

Nuis

iedereen is de heer Bart de Graaff BNN – wel degelijk een bestuur en een groep mensen schuilgaan die op een heel serieuze manier bezig zijn en een beleidsplan hebben gemaakt. Zij hebben de absolute bedoeling om via BNN iets toe te voegen aan de publieke omroep dat méér is dan het BNN dat wij nu van Veronica kennen. Het zal getoetst moeten worden en die toetsing zal ook plaatsvinden. Ik heb voldoende vertrouwen in de geloofwaardigheid van deze opzet om te zeggen dat men de toetsing ook verdient.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik stel voor, aanstaande dinsdag over de moties te stemmen.

Daartoe wordt besloten.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, het Wetboek van Strafvordering, de Politiewet 1993 en andere wetten (reorganisatie openbaar ministerie en instelling landelijk parket) (25392).**

De algemene beraadslaging wordt geopend.

De heer **Koekkoek** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Dit wetsvoorstel inzake de reorganisatie van het openbaar ministerie beoogt het openbaar ministerie zo te organiseren dat het zijn taken tot ver in de volgende eeuw goed kan uitoefenen. Het draait daarbij om de taken van het openbaar ministerie enerzijds en een daarbij passende organisatie anderzijds.

Ik wil eerst iets zeggen over de taken. Het openbaar ministerie is belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en met andere bij de wet vastgestelde taken, zo formuleert het voorgestelde artikel 124 van de Wet op de rechterlijke organisatie het eenvoudig en duidelijk. Strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde betreft de gehele strafrechtketen, dus het voorkomen, het opsporen en

vervolgen van strafbare feiten en de tenuitvoerlegging van straffen. Dat is een gigantische taak. Omdat niet alles tegelijk kan, moet het openbaar ministerie doeleinden formuleren en prioriteiten stellen, kortom beleid voeren. Ook bij het voeren van beleid is het openbaar ministerie gebonden aan het recht, dat wil zeggen het moet feiten vaststellen, het moet de wet uitleggen, het moet belangen afwegen. Beleid is overigens geen automatische piloot. Beleid moet ruimte laten voor afwijking in bijzondere gevallen.

De functie van het openbaar ministerie is al heel oud. Hier te lande gaat deze functie als zelfstandige functie terug tot de late Middeleeuwen. In de Middeleeuwen zien wij dat verschillende functies van de landsheer zich verzelfstandigen. Wetgeving moet de landsheer delen met de standen. Rechtspraak wordt uitgeoefend door rechters en binnen de rechtspraak wordt het vorderen van het recht een zelfstandige functie. Dat is het begin van het openbaar ministerie. De titel procureur-generaal dateert dan ook van de late Middeleeuwen. In de huidige democratische rechtsstaat zal enerzijds de functie van strafvordering zo nauwkeurig mogelijk in de wet moeten worden omschreven, vandaar bijvoorbeeld de noodzaak van regeling van bijzondere opsporingsmethoden. Anderzijds dient er democratische controle te zijn op de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, in ieder geval democratische controle op het algemene beleid.

Behalve de strafrechtelijke taken heeft het openbaar ministerie nog andere belangrijke taken, bijvoorbeeld het beslissen op beroepen bij de administratiefrechtelijke handhaving van verkeersvoorschriften of de medebeheersfunctie van de hoofdofficier van justitie op grond van de Politiewet. Overigens heeft deze beheerstaak alles te maken met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Dat zijn in het kort de taken waar het openbaar ministerie voor staat.

Ik kom dan bij de eis van een passende organisatie. Om zijn taken aan te kunnen, om beleid te kunnen voeren, moet het openbaar ministerie als eenheid opereren. Daarvoor is nodig: versterking van de leiding van de parketten en een landelijke leiding van het openbaar ministerie. Daarom heeft de

instelling van een college van procureurs-generaal aan het hoofd van het openbaar ministerie onze instemming. Het functioneren van het college, vooruitlopend op de wet heeft zijn vruchten afgeworpen – kijk naar de stand van de reorganisatie op dit moment – en heeft daarmee de noodzaak van een krachtige landelijke leiding bevestigd.

Volgens artikel 117 van de Grondwet behoort het OM tot de rechterlijke macht in ruime zin. Omdat de functie van het OM haar oorsprong in de rechtspraak vindt – ik wees daar eerder op – is dat volkomen begrijpelijk. De leden van het OM zijn en blijven rechterlijk ambtenaar.

In de notitie over de ministeriële verantwoordelijkheid voor het OM van 28 juni 1996 citeerde de minister van Justitie met instemming haar ambtsvoorganger uit 1827: "De officieren van het openbaar ministerie zijn niet officieren van de wet of van de natie, maar van den Koning." Deze ambtsvoorganger was, zoals ik de minister niet luid en duidelijk maar toch hoorde zeggen, C.F. van Maanen, een echte bureaucraat. Dan voel ik mij meer thuis bij Thorbecke die bij artikel 184 van de Grondwet van 1840, de voorloper van het huidige artikel 117, aantekende dat de ambtenaren van het openbaar ministerie alleszins met de rechters verdienen gelijk te worden gesteld.

De gebondenheid aan de wet en het voeren van beleid binnen het kader van de wet vragen een grote mate van zelfstandigheid van het OM. Deze zelfstandigheid wordt echter beperkt door het algemene justitiebeleid, waarvoor de minister van Justitie verantwoordelijk is. De minister van Justitie heeft dus bevoegdheden nodig om deze verantwoordelijkheid te realiseren.

Daarmee kom ik, mijnheer de voorzitter, tot de verhouding tussen de minister en het openbaar ministerie. De minister van Justitie benadrukt steeds de volledige politieke verantwoordelijkheid en de volledige zeggenschap van de minister van Justitie over het OM. Huiselijk gezegd: de minister van Justitie als baas van het OM. Zij stelt op pagina 22 van de nota naar aanleiding van het verslag: "Noch bij de totstandkoming van de Wet op de rechterlijke organisatie tijdens de vorige eeuw, noch in het kader van een wetswijziging in een later

Koekkoek

stadium is uitdrukkelijk gebleken dat de wetgever de ministeriële verantwoordelijkheid ten opzichte van het OM op enigerlei wijze heeft willen beperken". Ik merk op dat bij de totstandkoming van de Wet op de rechterlijke organisatie in 1827 nog geen ministeriële verantwoordelijkheid bestond. De wetsgeschiedenis heeft op dit punt dus niets te zeggen.

Ministeriële verantwoordelijkheid houdt sinds 1848 in dat een minister verantwoording aflegt en daartoe aan de Kamers de verlangde inlichtingen verschafft. Een minister is alleen verantwoordelijk voorzover hij of zij bevoegdheden heeft. Dat hoeven wij niet bekrompen op te vatten, want als een minister niet bevoegd is, kan de vraag aan de orde komen of de minister misschien bevoegd moet worden.

Als de wetgever bevoegdheden attribueert aan ambtenaren, is de minister niet meer bevoegd. Als bijvoorbeeld de bevoegdheid tot strafvervolgning wordt toegekend aan officieren van justitie, dan mag de minister van Justitie niet meer vervolgen. Het toekennen van bevoegdheden aan ambtenaren bij wet beperkt dus de ministeriële verantwoordelijkheid. Om deze verantwoordelijkheid te herstellen, heeft een minister een aanwijzingsbevoegdheid nodig.

Het wetsvoorstel handhaaft terecht het stelsel van enerzijds attributie van bevoegdheden aan leden van het OM en anderzijds aanwijzingsbevoegdheden van de minister van Justitie. De vraag is of bij de uitwerking daarvan het juiste evenwicht is gevonden. Daarmee kom ik op de aanwijzingsbevoegdheid van de minister van Justitie.

De bevoegdheid van de minister van Justitie om algemene aanwijzingen aan het OM te geven, is nodig om het algemene justitiebeleid binnen het kader van de wet te doen uitvoeren. Als het goed is, zijn de algemene aanwijzingen het resultaat van een goed samenspel tussen minister en OM.

Aanwijzingen in concrete gevallen kunnen nodig zijn om het algemene beleid af te dwingen. Het gaat wel om bijzondere aanwijzingen, ook in die zin dat ze niet te vaak moeten voorkomen. Het wetsvoorstel brengt dat tot uitdrukking door de zienswijzprocedure: het college van procureurs-generaal kan zijn zienswijze geven over een bijzondere

aanwijzing inzake de opsporing of vervolging van strafbare feiten.

Vervolgens wordt onderscheid gemaakt tussen een aanwijzing om wel te vervolgen en een aanwijzing om niet te vervolgen. Een aanwijzing om tot vervolging over te gaan is ingrijpend, omdat zij iemand tot verdachte stempelt en aan vervolging blootstelt. Toch kan zo'n aanwijzing noodzakelijk zijn en is zij ook aanvaardbaar, omdat uiteindelijk de rechter beslist of de aanklacht terecht is of niet.

Veel problematischer is een aanwijzing om niet te vervolgen. Het gaat dan om gevallen waarin het openbaar ministerie op grond van zijn wettelijke taak wel wil vervolgen. In algemene zin is een aanwijzing om niet te vervolgen ongewenst. Zij heeft immers tot gevolg dat ernstige strafbare feiten – wij spreken niet over bagatellen – aan het oordeel van de rechter worden onttrokken. Het wetsvoorstel bevat thans de verplichting van de minister van Justitie om de Tweede Kamer in kennis te stellen van zo'n aanwijzing. Dat maakt politieke controle achteraf mogelijk.

De CDA-fractie vindt deze controle onvoldoende. Wij kennen thans al rechterlijke controle op grond van artikel 12 e.v. van het Wetboek van Strafvordering. De rechtstreeks belanghebbende kan bij het gerechtshof klagen over de niet-vervolgning van een strafbaar feit. Het eind van de procedure kan zijn dat het hof opdracht tot vervolging geeft.

Vaak zal er geen belanghebbende zijn die klaagt. Denk aan criminele organisaties, aan grote drugshandelaren. Het is dan niet direct voorstelbaar dat een belanghebbende zal klagen wegens niet-vervolgning. In deze gevallen leidt een aanwijzing om niet te vervolgen ertoe dat zaken aan het oordeel van de rechter worden onttrokken. Dat past niet in een rechtsstaat.

De heer **Dittrich** (D66): De heer Koekkoek noemt het voorbeeld van georganiseerde criminaliteit. Is het denkbaar dat er een aanwijzing komt om een grote crimineel niet te vervolgen? Zal zo'n casuspositie zich kunnen voordoen?

De heer **Koekkoek** (CDA): In elk geval sluit het wetsvoorstel dat niet uit.

De heer **Dittrich** (D66): Dat lijkt mij nu niet een adequaat antwoord. De heer Koekkoek bouwt op basis van dit voorbeeld, van georganiseerde criminaliteit en een aanwijzing om niet te vervolgen, een betoog op. Ik kan mij voorstellen dat hij eerst zijn eigen voorbeeld onder de loep moet nemen.

De heer **Koekkoek** (CDA): Bij een criminele organisatie gaat het om ernstige feiten; daar zijn wij het over eens. Stel dat er redenen van buitenlandpolitieke aard zijn om zo'n criminele organisatie niet te vervolgen. Dat betekent het einde van de zaak. Ernstige strafbare feiten worden niet aan de rechter voorgelegd. Zij worden aan het oordeel van de rechter onttrokken.

De heer **Dittrich** (D66): Dat geldt alleen als de premisse juist is, dat er geen benadeelde is die op grond van artikel 12 naar het gerechtshof kan stappen, omdat hij vindt dat er toch vervolgd moet worden.

De heer **Koekkoek** (CDA): Dat is juist, maar mijn punt was meer om een voorbeeld te geven waar niet direct een benadeelde is. Bijvoorbeeld bij drugsdelicten, bij drugs-handel, is niet direct een belanghebbende denkbaar die gaat klagen over het niet vervolgen van de crimineel. Dat kan zich in allerlei posities voordoen, bijvoorbeeld bij vervolging van overheden, vervolging van de Staat of van de minister van Defensie, omdat daar fouten zijn gemaakt of is gehandeld in strijd met de wet. Wij hebben daar eerder over gediscussieerd. Het gaat dus om voorbeelden waarbij misschien niet direct een belanghebbende bestaat, en dan zijn er allerlei casusposities denkbaar. We moeten niet te zeer gefixeerd zijn op een bepaalde casuspositie. Het is echter goed mogelijk dat er niet vervolgd wordt en dat er geen belanghebbende is die daarover klaagt. Het wordt anders als er een levensdelict is gepleegd. Dan zal er zeker een belanghebbende zijn, bijvoorbeeld een nabestaande, die wel klaagt. Daar doet zich die situatie veel minder snel voor.

De heer **Dittrich** (D66): Er zijn allerlei belangenorganisaties die zich een bepaald belang kunnen aantrekken. Ik denk hierbij aan de milieubeweging. Als een bepaald

Koekkoek

milieudelict is gepleegd waarbij niet concreet één benadeelde kan worden aangewezen, wordt door belangenorganisaties de artikel-12-procedure ingezet. Dit is ook mogelijk als een aanwijzing wordt gegeven om drugshandel niet te vervolgen.

