

Vergaderjaar 2019–2020

28 844

Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie

Nr. 199

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 februari 2020

Tijdens het algemeen overleg over het rapport van de Onderzoekscommissie Openbaar Ministerie (commissie-Fokkens) (Kamerstuk 28 844, nr. 178) op 19 december jl. heb ik toegezegd uw Kamer schriftelijk te informeren over verschillende onderwerpen ten aanzien van het Openbaar Ministerie. Met deze brief doe ik deze toezegging gestand. Na een algemene inleiding ga ik in deze brief achtereenvolgens in op:

- toezicht op het OM
- klachtenafhandeling
- benoemingstermijnen
- een periodiek overleg met uw Kamer over het OM.

Aan het slot van deze brief ga ik in op een toezegging over de aanpak van cybercrime die ik deed tijdens de begrotingsbehandeling (Handelingen II 2019/20, nr. 27, item 12).

Op de eveneens op 19 december jongstleden toegezegde nadere informatie over het oriënterend onderzoek naar de casus waar het rapport van de commissie Fokkens aanleiding toe was, het terugvorderen van onnodig gemaakte kosten en de doorbetaling van salaris, kom ik terug na afronding van het nog lopende onderzoek van de Rijksrecherche.

Algemeen

Het College van procureurs-generaal (College) en ik zijn het eens dat professionele kwaliteit en integriteit belangrijke uitgangspunten zijn bij het creëren van een goed werkklimaat dat bijdraagt aan een goed functionerende OM-organisatie. Daarin moeten transparantie en verantwoording altijd voorop staan en kritiek en tegenspraak voldoende ruimte krijgen.

In dat verband heb ik vastgesteld dat het College de afgelopen tijd serieus werk maakt van de vertaling van het plan van aanpak naar aanleiding van het onderzoek van de commissie-Fokkens naar concrete acties en resultaten. Bovendien heeft het College reeds lopende het onderzoek van

de commissie-Fokkens de nodige maatregelen en initiatieven in gang gezet. Dit doet het College onder andere door uitbreiding met externe leden van de bestaande Audit committee, het instellen van een externe Reflectieraad, een onafhankelijke Visitatiecommissie en een Begeleidingscommissie. Hiermee laat het College buitenstaanders de organisatiekracht, besturing en integriteit van het OM grondig doorlichten.

Ook wat betreft de kwaliteit van het werk zet het OM in op versterking van de kwaliteitszorg en het lerend vermogen. Een van de maatregelen om dat te bereiken is het instellen van de «OM-Reflectiekamer Kwaliteitsontwikkeling». Deze zal op periodieke basis bijeenkomen om thematisch te reflecteren op rechterlijke uitspraken waarin vormverzuimen een rol hebben gespeeld. In deze Reflectiekamer zijn naast officieren van justitie ook wetenschappers, advocaten en de politie vertegenwoordigd en deze staat onder voorzitterschap van een oud-rechter. De Reflectiekamer gaat binnenkort van start en zal het College adviseren en aanbevelingen doen.

Ook het toezicht en de klachtenafhandeling worden versterkt, zoals ik hieronder nader zal toelichten.

Het toezicht op het OM

Met uw Kamer onderschrijf ik het belang van voldoende toezicht op de hele strafrechtketen. Bij zaken waarin de Inspectie JenV onderzoek doet, of het nu om incidenten of om uitvoering in het algemeen gaat, neemt de Inspectie JenV wel de eventuele rol van het OM mee in de feitenvaststelling, maar niet in de specifieke conclusies en aanbevelingen. Dat is een gevolg van de positie van het OM als onderdeel van de rechterlijke organisatie.

Ik vind het evenwel van belang dat ook hier een vorm van beoordeling door een toezichthouder plaatsvindt.

Zoals ik tijdens het algemeen overleg van 19 december jongstleden heb aangegeven, behoort toezicht op de wettelijke taakuitoefening van het OM mijns inziens plaats te vinden binnen de rechterlijke organisatie. Daarom heb ik met de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad (PGHR) besproken of hij ruimte ziet voor een intensivering van zijn toezichthoudende taak en of hij daartoe bereid is. De PGHR heeft hier positief op gereageerd, mits voldoende gewaarborgd is dat dit niet ten koste gaat van de vervulling van de overige taken van het parket bij de Hoge Raad. De PGHR zal zijn toezichthoudende taak verruimen naar onderzoek naar aanleiding van incidenten of uitvoering in het algemeen. Dan kan in situaties waarin vaak ook de Inspectie JenV onderzoek instelt, tevens het optreden van het OM door de PGHR onderzocht en beoordeeld worden. Ook kan de PGHR zelf het initiatief nemen en de Inspectie JenV vragen onder zijn verantwoordelijkheid onderzoek naar de feiten te doen.

