

Vergaderjaar 2015–2016

34 300 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2016

Nr. 8

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 september 2015

De Schiedammer parkmoord en het evaluatierapport van de Commissie-Posthumus (2005) staan in ons geheugen gegrift. Op pijnlijke manier werd duidelijk welke gevolgen het kan hebben als sprake is van tunnelvisie in de opsporing. Naar aanleiding van dit rapport hebben politie en OM in de programma's Versterking Opsporing en Vervolgning (PVOV) en Permanent Professioneel (PP)¹ ingrijpende maatregelen ontwikkeld en toegepast om tunnelvisie te voorkomen.²

Tien jaar na de invoering van PVOV en vijf jaar na de invoering van PP heeft het WODC onderzocht wat deze maatregelen concreet hebben opgeleverd als het gaat om het scheppen van voorwaarden om tunnelvisie in de opsporing tegen te gaan.³

Belangrijke conclusie is dat de maatregelen uit PVOV en PP een bijdrage hebben geleverd aan een kwaliteitsverbetering en verdere professionalisering van het werken binnen TGO's (Team Grootschalige Opsporing). Ook heeft PVOV een belangrijke meerwaarde gehad bij het creëren van bewustwording over tunnelvisie. Bovendien hebben PVOV en PP een bijdrage geleverd aan een meer open cultuur binnen de arrondissementsparketten.

¹ Onder de term PVOV vallen in het onderzoek – en ook in deze kabinetsreactie – ook de maatregelen die bij de politie de naam Programma Versterking Opsporing (PVO) hadden. Permanent Professioneel was een kwaliteitsprogramma bij het OM.

² De maatregelen uit PVOV en PP hadden tot doel een kwaliteitsverbetering in brede zin te bewerkstelligen. In het onderzoek ligt de nadruk op het voorkomen van tunnelvisie.

³ In de discussie rondom de Puttense moordzaak is door mijn ambtsvoorganger in 2008 een externe evaluatie toegezegd. Tijdens de begroting van 2015 heb ik u laten weten dat gekozen is voor het opleveren van een breder onderzoek naar tunnelvisie (*Kamerstuk 34 000 VI, 2, p. 195*). Met het onderhavige WODC-onderzoek voldoe ik aan deze toezegging, Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Tegelijkertijd geven de respondenten in dit onderzoek aan dat PVOV en PP ook bepaalde neveneffecten hebben gehad. Rechercheurs en officieren ervaren deze neveneffecten onder meer als het gaat om de krampachtige wijze waarmee aan de TGO-structuur wordt vastgehouden, de stroperige wijze waarop de besluitvorming binnen een TGO plaatsvindt en de neiging om een onderzoek te lang te breed te houden om maar niet «de verkeerde tunnel» in te duiken. De onderzoekers geven aan dat het gedachtegoed van PVOV aan een kentering onderhevig is en dat de focus op TGO's dreigt te verslappen. Er kan volgens de onderzoekers een situatie ontstaan waarin de verworvenheden van PVOV binnen TGO's onder druk komen te staan.

De constatering van de onderzoekers zijn herkenbaar. Een groot aantal werkprocessen ter voorkoming van tunnelvisie zijn binnen politie en OM ingebed en behoren tot de staande processen en de vaste cultuur. Ik heb veel waardering voor de inspanningen van politie en OM om het ontstaan van tunnelvisie in de opsporing tegen te gaan. Het dwingende karakter van het PVOV is daarbij zeer waardevol gebleken. Ook de door de onderzoekers gesignaleerde neveneffecten zijn echter herkenbaar. Binnen de recherche bestaat een breed gedragen beeld dat een groot deel van de politiecapaciteit die beschikbaar is voor opsporing, wordt ingezet voor TGO-onderzoeken.

In de periode van tien jaar is de samenleving en dus ook de politie en het OM sterk veranderd. De aard en omvang van zware misdrijven leiden ertoe dat steeds meer TGO's plaatsvinden, die ook nog eens betrekking hebben op steeds complexere zaken. Voor de TGO's moet een groot beroep worden gedaan op specialisten binnen de politie. Daarnaast hebben politie en OM in de afgelopen tien jaar veel ervaring opgedaan met de maatregelen uit PVOV en PP. Zij hebben in de praktijk kunnen ervaren wanneer een TGO strikt volgens voorgeschreven procedures opgezet moet worden en wanneer de opzet van een TGO meer maatwerk kan zijn, afgestemd op de aard en de omstandigheden van het misdrijf. Het is nu dan ook het moment om meer professionele armslag toe te laten, met meer maatwerk en flexibiliteit om de slagkracht van de opsporing en vervolging te vergroten.

Op 31 augustus 2015 heb ik een herijking van het realisatieplan van de nationale politie en een herijkingsnota aan uw Kamer gezonden (Kamerstuk 29 628, nr. 554). In dit plan en in deze nota wordt langs een kwantitatieve en een kwalitatieve lijn een versterking van het vakmanschap van de opsporing ingezet. Zoals toegezegd zal ik uw Kamer voor de begrotingsbehandeling een contourennota van de politie doen toekomen waarin de hoofdlijnen van het kwaliteitsplan al zoveel mogelijk zijn uitgewerkt. De politie zal – in afstemming met het OM – de aanbevelingen uit het onderhavige WODC-rapport als referentiekader gebruiken bij dit te maken verbeterplan.

Hieronder ga ik in op nadere conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek.

Maatregelen tegen tunnelvisie

De onderzoekers concluderen na analyse van de beleidsprogramma's PVOV en PP dat de maatregelen aansluiten op de in de wetenschappelijke literatuur aangedragen barrières tegen denkfouten en groepsdenken.

Ik heb veel waardering voor de ingrijpende maatregelen die politie en OM hebben genomen. Uit het WODC-onderzoek blijkt dat dit goed gekozen

maatregelen waren die voorwaarden hebben geschapen om tunnelvisie in de opsporing tegen te gaan.

Implementatie in de praktijk (politie en OM)

Het TGO-raamwerk en het Bureau Recherche zijn de kaders waarbinnen invulling wordt gegeven aan de maatregelen uit PVOV en PP. Uit het onderzoek blijkt dat bij twee van de zeven onderzochte regio's de implementatie van het TGO-raamwerk minder goed van de grond kwam. Daarnaast wordt de wijze waarop de aanlevering van het uitvoerend personeel voor TGO's in de nieuwe situatie plaatsvindt als kwetsbaar ervaren. In vergelijking met de ontwikkelingen op TGO-gebied de afgelopen tien jaar, kent het Bureau Recherche een veel kortere geschiedenis. Volgens de onderzoekers heeft PP in de parketten tot een duidelijker invulling geleid van onder meer de rollen van rechercheofficier, kwaliteitsofficier en maatwerkteamleider.

Het is juist dat in bepaalde regio's het TGO-raamwerk niet geheel volgens het programma PVOV is geïmplementeerd. Zoals de onderzoekers zelf al aangeven, is mede onder invloed van de recente reorganisatie bij de politie de invulling van het TGO-raamwerk zich verder aan het vormen. Bepaalde functies en rollen worden sindsdien meer conform PVOV ingevuld, zoals de rol van de ambtelijk secretaris en de tactisch analist.

De totstandkoming van de Nationale politie leidt tot een zo veel mogelijk eenduidige inrichting van de eenheden, conform het inrichtingsplan nationale politie, met ruimte voor het behoud van noodzakelijke lokale verschillen en ruimte voor verschillen in tempo om nieuwe werkwijzen te implementeren. Dit geldt ook voor wijze waarop verdere implementatie van het TGO-raamwerk plaatsvindt. Een eenheid als Amsterdam heeft immers een ander uitgangspunt dan een eenheid als Limburg, terwijl in beide eenheden veel TGO's gedraaid worden. Het is niet erg dat deze verschillen zich voordoen, als altijd maar voldoende waarborgen aanwezig zijn om tunnelvisie te voorkomen. Het is overigens zo dat omringende eenheden bij de politie, waar dat nodig is, bijspringen als in een bepaalde eenheid een groot aantal TGO's tegelijk wordt gedraaid. Dit laat zien dat in alle eenheden dezelfde «draggers» voor TGO's zijn ingericht waardoor maatregelen in alle eenheden toepasbaar zijn.

Voorwaarden om het ontstaan van tunnelvisie te voorkomen

De onderzoekers formuleren 12 voorwaarden op organisatorisch en inhoudelijk niveau om tunnelvisie te voorkomen.

Veel maatregelen uit PVOV behoren inmiddels tot de vaste werkwijzen van politie en OM. Met deze maatregelen is de afgelopen tien jaar veel gedaan om de kwaliteit en professionaliteit binnen de opsporing te verbeteren en om de risico's op een eventuele tunnelvisie bij het rechte team of van de officier van justitie te voorkomen. Blijvende aandacht om tunnelvisie te voorkomen is echter noodzakelijk. De organisatorische en inhoudelijke voorwaarden die de onderzoekers hebben geformuleerd zijn voor de opsporingspraktijk zeer bruikbaar en zullen dan ook ter harte worden genomen. Politie en OM kunnen het als referentiekader gebruiken.

Reflectie en tegenspraak

De onderzoekers geven aan dat zodra op inhoudelijk of organisatorisch niveau bepaalde voorwaarden ontbreken om tunnelvisie te voorkomen,

reflectie en tegenspraak hieraan tegenwicht kunnen bieden. Zij maken bij hun conclusies onderscheid tussen politie en OM.

Politie en OM

De onderzoekers geven aan dat door sommigen twijfels worden geuit of de cultuur op de werkvloer bij de politie inmiddels zodanig is ontwikkeld dat reflectie binnen het team altijd geborgd is en of daarmee voldoende waarborgen aanwezig zijn om tunnelvisie te voorkomen. Verder geven zij aan dat de huidige ontwikkelingen erop duiden dat tegenspraak steeds vrijblijvender wordt ingezet. Zij adviseren het instrument opnieuw tegen het licht te houden.

Bij de arrondissementsparketten heeft reflectie met de komst van de reflectiekamer een formeel karakter gekregen. Onder invloed van zowel PVOV als PP blijkt de interne cultuur te zijn veranderd. Er wordt volgens de onderzoekers nu meer dan in het verleden van een officier van justitie verwacht dat hij of zij open is over zijn of haar eigen twijfels en dilemma's. Omdat in de praktijk niet door iedere officier van justitie gebruik wordt gemaakt van de reflectiekamer doen de onderzoekers de suggestie de kwaliteitsofficier een centrale rol te geven bij het bevorderen van het gebruik van de reflectiekamer en waar nodig bij het inhoudelijk tensespreken van de officier.

Vanuit de recherche wordt thans een nieuw en modern TGO-raamwerk ontwikkeld dat een betere en meer reële balans moet creëren tussen enerzijds de noodzaak om de strikte voorwaarden na te leven voor de inrichting van een TGO en anderzijds de mogelijkheid om een TGO in te richten conform de omvang en aard van het misdrijf. Het instrument wordt dus inderdaad opnieuw tegen het licht gehouden. Dat gebeurt met de waarborgen «kritische reflectie» en «tegenspraak».

Kritische reflectie is het vermogen binnen het onderzoeksteam om elkaar continu scherp te houden om de gemaakte keuzes in onderzoeksrichtingen, op het gebruik van opsporingsmiddelen en opsporingsbevoegdheden en op consistentie bij besluitvorming. Reflectie vindt zowel horizontaal, tussen de vaste kern leidinggevenden en met de officier van justitie, als verticaal plaats, tussen alle betrokken medewerkers.

Ten aanzien van het onderwerp tegenspraak is vastgesteld dat het Hoofd DRR (Dienst Regionale Recherche)/ DLR (Dienst Landelijke Recherche) en de rechercheofficier van justitie samen beoordelen of tegenspraak georganiseerd moet worden. Dit gebeurt enkele dagen na de start van een TGO. Tegenspraak vindt op een gestructureerde wijze plaats, met distantie tussen tegenspreker en de medewerkers die rechtstreeks bij het opsporingsproces betrokken zijn.

Meerwaarde, neveneffecten en uitdagingen

Of voorwaarden aanwezig zijn om tunnelvisie tegen te gaan, blijft volgens de onderzoekers afhankelijk van de wijze waarop in de TGO-praktijk invulling wordt gegeven aan de maatregelen en instrumenten uit PVOV en PP. De onderzoekers formuleren uitdagingen voor politie en OM.

Politie en OM

Een eerste uitdaging is om de aanlevering van personeel voor TGO's zodanig te organiseren, dat daarbij de bedrijfsvoering van de staande rechercheorganisatie niet te veel wordt verstoord. Een tweede uitdaging is het vinden van een middenweg tussen enerzijds de vaste TGO-structuur

en anderzijds het inbouwen van een bepaalde flexibiliteit in het recherche-onderzoek. Een derde uitdaging is het behoud van PVOV-waarborgen binnen TGO's en het doorsijpelen van deze waarborgen naar andere niveaus binnen de opsporing.

De officier van justitie is binnen een TGO verantwoordelijk voor een complex opsporingsproces. De onderzoekers beschouwen het als een uitdaging voor het OM om de magistratelijke rol van de officier van justitie een duidelijker gezicht te geven en meer inzicht te verschaffen in wie er verantwoordelijk is voor de uitkomsten van de reflectiekamer en het zicht-op-zaken-overleg. Daarnaast heeft de officier volgens de onderzoekers baat bij de blijvende ondersteuning door de parketsecretaris en de kwaliteitsofficier.

De manier waarop in het nieuwe TGO-raamwerk aan de genoemde uitdagingen wordt voldaan is via de zogenoemde «speelveldmodellen». Op basis van maatwerk en professionele inbreng van medewerkers worden flexibele teams gevormd. Op deze wijze wordt de samenstelling van een team specifiek toegesneden op het voorliggende onderzoek.

In mijn eerder genoemde brief van 31 augustus 2015 over de herijking van het realisatieplan van de nationale politie en de bijbehorende herijkingsnota heb ik aangegeven dat ik de conclusies en aanbevelingen uit het rapport «focus in de opsporing» ook als referentiekader zal gebruiken in het verbeterplan voor de opsporing. In dit verbeterplan zal onder meer een professionele standaard worden beschreven, plus de bijbehorende kwaliteitsinstrumenten. Hierbij komt ook de rol van de officier van justitie in dat kwaliteitssysteem aan de orde.

Er zijn de afgelopen tien jaar veel maatregelen genomen om tunnelvisie in de opsporing tegen te gaan. De maatregelen hebben geleid tot tal van verbeteringen in de dagelijkse praktijk. Het grondige WODC-onderzoek biedt goede aanknopingspunten voor verdere aanpassing. Ook in de toekomst zal het voorkomen van tunnelvisie in de opsporing een blijvend punt van aandacht zijn.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur