

Samenvatting

Probleemstelling en onderzoeksvragen

Het onderwerp van dit evaluatieonderzoek is het functioneren van de Commissie Evaluatie Afgesloten Strafzaken (CEAS)¹ gedurende de eerste twee jaar van haar bestaan. De CEAS is ingesteld na ophef in de politiek en in de media die volgde op de justitiële dwalingen in de Schiedammer parkmoordzaak en de rapportage van het onderzoek daarover van Advocaat-Generaal mr. F. Posthumus.

De opdracht van de CEAS zoals verwoord in het Instellingsbesluit, is om 'door middel van onderzoek na te gaan of zich in een specifieke strafzaak in de opsporing, vervolging en/of de presentatie van het bewijs ter terechtzitting ernstige manco's hebben voorgedaan die een evenwichtige beoordeling van de feiten door de rechter in de weg hebben gestaan. Om staatsrechtelijke redenen blijft de rol van de zittende magistratuur in dit onderzoek buiten beschouwing.'

De onderhavige evaluatie is ten tijde van de instelling van de CEAS (in 2006) door de Minister van Justitie toegezegd aan de Tweede Kamer. De evaluatie is toegespitst op het beantwoorden van drie vragen:

- 1 Hoe heeft de CEAS voldaan aan haar opdracht, meer in het bijzonder:
 - Op welke wijze heeft de Toegangscommissie van de CEAS uit aangemelde gevallen te onderzoeken strafzaken geselecteerd (cf. Instellingsbesluit, artikel 4)?
 - Op welke wijze hebben de driemanschappen van de CEAS het onderzoek naar mogelijke ernstige manco's (zoals bedoeld in artikel 2 van het Instellingsbesluit) uitgevoerd?
 - In hoeverre zijn de activiteiten van de Toegangscommissie en de driemanschappen te kwalificeren als onafhankelijk, objectief, transparant, navolgbaar, tijdig en afdoende?
- 2 Wat zijn de randvoorwaarden waarbinnen de CEAS heeft gefunctioneerd en in hoeverre zijn deze randvoorwaarden toereikend, dan wel onvoldoende gebleken?
- 3 Wat kan van de ervaringen met de inrichting en werking van de CEAS worden geleerd over onderzoek ter voorbereiding van een mogelijke herziening in een (aangepaste) herzieningsregeling?

De onderhavige evaluatie kan worden gekarakteriseerd als een proces-evaluatie. Aan de hand van de bestudering van de dossiers van de Toegangscommissie ten kantore van het Parket-Generaal en interviews met de voorzitter en het secretariaat is de werkwijze van de Toegangscommissie gereconstrueerd. Het nader onderzoek door de drie driemanschappen is gereconstrueerd aan de hand van de rapporten, de werkdoSSIERS en interviews met alle leden. Over algemene aspecten van

1 Met de benaming 'Posthumus II' is men wellicht beter bekend.

de ontstaansgeschiedenis en het beoogde functioneren van de CEAS is een aantal sleutelfiguren geïnterviewd.

Selectie van voorstellen: de Toegangscommissie

De Toegangscommissie, een orgaan van de CEAS, bestaat uit een onafhankelijke voorzitter en twee leden, van wie één, een Advocaat-Generaal, afkomstig is uit het OM. De Toegangscommissie heeft tot taak om ten aanzien van ingediende voorstellen te beoordelen of de commissie bevoegd is om onderzoek te verrichten en of het gaat om een onderzoek als bedoeld in het Instellingsbesluit. Het Instellingsbesluit noemt (in artikel 4) drie maatstaven waaraan een voorstel moet voldoen wil het tot een onderzoek kunnen leiden. In het vervolg spreken wij in (navolging van de Toegangscommissie) van de *ontvankelijkheid* van een *verzoek*, waar het Instellingsbesluit de termen ‘noodzakelijk onderzoek’ en ‘voorstel’ gebruikt.

Elk van de drie maatstaven van artikel 4 van het Instellingsbesluit is een *noodzakelijke voorwaarde* voor ontvankelijkheid.

Een verzoek kan alleen dan ontvankelijk zijn indien:

- 1 een schriftelijk en deugdelijk gemotiveerd verzoek is gedaan door een professioneel bij de zaak betrokken (oud-)functionaris van een opsporingsinstantie, het OM, het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) of een wetenschapper die de zaak geanalyseerd heeft en daaraan een wetenschappelijke publicatie heeft gewijd; en als
- 2 de desbetreffende strafzaak heeft geleid tot een onherroepelijke veroordeling ter zake van een feit...
- 3 ...waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van twaalf jaren of meer is gesteld en/of de rechtsorde ernstig door dat feit is geschokt.

Verder bepaalt het Instellingsbesluit dat de rol van de zittende magistratuur om staatsrechtelijke redenen buiten beschouwing dient te blijven. Deze bepaling heeft als een nader (materieel) ontvankelijkheidscriterium gefungeerd.

In het evaluatieonderzoek is nagegaan op welke wijze de Toegangscommissie deze maatstaven heeft toegepast.

De praktijk

De Toegangscommissie heeft gedurende de onderzoeksperiode 36 (van 38 ingediende) verzoeken afgehandeld. Een groot aantal verzoeken werd ‘evident niet-ontvankelijk’ bevonden. Dit gold met name voor verzoeken afkomstig van veroordeelden.

Negen van deze verzoeken zijn van door de Toegangscommissie als zodanig aangemerkte wetenschappers afkomstig. Anders dan verwacht, zijn

er geen expliciete verzoeken van professionals (functionarissen en oud-functionarissen van opsporingsinstanties, van het OM of van het NFI) binnengekomen. Veertien verzoeken betroffen onherroepelijk afgesloten strafzaken. Tien verzoeken voldeden volgens de Toegangscommissie aan het derde ontvankelijkheids criterium betreffende de ernst van de zaak. In een aantal opzichten bleken de criteria aanzienlijke beoordelingsruimte te bevatten. Zo behoefde de kwalificatie ‘wetenschapper’ een nadere invulling die gaandeweg de afhandeling van de gevallen ontstond, met behulp van nieuwe begrippen, zoals ‘distantie’, ‘onafhankelijkheid’ en ‘expertise terzake’.

Van de 38 per eind februari 2008 ingediende verzoeken beantwoordden er naar het oordeel van de Toegangscommissie zeven aan alle drie de formele ontvankelijkheids criteria. Van die zeven zijn er uiteindelijk drie doorverwezen voor nader onderzoek door een driemanschap. De vier andere zaken zijn niet verder gekomen, omdat zij naar het oordeel van de Toegangscommissie niet onderzocht hadden kunnen worden zonder de rol van de zittende magistratuur in de beschouwing te betrekken.

Uit de geconstateerde zeefwerking – van alle verzoeken is 8% doorgelaten voor nader onderzoek – valt niet te concluderen dat de Toegangscommissie bij haar oordeelsvorming heel restrictief te werk is gegaan. De zeefwerking is veeleer toe te schrijven aan de selectieve eigenschappen van de in het Instellingsbesluit geformuleerde ontvankelijkheids criteria.

Nader onderzoek: de driemanschappen

Indien de Toegangscommissie oordeelt dat een afgesloten strafzaak een nader onderzoek naar mogelijke manco's in de opsporing en vervolging behoeft, stelt het College van procureurs-generaal uit de pool van CEAS-leden een (tijdelijk) driemanschap samen om dat onderzoek te verrichten. De drie driemanschappen die gedurende de onderzochte periode hebben gefunctioneerd, bestonden elk uit een Advocaat-Generaal (die tevens met de leiding van het onderzoek werd belast), een externe deskundige op het gebied van de strafrechtwetenschappen en een deskundige op het terrein van de politie.

Aanpak vergeleken

De Toegangscommissie heeft (gesteund door het College) haar oordeel dat nader onderzoek noodzakelijk was, in twee gevallen (evaluaties van de zaak Lucia de B. en de Enschedese ontuchtzaak) vergezeld doen gaan van ‘vingerwijzingen’. In de evaluatie van de zaak Lucia de B. heeft het driemanschap zich beperkt tot het beantwoorden van de zes door de Toegangscommissie aangereikte vragen. De focus van hun onderzoek betrof de waarde van het oordeel van deskundigen. Wat betreft de

Enschedese ontuchtzaak is de vraagstelling in de loop van het onderzoek verbreed. Men heeft niet alleen de door de Toegangscommissie aange-reikte manco's onderzocht, maar uiteindelijk het hele opsporingsdossier op onvolkomenheden en gebreken nagelopen. Met de evaluatie van de zaak Ina Post is het driemanschap zonder vingerwijzing begonnen. Deze evaluatie valt als het meest diepgravend van de drie CEAS-onderzoeken te bestempelen. Het proces van waarheidsvinding is zoveel mogelijk overgedaan; zo zijn getuigen van destijds opnieuw ondervraagd en zijn indertijd niet nagetrokken aanwijzingen alsnog onderzocht. Ondanks de verschillen in vraagstelling en focus heeft de gegevensverzameling van de driemanschappen steeds bestaan uit dossieronderzoek in combinatie met interviews met betrokken politiemensen, zaaksofficieren en deskundigen. In de evaluatie van de zaken 'Enschede' en Post is gebruikgemaakt van politieteams. Deze hebben in deze zaken heel verschillende bijdragen geleverd, waarbij de betrokkenheid van het team in de zaak Post als het meest intensief van de twee kan worden geduid. De verschillen in betrokkenheid hadden deels te maken met verschillen in vraagstelling, maar deels ook met de mate waarin en de wijze waarop de driemanschappen de teams hebben ingezet. De driemanschappen waren overigens tevreden tot zeer tevreden over de bijdragen van beide politieteams. In afwijking van de aanvankelijke opzet (de Advocaat-Generaal zou – net als bij het onderzoek van Posthumus – de leiding hebben en worden bijgestaan door de twee niet-OM-leden), hebben de leden van de driemanschappen doorgaans een onderling min of meer gelijkwaardige rol vervuld bij het onderzoek en bij de totstandkoming van het rapport. Over de onderlinge samenwerking tonen zij zich allen in grote lijnen tevreden.

Geconcludeerd kan worden dat de driemanschappen de hen krachtens artikel 2 van het Instellingsbesluit toevertrouwde taak met grote inzet hebben verricht. Alle drie uitgevoerde onderzoeken zijn als diepgravend en omvangrijk te bestempelen. Daarbij zij aangetekend dat het onderzoek in de zaak Lucia de B. het meest restrictief is aangepakt, en het onderzoek in de zaak Ina Post het meest extensief.

Randvoorwaarden waarbinnen de CEAS heeft gewerkt

De voorzitter en de leden van de Toegangscommissie ontvingen vergoedingen van de reiskosten en een vergoeding voor de werkzaamheden op grond van het Vergoedingenbesluit Adviescolleges. In het secretariaat is voorzien vanuit het Parket-Generaal. Er is niet gebleken dat de randvoorwaarden waaronder de Toegangscommissie moest werken, niet voldeden. Wel moet daarbij worden aangetekend dat de CEAS een tijdelijke voorziening is met een bijzondere missie, waar flinke inspanningen voor zijn geleverd zonder dat er veel compensatie tegenover heeft gestaan.

De leden van het OM, die als voorzitter van de driemanschappen fungeerden, zijn voor een deel van hun tijd vrijgesteld maar dat was doorgaans niet voldoende om het nadere onderzoek binnen de gestelde tijd te verrichten. De overige leden hebben een vergoeding gekregen, op grond van het Reiskostenbesluit binnenland en van het Vergoedingenbesluit Adviescolleges. Dit komt neer op een bedrag variërend van € 135 per dagdeel voor ondersteuning tot € 310 per dagdeel voor leden. Het aantal gedeclareerde dagdelen varieert sterk en is volgens de leden zelf niet representatief voor de bestede tijd. Vooral op de leden die geen vrijstelling hebben gekregen, heeft het intensieve werk voor de CEAS een zware wissel getrokken. De persoonlijke intrinsieke motivatie was bij allen de doorslaggevende reden voor hun bijdrage aan het onderzoek.

Om onderzoek te doen hadden de driemanschappen onbeperkt toegang tot het zaaksdossier en onderliggende stukken. Daarnaast kon men alle gewenst geachte vraaggesprekken voeren. De driemanschappen hadden echter geen bevoegdheid personen dwingend op te roepen en onder ede te horen. Het ontbreken van dergelijke bevoegdheden heeft in de praktijk geen wezenlijke problemen opgeleverd: uiteindelijk verkreeg men altijd de gewenste medewerking. Niettemin waren er enkele situaties waarin dergelijke bevoegdheden werden gemist. De kwaliteit van de ambtelijke en secretariële ondersteuning van de driemanschappen was wisselend. Gegeven het tijdelijke karakter van de CEAS konden de driemanschappen begrip opbrengen voor ondervonden beperkingen. Niettemin had de ondersteuning volgens sommigen mogen worden uitgebreid met faciliteiten zoals vergader- en interviewruimtes, vrijgestelde medewerkers en relevante expertise.

Kwalificatie van het werk van de CEAS

Het functioneren van de CEAS is beoordeeld aan de hand van een aantal maatstaven.

Onafhankelijkheid

Anderen dan de leden van de CEAS mogen niet kunnen mee bepalen welke gevallen wel en welke gevallen niet voor nader onderzoek in aanmerking zouden komen, dan wel hoe dat nadere onderzoek wordt ingericht en uitgevoerd. De volgende aspecten van het functioneren van de CEAS droegen eraan bij dat aan deze maatstaf werd voldaan:

- De Toegangscommissie kreeg een onafhankelijke gezaghebbende voorzitter.
- De voorzitter van de driemanschappen, een Advocaat-Generaal, mocht geen bemoeienis hebben gehad met de strafprocedure die onderwerp is van nader onderzoek.

- Verschoning van CEAS-leden vond plaats indien ‘ook maar enige vorm van betrokkenheid’ aanwezig leek.
- Het College heeft zich steeds zelfstandig een oordeel gevormd over de adviezen van de Toegangscommissie en op grond daarvan besloten over de verdere voortgang. In de praktijk heeft het College nooit redenen gevonden om af te wijken van de adviezen van de Toegangscommissie.
- De Toegangscommissie en alle driemanschappen hebben hun werk in grote vrijheid kunnen doen, zonder gebleken inmenging door het OM. Beslissingen van de driemanschappen (ook later in het proces) over de focus van het onderzoek zijn zonder uitzondering door het College gesteund.

De enige vorm van oneigenlijke beïnvloeding van het werk van de CEAS zou wellicht gevonden kunnen worden in de positie van de *indieners* van het aanvankelijke verzoek om nader onderzoek. Bij twee van de drie onderzoeken (inzake Lucia de B. en Enschede) hebben zij een rol van betekenis gespeeld bij de totstandkoming van de vraagstelling en de aanpak van het onderzoek. Niet gebleken is echter dat dit enig nadelig gevolg heeft gehad voor de uitvoering of de resultaten van het onderzoek.

Objectiviteit

In het verlengde van een waardering van de onafhankelijkheid van het werk van de CEAS ligt de vraag naar de waardering van de mate waarin het *objectief* is verricht.

- Voor zover was vast te stellen hebben de Toegangscommissie en de driemanschappen zich in hun werkzaamheden laten leiden door de letter en de geest van de in het Instellingsbesluit verwoorde doelstellingen en criteria. Er zijn geen motieven nagestreefd (zoals het afdekken van fouten van OM en politie) die onverenigbaar zijn met het doel waarvoor de CEAS is ingesteld.

Navolgbaarheid

Het werk van de CEAS (Toegangscommissie én driemanschappen) moet zodanig zijn dat de argumentatie van keuzes en motivering van de besluitvorming kenbaar en begrijpelijk is, niet alleen voor ingewijden maar ook voor een ruimer publiek. De volgende eigenschappen van het werk van de CEAS hebben bijgedragen aan navolgbaarheid:

- De Toegangscommissie en de driemanschappen hebben zich veel moeite getroost om de adviezen respectievelijk rapportages te voorzien van heldere motiveringen, wat deze toegankelijk maakt voor niet-ingewijden.
- De Toegangscommissie gaf in lang niet alle verzoeken een expliciet oordeel over de toepasselijkheid van alle drie criteria. Dit omdat elk van de criteria op zichzelf reeds een noodzakelijk vereiste vormt voor ontvankelijkheid. Niettemin motiveerde de Toegangscommissie soms

ook ten overvloede. Dit om de afgewezen indiener een ruimer geformuleerd en daardoor bevredigender antwoord te geven en bovendien om een interpretatie van het betreffende criterium te formuleren met het oog op toepassing in een volgend verzoek.

- Hoewel de drie rapporten niet even uitvoerig en gedetailleerd zijn, is de gevolgde aanpak in alle gevallen adequaat uiteengezet. Het driemanschap dat de zaak Post evalueerde, heeft zijn aanpak op de meest nauwkeurige en navolgbare wijze verantwoord. In de werkwijze en de rapportages van de andere twee driemanschappen zijn enkele onderdelen minder goed navolgbaar.

Tijdigheid

Het begrip tijdigheid betreft de vraag in hoeverre de CEAS de adviezen (Toegangscommissie) en rapportages (driemanschappen) zonder onnodige vertraging heeft uitgebracht. Tijdigheid bevindt zich tussen de polen van te betrachten zorgvuldigheid en na te streven voortvarendheid met het oog op de wachtende belanghebbenden.

- De Toegangscommissie is voortvarend te werk gegaan. Zo voerde de commissie in het eerste kwartaal van 2007 een ‘verkorte procedure’ in, die tot inperking van de looptijd van verzoeken heeft geleid.
- De oplevertermijn van elk van de drie rapporten van de driemanschappen is overschreden, met vier tot bijna twaalf maanden. De diepgravendheid van de rapporten en de zorgvuldigheid waarmee deze tot stand zijn gekomen, vormen de belangrijkste verklaring hiervoor, gevolgd door problemen van facilitaire aard.

Afdoendheid

In hoeverre zijn de Toegangscommissie resp. de driemanschappen erin geslaagd aan hun opdracht in het Instellingsbesluit te voldoen?

- De Toegangscommissie heeft de formele ontvankelijkheidscriteria in het Instellingsbesluit correct toegepast. Het valt echter niet uit te sluiten dat sommige zaken materieel niet afdoende zijn afgehandeld. Ook het feit dat politiemensen niet (duidelijk) zaken hebben aangebracht, geeft gelegenheid tot twijfel over de afdoendheid.
- De driemanschappen hebben afdoend gefunctioneerd in die zin dat elk van de drie onderzoeken diepgravend en omvangrijk is geweest.
- Over het algemeen zijn conclusies over de weerlegging dan wel bevestiging van gesignaleerde manco's voldoende onderbouwd.
- Geen van de driemanschappen is volledig concludent geweest voor zover het de vraag betreft of de zaak voor een herzieningsprocedure in aanmerking zou moeten komen.
- Alle drie driemanschappen hebben de beperking, dat het onderzoek zich niet mocht uitstrekken tot de rol van de rechter als een kunstmatige, zeer lastig vol te houden restrictie ervaren. Een aantal mogelijke manco's kon als gevolg daarvan niet volledig worden onderzocht.

Evaluatie of herziening?

Uit het werk van de Toegangscommissie en de nadere onderzoeken van de driemanschappen is naar voren gekomen dat met betrekking tot de functie van de CEAS twee visies om de voorrang streden. Enerzijds is er de evaluatieve functie, gericht op het leren van in opsporingsonderzoeken gemaakte fouten. Deze functie komt het meest naar voren in de rapportage over de zaak Post. Anderzijds is er de functie van onderzoek om vast te stellen of een herziening overwogen dient te worden. Deze functie is, zo blijkt uit interviews, vertegenwoordigd in de visie van de Toegangscommissie, namelijk selectie van die gevallen die mogelijk tot een 'unsafe conviction' hebben geleid. Ook komt ze sterk naar voren in de rapportage over de zaak Lucia de B.

De ervaringen van de driemanschappen leren dat de twee functies ieder een eigen soort van onderzoek vergen. Gaat het om het vaststellen van 'unsafe convictions', dan is onderzoek nodig waarin waarheidsvinding centraal staat. Het oordeel van de rechter kan dan niet buiten beschouwing blijven. De evaluatieve functie vergt onderzoek naar de technische en professionele kwaliteit van het werk van politie en OM met het doel om te leren van fouten en om vervolgens de kwaliteit te kunnen verbeteren. De verzameling te onderzoeken zaken dient dan ruimer te zijn dan alleen die zaken die in een veroordeling zijn geëindigd. Technieken als benchmarking en visitatie zijn hierbij toepasbaar.

Bouwstenen voor de inrichting van het herzieningsonderzoek

Actief onderzoek naar mogelijke nieuwe feiten, met het oog op een verbeterde waarheidsvinding in de strafzaak (herzieningsonderzoek), kan onderdeel worden van een toekomstig vernieuwd herzieningsproces. Op grond van de ervaringen zoals die in dit rapport zijn beschreven en geanalyseerd, kunnen voor de inrichting van toekomstig herzieningsonderzoek de volgende suggesties worden gedaan.

De toegang tot een herzieningsonderzoek

De maatstaven voor de toegankelijkheid van een eventuele permanente onderzoeksvoorziening kunnen meer specifiek gericht zijn op mogelijke gebreken in de waarheidsvinding die, indien aangetoond, aanleiding zouden kunnen vormen om een herziening te overwegen. Dat betekent dat de rol van de rechter niet buiten beschouwing kan blijven. Het betekent voorts dat materiële toegangscriteria belangrijker zouden moeten zijn dan de door de CEAS gehanteerde formele criteria. Het algemene materiële criterium zou bijvoorbeeld als volgt kunnen luiden: *Een strafzaak is ontvankelijk voor een herzieningsonderzoek indien het toetsingsonderzoek een redelijk vermoeden oplevert dat een herzieningsonderzoek zodanige gebre-*

ken aan het licht zou kunnen brengen dat op grond daarvan een herziening overwogen zou kunnen of moeten worden.

De uitvoering van de toegankelijkheidstoets zou kunnen worden opgedragen aan een vaste voorziening in de vorm van een formeel ambt.

De uitvoering van het herzieningsonderzoek

De leiding van het herzieningsonderzoek zal kunnen berusten bij een onafhankelijk en afzonderlijk ambt. Dit brengt de duurzaamheid van de voorziening tot uitdrukking. Het ambt kan toegerust worden, juist ook met die zaken waaraan de driemanschappen soms duidelijk gebrek hadden. Voorts kunnen eisen worden gesteld aan de bekleding van het ambt.

Wat betreft de *toerusting* van het ambt is in de eerste plaats een bekwaam en goed bemenst en ingericht professioneel *secretariaat* nodig dat verantwoordelijk is voor alle logistieke ondersteuning en dat daarenboven in staat is (dossier) onderzoek en voorbereidend schrijfwerk te verrichten. Voorts beschikt het ambt bij voorkeur over specifieke *bevoegdheden* en over een professioneel *politieteam*, gespecialiseerd in dit type opsporingswerkzaamheden en functionerend onder de leiding van een gespecialiseerde *officier van justitie*.

Wat betreft de *kwalificaties* van de bekleder van het ambt lijkt in de eerste plaats een specialisatie op het bijzondere terrein van de evaluatie van strafzaken, al dan niet met het oog op een herzieningsprocedure, wenselijk. Voorts wijzen de ervaringen van de CEAS uit dat een toekomstige ambtsbkleder in staat dient te zijn zich in een turbulente omgeving staande te houden en onverstoord het werk te verrichten waartoe het ambt geroepen is.

Voor wat betreft de te betrachten *openheid rond de herzieningsonderzoeken* kan worden opgemerkt, dat de herzieningsonderzoeker – net zoals in het geval van gewoon strafrechtelijk onderzoek – te maken kan krijgen met de spanning tussen gewenste openbaarheid enerzijds en de privacy van betrokkenen en medewerking van getuigen en informanten anderzijds. De ervaring met de CEAS leert dat dit een reëel probleem kan zijn. Gelet op de specifieke functie van herzieningsonderzoek zou de balans daarbij eerder ten gunste van transparantie behoren door te slaan.