De PGHR zal bij die beoordeling, conform artikel 122 van de Wet op de Rechterlijke organisatie, toetsen of bij de in de desbetreffende casus door het OM verrichte handelingen de wettelijke voorschriften naar behoren zijn gehandhaafd of uitgevoerd. Het samenstel van conclusies van de PGHR en de Inspectie JenV kan worden benut voor het verbeteren van de effectiviteit van het handelen van – en de samenwerking tussen – alle bij een incident betrokken organisaties. Van belang is hierbij dat de PGHR terughoudend zal moeten zijn wanneer een onderzoek betrekking heeft op een zaak die nog niet onherroepelijk is afgedaan door de rechter.

De beschreven verruiming van het toezicht door de PGHR vergt de nodige uitwerking, zoals het vastleggen van werkwijzen tussen enerzijds de PGHR en het College en anderzijds de PGHR en de Inspectie JenV. Naar

aanleiding van een verdere uitwerking hiervan, zal ik met de PGHR en de Inspectie JenV in overleg treden om te bezien in hoeverre dit noodzaakt tot een capaciteitsuitbreiding.

Ook zullen de PGHR en ik met grotere regelmaat overleggen. Dit in het licht van de politieke verantwoordelijkheid die ik draag voor het OM, daarbij uiteraard de zelfstandigheid van het OM respecterend.

Klachten en integriteitsmeldingen

Net als ieder ander bestuursorgaan is het OM verplicht zorg te dragen voor een behoorlijke behandeling van klachten. Het OM behandelt klachten op grond van de uniforme klachtenregeling van Titel 9.1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). In de Awb is bepaald dat de behandeling van de klacht geschiedt door een persoon die niet betrokken is geweest bij de gedraging waarop de klacht betrekking heeft. Dit geldt zowel voor klachten van justitiabelen als voor klachten van medewerkers van het OM, die bijvoorbeeld een klacht hebben over het handelen van leidinggevenden of van andere collega's.

Klachtenregeling

Het huidige stelsel van klachtenafhandeling door het OM is als volgt:

- Klachten over parketmedewerkers worden behandeld door de HOvJ van dat parket resp. de hoofdadvocaat-generaal.
- Klachten over (plv.) hoofdofficieren en (plv.) hoofdadvocaten-generaal worden behandeld door het College.
- Klachten over Collegeleden worden behandeld door de Minister van Justitie en Veiligheid, welke bevoegdheid is gemandateerd aan de SG.
- In alle bovengenoemde gevallen kan een onafhankelijke klachtadviescommissie worden ingesteld.
- Als een klager het na afloop van de klachtprocedure niet eens is met de afdoening, kan deze zich op grond van Titel 9.2 van de Awb wenden tot de Nationale ombudsman.

Integriteitsschendingen

Gaat het om integriteitsschendingen, dan kan iedere OM-medewerker (al dan niet via een vertrouwenspersoon) een casus melden bij de leiding van zijn of haar OM-onderdeel. Het bestuur van het OM-onderdeel dient vervolgens te handelen conform de *Handreiking Melding integriteitsschendingen*. Dat houdt onder meer in dat bij (het vermoeden van) een integriteitsschending of plichtsverzuim het bestuur een melding moet doen bij het Bureau Integriteit OM (BIOM), waarna zo nodig een onderzoek door het BIOM kan volgen.

Een melding aangaande een (plv.) hoofdofficier dan wel een (plv.) hoofdadvocaat-generaal kan gedaan worden bij het College, dat dan meldt bij het BIOM. Een melding aangaande een Collegelid kan direct bij het BIOM worden gedaan, waarna het Hoofd BIOM een melding kan doen bij mijn ministerie.

Versterking BIOM

Een belangrijke maatregel in het kader van de «Fokkens»-aanpak is de versterking van het BIOM wat betreft de omvang van de formatie en de onafhankelijke positie. Het BIOM en het College onderzoeken momenteel hoe de vertrouwenspersonen nog beter ingezet en gefaciliteerd kunnen worden ter voorkoming en oplossing van integriteitsschendingen en ongewenste omgangsvormen. Het BIOM is hier mee bezig en verwacht dit in 2020 af te ronden. Het OM zal hierin aansluiting zoeken bij rijksbrede ontwikkelingen.

De (gelijke) afhandeling van integriteitsschendingen en de invulling van integriteitsbeleid zijn inmiddels een terugkerend onderdeel van de periodieke planning&control-gesprekken tussen College en parketten.

Tegen de achtergrond van het hierboven beschreven algemene uitgangspunt, de wettelijke regeling van klachtafhandeling en de wijze waarop het OM hieraan invulling heeft gegeven, zie ik geen reden om het OM hierin anders te behandelen dan andere bestuursorganen door een klachtrecht te introduceren dat afwijkt van het uniforme wettelijke klachtrecht. Het huidige stelsel van klachtenafhandeling geeft naar mijn mening reeds voldoende mogelijkheid om het «hogerop» te zoeken, indien een klager ontevreden is over de wijze waarop de klachtenafhandeling door het OM heeft plaatsgevonden.

Tijdens het debat over het onderzoek naar het dodelijk steekincident in de Amsterdamse metro op 12 december jongstleden (Handelingen II 2019/20, nr. 36, item 15) heeft het lid Van Wijngaarden van uw Kamer in diens desbetreffende motie (Kamerstuk 25 424, nr. 498) een vergelijking getrokken met een Britse «victimcommissioner». De Minister voor Rechtsbescherming verkent momenteel, conform zijn toezegging, de rol die een slachtoffercommissaris eventueel binnen het Nederlandse stelsel van klachtenbehandeling zou kunnen vervullen. Mijn ambtgenoot informeert uw kamer in de voorjaarsbrief over slachtofferbeleid over de inzichten die uit deze verkenning naar voren komen.

Benoemingstermijnen

Tijdens het algemeen overleg op 19 december jongstleden hebben diverse leden van uw Kamer gevraagd naar de zittingstermijn van procureurs-generaal en andere functionarissen in de topstructuur van het OM. U heeft mij gevraagd te reageren op het idee om voor topbenoemingen maximale termijnen te hanteren.

Om mobiliteit binnen de top van het OM verder te bevorderen, heeft het College in het plan van aanpak van 31 mei 2019 aangegeven ernaar te streven binnen de top van het OM het «3-5-7-model» toe te passen. Daarbij worden zowel procureurs-generaal als hoofdofficieren van justitie en directeurs bedrijfsvoering gestimuleerd om in drie jaar de situatie te bereiken dat zij hun functie volledig beheersen, om na vijf jaar na te gaan denken over een nieuwe functie en om na uiterlijk zeven jaar van functie te veranderen. Deze systematiek wordt ook binnen de rijksoverheid gehanteerd. Het College heeft over de mogelijkheden op het gebied van werving, selectie, benoeming en loopbaanontwikkeling contact gehad met de Algemene Bestuursdienst.

Het College onderzoekt momenteel de mogelijkheden en de wenselijkheid van het in aanvulling op het beschreven mobiliteitsbeleid, bij wet beperken van de benoemings- of zittingstermijnen voor deze functies. Daarbij wordt gekeken naar de regelgeving die geldt voor leden van de gerechtshoven en de Raad voor de Rechtspraak. Het College zal mij informeren over de uitkomsten van deze verkenning. Zodra het College en ik hierover een meer definitief standpunt hebben kunnen vormen, informeer ik uw Kamer daarover.

Zolang hier geen wettelijke regeling voor is, zal het College in elk geval bij ieder nieuw te benoemen lid van een parketleiding met de betrokkene een zittingstermijn afspreken, jaarlijks evalueren en vastleggen hoe lang die persoon nog aanblijft. Ik acht deze tussentijdse aanpak van het College een voor komende periode passende voorziening.

Periodiek overleg over OM-aangelegenheden

Ten slotte hebben verschillende leden van uw Kamer mij gevraagd een voorstel te doen voor het op periodieke basis bespreken van het functioneren van het OM en van andere algemene OM-aangelegenheden.

Uiteraard beslist uw Kamer zelf over de overleggen die u met mij wilt aangaan over de aangelegenheden en organisaties waarvoor ik verantwoordelijk ben. Ik kan mij evenwel de volgende werkwijze voorstellen: het OM brengt jaarlijks in mei het «Jaarbericht OM» uit als jaarverslag over het voorafgaande jaar. Het Jaarbericht geeft inzicht in de prestaties en effecten van het OM werk op de prioritaire maatschappelijke veiligheidsvraagstukken. Ook geeft het Jaarbericht inzicht in de knelpunten die het OM in het werk ervaart.

Ik stel voor dit Jaarbericht jaarlijks onverwijld aan uw Kamer toe te zenden en vervolgens nog vóór het zomerreces een algemeen overleg te hebben naar aanleiding van het Jaarbericht, tenzij uw Kamer besluit daarvan af te zien.

Overigens kan ik mij ook voorstellen dat het gesprek over de knelpunten in het werk van het OM (eveneens) aan bod komt in jaarlijkse algemeen overleggen over de gehele strafrechtketen.

De aanpak van cybercrime

Aangezien ik tijdens de behandeling van de JenV-Begroting heb toegezegd u uiterlijk 14 februari te informeren over mijn gesprek met het College over mogelijke intensiveringen voor de vervolging van strafbare feiten in de digitale wereld, ga ik daar in deze brief op in. Na overleg met het College heb ik een onderbouwde raming ontvangen van de gewenste intensiveringen door het OM. Met deze intensiveringen zou het OM in staat zijn de verhoogde instroom van dit type zaken als gevolg van intensiveringen van de opsporing door de politie op te vangen. Eerder zijn extra structurele middelen verstrekt aan alle organisaties in de strafrechtketen als gevolg van de capaciteitsuitbreiding bij de politie. Aangezien in het begrotingsproces rekening wordt gehouden met de keteneffecten van dergelijke intensiveringen bij één van de organisaties in de strafrechtketen (bijvoorbeeld via het Prognosemodel Justitiële ketens), zal ik deze behoeftestelling van het OM wederom betrekken bij de begrotingsvoorbereiding.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus