

Vergaderjaar 1999–2000

26 955

Bijzondere opsporingsdiensten

Nr. 2

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 20 april 2000

De vaste commissie voor Justitie¹ heeft op 30 maart 2000 overleg gevoerd met minister Korthals van Justitie over **de brief d.d. 15 december 1999 met het kabinetsstandpunt inzake bijzondere opsporingsdiensten** (26 955, nr. 1).

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66) constateerde dat het onderliggende onderzoeksrapport Transparantie en samenhang in de bijzondere opsporing een aardig beeld geeft van de wondere wereld van de bijzondere opsporingsdiensten (BOD's). Ze hebben met elkaar gemeen dat ze belast zijn met toezicht en controle in enigerlei vorm. Er zijn echter ook verschillen, bijvoorbeeld waar het gaat om de inbedding in de departementen. Soms gaat het om een gewone departementale dienst, zoals AID, FIOD en ECD; soms gaat het om een agentschap of een ZBO; daarnaast zijn er de inspecties. Steeds is de wijze van aansturing anders. Ook de taken verschillen. Sommige diensten richten zich vooral of uitsluitend op preventie, toezicht en bestuurlijke handhaving van eigen regels; andere diensten zijn meer op opsporing van misdrijven of overtredingen gericht; vaak gaan het om een mix.

Terecht is in het kader van het regeerakkoord afgesproken dat hieraan iets wordt gedaan, passend in het streven naar het doorzichtiger maken van de overheid. Gedacht werd aan integratie in de politieorganisatie op landelijk niveau en aan fusie van diensten die zich daarvoor lenen. Uit de notitie blijkt dat er nu weliswaar voor opschoning wordt gekozen in de vorm van vier opsporingsdiensten en elf inspecties en voor een helderder taaktoedeling, maar van integratie met de politie worden geen voorbeelden gegeven. Wel wordt het belang van samenwerking met de politie genoemd, maar niet wordt aangegeven hoe dit kan worden gestimuleerd. Hoe is het nu met die integratie gesteld? Wordt het feit dat het OM de gezagsuitoefening krijgt over de vier diensten als integratie ervaren? Aan welke ondersteunende organisatorische voorzieningen moet worden gedacht?

Opschoning en betere taaktoedeling blijken lastig te zijn in deze weerbarstige wereld van departementale en zelfs subdepartementale konink-

¹ Samenstelling:

Leden: Swildens-Rozendaal (PvdA), Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Zijlstra (PvdA), Kalsbeek (PvdA), Apostolou (PvdA), Middel (PvdA), Van Heemst (PvdA), voorzitter, Rouvoet (RPF/GPV), Rabbae (GroenLinks), Van Oven (PvdA), Dittrich (D66), ondervoorzitter, O. P. G. Vos (VVD), Van Wijmen (CDA), De Wit (SP), Weekers (VVD), Wijn (CDA), Van der Staaij (SGP), Ross-van Dorp (CDA), Patijn (VVD), Niederer (VVD), Nicolai (VVD), Halsema (GroenLinks) en Brood (VVD).

Plv. leden: Wagenaar (PvdA), Balkenende (CDA), Verhagen (CDA), Van Vliet (D66), Duijkers (PvdA), Arib (PvdA), Kuijper (PvdA), Albayrak (PvdA), Barth (PvdA), Schutte (RPF/GPV), Karimi (GroenLinks), Santi (PvdA), Hoekema (D66), Van den Doel (VVD), Rietkerk (CDA), Marijnissen (SP), De Vries (VVD), Eurlings (CDA), Van Walsem (D66), Buijs (CDA), Rijpstra (VVD), Van Baalen (VVD), Van Blerck-Woordman (VVD), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks) en Kamp (VVD).

rijkjes. Het is goed dat niettemin een poging wordt ondernomen, maar daarbij dient men duidelijker op te treden dan nu is gebeurd. Terecht wordt gestreefd naar het uit elkaar halen van toezicht, preventie, bestuurlijke controle enerzijds en strafrechtelijke opsporing anderzijds, maar waarom zo halfslachtig? Waarom laat men de inspecties toch weer een beperkte opsporingstaak houden? Is het niet, juist gelet op de belangrijke oog- en oorfuncties van de inspecties, beter om de opsporingsfunctie daarvan los te koppelen? Het gestelde op blz. 5 van de brief duidt erop dat opsporing en andere functies inderdaad worden gescheiden, maar niet duidelijk is of dit nu een «must» of een «mogen» is. Het lijkt erop dat het OM ook met betrekking tot deze gedeeltelijke opsporingstaken het gezag krijgt toebedeeld, maar hoe verdraagt dit zich met de vaak indringende departementale aansturing? Is niet alleen al daarom loskoppeling van belang?

Helaas wordt het dubbele werk dat nu nogal eens voorkomt, niet aangepakt. Dit probleem vindt zijn oorzaak in de verkokerde regelgeving en het feit dat toezicht en controle nog sterk vanuit de departementen en niet vanuit burgers en bedrijven worden gezien. Bijvoorbeeld bedrijven die zich met de voedselketen bezighouden, worden met verschillende inspecties en opsporingsinstanties geconfronteerd, zulks op grond van de Warenwet, de Landbouwkwaliteitswet, milieuhygiëne enz. Hetzelfde geldt voor bedrijven in de bouwsector. Is het niet mogelijk om diensten een wat bredere taak te geven opdat er meer klantvriendelijk wordt gewerkt? Analoog aan het streven naar de eenloketfunctie, dient men ook hier over de «kokergrenzen» heen te stappen.

Het kabinet wil wel gebruik maken van de bevoegdheid om bijzondere politieregisters in het leven te roepen, maar onderzocht wordt nog op welke wijze dit kan gebeuren. Welke leeuwen en beren ziet men op deze weg? Het lijkt logisch, de vier BOD's onder te brengen bij artikel 141 Strafvordering, in plaats van bij artikel 142, maar welk effect heeft dit voor het concrete functioneren van deze diensten? Krijgt men meer bevoegdheden of wordt hiermee slechts het specifieke karakter van deze taak tot uitdrukking gebracht?

Het opstellen van het genoemde beleidsplan en de beoogde afstemming op het politiebeleidsplan zijn natuurlijk belangrijk maar de beleidsverslaglegging kan interessanter zijn. Welke voornemens zijn er op dat terrein?

Opsporing is een belangrijke taak van de overheid, óók op het terrein van auteursrecht en naburige rechten. Dit kan niet volledig op het bord van de sectoren zelf worden gelegd. Echter, inspectieachtige taken kunnen worden afgesplitst en wél in de privé-sfeer worden vervuld. Wordt die werkwijze gevolgd?

De heer **Niederer** (VVD) vond, gelet op de noodzaak van een betere samenhang in de rechtshandhaving en versterkte democratische controle, integratie van onderdelen van de BOD's in de politieorganisatie op landelijk niveau wenselijk. Ook de integriteit van de opsporing is ermee gediend, dit geheel zo transparant mogelijk te maken. Met waardering heeft de fractie van de VVD kennisgenomen van het onderliggende rapport en zij steunt in grote lijnen de voorstellen waarmee het kabinet op grond hiervan is gekomen. De minister is voornemens de recherchecomponenten van de BOD's te fuseren. Betekent dit dat de opsporings-taken van de BOD's niet alleen organisatorisch maar ook feitelijk worden geclusterd tot één bijzondere BOD, centraal aangestuurd door het OM, onder politieke verantwoordelijkheid van de minister van Justitie? Of blijft de opsporingstaak departementaal georganiseerd, naast de inspectiefunctie, terwijl afstemming plaatsvindt op basis van onderling overleg? De opsporingsfuncties van de BOD's worden «opgewaarderd» naar artikel 141 Strafvordering, maar voorkomen moet worden dat als gevolg van deze algemene opsporingsbevoegdheid een soort tweede politie

wordt gecreëerd. Vast dient te staan dat de BOD's alleen gebruik maken van de algemene opsporingsbevoegdheid op het eigen specifieke vakterrein, in relatie met de bijzondere wetgeving die daarvoor geldt. Tegen die achtergrond rijst de vraag wat de genoemde opwaardering aan de huidige situatie toevoegt. Stel dat de milieuopsporingsdienst van het ministerie van VROM stuit op een zwaar delict dat internationale dimensies kent, kunnen de ambtenaren dan op grond van de genoemde algemene opsporingsbevoegdheid doorpakken, in die zin dat ze de zaak van A t/m Z kunnen afronden? Als deze vraag bevestigend wordt beantwoord, is het logisch dat de minister een eigen CID voor de BOD's in het leven wil roepen; de inspectiefunctie valt hierbuiten. Wordt deze dienst door de BOD's zelf opgezet of wordt er aangesloten bij de bestaande CID's van de regiokorpsen of van het landelijke politiekorps? In elk geval moet worden gegarandeerd dat informatie goed wordt opgeslagen en uitgewisseld. De minister streeft naar één ondersteunende faciërende dienst op landelijk niveau, maar zo'n dienst is er al voor de regiokorpsen. De speciale technieken die hierbij in het geding zijn, zijn te kostbaar voor de korpsen afzonderlijk. Beoogt de minister bij deze al bestaande dienst aan te sluiten? Op grond van efficiencyoverwegingen verdient dit de voorkeur. Terecht wordt voorgesteld de opsporingsdienst van BUMA/STEMRA over te hevelen naar de overheid. Het verrichten van opsporingshandelingen komt niet toe aan particuliere ondernemingen of organisaties, waarbij commerciële afwegingen van invloed op die handelingen zouden kunnen zijn. Deze operatie dient te leiden tot grotere transparantie en verbetering van de kwaliteit van de opsporing, maar wat merkt de burger er uiteindelijk van?

De heer **Van de Camp** (CDA) vond het taalgebruik in de brief niet altijd even toegankelijk. Wellicht zijn bepaalde alinea's die voor een goed begrip belangrijk zijn, weggefallen. Zo rijst de vraag of de begrippen «beleidsinstrumentele wetgeving» en «ordeningswetgeving» niet hetzelfde zijn. De voorliggende brief is van 15 december 1999; aangenomen mag worden dat een eerste concept in september 1999 werd opgesteld. Een halfjaar later rijst de vraag of men op schema ligt met alle aangekondigde zaken. In feite is er sprake van een megaoperatie. Als in de huidige kabinetsperiode de wetgevingswerkzaamheden kunnen worden afgerond, kan dat worden beschouwd als een «topjob». Op vele terreinen zijn studies aangekondigd. Wat is op dit moment de stand van zaken? De hoofdlijnen van de voorliggende brief verkrijgen de instemming van de fractie van het CDA. De minister richt zich op inspecties-nieuwe stijl met beperkte opsporingsbevoegdheid en BOD's-nieuwe stijl. Hoewel er moet worden gestreefd naar optimale transparantie is het een goede zaak dat ook de inspecties een zekere opsporingsbevoegdheid behouden, zodat zij eenvoudige zaken kunnen aanpakken en andere zaken kunnen doorgeven. Waar precies het evenwicht dient te liggen tussen deze beperkte opsporingsbevoegdheid en de typische taken van de BOD, is nu nog niet duidelijk. Wellicht moet ten aanzien hiervan «werkendeweg» een bepaalde praktijk worden ontwikkeld. In tegenstelling met de visie van de heer Niederer meende de heer Van de Camp dat de WODC-gedachte, gericht op één organisatorisch geheel voor de bijzondere opsporing, onder te brengen bij de KLPD, niet wordt overgenomen. De vier BOD's krijgen een volwaardige eigenstandige positie. Op blz. 5 wordt met betrekking tot de samenwerking tussen inspectie en BOD opgemerkt dat beide gescheiden van elkaar zijn ondergebracht in één organisatie. Hoe wordt nu bepaald wanneer de inspectie iets doorgeeft aan de BOD en wanneer zij zich richt tot de reguliere politie? Blijkbaar zullen niet alle inspecties aan een eigen BOD worden gekoppeld. De opmerkingen die in de brief met betrekking tot het ministerie van SZW worden gemaakt, zijn onduidelijk. De bijlage, gevoegd bij de brief van 26

januari 1999, geeft aan dat in dit verband zelfs BV's in zicht zouden zijn, werkzaam als semi-BOD's. Worden deze nu weggefuseerd? In de stukken valt te lezen dat beperkte opsporingstaken ook deel kunnen uitmaken van «andere uitvoeringsorganisaties dan inspecties». Welke verbeteringen kunnen nog worden bereikt wanneer deze weg wordt gevolgd? In het kader van het ministerie van SZW vormen de gemeenten een bijzondere component, zulks in verband met de uitkeringsfraude. Hoe wordt dit benaderd in het geheel van de opsporingsfuncties van dit ministerie? Er dient meer duidelijkheid te worden geboden over rol en functie van het OM. In paragraaf 13 wordt in dit verband over een nadere studie gesproken, mede omdat de bijzondere bevoegdheden van de hoofdofficieren niet geheel helder zijn. Voorts wordt door de minister bepaald niet toegezegd dat aanbeveling nr. 45 van de commissie-Kalsbeek zal worden gevolgd. Ook daarop wordt nog gestudeerd. Naast het aangekondigde beleidsplan zal er sprake moeten zijn van een goed jaarverslag over de handhaving, zodat kan worden nagegaan of er inderdaad verbeteringen optreden. Welk traject zal er in de komende periode met betrekking tot de wetgeving worden gevolgd?

De heer **Rouvoet** (RPF/GPV) constateerde dat aangrijpingspunten voor de onderhavige operatie kunnen worden gevonden in de rapporten van de commissies-Van Traa en -Kalsbeek en in het regeerakkoord. De brief geeft aan dat er iets moet worden gedaan aan het ontbreken van transparantie, aan het duidelijker markeren van taken en bevoegdheden en aan het beperken van het aantal BOD's en inspecties. Terecht stelt de regering dat de totstandkoming van ordeningswetgeving dient te geschieden onder politieke verantwoordelijkheid van de desbetreffende vakminister. Gelet op de noodzaak van consistentie en samenhang is het van belang om ook de vervolgstappen op het terrein van wetgeving en de implementatie ervan bij dezelfde minister onder te brengen. Dit alles brengt de regering bij de optie van vier BOD's en elf inspecties. Krijgt het streven naar voldoende sanering en transparantie hiermee nu wérkelijk handen en voeten? Naast de BOD's behouden de inspecties een beperkte opsporingsbevoegdheid terwijl dergelijke taken ook nog bij andere uitvoeringsorganisaties kunnen berusten. Een echt duidelijke scheiding van controle en opsporing vindt niet plaats. Wie mag nu wat op welk moment en aan wie is men vervolgens verantwoording verschuldigd?

Hoe is de taakafbakening geregeld voor een BOD en een inspectie op één departementaal terrein? Hoe is het in die situatie gesteld met informatiebeheer en -uitwisseling en het overdragen van zaken die als misdrijven worden beschouwd?

De heer Rouvoet had in de stukken de rol van de douane gemist. Kan aan de hand van een douanecasus worden aangegeven op welke wijze controle en opsporing in elkaars verlengde liggen? Waarom is aan deze dienst geen aandacht gegeven?

Wat betreft de landelijke voorziening voor specialistische kennis en apparatuur voor de BOD's kan worden gedacht aan een soort LRT of DTOO. Gelet op het uitgangspunt van de verantwoordelijkheid van vakministers rijst de vraag wie in politieke zin voor een dergelijke landelijke voorziening verantwoordelijk is.

Kunnen in globale zin mededelingen worden gedaan over de inhoud van de voorgestelde wetgeving inzake de BOD's? Wordt een en ander niet voornamelijk geïntegreerd in bestaande wetten of wordt er aan een afzonderlijke wet gedacht?

Het is verbazingwekkend dat met betrekking tot de rol van het OM in paragraaf 13 alleen over de inspecties wordt gesproken. Het is niet logisch dat in dit kader de BOD's buiten beeld blijven.

Het is juist dat taken en bevoegdheden van BUMA/STEMRA aan de overheid worden overgedragen. De wijze waarop dit dient te gebeuren, is onderwerp van studie maar men mag er toch van uitgaan dat een en

ander wordt ingepast in één van de in de brief aangegeven BOD's en inspecties en dat er geen sprake zal zijn van een toevoeging.

De heer **Van der Staaij** (SGP) wees erop dat de bestaande complexiteit met betrekking tot de opsporingsdiensten vaak tot ondoorzichtigheid leidt. De fragmentatie vraagt om meer samenhang terwijl er sprake is van onvoldoende democratische controle. Een kernpunt van de nu voorgedragen voorstellen is het onderscheid dat wordt gemaakt tussen BOD's met bestuurlijke inspectietaken en de diensten die zijn belast met strafrechtelijke handhavingstaken. De fractie van de SGP staat positief tegenover deze hoofdlijn die aansluit bij het gewenste scherper onderscheid tussen opsporing en toezicht. Wat is tegen deze achtergrond de betekenis van de passage op blz. 5 die aangeeft dat de mogelijkheid blijft bestaan dat beperkte opsporingstaken deel uitmaken van andere uitvoeringsorganisaties? Is dit mogelijk ingegeven door onduidelijkheden die bestonden met betrekking tot de uitvoering van de sociale verzekeringen zodat deze passage nu weinig betekenis meer heeft aangezien op dit terrein knopen zijn doorgesneden? Aangenomen mag worden dat als gevolg van het SUWI-traject de door de heer Van de Camp bedoelde «semi-BOD's» van de baan zijn en dat de situatie bij het ministerie van SZW wat dit betreft niet langer sterk verschilt van die op andere departementen. Het veelal specialistische karakter van de beleidsinstrumentele wetgeving en de noodzaak om te beschikken over zeer specifieke kennis en vaardigheden houdt in dat de politie veelal daarvoor niet primair is toegerust, hetgeen mede een bestaansgrond oplevert voor de BOD's, zo wordt in de brief gesteld. Het woord «primair» duidt erop dat er wel degelijk nog een taak voor de politie blijft. Kan naar aanleiding van het gebruik van het woord «mede» nader worden ingegaan op de bestaansgrond van de BOD's? Aanvankelijk stond ook het milieubijstandsteam op het lijstje van BOD's, maar nu is er sprake van een MIOT, waarin 25 VROM-mensen zijn ingeschakeld. Niettemin meldt het Politieblad dat de politie primair verantwoordelijk blijft voor de aanpak van de milieucriminaliteit. Het MIOT zou onder een inspectie milieuhygiëne vallen. Een en ander spoort niet met de lijnen die in de onderhavige brief worden getrokken. Hoe is het nu gesteld met de taakafbakening?

Door het WODC is naar voren gebracht dat bij de aanpak van de zware criminaliteit het onderscheid tussen commune en bijzondere delicten meer en meer fictie wordt. Hoe verhoudt deze vervlechting zich met de keuze die is gemaakt voor de BOD's?

De Kamer heeft enige tijd geleden een motie aangenomen, gericht op verbetering van de handhaving van de milieuregelgeving op het water. Zou niet een concentratie moeten plaatsvinden van de diensten die zich daarmee bezighouden? In reactie op deze motie stelde het kabinet dat het onderzoek terzake zou worden uitgevoerd in het kader van de stukken die nu worden behandeld. In welke zin wordt hieraan nu een concreet vervolg gegeven?

Wie de nu gepresenteerde BOD's en inspecties bij elkaar optelt, kan niet anders dan concluderen dat er van fusies niet veel terecht is gekomen terwijl het regeerakkoord hierover toch duidelijk is. Wat is hiervan de oorzaak geweest?

De heer Van der Staaij onderschreef al gemaakte opmerkingen over het OM en wees erop dat uit de augustushandhavingsrapportage van het CTSV blijkt dat bij de aanpak van fraude nogal wat problemen rijzen bij de coördinatie met het OM.

De fractie van de SGP staat positief tegenover een beleidsplan over een afzonderlijke wet op de BOD's. Echter, nog belangrijker is een goed jaarverslaghandhaving waarin het gevoerde beleid en de resultaten daarvan worden geanalyseerd.

Mevrouw **Kalsbeek** (PvdA) was van mening dat over dit onderwerp een zogenaamd debat op hoofdlijnen zou kunnen worden gevoerd, maar de brief is daarvoor niet geschikt omdat zij te veel vragen onbeantwoord laat. Daarentegen is het onderliggende rapport zeer overzichtelijk, deugdelijk en informatief, vooral over het huidige functioneren van opsporingsdiensten.

De sterkten van de bestaande BOD's lopen sterk uiteen. De AID heeft 500 opsporingsambtenaren, de SVB slechts 60; de FIOD is een «middenmoter» met 150. Deze verschillen kunnen niet worden verklaard aan de hand van de omvang van de terreinen waarop opgespoord moet worden. Welke ratio zit hierachter en wat betekenen deze verschillen voor het vervolgtraject, gericht op fusering of samenwerking?

Er zijn ook verschillen tussen BOD's waar het gaat om de bevoegdheid inzake het gebruik van geweld. AID, FIOD, ECD, RDR, DVO, UVI's en BUMA/STEMRA hebben deze bevoegdheid maar waarom dat zo is en waarom andere diensten deze bevoegdheid niet hebben, is niet duidelijk. Hoe wordt dit in de toekomst geregeld?

Ook waar het gaat om de mate waarin men gebruik maakt van geautomatiseerde systemen, zijn er belangrijke verschillen. FIOD is koploper met 40 zelf ontwikkelde systemen, maar bijna de helft van de BOD's, waaronder de arbeidsinspectie, biedt zijn medewerkers op dit moment geen enkel informatiesysteem ter ondersteuning van de opsporing aan.

De handhaving wordt per dienst verschillend geregistreerd. Terecht is gevraagd om een goede verslaglegging van de effecten van de opsporingsactiviteiten, maar wanneer elke dienst op een eigen manier registreert, zeggen bijvoorbeeld staafdiagrammen in het verslag niet veel. Al deze verschillen dienen goed heroverwogen te worden opdat een meer intrinsieke motivatie wordt verkregen om nieuwe bevoegdheden en instrumenten te geven aan de nieuwe structuur.