De heer **Koekkoek** (CDA): Stel, dat er een vereniging is tot bestrijding van drugshandel, dan kan die zo'n klacht indienen. Maar zo'n vereniging is er niet. Milieudefensie is wél een goed voorbeeld. Daarbij kan wel vervolging na een klacht plaatsvinden. Het is mogelijk dat vervolging om juridisch-technische redenen – en ik wijs bijvoorbeeld op de affaire rondom de vuile grond in Nijmegen – geen resultaat heeft, maar een groepsactie kan in een dergelijke situatie wel degelijk plaatsvinden.

Mevrouw **Kalsbeek-Jasperse** (PvdA): Je kunt geen systeem bedenken waar nooit fouten mee worden gemaakt. Men moet zelf een afweging maken. De heer Koekkoek sprak over een drugs crimineel die niet vervolgd zou worden vanwege buitenlandse belangen. Als dat gebeurt, moet de minister daarvan een bericht sturen waarop de Kamer zal reageren. Daar zit dus al een beoordelingsmoment in. Nu is het ook mogelijk dat er een aanwijzing komt om die drugs crimineel niet te vervolgen omdat het kabinet vreest dat ons land anders in oorlog raakt. Wie moet die vraag, als er geen belanghebbenden zijn, beantwoorden? De heer Koekkoek zegt dat het de rechter moet zijn. Of is het een politieke beslissing? Het kabinet in samenspraak met de volksvertegenwoordiging. Ik vind dat het een politieke beslissing is.

De heer **Koekkoek** (CDA): Laten we zwaarwegende belangen vatten onder de algemene term "het staatsbelang". Het belang van de Staat vraagt om niet te vervolgen. Voor een goed begrip merk ik op dat ik dit niet uitsluit. Ik ben dus van mening dat zo'n negatieve aanwijzing kan worden gegeven als het erop aankomt. Normaal gesproken zal de belangenafweging in goed overleg tussen OM en de minister van Justitie – of de regering in ruimere zin – al hebben plaatsgevonden. Dit goede overleg zal ertoe leiden dat de gemeenschappelijke conclusie is dat, gelet op de in het geding zijnde belangen, een

vervolging niet op zijn plaats is. Men komt zodoende helemaal niet aan die aanwijzing toe. Dit is de normale situatie, ook als zwaarwegende andere belangen een rol spelen.

Ik kom dan bij de rechtsstatelijke functie van het OM, de gebondenheid aan de wet. Wanneer daarover verschil van mening blijft bestaan, heeft de minister de mogelijkheid om een negatieve aanwijzing te geven. Ik wil die mogelijkheid openhouden. Het OM heeft dan kennelijk zeer zwaarwegende argumenten om in dit geval de zaak niet aan de rechter te onttrekken. Ik meen dat dan een vorm van rechterlijke controle aangewezen is. Het gaat dus om zo'n situatie.

Mevrouw **Kalsbeek-Jasperse** (PvdA): We spreken over een extreme situatie. Het OM kan alleen maar oordelen dat deze drugs-crimineel vervolgd moet worden. Juridisch is daar geen speld tussen te krijgen. De minister vreest echter voor het uitbreken van oorlog door het aanpakken van die drugs-crimineel en besluit tot niet vervolgen. De vraag is dan wat er prevaleert, de juridische invalshoek of de politieke. Ik zou echt denken dat het de politieke invalshoek is. Begrijp ik het goed dat u vindt dat de rechter dan het oordeel van de minister mag overrulen? Dat stelt u eigenlijk voor: de minister geeft een aanwijzing tot niet vervolgen en dan mag de rechter alsnog eroverheen, met het risico van dien.

De heer **Koekkoek** (CDA): U noemt een extreem voorbeeld en wij moeten altijd oppassen met extreme voorbeelden.

Mevrouw **Kalsbeek-Jasperse** (PvdA): Het gaat wel om extreme situaties; dit wil ik heel graag benadrukken.

De heer **Koekkoek** (CDA): Zeker, dat is volstrekt helder. In de extreme situatie die u noemde, gaat het om heel verschillende belangen, de oorlog tegen drugs tegenover een echte oorlog. Ik verwacht dat de belangenafweging voordat de minister een aanwijzing geeft, ertoe leidt dat er geen vervolging plaatsvindt. Stel echter dat men er op deze manier niet uitkomt. Mijn stelling is inderdaad dat de belangenafweging die dan nodig is, getoetst moet kunnen worden door

de rechter. In de verhouding tussen de uitvoerende macht en de rechterlijke macht komt het erop neer dat de rechter inderdaad moet kunnen beoordelen of de minister, de regering, in redelijkheid tot de conclusie om niet te vervolgen heeft kunnen komen.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Ik ben minder hooggeleerd dan u...

De heer **Koekkoek** (CDA): U bent ook Kamerlid.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Ik ben zo bescheiden om het te erkennen. Het is ook helemaal geen schande, zeker op dit terrein.

Ik zeg heel eerlijk dat de strekking van uw betoog mij aanspreekt, maar ik begrijp niet dat u een toetsing door de rechter bepleit terwijl het openbaar minister niet tot vervolging overgaat. Welk dossier heeft de rechter dan eigenlijk om een oordeel over te vellen?

De heer **Koekkoek** (CDA): Er is sprake van een misverstand. Er zijn twee situaties mogelijk. De eerste is dat een officier van justitie niet wil vervolgen en dat de minister zegt dat er wel vervolgd moet worden. Dit heeft zich bijvoorbeeld in euthanasiezaken voorgedaan. In zo'n geval wordt er wel vervolgd en is het oordeel uiteindelijk aan de rechter of de tenlastelegging bewezen kan worden en of er straf moet worden opgelegd. Waar het nu om gaat, is de situatie waarin het openbaar ministerie een sterke zaak heeft en wil vervolgen, maar de minister van Justitie, eventueel hiertoe gedwongen door een besluit van de ministerraad, de opdracht geeft de vervolging te staken, niet te vervolgen of een zaak niet uit te zoeken, dus niet op te sporen. In die situatie is een aanwijzing van de minister van Justitie bindend, wat betekent dat er niet vervolgd wordt. Wij denken hierbij aan een vorm van rechterlijke controle, zoals wij nu al kennen bij het gerechtshof. Over de vorm ervan kunnen wij echter nog discussiëren. Het gaat erom dat de rechter kan beoordelen of de minister in redelijkheid tot de aanwijzing heeft kunnen komen.

Ik wijs erop dat ook in het voorstel van de minister de mogelijkheid openblijft dat een rechtstreeks belanghebbende erover klaagt dat er niet vervolgd wordt. Dan kan de

Koekkoek

rechter sowieso de aanwijzing van de minister doorkruisen. Het gaat er dus eigenlijk om het gat te vullen waar er geen belanghebbende is. Ik vind dat er geen enkele reden is om een onderscheid te maken tussen de situatie waarin er wel een belanghebbende is en rechterlijke toetsing van de aanwijzing mogelijk is, en het geval waarin er geen belanghebbende is en er volgens het wetsvoorstel geen toetsing zal plaatsvinden.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Als ik mij niet vergis, voegt u niets aan de bestaande situatie toe, behalve als u een arbitragepositie aan de rechter toekent bij een conflict tussen het openbaar ministerie en de minister over niet vervolgen.

De heer **Koekkoek** (CDA): Nee, dan kom ik op de uitwerking. Het gaat niet om een arbitragepositie. Het gaat erom dat voorkomen wordt dat ernstige misdrijven, als deze te bewijzen zijn, en de vervolging daarvan aan het oordeel van de rechter worden onttrokken. Ik vind dat in een rechtsstaat een zeer ernstige zaak en daarom pleiten wij voor rechterlijke controle daarop. Bij de vraag hoe die moet plaatsvinden – ik was er net aan toe om dat uiteen te zetten – lijkt het mij voor de discussie en om de gedachten te bepalen wenselijk te kijken wat dan de mogelijkheden van rechterlijke controle zijn.

De heer **Korthals** (VVD): Voorzitter! Ik begrijp in ieder geval dat de heer Koekkoek niet vindt dat de zaak dan zomaar ter terechtzitting zou moeten komen en dat vervolgens de rechter uitspreekt of er wel of niet vervolgd zou moeten worden. Maar vindt hij niet ten principale dat daar waar het gaat om zwaarwegende factoren die het algemeen belang betreffen – daar ben ik het met mevrouw Kalsbeek eens – de politiek uiteindelijk het laatste woord moet hebben en niet de rechter?

De heer **Koekkoek** (CDA): Ja, dat is de vraag. Het gaat hier ten diepste ook om de vraag in hoeverre je de werkzaamheden van het openbaar ministerie in de politieke sfeer wilt trekken. Ik denk dat het verstandig is het openbaar ministerie zijn werk te laten doen binnen het algemeen vastgestelde beleid. Wanneer het gaat om de vraag of belangrijke strafbare feiten – we spreken niet

over onbenulligheden – aan het oordeel van de rechter moeten kunnen worden onttrokken, dan vind ik dat een minister zo'n negatieve aanwijzing moet kunnen geven, maar wel onder rechterlijke controle. Dat is, zoals gezegd, niet zo vreemd, omdat, als er een belanghebbende is, die rechterlijke controle toch kan plaatsvinden.

De heer **Korthals** (VVD): Goed, dan krijg je situatie dat de minister een negatieve aanwijzing geeft. Ik denk dat dit zo ernstig is, dat zij daar zelfs haar collega's in het kabinet over heeft geraadpleegd; die zullen het daar dus mee eens zijn. Zij meldt dat aan de Tweede Kamer en die spreekt erover in een vertrouwelijk mondeling overleg; ik zie het allemaal voor me. In dat overleg delen we de opvatting van de minister, maar vervolgens is het de rechter die in de raadkamer zegt dat het eigenlijk wel moet. Vindt u niet dat daar een merkwaardige situatie gaat ontstaan?

De heer **Koekkoek** (CDA): Ja, maar het is geen ongewone situatie, mijnheer de voorzitter, want het komt wel eens vaker voor in het leven van deze Kamer dat gezegd wordt: de zaak is nu onder de rechter; laten wij wat terughoudend zijn.

De heer **Korthals** (VVD): Maar dan bemoeien we ons er ook niet mee. Dan zeggen we: dit is niet van ons; dit is een juridische kwestie en het is onder de rechter. In dit geval wordt juist die kennisgeving richting Kamer gedaan om ons daar ook een oordeel over te doen vormen. De situatie is derhalve wel een andere.

De heer **Koekkoek** (CDA): De vraag is ook: wat voor soort zaken betreft het? Het kan gaan om een zaak waarbij inderdaad belangen van buitenlandse politiek of zwaarwegende andere belangen een rol spelen, maar dat hoeft op zichzelf niet het geval te zijn.

De heer **Korthals** (VVD): Ik denk dat we het erover eens moeten zijn dat het vrijwel nooit zal voorkomen dat de minister zo'n aanwijzing geeft. We hebben het dus uitsluitend over zeer uitzonderlijke gevallen.

De heer **Koekkoek** (CDA): Het gaat om bijzondere gevallen en wij hopen inderdaad dat ze niet voor hoeven te

komen. We zijn het er in elk geval over eens dat het in een rechtsstaat ongewenst is dat een minister zover moet gaan dat belangrijke strafzaken aan het oordeel van de rechter worden onttrokken; die situatie moeten we dus niet hebben. Maar ook dan kan het gaan om verschillende zaken: het kan gaan om zaken die een zodanig karakter hebben, dat de Kamer daar onmiddellijk over wil spreken met de minister; het kan ook gaan om zaken waarvan de Kamer zegt: hier past terughoudendheid en laat de rechter er maar een oordeel over uitspreken. Welnu, om die discussie te vermijden moeten we vervolgens discussiëren over de meest wenselijke vorm...

De **voorzitter**: Het woord is aan de heer Dittrich voor een interruptie.

De heer **Koekkoek** (CDA): Voorzitter! Ik was nog bezig de heer Korthals te antwoorden.

De **voorzitter**: Goed, maar u moet dan gewoon doorpraten, ook als u de indruk hebt dat de heer Korthals niet luistert, want u heeft het woord.

De heer **Koekkoek** (CDA): Voorzitter! Dan praat ik door: het gaat om zaken waar de rechter een oordeel over zal moeten geven en waar de Kamer dan terughoudend zal zijn.

De heer **Dittrich** (D66): Vindt u het eigenlijk niet een gevaarlijk voorstel dat u doet? In de casuspositie die wij nu bespreken en die bijna nooit zal voorkomen, is er een aanwijzing van niet-vervolgung. Dat wordt aan de Kamer gemeld. Daarover vindt in de Kamer een debat plaats. De Kamer gaat akkoord; zij is het met de politieke afweging eens en er wordt niet vervolgd. Nu wilt u dat hele Kamerdebat als het ware op het bordje van de rechter leggen en de rechter moet – in uw situatie is dat een marginale toetsing – uiteindelijk beslissen of dat terecht is geweest of niet. Dat betekent dat debatten die in de Kamer tot een afronding zijn gekomen, in uw voorstel niet echt tot een afronding zijn gekomen, want de rechter kan het nog eens overdoen.

De heer **Koekkoek** (CDA): Als wij het erover eens zijn dat het onwenselijk is dat belangrijke zaken aan het oordeel van de rechter worden onttrokken en dat een vorm van rechterlijke controle nodig is,

Koekkoek

moeten wij vaststellen dat het daarbij beter past dat eerst die rechterlijke controle plaatsvindt en dat de minister achteraf ter verantwoording wordt geroepen over zo'n negatieve aanwijzing. Dat kan natuurlijk altijd. De minister is verantwoordelijk voor het handelen van het OM, ook voor het handelen van elke officier van justitie. Die mogelijkheid bestaat altijd. Maar als wij zo'n procedure van rechterlijke controle zouden hebben, ligt het voor de hand om het oordeel van de rechter af te wachten en niet pardoes met een parlementair debat te gaan beginnen. Ik ben het met u eens dat zoiets een ongewenste toestand is.

De heer **Dittrich** (D66): Maar dan introduceert u de politieke afweging bij de rechter. Terwijl wij het in dit land zo belangrijk vinden dat een rechter onafhankelijk is en geen speelbal is van de politiek, gaat u die politieke afwegingen nog eens laten toetsen door de rechter. U introduceert in de rechtszaal de strijd die in deze vergaderzaal hoort plaats te vinden.

De heer **Koekkoek** (CDA): Voorzitter! Elke politieke afweging is altijd gebonden aan het recht. Daarvoor leven wij in een rechtsstaat. De rechter wordt geroepen om in talloze moeilijke, ook politiek moeilijke en gevoelige zaken te beslissen. Ik denk aan euthanasie, aan abortus en aan het stakingsrecht, dat geheel door de rechter is ontwikkeld. Wij kunnen wel zeggen dat wij de rechter buiten de politiek moeten houden, maar dit is geen politieke afweging die de rechter moet maken. Dit is een juridische afweging over de vraag of er zo zwaarwegende belangen zijn, dat een belangrijke strafzaak aan het oordeel van de rechter wordt onttrokken. Nogmaals, in een rechtsstaat is het ongewenst dat die mogelijkheid er is.

De **voorzitter**: Ik denk dat wij, na de interruptie van mevrouw Kalsbeek, dit onderwerp vrij intensief hebben bediscussieerd in eerste termijn. Ik zou de heer Koekkoek willen vragen om daarna zijn betoog te vervolgen.

Mevrouw **Kalsbeek-Jasperse** (PvdA): Ik heb eigenlijk maar een korte vraag. Gedurende de interrupties blijkt dat de heer Koekkoek hierover geprofileerde opvattingen heeft en dat is zijn goed recht. Maar

waarom ligt er geen amendement op dit punt? Dan weten wij heel precies waarover wij het hebben.

De heer **Koekkoek** (CDA): Dat amendement ligt er niet omdat ik graag hierover wil discussiëren en dat lukt ook aardig. Ik stel er ook prijs op om het oordeel van de minister te horen en ik wil mij niet op voorhand vastleggen op de vorm van rechterlijke controle die zou moeten plaatsvinden. Nogmaals, ik wil graag een open discussie hebben en ik nodig u daartoe graag uit.

Mevrouw **Kalsbeek-Jasperse** (PvdA): Daar ben ik op zichzelf toe bereid, maar u laat verschillende modaliteiten de revue passeren en daar heb ik wel een beetje moeite mee. U laat in het midden welke rechter ernaar zou moeten kijken, welke soort toetsing dat zou moeten zijn en in welke gevallen dat zou moeten gebeuren. Het wordt dan wel moeilijk om er een goed debat over te hebben. Ik wil u echt uitnodigen om dat amendement serieus voor te bereiden, want u bent altijd vrij om het in te trekken.

De heer **Koekkoek** (CDA): De voorbereiding is altijd serieus. Zo kent u mij.

Voorzitter! Ik was aangeland bij een vorm van rechterlijke controle. Te denken valt aan een beroepsrecht van het college van procureurs-generaal tegen de aanwijzing. Die mogelijkheid is besproken; wij hebben onze gedachten gewisseld in het verslag en de nota naar aanleiding van het verslag. De minister maakt daar bezwaar tegen, gelet op de verhouding tussen minister en OM. Ik kan mij daar iets bij voorstellen, al was het maar omdat je dan een situatie hebt waarin er steeds gediscussieerd wordt over de vraag of het college nu wel moet ingaan tegen de aanwijzing van de minister of dat het er geen beroep tegen moet instellen. Ik hoef niet zo ver terug te gaan om eraan te herinneren dat een dergelijke discussie misschien niet gewenst is. Zo'n discussie vermijdt je wanneer een negatieve aanwijzing van de minister altijd gevolgd wordt door rechterlijke controle. Zoals gezegd, wanneer er een belanghebbende is, kan die zich aandienen. Maar ik vind dat het daar niet van af moet hangen. Dan zou je de situatie hebben dat de rechter altijd, gewoon

van rechtswege, nagaat of zo'n negatieve aanwijzing een redelijke is, of de minister in redelijkheid daartoe heeft kunnen komen. Dat moet een marginale toetsing zijn. Dat kan uiteraard niet anders. De rechter die daarover oordeelt, zal de afweging maken die bijvoorbeeld het gerechtshof nu al maakt wanneer er een belanghebbende is. Het gerechtshof moet dan uiteindelijk tot een oordeel komen over de vraag: wel of niet opdracht tot vervolging?

Vervolgens is de vraag aan de orde: welke rechter zou dat moeten doen? Op zichzelf valt er veel te zeggen voor het gerechtshof, omdat het gerechtshof nu al die taak heeft en ook de regering in het wetsvoorstel aan die taak geen afbreuk wil doen. Maar je zou ook kunnen zeggen: als de rechter daarover oordeelt, vinden wij het erg belangrijk dat de Hoge Raad dat doet. Ik wijs erop dat dit afwijkt van de huidige competentieverdeling tussen hof en Hoge Raad. Ook in de huidige situatie kan de Hoge Raad opdracht tot vervolging geven, maar alleen in de gevallen waarin de Hoge Raad rechter in eerste aanleg is. Kortom, er zijn wat dit betreft verschillende modaliteiten denkbaar. Ik hoor graag van de minister van Justitie, omdat hierover bij de schriftelijke voorbereiding niet echt van gedachten is gewisseld, wat haar reactie is op deze controle van rechtswege door de rechter op een aanwijzing om niet te vervolgen.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Voorzitter! Ik heb twee vragen. Welke betekenis heeft zo'n politiek debat met de minister als de zaak al door de rechter is beslecht? En denkt hij niet dat dit ten koste gaat van het democratische debat? De rechter is niet gekozen door het volk, om in onze termen te blijven, maar benoemd. Wij hebben te maken met een minister die politieke verantwoordelijkheid draagt tegenover de volksvertegenwoordiging. Het gaat hier om een politieke keuze, door de minister gemaakt. Is het dan principieel gezien niet beter dat juist de volksvertegenwoordiging de minister ter verantwoording roept? Is dat niet beter dan dat de rechter ertussen wordt geplaatst?

De heer **Koekkoek** (CDA): Voorzitter! In een rechtsstaat is de politiek gebonden aan het recht.

Koekkoek

Mevrouw **Kalsbeek-Jasperse** (PvdA): Het gaat nu juist om een politieke afweging en nu juist niet om een juridische afweging. Wij gaan uit van de casuspositie die juridisch staat als een huis. Het staat vast dat het binnen het beleid valt, dat het zo vervolgbaar als ik weet niet wat. Het is technisch rond. En het OM kan niet anders doen dan besluiten tot vervolgen. De minister zegt vervolgens: dames en heren, het is allemaal prachtig, maar hier komt echt oorlog van, ik vind het dus niet gewenst, het kan niet. De rechter kan dan toetsen totdat hij een ons weegt, maar het is uiteindelijk een politieke afweging. En daar gaat het om.

De heer **Koekkoek** (CDA): Voorzitter! Het wordt gelukkig niet altijd oorlog. Laten wij ook van wat gewonere situaties uitgaan. In oorlogssituaties is ook meer het staatsnoodrecht van toepassing. Dan zitten wij dus in een andere situatie. In antwoord op de vraag van de heer **Rabbae** merk ik op dat de rechter gebonden is aan juridische kaders. De rechter zal dus beoordelen, zoals een gerechtshof dat nu ook doet, of vervolging wel of niet is aangewezen. Nogmaals, ook in het voorstel van de regering kan het gerechtshof een aanwijzing van de minister doorkruisen. Dat blijft zo. Het gaat er alleen om dat het gat wordt gevuld. Er kan altijd een politiek debat plaatsvinden nadat de minister heeft gehandeld, zoals ook nu het geval is naar aanleiding van concrete beslissingen van het OM om iets wel of niet te doen. Daarop is altijd politieke controle mogelijk. Wanneer het gaat om het onthouden van zaken aan het oordeel van de rechter, is rechterlijke controle nodig.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Ik geef een voorbeeld dat gezien het verleden niet extreem kan worden genoemd. Stel dat de minister niet wil vervolgen, omdat een zaak het staatsbestel raakt. Vindt de heer **Koekkoek** het ook niet een zaak van de rechter om daarover een uitspraak te doen? Dit raakt de kern van het staatsbestel. Ik neem aan dat de heer **Koekkoek** het met mij eens is dat het aan de volksvertegenwoordiging is om de minister al of niet te corrigeren.

De heer **Koekkoek** (CDA): Ja. In een situatie waarin het staatsbelang in het geding is, ga ik ervan uit dat

minister en openbaar ministerie er vooraf uitkomen. Ik geef een voorbeeld uit het buitenland. In de Watergate-affaire stonden tegenover elkaar de mogelijkheden die de Amerikaanse president moet hebben om goed te functioneren, om vertrouwelijke gesprekken te voeren, enz. en het onderdrukken van de justitie door het niet beschikbaar stellen van de opgenomen gesprekken. Het belang van de president om goed te kunnen functioneren en het recht dat zijn loop moet hebben, staan dan tegenover elkaar. Het is terecht dat in een rechtsstaat het belang dat het recht zijn loop heeft, uiteindelijk door de rechter wordt beschermd. In ons systeem is er de meer directe parlementaire controle. De politiek mag zelfs niet in de verleiding kunnen komen om te voorkomen dat het recht zijn loop heeft.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Is de Amerikaanse president indertijd door de rechter naar huis gestuurd of door de volksvertegenwoordiging?

De heer **Koekkoek** (CDA): Mede naar aanleiding van de uitspraak van het Supreme Court is hij afgetreden. Er liep een procedure, maar hij is zelf afgetreden en niet afgezet.

Mevrouw **Kalsbeek-Jasperse** (PvdA): Licht er een relatie tussen het feit dat Amerikaanse rechters dit type beslissingen moeten nemen en dat het OM dit type vervolging instelt, en het feit dat zij allen politiek benoemd worden? Ik denk van wel en ik vind dat geen gewenste situatie.

De heer **Koekkoek** (CDA): Je moet natuurlijk het juiste punt van vergelijking nemen. Het gaat om de afweging tussen het belang van het kunnen functioneren van de regering en het voorkomen dat zaken aan het oordeel van de rechter worden voorgelegd. In een rechtsstaat past hierop rechterlijke controle. Wij zijn het er met zijn allen over eens dat het in het algemeen ongewenst is dat er een aanwijzing wordt gegeven om niet te vervolgen.

Voorzitter! Ik sluit af. Dit wetsvoorstel legt de basis voor een beter georganiseerd openbaar ministerie, dat op zijn taak berekend is, namelijk een centrale rol vervullen die uiteindelijk ten goede komt aan de veiligheid van de burgers.

□

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Voorzitter! Dit is een belangrijk debat ter afronding van de reorganisatie van het openbaar ministerie. De relatie tussen de minister en het OM is van cruciaal belang. De lijn tussen de minister en de Tweede Kamer is belangrijk in het kader van de controle op de politieke verantwoordelijkheid. De minister heeft met het OM en met de Kamer een evenwicht gevonden inzake het informeren van de Kamer over een besluit om niet te vervolgen. Ik hoop niet dat het ooit gebeurt. De transparantie is in ieder geval aanwezig. Mijn fractie is van mening dat als het gaat om de transparantie terzake van het handelen door de minister van Justitie in de richting van het OM, er niet alleen maar over het niet vervolgen gecommuniceerd moet worden met de Kamer, maar ook over de aanwijzing tot vervolgen, zodat de Kamer als het gaat om een algemeen politiek beeld over de bemoeienis van de minister met het OM, een compleet beeld heeft.

Mevrouw **Kalsbeek-Jasperse** (PvdA): Ik moet bekennen dat ik het ook overwogen heb, maar wat er tegen is, is dat je dan een onnodige politieke inmenging entameert. In dit soort gevallen kijkt de rechter natuurlijk wel naar zo'n aanwijzing tot vervolgen. Stel dat de politiek tot het oordeel zou komen dat die aanwijzing onterecht was, terwijl de rechter vervolgens wel veroordeelt, dan ontstaat er een heel malle situatie.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): De rechter toetst anders dan de Tweede Kamer. De Tweede Kamer geeft een politiek oordeel over de handelwijze van de minister. De rechter toetst dat anders. Wij zitten echter niet in elkaars vaarwater. Mijn fractie is van mening dat het een goede zaak is dat de Kamer een totaalbeeld heeft van beide soorten aanwijzingen, zelfs als het gaat om een aanwijzing tot vervolgen. De rechter heeft een eigen bevoegdheid en een eigen rol en titel. De Tweede Kamer heeft een eigen rol als het gaat om het hebben van een inzicht in de positie van de minister ten opzichte van het OM. Het gaat om een principiële verhouding tussen de minister en het OM. De Kamer moet inzicht krijgen in de rol van de minister en de

Rabbae

bemoeienis van de minister met het OM.

Mevrouw **Kalsbeek-Jasperse** (PvdA): Dat laatste heeft de Kamer altijd. Op het moment dat de Kamer er lucht van krijgt dat er een aanwijzing tot vervolgen is – daar is overigens niets geheimzinnigs aan; dat is gewoon openbaar – kan de Kamer de minister altijd ter verantwoording roepen. Als dat standaard wordt, is volgens mij de verleiding heel groot. Daar kunnen echt ongewenste situaties uit voortkomen, omdat je dan een situatie oproept, waarin de Kamer zegt dat de minister de aanwijzing niet had mogen geven en de rechter vervolgens wel tot een veroordeling komt.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Ik geef toe dat er qua gewicht een verschil is tussen niet vervolgen en wel vervolgen. Het gaat mij echter om de informatie en het inzicht dat de Kamer zou behoren te hebben als het gaat om de rol en de positie ten aanzien van het OM terzake van wel of niet aanwijzingen geven in de richting van het OM.

Mevrouw **Kalsbeek-Jasperse** (PvdA): Daar heeft u dit amendement niet voor nodig. De minister zal altijd de Kamer moeten informeren als de Kamer dat wil en bijvoorbeeld een overzicht geven van alle aanwijzingen gedurende een bepaalde periode.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Als u daar geen problemen mee heeft, weet ik niet waarom u zich daartegen verzet.

De heer **Dittrich** (D66): Ik ben het helemaal met mevrouw Kalsbeek eens. Er ontstaat een gevaarlijke situatie als de Kamer zich hierover uit gaat spreken, terwijl die zaak ook bij de rechter ligt. Dat loopt dan door elkaar heen. De heer Rabbae geeft als argumentatie voor zijn amendement dat hij inzicht wil hebben in de aanwijzingen tot wel vervolgen die door de minister worden gedaan. Je kunt op dat punt echter afspreken dat bijvoorbeeld bij de begroting van Justitie of periodiek een verslag wordt gegeven, of dat elke keer als het een belangrijke zaak betreft de minister dat zelf in een brief aan de Kamer meldt. De heer Rabbae tuigt het nu echter helemaal op. Dat is

volgens mij niet wenselijk, omdat je dan twee procedures langs elkaar laat lopen: het politieke debat in de Kamer en de zitting voor de rechter.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Ik heb niet voor niets gezegd dat wij vandaag een historisch debat voeren, waarbij het gaat om de reorganisatie van het OM en om de relatie tussen de minister en het OM. In die zin is het van groot belang dat de Kamer weet hoe de minister zich positioneert tegenover het OM, in welk tijdperk dan ook en in welke kleur dan ook. Ik vind het jammer dat sommige collega's ervan uitgaan dat de Kamer dit toch wel te horen zal krijgen. Wij herinneren ons de discussies van de afgelopen jaren over de cruciale aspecten van de relatie tussen de minister en het OM. Ik ben niet bang voor complicaties. Wij weten op welke wijze de huidige minister met de aanwijzingsbevoegdheid is omgegaan. Sommigen vermengen deze kwestie met de zaak-Docters van Leeuwen. Voor dergelijke complicaties ben ik ook niet bevreesd. De Kamer moet alles op alles zetten om de zaak de komende decennia transparant te maken. Ik hoop dat wij in de 21ste eeuw op dit gebied verder komen dan met sommige belastingwetten. Dat de Tweede Kamer weet welke aanwijzingen de minister van Justitie aan het OM geeft, schaadt niemand. Ik begrijp niet dat er collega's zijn die zich hiertegen verzetten.

Mevrouw **Kalsbeek-Jasperse** (PvdA): Now you're jumping to conclusions. Zover ben ik nog helemaal niet. Ik beken dat ik zelf ook iets dergelijks heb overwogen. Ik zit echter met het volgende bezwaar. Uw amendement heeft betrekking op een individuele zaak waarbij een aanwijzing tot vervolging wordt gegeven. Deze zaak is evenwel nog onder de rechter en dan is dat tamelijk riskant. Ik kan mij wel voorstellen dat de Kamer achteraf, eventueel periodiek, het handelen van de minister inzake aanwijzingen tot vervolging controleert. Daartoe moet de Kamer geïnformeerd worden. Daarvoor is uw amendement echter niet nodig, want dat recht heeft de Kamer altijd.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Mijn amendement handelt niet over de frequentie waarin de Kamer door de minister geïnformeerd moet worden.

Daarover kunnen ongetwijfeld praktische afspraken gemaakt worden. Het gaat om het principe.

Voorzitter! De minister behoeft de Kamer in twee gevallen niet te informeren, namelijk als het belang van de Staat geschaad wordt en als de levenssfeer van een persoon zich daartegen verzet. Ik heb daar aan de ene kant begrip voor, maar aan de andere kant vind ik dat ook een beetje link. Het kan voorkomen dat er een beroep op het belang van de Staat wordt gedaan voor cruciale gevallen waarover de Kamer wel degelijk geïnformeerd had moeten worden. De ervaring heeft ons geleerd dat er verschil van mening mogelijk is tussen regering en Kamer over het begrip "staatsbelang". Mijn fractie is van mening dat ook in dergelijke gevallen de minister de Kamer behoort te informeren. Dit kan eventueel geanonimiseerd of in een vertrouwelijk overleg gebeuren.

Voorzitter! Mijn fractie is er voorstander van dat het college van procureurs-generaal uit vijf leden bestaat, namelijk de vertegenwoordigers van de ressorten. Dit is gewenst met het oog op de werkdruk en vanwege de slagvaardigheid. Een college dat uit vijf personen bestaat, kan een besluit bij meerderheid nemen. Het kan echter voorkomen dat één van de leden gedurende een bepaalde periode niet beschikbaar is. In zo'n specifiek geval moet de stem van de voorzitter doorslaggevend zijn als de stemmen staken.

Het recente verleden heeft duidelijk gemaakt dat het goed is als de minister een functiebeschrijving maakt voor de voorzitter van het college van procureurs-generaal. Zijzelf en haar opvolgers in de toekomst weten dan in eerste instantie wat er wordt verwacht van de voorzitter. Is hij een intermediair, iemand met bevoegdheid in de richting van de eigen collega's, of een doorgeefluik met enig massagewerk in de richting van de minister?

Voorzitter! Op het punt van het niet volgen van een aanwijzing, waarover wij het in het betoog van de heer Koekkoek net hebben gehad, zit ik met het volgende probleem. De minister deelt op bladzijde 35 van de nota naar aanleiding van het verslag mee dat volgens de jurisprudentie belanghebbende tegenwoordig, wanneer het OM niet overgaat tot vervolging of een vervolging stopzet, de zaak niet meer kan heropenen via artikel 12, conform artikel 51f, lid 3,

Rabbae

van het Wetboek van Strafvordering. Als dat inderdaad het geval is, vind ik dat het OM, de officier van justitie op dat moment zijn of haar voornemen om niet over te gaan tot vervolging kenbaar behoort te maken aan belanghebbende, zodat deze daar tijdig op kan reageren. Ik heb daarom op dit punt een amendement ingediend.

Voorzitter! De minister heeft het mandateren van ambtenaren door het OM beperkt. Zij heeft het in de nota naar aanleiding van het verslag slechts over twee gevallen, namelijk het optreden ter terechtzitting en het hanteren van dwangmiddelen. Dat kan een ambtenaar niet overnemen van een officier van justitie. Dat lijkt mij heel duidelijk. Zijn dat de enige twee uitzonderingen? Of zijn er nog meer uitzonderingen? Het is met oog op de wetsgeschiedenis van groot belang dat de minister zich over deze kwestie uitsprekt.

Voorzitter! Mevrouw Kalsbeek en ik en ook de andere collega's hebben in een vorig overleg aangedrongen op een signaleringssysteem om een herhaling van de Groningse kwestie te voorkomen, dat de driehoek een tijdlang niet functioneerde, terwijl de minister en wij – via de minister – daar niets vanaf wisten. De minister heeft toen toegezegd dat zij aan zo'n systeem zou gaan werken. Ik hoor graag van de minister hoever zij daarmee gevorderd is.

Ook de positie van het OM in de Politiewet is van belang, al geef ik toe dat dat een ander kader is dan waar wij nu over spreken. Vindt de minister dat de beheersfunctie van de politie, nu er toch gesleuteld gaat worden aan de Politiewet, bij het OM moet blijven? Of acht de minister de tijd gekomen dat het OM meer met een eigen handhavingstaak bezig is en zomin mogelijk met oneigenlijke taken, zoals het beheer van de politie? Ik geef toe dat dit repercussies op een andere discussie heeft, maar ik ben geïnteresseerd in de reactie van de minister als het om de positie van het OM gaat.

Voorzitter! Het laatste punt betreft de uitspraak van de heer Ficq, waarnemend voorzitter van het college van PG's op dit moment. Ik weet niet of de uitspraak juist is. De minister kan de uitspraak ontkennen of bevestigen. De heer Ficq zou van mening zijn dat hij zelf niet aan de reorganisatie kan gaan werken, omdat hij de zaak niet vlot kan trekken, en pleit voor het aanstellen

van een extern manager. Ik ben geïnteresseerd in de reactie van de minister op dit punt. Acht zij dit wenselijk of niet?

De vergadering wordt van 18.45 uur tot 20.15 uur geschorst.

De **voorzitter**: Ik schors de vergadering in afwachting van de komst van de minister.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

□

De heer **Van den Berg** (SGP): Voorzitter! Voor een juridisch student in de jaren zestig, een groep waartoe ik ook zelf behoorde, zag het er allemaal nog vrij overzichtelijk uit. De specifieke positie van het OM werd als volgt gepresenteerd. Het OM beschikt over het vervolgingsmonopolie, kan in het algemeen belang seponeren en heeft een negatieve controle op de rechterlijke macht, in die zin dat de rechterlijke macht slechts beslissingen kan nemen indien het OM daartoe een vordering heeft gedaan; vrij overzichtelijk en niet al te complex.

Toch waren er ook in die jaren al tekenen en ontwikkelingen die erop wezen dat het beeld van de officier van justitie als zittingsfunctionaris op zijn minst eenzijdig te noemen was. Immers, de officier van justitie werd meer en meer een beleidsfunctionaris. Algemene beginselen van behoorlijke strafrechtspleging gingen een rol spelen en een andere benadering van het opportuniteitsbeginsel deed haar intrede. Kortom, er begonnen zich grote veranderingen in de positie van het OM te voltrekken. Dat deze ontwikkeling op enig moment tot aanpassing van de organisatie en de structuur moest leiden, werd steeds duidelijker. Dat daarbij ook gedebatteerd zou worden over de rol van de minister ten aanzien van het openbaar ministerie, met als centraal thema de bevelsbevoegdheid ex artikel 5 van de Wet op de rechterlijke organisatie, was eveneens duidelijk.

Maar wij weten ook wat vooral de stoot heeft gegeven om het denken over een reorganisatie van het OM in voorstellen om te zetten. Dat was vooral de IRT-affaire en het daaropvolgende rapport van de enquêtecommissie opsporingsmethoden. Ik ga dat uiteraard niet uitvoerig

ophalen. Maar men kon moeilijk vrolijk worden over de wijze waarop het OM zorg heeft gedragen voor de opsporing en voor het uitoefenen van het noodzakelijke toezicht. De controle was onvoldoende of zelfs compleet afwezig. De top van het OM nam zijn verantwoordelijkheid niet. De methoden kwamen niet eens principieel aan de orde in de vergadering van de procureurs-generaal en hooggeplaatsten liepen niet hard om op de hoogte te worden gesteld. Zij werden dat dan ook vaak niet. Coördinatie en communicatie waren slecht. Maar genoeg daarover.

Ook recent zijn er trouwens nog weer verwickelingen rond het college van procureurs-generaal geweest die het denken over deze materie, hoewel dit voorstel al was ingediend, weer opnieuw op de agenda heeft geplaatst. Ik denk met name aan discussies over het primaat van de politiek.

Vast onderdeel van het debat over een aangepaste positionering van het OM, en dan vooral van de zijde van het OM, was dat men zich minister en politiek – als ik het zo mag uitdrukken – van het lijf trachtte te houden door de magistratelijke onafhankelijkheid en de nauwe relatie tot de rechterlijke macht te beklemtonen. Sinds enkele decennia is deze houding in de kring van het openbaar ministerie vaste lijn. Elzinga en Koopman hebben in de bundel "Ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland" beschreven hoe met een grote regelmaat dit spanningsveld tussen de minister en het justitiële apparaat zich openbaarde en uitmondde in de bekende patstelling tussen de onafhankelijk-magistratelijke en de meer afhankelijk-ambtelijke lijn.

Overigens, er is nog meer gebeurd. Ik denk dat een belangrijke ontwikkeling inzake het denken op dit terrein de reorganisatie van de politie is geweest, waarbij – ik heb daar in eerdere debatten al op gewezen – het openbaar ministerie ook steeds meer een bestuurlijke verantwoordelijkheid heeft gekregen. Dat vergt een andere attitude. Daardoor zijn er eigenlijk twee belangrijke lijnen gekomen in het openbaar ministerie: enerzijds het typisch juridische handwerk – ik bedoel dat zeker niet denigrerend, integendeel, dat moet hooggehouden worden – en anderzijds het bestuurlijke, beleidsmatige werk.

Van den Berg

Op grond van deze twee lijnen is er een discussie op gang gebracht over de vraag op welke wijze de relatie tussen politiek, en met name de leiding van het departement van Justitie, en OM gestalte kan krijgen.

Voorzitter! In het spanningsveld tussen openbaar ministerie op afstand versus het primaat van de politiek is die vraag dus niet eenduidig te beantwoorden. Dat is de conclusie van mijn fractie. Mijn fractie staat op het standpunt dat er vanuit de politiek en de ministeriële leiding een behoorlijke afstand moet worden gehouden ten opzichte van de typisch strafvorderlijke lijn. Ik loop nu wat vooruit op de conclusies van mijn betoog. Ik kom daar straks, als ik over aanwijzingen spreek, nog wel op terug. Anderzijds, met betrekking tot de bestuurlijk-beleidsmatige verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie – denk ook aan het algemene beleid ten aanzien van de strafrechtelijke handhaving – zie ik een veel duidelijker rechtstreekse lijn naar de politiek in de ministeriële verantwoordelijkheid. Het vraagstuk waar wij met deze wet voor staan, is hoe dat vorm te geven in één eenduidige wettelijke regeling. Ik moet zeggen dat mijn fractie op hoofdlijnen kan leven met dit voorstel. Ik vind het, tegen de achtergrond die ik geschetst heb, een redelijk compromis.

Artikel 127 is voor onze fractie een van de kernartikelen, vooral de algemene en bijzondere aanwijzingsbevoegdheden. Het zal duidelijk zijn dat mijn fractie van mening is dat die algemene aanwijzingsbevoegdheden nodig zijn. Mijn fractie vindt dat wij buitengewoon terughoudend moeten zijn met de bijzondere aanwijzingen. Dat is een van de centrale punten in dit wetsvoorstel. Voor ons ligt het kernprobleem daarbij in de bevoegdheid van de minister om in te grijpen in individuele strafzaken. De ervaring zal moeten uitwijzen of de gekozen opzet ook aan de intenties beantwoordt. In de nota naar aanleiding van het verslag lezen wij dat die aanwijzingsbevoegdheid slechts in uitzonderlijke gevallen en met zeer grote terughoudendheid zal worden uitgeoefend. Frequentie is uiteraard niet de enige maatstaf voor ons. Ook de wijze waarop het gebeurt, is van belang. In dat laatste verband beoordelen wij de toevoeging van het zesde lid aan artikel 128 positief.

De zeer grote terughoudendheid die wij bepleiten, moet a fortiori

gelden waar aanwijzingen met betrekking tot de inhoud van het requisitoir worden overwogen. Om nog een stap verder te gaan, de in de wet aangeduide omstandigheden, vooral wanneer het belang van de Staat in het geding gebracht wordt, voor het beperken van de openbaarheid kunnen niet anders dan slechts in extreme situaties plaatsvinden, zo lees ik op pagina 21. Ik denk dat wij verder ook niet kunnen gaan.

Ik heb nog een aantal andere zaken ten aanzien van dit wetsvoorstel op te merken. Ik zal eerst iets zeggen over de samenstelling van het college van procureurs-generaal. Wijziging van het maximumaantal tot vijf wordt mogelijk bij algemene maatregel van bestuur. De vraag die daarbij voor ons nog leeft, is of vaststelling van het aantal PG's mogelijk wordt zonder dat – zoals thans het geval is – een koppeling aan een even groot aantal territoriale aandachtsgebieden plaatsvindt. Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord, roept dat weer de vraag op of op die manier niet een te grote onevenwichtigheid kan ontstaan tussen centrale sturing door het college van PG's en de decentrale verantwoordelijkheden van de individuele PG's die aan een ressort verbonden zijn. Wordt zodoende de balans tussen centraal en decentraal niet verstoord?

Over het college van PG's gesproken, mijn fractie heeft in dit verband nog een andere vraag. Wat precies de taken van het college van procureurs-generaal zijn, kunnen wij niet rechtstreeks uit de wet afleiden. Dat vinden wij eigenlijk toch een belemmering. In artikel 125 staat dat de rol van het college van PG's, bij het leidinggeven aan het OM en in het kader van het totale openbaar ministerie, moet worden bepaald bij of krachtens de wet. Dat kan dus ook krachtens de wet nog nader worden ingevuld. Is de minister niet met mij van mening dat het van belang is dat in een samenhangend artikel in de wet rechtstreeks is na te lezen wat de verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn van een college als het college van procureurs-generaal, dat toch een dermate belangrijke positie inneemt? Dat vinden wij een ommissie in dit voorstel.

Voorzitter! Als u het mij toestaat, wil ik graag nog wat andere punten naar voren brengen. Een punt waar onze fractie al eerder aandacht voor heeft gevraagd, is de mandatering. Ik

merk op dat op pagina 34 e.v. het punt van de mandatering van bij het parket werkzame ambtenaren door de officier van justitie vrij uitvoerig aan de orde komt. Wij vragen ons af of de uitspraak van de Hoge Raad van 4 juli 1997 voldoende in de beschouwing is betrokken. Daarin werd het arrest van het gerechtshof te Den Bosch vernietigd, waarin het OM niet ontvankelijk werd verklaard omdat de beslissing tot dagvaarding niet door de officier van justitie zelf, maar door de parketsecretaris was genomen. Wil de minister reageren op een brief die ons bereikt heeft van mr. Jansen van de universiteit van Amsterdam, waarin hij opmerkt het als een ommissie te beschouwen dat in dit wetsvoorstel bepalingen inzake delegatie uit de Algemene wet bestuursrecht niet van overeenkomstige toepassing zijn verklaard? Is er inderdaad sprake van een ommissie?

Voorzitter! Ik kom nog even terug bij het belangrijke onderwerp van de aanwijzing. Een aanwijzing tot niet-vervolgving, waarmee met zeer grote terughoudendheid moet worden omgegaan, zal tot verantwoording aan de Kamer leiden – daarmee stemmen wij in – maar tegelijkertijd gepaard kunnen gaan met de beklagprocedure ex artikel 12 van het Wetboek van Strafvordering bij het hof. Wil de minister uiteenzetten hoe volgens haar het procedurele verloop zal moeten zijn, niet in de laatste plaats met het oog op de rechter? In dit verband merk ik op dat de Nederlandse vereniging voor rechtspraak het tot in laatste instantie blijft betreuen dat de minister geen aanleiding heeft gezien een rechterlijke toetsing van de aanwijzing, anders dan via de ambtenarenrechter, mogelijk te maken. Wellicht wil de minister ook op dit punt, dat al eerder aan de orde is geweest, ingaan. Zij heeft op pagina 31 van de nota naar aanleiding van het verslag nadrukkelijk verklaard dat, indien de rechter heeft beslist dat alsnog tot vervolging moet worden overgegaan, dus tegen de aanwijzing in, niet opnieuw een aanwijzing tot niet-vervolgving wordt gegeven.

Ik wil nog een vraag stellen over mandaatverlening. Deze betreft het optreden ter zitting van de civiele of bestuursrechter. Op dit punt heeft mijn fractie in de schriftelijke voorbereiding ook vragen gesteld. Welke betekenis moet in dit verband worden gehecht aan, zoals het op

Van den Berg

pagina 36 wordt genoemd, de vertrouwensrelatie tussen het OM en de rechter? Afhankelijk van de desbetreffende wet en de individuele zaak moet hier volgens de minister een besluit worden genomen.

Waarom toch nog steeds die afkeer van een formalisering van de thans reeds bestaande praktijk bij AMvB?

Voorzitter! Er zouden nog meer concrete punten te noemen zijn, maar ik wil dat niet doen. Ik wil overgaan tot een afronding en een eindconclusie. Het betreft hier een buitengewoon gevoelige materie, zoals wij de laatste tijd in ruime mate hebben kunnen constateren. Het is ook een zeer belangrijke materie. Het gaat om de organisatie van de strafvordering en de handhaving van ons strafrecht en dat is een hoeksteen in een rechtsstaat, zou ik haast zeggen. Ons lijkt dat met dit wetsvoorstel een redelijk aanvaardbaar evenwicht is bereikt tussen wat ik eerder aanduidde, namelijk het spanningsveld tussen "op afstand" en politieke sturing. Wat wij van belang vinden, is dat snel met de reorganisatie verdere voortgang wordt gemaakt op basis van duidelijke uitspraken van de wetgever die, hopen wij, nu spoedig tot stand komen. Tevens vinden wij van belang het herstel van vertrouwen en wat daarmee samenhangt, zowel tussen de minister en het OM als het vertrouwen van de burger in de justitiële handhaving. Ik denk dat dit het belangrijkste doel is.

□

Mevrouw Kalsbeek-Jasperse

(PvdA): Mijnheer de voorzitter! Het nu plenair te behandelen wetsvoorstel is grondig voorbereid en het ziet ernaar uit dat het een behoorlijk draagvlak heeft. De brief van 11 maart 1997 van het college van PG's was daar al een goede illustratie van. Meer recent liet procureur-generaal Ficq zich in zeer positieve bewoordingen uit over het wetsvoorstel. Hij sprak de hoop uit dat de Kamer de wet zo zou aannemen, opdat de "crisis in één klap zou worden bezworen". Dat lijkt mij een heel mooie aansporing. Toch zal ongetwijfeld ook vandaag blijken dat er nog wel wat verschilpunten zijn. Bovendien heeft een enkel punt, zoals de aanwijzingsbevoegdheid van de minister, belangrijke principiële kanten. Zo'n punt verdient het dat er uitgebreid bij stil wordt

gestaan. Ik zal dat dan ook vandaag doen.

De aanleiding voor dit wetsvoorstel dateert van enkele jaren geleden. Het OM kwam meer en meer onder vuur te liggen. Het containerbegrip "vormfouten" – een vaak ten onrechte gebruikt begrip – speelde daarbij een belangrijke rol. Het beeld begon te ontstaan dat het OM zich van de ene blunder naar de andere blunder spoedde: een gevaarlijk geachte verdachte die vrijkwam, een vrijspraak ten gevolge van een vormfout, een financieel gat in de rijksbegroting dat dicht gereden moest worden door hogere boetes enz., enz. Alles werd op het conto van het openbaar ministerie geschreven, niet zelden zonder reden. Immers, als bijvoorbeeld verdachten moeten worden heengezonden, heeft dat meer te maken met het feit dat er te weinig cellen zijn dan met het OM. Hoe dit ook zij, het aanzien van het openbaar ministerie begon fors beschadigd te raken. Dit is ernstig in een democratische rechtsstaat. Die kan zich dat eerlijk gezegd niet permitteren.

Dat gegeven gecombineerd met – inderdaad – reëel gemaakte fouten en met een organisatiestructuur die bepaald verouderd genoemd mag worden, leidde na een interventie van de Kamer, via licht gesputter van minister Hirsch Ballin, tot de commissie-Donner en later het plan van aanpak. Dat al die tijd rustig doorgewerkt kon worden, kan niet gezegd worden. De parlementaire enquêtecommissie ging er hard overheen. Een enkel citaat: "Het OM kan worden getypeerd als een verzameling van functionarissen die behalve de wet voornamelijk de eigen individuele verantwoordelijkheid en het non-interventiebeginsel als leidraad hebben. Op het terrein van de bestrijding van de zware en georganiseerde criminaliteit vertoont de organisatie van het OM vele mankementen. Bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn onvolgende helder afgebakend en per parket verschillend." (...) "Het OM is een organisatie van juridisch hoogwaardige professionals, maar geen professionele organisatie." (...) "Het OM schiet tekort in zijn gezag".

De parlementaire enquêtecommissie beveelt aan: "absolute duidelijkheid over de positie en de bevoegdheden van de hoofdofficieren van justitie en het college van procureurs-generaal. Daadwerkelijke

gezagsuitoefening over de politie is voor het OM wezenlijk. Bij de reorganisatie zal rekening moeten worden gehouden met de gebleken tekortkomingen in de organisatie, de werkwijze en het functioneren van het OM."

Nu ligt er dan een wetsvoorstel waarvan wellicht het allerbelangrijkste verschil is met de oude situatie, dat het openbaar ministerie nu als één organisatie wordt beschouwd. Niet meer de individuele leden van het openbaar ministerie hebben het primaat om zo te zeggen, maar het openbaar ministerie als geheel. Dat is een heel belangrijke modernisering. Binnen dat geheel van het OM is het beter mogelijk prioriteiten te stellen, deskundigheden te benutten en beleid tot uitvoering te brengen.

Is het een garantie voor succes? Zeker niet. De keuze om het openbaar ministerie als één organisatie te beschouwen met uiteindelijk een centrale regie, heeft ook een keerzijde. Die ligt in de relatie met de politie. De politie is regionaal verankerd, een keuze die onder andere voortvloeit uit de wetenschap dat criminaliteit nu eenmaal niet overal dezelfde gedaante heeft en dat een plaatselijke verankering van de politie nodig is.

Een uiteindelijk centraal aangestuurd openbaar ministerie en een regionaal verankerde politie, dat kan spanningen geven in de driehoek. Wie louter naar de structuur kijkt, moet erkennen dat hier een spannend punt zit. De wijze waarop dat alles nu uitgewerkt is – centrale beleidskaders, plaatselijke invulling – geeft vertrouwen dat het kán. Zeker is dat niet. Daarom is het in ieder geval goed om te kijken naar de mogelijkheden voor conflictbeslechting. In de kern verandert daar alleen dat niet meer de individuele "ressort-PG" maar het college van procureurs-generaal samen met de commissaris van de koningin tot een oplossing moeten zien te komen. Dat is een logische consequentie van de nieuwe structuur. Maar de PvdA-fractie vindt het dan wel wenselijk dat binnen het college een taakverdeling wordt gemaakt naar territoriale aandachtsgebieden. Wie pas naar aanleiding van een conflict moet gaan kennismaken met de regio, zal veelal een te zware klus hebben bij het helpen oplossen van een conflict. De

Kalsbeek-Jasperse

PvdA-fractie zou hierop graag een reactie horen. Nu, of op korte termijn, zou ook duidelijk moeten zijn wie voor welk deel van het land primair aanspreekpunt is.

Wil die territoriale binding enige inhoud kunnen hebben, dan zal men niet de helft of eenderde van het land in portefeuille moeten hebben. Het aantal van vijf PG's lijkt dan realistischer. De wet biedt nu de mogelijkheid van een aantal tussen drie en vijf (artikel 130). Dat is mooi, maar slechts met dien verstande dat drie en vier toch aanzienlijk minder wenselijk zijn dan vijf. Ik hoor hierop graag de reactie van de minister, in de wetenschap dat zij, zoals zij in de schriftelijke behandeling heeft laten blijken, een voorkeur voor vier heeft. De PvdA-fractie acht vier PG's al helemaal onwenselijk, in verband met het staken der stemmen. Samengevat: vijf dus.

Veel is al met de minister gesproken over de samenstelling van het college en met name ook over de positie van zijn voorzitter. De PvdA-fractie heeft van meet af aan benadrukt dat het college van PG's collegiaal zou moeten besturen. Een voorzitter zou daarbij mogen functioneren als aanspreekpunt voor "buiten", maar zou overigens een gelijke positie en gelijke bevoegdheden moeten hebben als zijn collega's. Geen super-PG dus. De minister heeft dit, zij het na wat duwen en trekken, onderschreven. Wettelijk is er tot op de dag van vandaag niets geregeld. Maar ook zonder dat bleek de voorzitter gezien te worden als de super-PG. De PvdA-fractie acht dit niet juist. Daarom heb ik een amendement ingediend waarin de minister de mogelijkheid wordt geboden het voorzitterschap te laten rouleren. Indien alle procureurs-generaal gelijk zijn en er slechts behoefte is aan een voorzitter om als aanspreekpunt te kunnen fungeren en de vergaderingen voor te zitten, kan daartegen geen bezwaar zijn. Als het de bedoeling is de voorzitter stilletjesweg toch meer macht en invloed te geven dan zijn collega's, is er eens te meer reden voor dit amendement.

De heer **Dittrich** (D66): Ik wil graag een vraag over het amendement op stuk nr. 11 stellen. In dat amendement staat dat de minister van Justitie telkens voor de periode van een jaar de voorzitter benoemt. Krijgt het niet het karakter van een

georganiseerde stoelendans als elk jaar een der PG's tot voorzitter benoemd wordt?

Mevrouw **Kalsbeek-Jasperse** (PvdA): Alles afwegend, meen ik dat dit aanzienlijk meer voordelen heeft dan het aanwijzen van een vaste voorzitter. Volgens mijn model benoem je vijf PG's. Een van hen wordt voorzitter en dat voorzitterschap duurt een jaar en kan eventueel verlengd worden als de minister dit nodig acht. Ik vind het niet noodzakelijk dat het elk jaar rouleert, maar het kan soms goed zijn om dit wel te doen. Ik wil daarom, hoe dan ook, weg van de gedachte van een super-PG. Recente ervaringen hebben ons geleerd dat, ook al is er geen enkele formele bevoegdheid, het feit alleen al dat iemand voorzitter is, kan leiden tot het functioneren als super-PG. En nogmaals, dat wil ik niet.

De heer **Dittrich** (D66): Stel, dat iemand tot volle tevredenheid een jaar functioneert als voorzitter en ingewerkt is als aanspreekpunt. Volgens uw voorstel is het dan mogelijk dat hij voor nog een jaar benoemd wordt. Wanneer er namelijk toch iemand anders komt, die ook weer ingewerkt moet worden, is dit voor de kwaliteit van het college een slechte zaak.

Mevrouw **Kalsbeek-Jasperse** (PvdA): U spreekt over "ingewerkt", maar ik zeg dat hij een gelijke onder zijn gelijken is. Er valt dus niet veel in te werken. Iedere PG heeft zijn eigen portefeuille en zijn territoriale aandachtsgebied. Een van de vijf is voor een jaar voorzitter. Dit is een extra functie: hij zit de vergaderingen voor en hij is het aanspreekpunt. De minister heeft zelf ooit eens gezegd dat ze één aanspreekpunt bij het college wil hebben. Dit is dus de functie van de voorzitter, maar dat vraagt niet om een lange inwerktijd. De PG heeft verder zijn of haar portefeuille en het territoriale aandachtsgebied. En dat is het dan.

De heer **Dittrich** (D66): U zei ook dat het belangrijk is dat men in het land weet wat de portefeuillevverdeling is van alle PG's. Als je regelmatig wisselt van voorzitter, zul je steeds aan de burgers duidelijk moeten maken dat er een soort herverdeling van portefeuilles heeft plaatsgevonden.

Mevrouw **Kalsbeek-Jasperse** (PvdA): Dat is alleen het geval als het voorzitterschap van het college inhoudelijk heel veel extra werk met zich brengt. De taken van het college zijn verdeeld over vijf personen en één taakje, dat men om beurten kan uitvoeren, houdt in dat men voorzitter en aanspreekpunt voor de minister is. Dat is maar een onderdeel en het betekent helemaal geen totale herschikking van het takenpakket.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Ik begrijp de zorg van mevrouw Kalsbeek. Er zijn incidenten geweest en zij wil daar voor de toekomst een les uit trekken.

Mevrouw **Kalsbeek-Jasperse** (PvdA): Ik vond van het begin af aan dat er geen super-PG moest komen.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): U citeerde de aanbeveling van de commissie-Van Traa die zei: het is een organisatie van professionals, maar geen professionele organisatie. Ik ga ervan uit dat u het belang inziet van een goede voorzitter. Het moet een bindende figuur zijn die in staat is om het college net ietsje beter te laten functioneren. Het college is geen plek om een paar maanden als voorzitter te oefenen. Niet iedereen is geboren om voorzitter te worden, maar als er een goede voorzitter zit, is het voor de organisatie toch beter dat het soepel loopt dan dat iedere keer met een nieuwe voorzitter moet worden geoefend.

Mevrouw **Kalsbeek-Jasperse** (PvdA): U moet echt kiezen: óf een super-PG en geen voorzitter van het college als primus inter pares, maar een die erboven staat, óf een college van vijf gelijkwaardige functionarissen, waarvan er een voor een beperkte periode de leiding heeft. Je kunt niet alle twee willen. Je kunt niet tegen een super-PG zijn en wel kiezen voor een bindende voorzitter of een voorzitter die iets meer is dan de anderen. U mag deze opvatting wel hebben, maar dan kiest u toch gewoon voor de variant van de super-PG. Hiervoor kies ik niet.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Ik kies niet voor de super-PG. Ik ga er met u in mee dat de vijf functionarissen gelijkwaardig zijn, met ieder een eigen pakket. Met vijf functionarissen kunnen de stemmen ook niet staken.

Kalsbeek-Jasperse

Voor het geval dat er iemand ziek is en de stemmen staken, kun je wel iets regelen. Structureel is er dan gelijkheid, maar wij zijn nu eenmaal niet allemaal gelijk. De een kan iets veel beter dan de ander. Kies dan iemand die beter als voorzitter kan functioneren dan een ander.

Mevrouw **Kalsbeek-Jasperse** (PvdA): Natuurlijk. Het is best mogelijk dat van de vijf PG's twee het heel goed en graag doen en een zich het voorzitten van de vergaderingen liever bespaard ziet omdat hij graag een inhoudelijke inbreng heeft. Je bent natuurlijk dom als je uitgerekend de laatste aanwijst om een jaar lang voorzitter te zijn. Je moet wel een beetje je verstand erbij blijven gebruiken. De achterliggende gedachte is dat het geen functie mag zijn die stiekempjes uitstijgt boven het niveau van de PG's.

De heer **Van den Berg** (SGP): Ik kan mij uw zorg geheel voorstellen. Ik ben het er ook geheel mee eens dat wij geen super-PG moeten hebben. Is wat u wilt echter een absolute voorwaarde om dit te bereiken? U wilt geen super-PG, maar eigenlijk ook geen primus inter pares. Er zijn voorbeelden genoeg van colleges in den lande die fungeren met een voorzitter die geen extra bevoegdheden heeft, maar wel een aantal jaren als zodanig functioneert. Ik zie het bezwaar er niet van. Ik zie wel het nadeel dat de continuïteit, ook in het aanspreekpunt en de taken die hiermee verband houden, vrij gauw in het gedrang komt. Ik deel dus uw bezwaren, maar zie de voordelen van uw oplossing niet helemaal.

Mevrouw **Kalsbeek-Jasperse** (PvdA): Ik ben bang dat de geschiedenis op dit punt ons iets sadder and wiser heeft gemaakt. De voorzitter had geen formele bevoegdheden en toch is de voorzitter die er was als vanzelf uitgegroeid tot super-PG. Verder heeft dit wetsvoorstel een ontwikkeling doorgemaakt. De minister is begonnen met de gedachte van een super-PG. Daar is steeds meer van afgegaan, met soms tamelijk onbegrijpelijke constructies, bijvoorbeeld voor het stemmen en voor de wijze waarop het college zijn orde zou moeten bepalen. Dit was elke keer bedoeld om de voorzitter toch maar een beetje hoger te houden dan de rest. Ik wil daar gewoon vanaf. Ik wil dat er geen

misverstand over is: het college is uiteindelijk het hoogste orgaan en niet iemand die nog net iets meer is dan het college.

De heer **Koekkoek** (CDA): Wij hebben nooit een super-PG gehad en moeten er ook nooit een krijgen.

Mevrouw **Kalsbeek-Jasperse** (PvdA): Formeel niet, nee.

De heer **Koekkoek** (CDA): In het licht van uw amendement vraag ik u hoe u de functie van voorzitter ziet. Wat is volgens het wetsvoorstel nu eigenlijk de voorzitter? Je mag ervan uitgaan dat de voorzitter voorzigt; dit spreekt vanzelf. Verder heeft hij een beslissende stem als de stemmen staken. Ik weet niet of u deze bepaling wilt schrappen; misschien mag dit nog blijven staan. Hij moet bepaalde beslissingen voorleggen aan de minister. Dit wordt bij reglement geregeld en is dus ook niet ter beoordeling aan de voorzitter van het college. Ook kan de minister bepaalde werkzaamheden opdragen aan de voorzitter. Wilt u al deze bepalingen laten staan of wilt u ook hieraan iets veranderen omdat u de voorzitter eigenlijk helemaal niet wilt zien?

Mevrouw **Kalsbeek-Jasperse** (PvdA): Nee, dit alles past precies in de twee functies die ik voor de voorzitter zie. De ene is voorzitter van de vergadering en de andere is trait d'union met de minister of eigenlijk met de hele buitenwereld. De laatste twee bepalingen die u noemde, slaan op deze trait d'union, het verbindingsorgaan met buiten. Het staken van de stemmen is inderdaad een extraatje dat de voorzitter krijgt, maar hierin ben ik gewoon praktisch. Dit is een geijkte procedure bij het staken van de stemmen. Het is waar dat de voorzitter hiermee een klein voordeeltje heeft, maar dit telt minder zwaar als je weet dat het voorzitterschap wisselt.

De heer **Koekkoek** (CDA): Vindt u het niet vreselijk onhandig om dit elk jaar te bepalen? De minister draagt bepaalde werkzaamheden aan de voorzitter op. Deze voorzitter kan het ene jaar Piet zijn en het andere jaar Klaas.

Mevrouw **Kalsbeek-Jasperse** (PvdA): Hiermee zal de minister

rekening houden wanneer dit systeem is ingevoerd. Het is mij allemaal best, wat de heer Koekkoek zegt, maar ik vind dat je echt moet proberen te voorkomen dat er een super-PG of een onderminister van Justitie – het is maar net hoe je die procedure noemen wilt – ontstaat. Het college is het hoogste orgaan en omdat we hier in het verleden gezien hebben dat dit als vanzelf anders loopt, vind ik dat je waarborgen moet inbouwen om te voorkomen dat het weer anders gaat lopen, en vandaar dit voorstel. Het zijn geen lastige afwegingen: als het goed loopt, verleng je het met een jaar of nog een jaar; als het niet goed loopt, heb je een mogelijkheid om eens te veranderen.

De heer **Koekkoek** (CDA): Voorzitter! Het is altijd zo dat een functie wordt ingevuld door de ambtsdrager; dat zie je met elke functie. Maar wanneer de minister de mogelijkheid moet hebben – dat vindt mevrouw Kalsbeek ook – om bepaalde werkzaamheden aan de voorzitter op te dragen, bijvoorbeeld het voortouw nemen bij de reorganisatie of een andere belangrijke taak, dan is het onpraktisch om te zeggen: dat mag je een jaar doen en dan moet een ander die kar maar gaan trekken. Dat werkt in het geheel niet.

Mevrouw **Kalsbeek-Jasperse** (PvdA): U gaat ervan uit dat degene die zo'n taak opgedragen krijgt, deze weer zou moeten inleveren, als hij voorzitter af is. Dat hoeft toch helemaal niet? Iedere PG heeft een portefeuille en het voorbeeld dat u nu noemt, is gewoon een substantieel onderdeel van een portefeuille. Dat was nu ook zo: nu zat de reorganisatie van het OM bijvoorbeeld bij de voorzitter van het college. Dat hoeft echter niet; het kan ook heel goed een ander zijn die daar het meest geschikt voor is. Dat hoeft toch niet te rouleren op het moment dat je een andere voorzitter benoemt? Dat zie ik absoluut niet in.

Voorzitter! Ik kom op het belangrijke punt van de relatie minister-openbaar ministerie. Ik ga daar uitgebreid op in, omdat het een belangrijk principieel punt is. Ik denk dat ook daar wat aanvankelijke strubbelingen zijn geweest. Ik roep de bijeenkomst van hoofdofficieren en procureurs-generaal in Domburg in herinnering. Het ziet ernaar uit dat ook het openbaar ministerie, althans

Kalsbeek-Jasperse

in meerderheid, zich kan vinden in de lijn zoals die nu in de wet is neergelegd. Het is terecht dat de relatie minister-OM veel aandacht heeft gekregen. Als er over zo'n wezenlijk onderwerp niet meer gedebatteerd zou worden, moet je je echt zorgen maken. Het merkwaardige is echter dat er een beeld is blijven bestaan ten aanzien van dit onderwerp alsof er nog steeds diepgaande verschillen van inzicht zijn: alsof er politici zijn die, zoals een journalist eens zei, voortaan de eis in een strafzaak wel via Den Haag Vandaag zullen laten weten aan het openbaar ministerie. Dat is gelukkig een ridicule weergave van waar de discussie over gaat, maar het geeft wel te denken. Het zou heel goed zijn als dit debat vandaag een bijdrage zou kunnen leveren aan een wat evenwichtiger beeldvorming.

Laten we eerst eens op een rijtje zetten waar volgens mij iedereen het over eens is. Het Nederlandse strafrechtstelsel werkt met het opportuniteitsbeginsel. In Nederland hebben wij niet het legaliteitsbeginsel. De vraag of wel of niet vervolging moet worden ingesteld, wordt niet louter bepaald door de wet, maar ook door de vraag of het instellen van vervolging opportuun is, in het algemeen belang is. Dit opportuniteitsbeginsel noopt tot het formuleren van beleid: wanneer is er dan sprake van een situatie waarin vervolgen niet opportuun moet worden geacht? Dat een beleid als dit, alsmede een sepotbeleid, er moet zijn, is onomstreden. Het is niet goed elk individueel lid van het OM zijn eigen argumenten hier te laten formuleren en zijn afwegingen louter naar eigen inzicht te laten maken. Dat heeft niets te maken met een gebrek aan vertrouwen in welk lid van het openbaar ministerie dan ook, maar het heeft te maken met het streven naar rechtsgelijkheid.

Er is nog een reden waarom een beleid moet worden uitgezet inzake vervolging. Niet alle soort zaken kunnen in gelijke mate aandacht krijgen van opsporings- en vervolgingsinstanties. Er moeten prioriteiten worden gesteld: moet de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit meer aandacht krijgen of moet de bestrijding van de milieu-criminaliteit meer aandacht krijgen? Is het zaak meer capaciteit in te zetten op huiselijk geweld of op bestrijding van discriminatie? Op fietsendiefstallen of op verkeersover-

tredingen? Het liefst zouden we deze keuzes mijden en alles opsporen en zo nodig vervolgen wat strafbaar is. Dat laat de capaciteit van ons strafrechtelijk apparaat echter niet toe en ook als die zal worden uitgebreid, zal altijd de vraag moeten worden gesteld: waar moeten de prioriteiten liggen?

Dat voor deze beide typen beleid een politieke verantwoordelijkheid bestaat, is onomstreden. Het beleid van het openbaar ministerie wordt in samenspraak met de minister vastgesteld en de Kamer geeft daar zo nodig haar oordeel over. Ook waar het om beleid gaat, kan het zo zijn dat er een verschil van opvatting bestaat tussen het openbaar ministerie en de minister. In laatste instantie zal dat met een aanwijzing beslecht kunnen worden. Het is van belang dat zo nodig dit formele punt ook wordt gemaakt, opdat onderscheiden verantwoordelijkheden volstrekt duidelijk zijn.

De heer **Koekkoek** (CDA): Voorzitter! Ik zou graag een verheldering hebben op het punt van het opportuniteitsbeginsel. Mevrouw Kalsbeek geeft daar een invulling aan, waar ik een vraag bij stel, namelijk de invulling dat vervolging moet plaatsvinden, als dat in het algemeen belang is. Welnu, wat het algemeen belang vraagt, stellen we als wetgever vast. Uitgangspunt is dat als er een strafbaar feit is gepleegd, het vervolgd wordt en dat, om redenen van algemeen belang, van vervolging kan worden afgezien. Is mevrouw Kalsbeek het eens met deze weergave?

Mevrouw **Kalsbeek-Jasperse** (PvdA): Ja, ik meen dat ik dit ook gezegd heb.

De heer **Koekkoek** (CDA): U hebt gezegd: vervolging moet plaatsvinden, als dat in het algemeen belang is. Maar het uitgangspunt is, dat als er een strafbaar feit is gepleegd, dit vervolgd wordt en dat om redenen van algemeen belang van vervolging kan worden afgezien. Is mevrouw Kalsbeek het eens met deze weergave?

Mevrouw **Kalsbeek-Jasperse** (PvdA): Ja, ik meen ook dat ik dat gezegd heb.

De heer **Koekkoek** (CDA): U heeft gezegd: vervolging moet plaatsvin-

den als dat in het algemeen belang is. Maar het uitgangspunt is natuurlijk dat strafbare feiten vervolgd worden en dat ze eventueel niet vervolgd worden – dat is het opportuniteitsbeginsel – om redenen van algemeen belang.

Mevrouw **Kalsbeek-Jasperse** (PvdA): Ik wil mijn eigen tekst nogmaals lezen, want volgens mij staat dat er. Maar als u uw gelijk wilt, geef ik u het; dat is geen probleem.

De heer **Koekkoek** (CDA): Ik haal slechts aan wat u gezegd heeft.

Mevrouw **Kalsbeek-Jasperse** (PvdA): Ik meen het.

De heer **Koekkoek** (CDA): Als wij het eens zijn, dan is het vuiltje weggewerkt.

Mevrouw **Kalsbeek-Jasperse** (PvdA): Ja, volgens mij zijn wij het eens.

Over deze algemene aanwijzingsbevoegdheden bestaat, voorzover ik weet, geen verschil van opvatting. Iedereen is het erover eens hoe hier de verantwoordelijkheden en bevoegdheden liggen. Anders ligt dat met de aanwijzingsbevoegdheid in individuele zaken, waarbij de discussie zich dan weer toespitst op een aanwijzing tot niet vervolgen. Een aanwijzing tot wel vervolgen in een individueel geval is, eigenlijk gek genoeg, veel minder omstreden. De redenering is dan: de rechter moet het uiteindelijk oordeel geven, dus als een minister ten onrechte de aanwijzing tot vervolgen geeft, zal de rechter dat wel corrigeren. Ik vind dat een zeer pragmatische benadering van degenen die zich tegen een aanwijzingsbevoegdheid tot niet vervolgen in individuele gevallen keren. Immers ook een vervolging op zichzelf, zelfs als er vrijspraak volgt, kan buitengewoon schadelijk zijn voor degene die het moet ondergaan.

Hoe het ook zij, de discussie spitst zich toe op de aanwijzing tot niet vervolgen. De PvdA-fractie meent dat de minister deze bevoegdheid uiteindelijk toekomt. De kern van de redenering wordt daarbij gevormd door het begrip "verantwoording afleggen". In een democratische rechtsstaat als de onze kunnen mensen, functionarissen, geen bevoegdheden hebben waarover zij geen verantwoording hoeven af te

Kalsbeek-Jasperse

leggen. Terwijl dit altijd al geldt, geldt dat, zo mogelijk, nog sterker waar bevoegdheden zover gaan dat mensen door de uitoefening van die bevoegdheden in hun grondrechten kunnen worden aangetast.

Beslissingen tot niet vervolgen zijn natuurlijk niet zeldzaam. Zij worden dag in dag uit genomen door het OM, bijvoorbeeld om technische redenen – het bewijs is niet rond –, om redenen van capaciteit, ingevolge het sepotbeleid en ten slotte ten gevolge van een aanwijzing van de minister.

De eerste drie redenen die ik noemde, spreken voor zichzelf. Zij zullen tezamen 99,99999% van de gevallen waarin besloten wordt tot niet vervolgen dekken.

De hoge uitzondering is de aanwijzing. Wanneer kan zich die voordoen? Allereerst als het OM zich naar de overtuiging van de minister niet houdt aan het vastgestelde beleid. Natuurlijk dient de minister aan te geven waarom hij denkt dat daar sprake van is. Dat moet hij sowieso, maar dat is de minister nu eens temeer geraden, nu op aandrang van de PvdA-fractie in de wet is opgenomen dat aanwijzingen tot niet vervolgen moeten worden meegedeeld aan de Kamer. Het spreekt vanzelf dat een minister niet in de Kamer hoeft aan te komen zonder goede argumenten. Als het al eens gebeurt dat de officier van justitie afwijkt van het uitgezette beleid, wordt door anderen gezegd dat daar rechtspositionele consequenties tegenover staan. Ik meen dat zo'n redenering niet kan worden volgehouden. Dat impliceert immers dat een lid van het OM die bijvoorbeeld tegen het beleid ingaat en iemand vervolgt, intussen wel het laatste woord heeft: de vervolging vindt immers gewoon plaats. Een enkeling zal, gegeven zijn geweten of iets dergelijks, dat op de koop toe willen nemen. Maar aan het geweten van een officier van justitie kan toch niet meer macht worden toegekend dan de democratisch te controleren minister?

