal zijn opgebouwd bestaan er verschillen in taken en taakinvulling tussen de ICC's. Door het College van procureurs-generaal en de Raad van Hoofdcommissarissen zijn initiatieven genomen om de ICC's uniform te laten functioneren. De ICC-structuur zal worden aangepast aan de organisatie van de landelijke en (boven)regionale recherche. Het LICC en de ICC's zullen gezamenlijk functioneren als nationaal loket voor internationale rechtshulpverzoeken. De taken van deze regionale ICC's zijn:

- registratie van rechtshulpverzoeken in LURIS (Landelijk Uniform Registratiesysteem voor Inkomende rechtshulpverzoeken);
- coördinatie (en voortgangsbewaking) op de uitvoering van rechtshulpverzoeken;
- toezicht op de kwaliteit van de afdoening van rechtshulpverzoeken.

3.3 De regionale recherche-eenheden

In de nota Criminaliteitsbeheersing is aangegeven dat de regionale divisies recherche moeten worden versterkt, zowel in kwalitatief als in kwantitatief opzicht. Hierdoor zullen zij in staat zijn om meer opsporingsonderzoeken te verrichten en meer internationale rechtshulpverzoeken af te handelen. De regionale recherche wordt geacht de bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit, die een verankering kent binnen de regio, zelf uit te voeren. Er dient meer te worden samengewerkt tussen de divisies recherche van de regionale politiekorpsen. Dit geldt in het bijzonder voor regio's waar de zelfstandige uitvoering van alle rekerchetaken als gevolg van de beperkte schaalgrootte niet goed mogelijk is. Het ligt voor de hand dat deze samenwerking veelal vorm zal krijgen binnen het samenwerkingsgebied van de 6 kernteams.

3.4 Beoordeling verbeterde organisatie van de recherche

In hoofdstuk 2 is aangegeven aan de hand van welke eisen de versterking van de recherche getoetst zal worden. Hieronder wordt de hierboven geschetste organisatie van de landelijke en (boven)regionale recherche beoordeeld aan de hand van deze eisen.

1. *Versterking van de gezagsmatige sturing door het openbaar ministerie op de landelijke opsporing*

Eén instantie krijgt de bevoegdheid beslissingen te nemen over het inzetten van de landelijke capaciteit, de landelijke driehoek. Deze driehoek krijgt de

verantwoordelijkheid voor de opsporing in het gehele landelijke domein. De landelijke driehoek kan centraal sturen op de landelijke researchcapaciteit door beter inzicht in de problematiek (landelijke criminaliteitsbeeldanalyse), actuele kennis van de lopende onderzoeken, de mogelijkheid prioriteiten te stellen, door onderzoeken toe te wijzen en met onderzoekscapaciteit te schuiven. De regionale driehoeken voeren de besluiten van de landelijke driehoek uit. Die besluiten zijn afdwingbaar.

2. *Creëren van vaste capaciteit voor de bestrijding van de bovenregionale middencriminaliteit en versterking van de gezagsmatige sturing door het openbaar ministerie hierop*

BRT's werden op ad hoc basis samengesteld. Met het permanent maken van IFT en BRT capaciteit, kan er beter worden gestuurd op de inzet ervan. Tevens ontstaat de mogelijkheid, via de afstemming tussen CBO en de landelijke driehoek, dat onderzoeken van het landelijke niveau naar de BRT/IFT's gaan, en ook omgekeerd. Onderzoeken zullen zo beter aansluiten op het niveau van de teams die ze uitvoeren.

3. *Vergroting van de beheersmatige eenheid binnen de landelijke en bovenregionale opsporing*

Er komt een nieuwe ministeriële regeling, die de Regeling kernteams, de Regeling landelijke researchteam, de convenanten UMS, USD en voor de IFT's gaat vervangen. Daarmee ontstaan uniforme regels voor financiering, inbedding, beheer en gezag voor alle niet-regionale teams. Deze nieuwe regeling omvat zowel de regelgeving voor de kernteams als voor de BRT-IFT-combinatie.

4. *Intensivering van de internationale rechtshulp*

Onverlet de taken die de regionale recherche-eenheden op dit punt uitvoeren, krijgt de landelijke opsporingscapaciteit de taak zware rechtshulpverzoeken uit te voeren die verwant zijn aan het territoir van het kernteam, vallen binnen het aandachtsgebied of gerelateerd zijn aan een lopend onderzoek. Het LRT draagt met name bij aan internationale samenwerkingsverbanden in de opsporing, zoals 'joint teams'.

Met de ICC/LICC structuur die zal aansluiten bij de organisatie van de landelijke opsporing wordt informatie-uitwisseling eenvoudiger.

5. *Versterking capaciteit bestrijding zware en georganiseerde misdaad*

Door de landelijke prioriteitstelling wordt de landelijke capaciteit beter ingezet. Die capaciteit wordt ook beter ingezet vanwege de mogelijkheid onderzoeken tussen het landelijke niveau en de BRT/IFT's te verplaatsen. Conform de aankondiging in de nota Criminaliteitsbeheersing ligt het in de bedoeling naast een versterking van de regionale recherche verder nog te voorzien in een getalsmatige versterking van de bestrijding van de georganiseerde misdaad, alsmede van een versterking van een aantal overige rechetaken die bij het KLPD zijn ondergebracht.

4 IMPLEMENTATIE

Om tot spoedige implementatie over te kunnen gaan zullen de volgende stappen worden gezet:

- Op korte termijn zal door de ministers van BZK en van Justitie een stuurgroep worden ingesteld die tot taak heeft te zorgen voor een spoedige implementatie van de in deze nota beschreven organisatiestructuur. Daarnaast heeft deze stuurgroep tot taak initiatieven die leiden tot kwaliteitsverbetering in de opsporingsketen, waaronder het project 'Kwaliteitsverbetering recherche' te stimuleren, en de samenhang tussen de verschillende trajecten te bewaken. De stuurgroep wordt gevormd door de leden van de landelijke driehoek (zie hoofdstuk 3), aangevuld met de directeur-generaal Rechtshandhaving van het ministerie van Justitie. De stuurgroep stelt hiertoe voor 1 mei 2002 een plan van aanpak op.
- De ministers van BZK en van Justitie stellen een ministeriële regeling op, waarin onder meer regels worden gegeven met betrekking tot vormgeving van de landelijke researchstructuur, de samenstelling en bevoegdheden van de landelijke driehoek, de Commissie Bovenregionale Opsporing en andere betrokken organen, de taken, sterkte, samenstelling en financiering van de te onderscheiden eenheden, alsmede aan deze eenheden te stellen kwaliteitseisen. Deze regeling zal met ingang van 1 januari 2003 in werking treden.
- Voor de periode van 1 mei 2002 tot 1 januari 2003 zal één van de korpschefs uit de landelijke driehoek volledig kunnen worden ingezet om, onder verantwoordelijkheid van de stuurgroep, leiding te geven aan de projectuitvoering.