Het startpunt voor deze operatie wordt gevormd door de summiere passage in het regeerakkoord die aangeeft dat bezien moet worden of onderdelen van BOD's kunnen worden geïntegreerd in de reguliere politie. De term «onderdelen van» is nogal rekbaar. Vervolgens rijst de vraag: welke onderdelen wel en welk niet en waarom niet een veel verdergaande integratie van BOD's in de politie? Het laatste maakt een beter gecoördineerde aanpak mogelijk, vooral van de organisatiecriminaliteit en de georganiseerde criminaliteit. Bovendien zou het bij die opzet voor het OM gemakkelijker worden om prioriteiten te stellen en te bewaken. In de nu door de minister voorgelegde voorstellen is een nieuw driehoeksoverleg opgenomen dat naast de normale driehoeksoverleggen staat. Op het terrein van de organisatiecriminaliteit zijn BOD's én reguliere politie actief. Hoe kan nu een optimale communicatie hierover worden bereikt? Een ander voordeel van verdergaande integratie is dat de wetgeving die van toepassing is voor de politie op de terreinen van geweld, registers, beheer van gegevens en informatie-uitwisseling, ook voor de BOD's geldt. Voor de opsporingsbevoegdheden ontstaat op die manier een duidelijk regime. Aan een verdergaande integratie zijn ook nadelen verbonden. Dit proces zou een zeer grootscheepse reorganisatie vereisen, hetgeen zeer veel energie zou vergen. Echter, wanneer op deze manier uiteindelijk een beter resultaat wordt bereikt in de strijd tegen de criminaliteit in ruime zin, moet deze optie serieus worden overwogen. Waarom heeft de regering deze mogelijkheid niet verder onderzocht? Het advies dat de Raad voor het openbaar bestuur hierover heeft uitgebracht, is belangwekkend maar ontslaat regering en Kamer niet van de verplichting om zelf na te gaan wat de meest gewenste vorm is. De fractie van de PvdA vindt het belangrijk om de voordelen van verdergaande integratie aan te geven omdat het kabinet dat niet heeft gedaan, maar is wat dit betreft nog niet tot een afgeronde opvatting gekomen.

Dat het kabinet in zijn brief aangeeft dat de reguliere politie veelal niet primair is toegerust voor handhaving op bepaalde terreinen omdat daar-

voor specifieke kennis en vaardigheden nodig zijn, levert naar het oordeel van de fractie van de PvdA een onvoldoende motivatie op om voor de geschetste opzet te kiezen. Dit argument kan immers ook heel goed leiden tot de omgekeerde conclusie: voeg de benodigde kennis en vaardigheden aan de politie toe.

Wat de specialistische ondersteuning betreft wordt in het onderliggende rapport wél gesproken over de KLPD maar in de brief van het kabinet niet. Nu het beheer van de KLPD overgaat naar BZK rijst het vermoeden dat in dit verband een zekere stammenstrijd aan de orde zou kunnen zijn.

Mevrouw Kalsbeek zou graag een brief van de minister ontvangen waarin hij nader ingaat op de door haar aan de orde gestelde principiële kwesties. Als de minister dit niet toezegt, kan worden overwogen een uitspraak van de Kamer te vragen.

Over de douane wordt in de kabinetsbrief gezwegen terwijl ook deze dienst belangrijke opsporingstaken heeft. Op welke wijze wordt de douane bij dit proces betrokken?

FIOD en ECD gaan samen en krijgen een CID. Voor andere BOD's wordt onderzocht of er een soort gegevensbank moet komen. Hoe worden dergelijke gegevens verkregen? Mag een BOD informanten gaan runnen? Naarmate meer bevoegdheden analoog aan die van de politie aan BOD's worden toegekend, worden principiële vragen op dit terrein des te belangrijker. De kabinetsbrief vermeldt dat het beheer van de CID kan worden geregeld volgens de Wet op de politieregisters. Welke betekenis moet hier worden toegekend aan het woord «kan»? Gelet op de moeizame wijze waarop de wetgeving inzake deze registers tot stand is gekomen, is het geen aantrekkelijk vooruitzicht dat er sprake zou zijn van verschillende regimes voor CID's.

Welke relaties zijn er tussen CID-informatie en de inspecties? Kan men een belastingaanslag krijgen op basis van CID-informatie? Bijvoorbeeld prostituees krijgen veelal ambtshalve aanslagen; dit zou kunnen worden gemotiveerd met het feit dat men over CID-gegevens beschikt. Moeten dergelijke relaties worden voorkomen of juist niet?

Al met al is er sprake van een zeer ambitieuze en ingrijpende operatie. Op dit moment zijn er nog zoveel losse einden dat een tijdspad dient te worden aangegeven, waarbij ook het moment aan de orde komt waarop de Kamer het groene licht kan geven. De fractie van de PvdA bepleit deze discussie over enkele maanden voort te zetten.

Het antwoord van de regering

De **minister** constateerde dat op dit moment geen blauwdruk kan worden gegeven met betrekking tot de integratie van de opsporingdiensten. Omdat inspecties en diensten al bestaan, moet er rekening worden gehouden met veel gevestigde belangen. Veel argumenten pleiten voor integratie bij de politie maar de BOD's zijn primair ingesteld om bepaalde, zeer specialistische ordeningswetgeving, soms met internationale achtergrond te handhaven, waarvoor de politie niet goed is geëquipeerd.

Met betrekking tot de opsporing van de commune criminaliteit is nu geregeld dat er meer samenwerking en eenduidigheid komt, terwijl de gezagslijn van het OM beter zichtbaar wordt. Vanwege de verschillende invalshoeken is er niet voor gekozen, over te gaan tot één algehele integratie. Deze keuze zal in een brief worden toegelicht zodat hierover desgewenst nader kan worden gediscussieerd. Dit dient echter op zeer korte termijn, binnen een maand, te gebeuren omdat anders het momentum van het hele proces verloren gaat.

De BOD's houden zich bezig met de handhaving van de ordeningswetgeving, waarbij kan worden gedacht aan belastingen, sociale zekerheid, volksgezondheid, landbouw, milieu, arbeidsinspectie enz. Het hierover uitgebrachte rapport biedt de mogelijkheid om op een nieuwe manier naar deze diensten en de inspecties te kijken. Met zijn voorstellen

terzake lost het kabinet een belofte in die in het regeerakkoord is verwoord. De minister heeft op grond van zijn verantwoordelijkheid voor de handhaving van de rechtsnormen samen met ambtsgegoten gezocht naar een juiste mix, gericht op een adequaat nalevingsniveau op de aangegeven beleidsterreinen. Op dergelijke specifieke terreinen kan eenvoudig niet van de politie worden gevegd dat zij er alles van afweet. Welke uitgangspunten gelden voor de inrichting van de BOD's? In de eerste plaats dient voor alle partijen duidelijk te zijn wanneer een echte BOD optreedt en wanneer er sprake is van een inspectiedienst met meer bestuurlijke handhavingstaken. In de tweede plaats wordt meer samenhang verlangd, hetgeen kan worden bereikt door meer gelijkheid aan te brengen tussen de diensten. Hoe zijn ze georganiseerd, hoe lopen de lijnen met het desbetreffende departement en hoe is de verhouding met het OM? In de derde plaats is gekozen voor vergroting van de mogelijkheden tot uitoefening van de democratische controle, zulks door middel van een beleidsplan bijzondere opsporingsdiensten. Een jaarverslag of jaarverslagen inzake de handhaving zal of zullen de Kamer worden toegezonden. Het is mogelijk dat deze verslaglegging voor een gedeelte via de vakdepartementen verloopt, maar men zou ook kunnen kiezen voor een geïntegreerd jaarverslag; nader beraad over de hiervoor te kiezen vorm is nodig. Het overleg over bepaalde onderdelen dient plaats te vinden met de desbetreffende vakministers.

Verschillende processen zijn al in gang gezet om datgene wat het kabinet aan voorstellen uit het rapport heeft overgenomen, te realiseren. Zo is op de ministeries van LNV, van SZW en van VROM onderscheid gemaakt tussen de diensten die voornamelijk opsporen en de diensten die voornamelijk inspectietaken uitvoeren. Op het ministerie van Financiën bestaat al een duidelijke scheiding tussen de belastingdienst als inspectiedienst en de FIOD als opsporingsdienst. Ook andere organisaties, zoals de ECD, komen aan de orde. Het ligt voor de hand dat de vakministers de Kamer over de voortgang van deze processen informeren. Dergelijke reorganisaties zijn zeer ingrijpend en kennen een belangrijke psychologische component. Op het ministerie van Justitie is men begonnen met de opstelling van de kaderwet bijzondere opsporingsdiensten; het wetsvoorstel zal eind 2001 bij de Kamer worden ingediend. Het gaat dus om één grote wet, waaronder vervolgens uitvoeringsbesluiten en AMvB's worden gehangen. De beoogde transparantie wordt bereikt door het veelal gemengde karakter van de BOD's en inspectiediensten weg te nemen. Sommige diensten hebben opsporingsbevoegdheid maar ze hebben haar in de praktijk zo goed als nooit nodig. In de nieuwe situatie wordt organisatorisch onderscheid gemaakt tussen diensten die in hoofdzaak opsporen en de zogenaamde inspecties-nieuwe stijl die inspecteren en toezicht houden. Een aantal van deze inspecties behoudt een beperkte opsporingsbevoegdheid, voorzover specifieke opsporingstaken in dienst staan van te treffen bestuurlijke maatregelen. Wanneer er sprake moet zijn van een strafrechtelijk traject, dient de BOD eraan te pas te komen. Is men gestoten op een kwestie waarmee geen BOD is belast, dan moet een en ander worden overgedragen aan de reguliere politie.

Samenhang ontstaat door taken en bevoegdheden gelijk te maken. Ook de inrichtingen van de opsporingsdiensten moeten meer op één leest worden geschoeid, zodat de burger weet wie waarvoor verantwoordelijk is. Hiermee wordt de samenhang in de rechtshandhaving vergroot. In overleg met alle betrokken departementen en BOD's wordt nagegaan hoe de inrichting van een hoogwaardige ondersteuningsvoorziening ten behoeve van de BOD's eruit zou moeten zien. Over een eventuele verbinding met de KLPD is nog niets gezegd. Ook wordt met departementen en BOD's overleg gevoerd over het beleidsplan bijzondere opsporingsdiensten. Het is de bedoeling dat dit plan de Kamer nog dit jaar zal worden voorgelegd. Met het college van procureurs-generaal wordt bezien of de huidige systematiek waarbij hoofdofficieren van justitie zijn belast met de

uitoefening van het gezag over de opsporing ten behoeve van de inspecties-nieuwe stijl, voor de toekomst helderder en mogelijk meer geconcentreerd kan worden gemaakt. Op korte termijn wordt een bericht hierover van het college verwacht. Voorts wordt nagegaan hoe de opsporingstaken van BUMA/STEMRA het best kunnen worden overgedragen aan de overheid; wat dit betreft is de principiële keuze al gemaakt. Dat toezichthoudende functies bij BUMA/STEMRA blijven, ligt voor de hand omdat men over grote deskundigheid beschikt.

Versterking van de democratische controle wordt gerealiseerd door middel van het beleidsplan en de jaarverslagen. Bovendien komt het gezag over de BOD's duidelijk te berusten bij het OM waarvoor de minister van Justitie verantwoordelijk is. Zolang er verschillende departementen zijn met verschillende bevoegdheden op aanpalende terreinen, zullen er verschillende inspecties en diensten blijven. Er wordt dan ook gepleit voor meer samenwerking tussen de BOD's, de inspecties en de politie. De handhavingsarrangementen met het OM kunnen daarbij behulpzaam zijn; in het driehoeksoverleg kunnen hierover afspraken worden gemaakt. Echter, niet kan worden uitgesloten dat ook in de nabije toekomst verschillende inspecteurs één bedrijf bezoeken. Het vergt nu eenmaal jaren om de gewenste ordening in de bestaande lappendeken aan te brengen.

Het kabinet wil, mede naar aanleiding van de bevindingen van de commissies-Van Traa en -Kalsbeek, niet te lichtvaardig overgaan tot uitbreiding van het aantal criminele inlichtingen eenheden (CIE), gelet op het karakter van de specifieke werkzaamheden en de vereiste borging van verkregen informatie. Gezocht wordt naar een gemeenschappelijke oplossing die een zekere meerwaarde oplevert en praktisch van aard is.

Aansluiting wordt gezocht bij de werkwijze van de politie. Dat alle BOD's een eigen CIE zouden hebben, levert geen prettig vooruitzicht op. Daarom gaat thans de voorkeur uit naar één CIE voor de vier BOD's. Hierover zullen voorstellen aan de Kamer worden voorgelegd, maar ook in de brief die de Kamer zojuist is toegezegd zal hierop worden ingegaan, inclusief de vraag of er sprake zal kunnen zijn van het runnen van informanten.

In de aangekondigde kaderwet bijzondere opsporingsdiensten worden de taken en de bevoegdheden van deze diensten beschreven, naast de wijze waarop het nieuwe driehoeksoverleg functioneert en het bestuurlijk gezag van de betrokken vakminister en het gezag van de officier van justitie over de opsporing zijn opgezet. In deze wet wordt voorts de bevoegdheid tot het houden van de zogenaamde bijzondere politie-registers vastgelegd, terwijl het beleidsplan bijzondere opsporingsdiensten als beleidsinstrument wordt vastgesteld. De wet zal het kader vormen waarbinnen de departementen met hun eigen ordeningswetgeving nadere uitwerking geven aan het werk van de eigen BOD. De vier thans geïdentificeerde BOD's zullen niet in de wet worden genoemd; zij worden in een AMvB vermeld om te voorkomen dat bij wijzigingen ten aanzien van een BOD de wet moet worden gewijzigd.

Op het moment vindt bij het ministerie van SZW een reorganisatie van de sociale zekerheid plaats. Het daarover uit te brengen rapport en de visie van het kabinet daarop zullen leidend zijn voor de reorganisatie waarbij opsporingstaken en -bevoegdheden betrokken zijn. Het is de taak van de minister van Justitie erop toe te zien dat hierbij de door het kabinet gekozen uitgangspunten strikt in acht worden genomen.

In een eerder stadium is besloten om de studie inzake de BOD's te beperken tot de diensten die rechtstreeks onder het beheer van een departement van algemeen bestuur vallen. Daaronder valt niet de sociale recherche bij de gemeenten. Het is aan de minister van SZW om met de gemeenten na te gaan in hoeverre de wens van het kabinet om de opsporing van de zware gevallen te laten plaatsvinden door «echte» opsporingsdiensten, gevolgen moet hebben voor de wijze waarop de opsporing

plaatsvindt van zware en middelzware fraude binnen de uitvoering van de bijstandswet. Voorstellen terzake worden afgewacht.

De beantwoording van de vraag wanneer een inspecteur een zaak overdraagt aan een bijzondere opsporingsambtenaar en wanneer hij een zaak overdraagt aan de reguliere politie, dient beantwoord te worden in de driehoek van vakdepartement, BOD en OM. Algemene uitgangspunten kunnen hiervoor niet worden geformuleerd. Vindt na overleg in de genoemde driehoek overdracht aan de reguliere politie plaats, dan mag men ervan uitgaan dat vervolgens vervolging zal plaatsvinden. Voorzover men in dit verband een stammenstrijd of competentieproblemen verwacht, zij erop gewezen dat het beleidsplan bijzondere opsporingsdiensten uiteraard zo veel mogelijk dient te sporen met het beleidsplan van de reguliere politie. Bovendien, wanneer er een beslissing moet worden genomen in verband met een strafrechtelijke vervolging, komen de lijnen bij het OM samen. Het is onjuist aan te nemen dat het driehoeks-overleg altijd beslist over opsporing of vervolging; die taak berust bij het OM.

Op 1 januari 2000 is het milieu-inlichtingen en -opsporingsteam (MIOT) van start gegaan. Het betreft hier geen BOD, maar een samenwerkingsverband tussen de huidige BOD van VROM en de inspectie milieuhygiëne. Als medewerkers van het MIOT op een zaak stuiten, dragen zij deze over aan de gewone politie. Ook op andere beleidsterreinen van VROM zijn in de toekomst dergelijke samenwerkingsvormen zeer wel denkbaar. Over twee jaar zal een evaluatie van de activiteiten van het MIOT bepalend zijn voor de verder te volgen werkwijze. Naar aanleiding van enkele interrupties over de aard van de activiteiten van het MIOT en de visie van het ministerie van VROM daarop, deed de minister de toezegging dat nadere informatie over dit onderwerp aan de vaste commissies voor Justitie en voor VROM zal worden voorgelegd.

Het al dan niet toepassen van geweld door BOD's zal worden geregeld in de aangekondigde kaderwet en wel voor alle BOD's op dezelfde wijze, waarbij aansluiting wordt gezocht bij bestaande politiereggeving. Ook in deze zin wordt meer eenduidigheid ten aanzien van BOD-bevoegdheden nagestreefd.

De douane is een onderdeel van de belastingdienst; de voormalige douanerecherche is geïntegreerd in de FIOD. Het is tegen die achtergrond dat de douanetaken zijn betrokken bij het thans beoogde stelsel voor de BOD's.

Nadere gedachtewisseling

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66) constateerde dat enerzijds is gekozen voor verankering van de BOD's in artikel 141 Strafvordering en dat anderzijds wordt aangegeven dat de BOD's niet in de wet maar in een AMvB worden opgenomen. Kan de minister hierop nader ingaan?

De heer **Niederer** (VVD) verzocht de minister om meer informatie over de relatie tussen de aangekondigde landelijke CIE en het OM. Wat is de sturende rol van het OM ten aanzien van deze gevoelige informatie, mede gelet op de gezagsverantwoordelijkheid in het kader van de strafrechtshandhaving? Kan de minister nader ingaan op de dreigende stammenoorlog tussen de BOD's en de reguliere politie? Het is van groot belang dat zeer duidelijk wordt aangegeven wie het eerst waarvoor verantwoordelijk is. Voorkomen moet worden dat diensten vanwege veronderstelde broodnijd niet bereid zijn om informatie door te geven.

De heer **Van de Camp** (CDA) vond het antwoord van de minister op enkele punten te afwachtend. Als voorbeeld kan het afwachten van voorstellen van het ministerie van SZW worden genoemd. De minister van Justitie dient met meer nadruk de hoofdstructuur van de BOD's en de

inspecties te toetsen om het ontstaan van een eilandenrijk te voorkomen. Hoe verhoudt het feit dat de arbeidsinspectie bestuurlijke boetes kan opleggen zich met de hoofdstructuur die bij het ministerie van SZW zal ontstaan?

De heer **Rouvoet** (RPF/GPV) verlangde meer informatie over opsporings-taken van andere uitvoeringsorganisaties dan de genoemde. Ook moet er meer duidelijkheid worden geboden over de politieke verantwoordelijkheidslijnen. Eén lijn zou de voorkeur verdienen maar is dat wel mogelijk bij de voorziene structuur van vakdepartementale verantwoordelijkheden? Voorts dient de rol van het OM beter beschreven te worden, mede tegen de achtergrond van de positie van het OM in de nieuwe en de reguliere driehoek.

De heer **Van der Staaij** (SGP) vroeg om nadere uitleg over het gestelde op blz. 5 waar het gaat om de passage waaruit blijkt dat inspectietaken, inclusief beperkte opsporingstaken, deel uitmaken van andere uitvoeringsorganisaties. Voorts vroeg hij aandacht voor de WODC-notie inzake de aanpak van zware criminaliteit in samenhang met de commune delicten; het onderscheid wordt steeds meer een fictie. Dit onderwerp dient te worden betrokken bij de aangekondigde brief.

Mevrouw **Kalsbeek** (PvdA) bezag het in discussie zijnde proces met zorg. Weliswaar is een rudimentaire keuze gemaakt voor het clusteren van de BOD's waarbij een niet-vergaande integratie met de politie wordt nagestreefd, maar veel van de hiervan af te leiden vragen kunnen nu niet op bevredigende wijze worden beantwoord. Deze vragen betreffen de opsporingsbevoegdheden, de inlichtingeneenheden, het gezag, samenwerkingsvormen enz. De door de minister aan de Kamer voor te leggen brief zal dan ook veel informatie moeten verschaffen. Daarin zal ook aandacht moeten worden gegeven aan het tijdpad dat de minister met betrekking tot deze zaak voor ogen staat.

De **minister** gaf aan dat het college van procureurs-generaal binnenkort met een visie komt op de wijze waarop het OM dient aan te sturen. Voorts zijn al in verband met de beleidsvisie en het wetsontwerp tijdstippen genoemd. Wanneer een kaderwet wordt opgesteld ten aanzien van een zo ingewikkelde materie, is het eenvoudig onmogelijk om in het raam van een algemene brief alle vragen te beantwoorden. Veel meer gaat het om een proces. Dit leidt tot de conclusie dat men zich in de huidige fase op de hoofdlijnen moet concentreren. Het is overigens een goede zaak dat de principiële vraag waarom niet voor een totale integratie met de politie is gekozen, nú wordt gesteld. Zou die vraag over vijf maanden worden gesteld, dan zou dat rampzalige gevolgen kunnen hebben. Voorts moet worden voorkomen dat dit project zo gedetailleerd wordt opgezet dat zich te veel tegenkrachten ontwikkelen.

Ten onrechte wordt het verwijt geuit dat de minister zich in dit proces te afwachtend zou opstellen. Het is de taak van de minister van Justitie om de voorstellen van de verschillende departementen te toetsen, opdat een en ander voldoet aan de uitgangspunten die kabinet en Kamer hebben vastgelegd. Met de wijze waarop vervolgens de organisaties op de ministeries van SZW, van VROM of van Financiën wordt ingericht, heeft hij niets te maken, ook al is duidelijk dat er wat dit betreft meer transparantie moet komen.

Op het onderwerp van de bestuurlijke boetes kan worden teruggekomen in het AWB-kader, maar nu al kan worden bevestigd dat dit past bij de lijn dat, waar een bestuurlijke maatregel wordt getroffen, bijvoorbeeld de arbeidsinspectie zo'n boete zou kunnen opleggen.

Het is onjuist aan te nemen dat voor alles wat een BOD doet de minister van Justitie verantwoordelijk zou zijn. In de kaderwet zal duidelijk worden

neergelegd waarvoor deze minister verantwoordelijk is en waarvoor de vakministers verantwoordelijk zijn. Dat er op dit moment nog onduidelijkheid bestaat over de rol van het OM, is begrijpelijk omdat nog wordt gewacht op de visie van het college van procureurs-generaal. De minister had begrip voor de zorgen die door mevrouw Kalsbeek zijn verwoord, maar een al te grote bezorgdheid is niet nodig. De nu aangegeven lijn zal zeker voor een betere ordening zorgen. Of nog verder moet worden gegaan, zal tijdens het proces moeten blijken.

De **voorzitter** constateerde dat de nog niet door de minister beantwoorde vragen alsnog schriftelijk worden beantwoord en dat door de minister een brief is toegezegd waarin wordt ingegaan op de principiële aspecten van het al dan niet integreren van de BOD's in de reguliere politie, de positie van de CIE, de kwestie van de beperkte opsporingsbevoegdheid voor andere uitvoeringsorganisaties en enkele andere onderwerpen.

De voorzitter van de commissie,
Van Heemst

De griffier van de commissie,
Pe