Het tweede soort zaken waar het om gaat, zijn de zaken die om de een of andere reden niet onder "beleid" vallen onder te brengen. De Lockheed-zaak was daarvan wellicht het meest duidelijke voorbeeld. Denkbaar is echter ook dat het gaat om een zaak waarbij het belang van vervolgen moet worden afgewogen tegen een ander, wellicht groter

belang. Tijdens de interruptie van de heer Koekkoek spraken wij er al over. In zo'n geval ligt het vele malen meer voor de hand dat de minister de finale afweging maakt dan de officier van justitie, het OM als geheel en zelfs een rechtelijke macht. Kern van dit alles is dat altijd verantwoording kan worden afgelegd over een beslissing tot al dan niet vervolgen. Bij vervolgen komt dat oordeel toe aan de rechter, bij niet vervolgen komt dat oordeel in het uiterste geval toe aan de volksvertegenwoordiging, hoewel ook daar nog de rechter steeds in beeld is als er belanghebbenden zijn.

De minister wil bij een aanwijzing tot niet vervolgen geen termijn in de wet waarbinnen de Kamer moet worden geïnformeerd. Dat zou akkoord zijn als het ging om het noemen van weken. Maar het mag ook niet sint-juttemis worden of periodiek. Ik heb dan ook een amendement ingediend met daarin de toevoeging "zo spoedig mogelijk". Ik wil daar overigens aan toevoegen dat het amendement van de heer Rabbae over de relatie met artikel 12 Wetboek van Strafvordering, mij sympathiek voorkomt. Ik heb de toelichting daarop nagelezen en ik meende wel dat dit ondervangen was door het wetsvoorstel, maar ik hoor hierop graag de reactie van de minister.

Hoewel de aanwijzingsbevoegdheid al heel lang bestaat, is hij ook lang slapend geweest. Zelden werd in formele zin van deze bevoegdheid gebruik gemaakt. De aanwijzingsbevoegdheid wordt met dit wetsvoorstel als het ware gereactiveerd en van heldere procedures voorzien. Dat nu is een zeer belangrijke verbetering die met name degenen die bang zijn voor een te grote invloed van de politiek op het OM zouden moeten toejuichen. Want eenieder die geen vreemde is in het Jeruzalem van de strafvervolging weet dat er vroeger weliswaar geen formele aanwijzingen maar wel telefoontjes waren, soms zelfs op eigen gezag van departementsambtenaren die erop wezen dat de minister dit of dat toch liever anders gezien had. Na zo'n telefoontje was vaak geen aanwijzing meer nodig! Aan die schimmigheid moest een einde komen. Mijn voormalige collega Jurgens is de eerste geweest die daarvan een punt heeft gemaakt. Hij heeft zijn gelijk nu, gelukkig!

De heer **Koekkoek** (CDA): Voorzitter! Wij zijn het erover eens dat het algemene beleid in ieder geval in de Kamer aan de orde moet komen. Maar vindt mevrouw Kalsbeek het raadzaam dat de Kamer over individuele zaken gaat discussiëren? Dat is het gevolg van de procedure dat bij een aanwijzing om niet te vervolgen uiteindelijk de verantwoording in de Kamer beslissend moet zijn. Is, juist omdat het om individuele zaken gaat, de rechter niet meer geschikt om die toetsende rol te vervullen?

Mevrouw **Kalsbeek-Jasperse** (PvdA): Nee. Wij hebben hierover eerder gedebatteerd. Ik hoop dat het weinig voorkomt dat wij in de Kamer moeten debatteren omdat de minister een aanwijzing heeft gegeven waarmee de Kamer problemen heeft. Maar ik vind wel dat het moet. Het gaat niet om "raadzaam", het gaat om iets veel belangrijkers. Het gaat om de vraag of uiteindelijk verantwoording wordt afgelegd voor zulke ingrijpende beslissingen. Bij een aanwijzing tot vervolgen is het uiteindelijk de rechter die dat oordeel toekomt. Bij een aanwijzing tot niet vervolgen, als het OM in laatste instantie daarover een beslissing kan nemen en er dus verder niemand meer over gaat, wordt er geen verantwoording meer voor afgelegd. En dat vind ik slecht. Als beslissingen worden genomen tot niet vervolgen – en dan hebben wij het over uitzonderlijke situaties – dan moet degene die daartoe bevoegd is daarvoor ook ter verantwoording kunnen worden geroepen. Dat is de kern van de reden waarom ik vind dat het zo goed is geregeld.

De heer **Koekkoek** (CDA): Het tot verantwoording roepen is mogelijk. Dat wil ik ook niet uitsluiten. Dat kan altijd. Maar het gaat erom of, juist in individuele zaken, niet beter de rechter dat kan doen. U heeft gezegd dat een officier van justitie niet mag afwijken van het algemene beleid. Dat is juist. Maar als een officier van justitie of het openbaar ministerie – en dus uiteindelijk het college – zegt dat er vervolgd moet worden, misschien in afwijking van het algemene beleid, dan zijn daar natuurlijk juridische redenen voor. En dat moet ook mogelijk zijn. In concrete gevallen moet kunnen

Kalsbeek-Jasperse

worden afgeweken van het algemene beleid.

Mevrouw Kalsbeek-Jasperse

(PvdA): Nee, daar gaat het niet om. U zegt dat altijd verantwoording kan worden afgelegd. Dat klopt. Maar het is een beetje zinledig als vervolgens een andere instantie daar overheen kan! Dat vind ik echt raar. Een beslissing tot niet vervolgen wordt genomen door de minister, dus in die uitzonderlijke gevallen. Ik heb niet voor niks alle gewone situaties opgenoemd. Daarmee wil ik aangeven om welke uitzonderlijke gevallen het gaat. Het heeft niet veel zin als een minister hier verantwoording aflegt en tegelijkertijd niet het laatste woord heeft. Dat moet geregeld zijn. Er is nog een argument, waarover wij eerder hebben gediscussieerd. In de kern gaat het in dit soort gevallen altijd om politieke afwegingen. Dan kom ik bij het andere punt dat u noemde, namelijk het beleid. Ik kan mij niet voorstellen dat het zal gaan om kwesties waarbij het beleid kristalhelder is en men dus gewoon tegen dat beleid ingaat. Het gaat natuurlijk altijd om twijfelgevallen: valt het wel onder het beleid, is deze nieuwe ontwikkeling niet voorzien met dit beleid en wat doen wij daarmee? Dan kan het OM daarover een bepaalde opvatting hebben, waarmee de minister het vervolgens niet eens is. Ook dan is er uiteindelijk een politieke beslissing in het geding. Het beleid zal vervolgens moeten worden aangepast. Dat spreekt voor zichzelf. Maar er kan een noodzaak zijn om dan eerst over een concrete situatie te beslissen. Degene die dat doet, is de minister. Dat kan, volgens mij, niet het OM zijn.

De heer **Koekkoek** (CDA): Ik heb een laatste vraag, voorzitter. Waarom aanvaardt mevrouw Kalsbeek wel dat de rechter het laatste woord heeft bij de controle op de aanwijzing als een belanghebbende zich meldt en waarom aanvaardt zij niet dat de rechter het laatste woord heeft in het geval waarin een belanghebbende zich, om welke reden dan ook, niet meldt?

Mevrouw Kalsbeek-Jasperse

(PvdA): Dat is een heel goede vraag. Ik doe dat omdat de balans dan net doorslaat. Het is niet een zwart-witsituatie. Je kunt niet zeggen: dit is

alleen maar goed en dat is alleen maar slecht. Er moet een afweging worden gemaakt: waarmee dien je uiteindelijk de zorgvuldigheid, de principes van onze rechtsstaat? Het is voor mij heel belangrijk dat verantwoording wordt afgelegd. In het geval van niet vervolgen vind ik dat de minister hier verantwoording moet afleggen. Maar als er belanghebbenden in het geding zijn, komt er een ander element bij. Dan kunnen mensen persoonlijk geraakt zijn. Dan meen ik dat de rechter er nog een keer naar moet kijken. Bij het oordeel van de rechter zal de aanwijzing tot niet vervolgen natuurlijk wel een belangrijke rol spelen. Dat is eerder nogal eens gebeleden.

De heer **Dittrich** (D66): Mevrouw Kalsbeek schetste net de situatie van vroeger, toen er vanuit het departement vaak telefoontjes kwamen waarmee een officier min of meer onder druk werd gezet. In die gevallen was er geen aanwijzing nodig, want door het vooroverleg was men tot een bepaald standpunt gekomen. Aan die situatie zou volgens mevrouw Kalsbeek een eind komen doordat er waarborgen in de wet zijn opgenomen. Waar ontleent zij die gedachte aan? Er kan vanuit het departement nog steeds contact worden gezocht om in de fase van het vooroverleg de neuzen dezelfde kant op te krijgen.

Mevrouw Kalsbeek-Jasperse

(PvdA): Dat is wat anders. Er is natuurlijk normaal overleg. Het gaat mij om de situatie waarin er echt een conflict is. Ik ken voorbeelden waarin verantwoordelijke officieren, die ervan overtuigd waren dat een zaak moest doorgaan, werden gebeld met de mededeling: mijnheer, mevrouw, het spijt mij zeer, maar de minister zag dit liever niet. Dat kan nu nog, maar als de officier nu de rug niet recht houdt, vind ik hem eigenlijk geen knip voor de neus waard. Als een officier vindt dat hij moet vervolgen en een ambtenaar belt hem om dat te ontraden, moet hij op een officiële aanwijzing aansturen. Daar komt nog iets bij. Wij hebben het over doorsteekjes middendoor: een officier en een departements-ambtenaar. In mijn visie kan dat niet meer voorkomen. Er is het OM en er is de minister met het departement. Als er formele aanwijzingen moeten worden gegeven, als er correcties

moeten worden aangebracht, moet dat bovenover: van de minister naar het college. Wat mij betreft kan het niet meer tussendoor.

De heer **Dittrich** (D66): Het wetsvoorstel maakt het nog steeds mogelijk dat een minister rechtstreeks contact zoekt met een officier van justitie die een zaak behandelt. Dat kan zelfs nog op de zitting zelf plaatsvinden. Het college van procureurs-generaal kan worden overgeslagen.

Mevrouw Kalsbeek-Jasperse

(PvdA): U hebt gelijk. Ik vind eigenlijk dat het via het college moet. Er kunnen noodgevallen zijn, maar de hoofdregel is dat het bovenover gaat.

Voorzitter! Dit wetsvoorstel regelt veel goeds. De zaken waarover geen verschil van opvatting bestaat, zal ik niet alle opsommen. Het wetsvoorstel zal, zeker als nog een enkele kleine wijziging wordt aangebracht, in de praktijk zijn waarde bewijzen. Ik denk dat het een solide basis is om verder te werken aan het beter functioneren van het openbaar ministerie en aan een betere en effectievere bestrijding van de criminaliteit. Maar het zal niet voldoende zijn. Het wetsvoorstel zal niet, zoals procureur-generaal Ficq hoopt, in één klap de crisis bezweren. Daarvoor is echt meer nodig. Ik denk aan een voortgaande wijziging van de cultuur waarin de gedachte die in dit wetsvoorstel zit, wordt verinnerlijkt en waarin meer openheid wordt betracht. Zo'n veranderingsproces moet gedragen worden door de leden van het openbaar ministerie die de integriteit van hun ambt zeer hoog hebben en die weten dat het hun allerbelangrijkste taak is om mensen te beschermen tegen criminaliteit en degenen die criminele daden plegen.

De reorganisatie gaat door. Er moet een doorstart gemaakt worden nu de voorzitter van het college van procureurs-generaal er niet meer is. Naar verluidt, worden daarvoor externe deskundigen ingehuurd. Klopt dat? Er gaan meer geruchten, die bij navraag vaak weer worden tegengesproken. Wat er ook van zij, voor de PvdA-fractie zullen de achterliggende gedachten van dit wetsvoorstel steeds toetspunt blijven bij de voortgaande reorganisatie. Rest slechts de vraag hoever de minister inmiddels is met het herstel

Kalsbeek-Jasperse

van de verhoudingen tussen haar en het OM.

De heer **Koekkoek** (CDA): Mevrouw Kalsbeek heeft een paar keer het woord "crisis" in de mond genomen, zij het via het citeren van de heer Ficq. Vindt zij dat nog steeds sprake is van een crisis of een crisisachtige situatie?

Mevrouw **Kalsbeek-Jasperse** (PvdA): Het is duidelijk dat de afgelopen periode een heel moeilijke tijd voor het openbaar ministerie is geweest. Daarmee vertel ik niets nieuws. Wat mij opvalt, is dat wij die sfeer met elkaar kunnen versterken. Er werd ophef gemaakt over uitspraken die procureurs-generaal hadden gedaan in Opportuun. Ik heb die interviews gelezen en heb er geen onvertogen woord in kunnen ontdekken. Ik leid daaruit af dat eenieder zich tot het uiterste inspanst om dit proces zo goed mogelijk te laten verlopen.

De **voorzitter**: Valt dit onderwerp niet een beetje buiten het raam van de behandeling van dit wetsvoorstel? Hebben wij er bovendien niet eerder over gesproken?

De heer **Koekkoek** (CDA): Dat is zeker juist, maar mevrouw Kalsbeek heeft een paar opmerkingen gemaakt...

De **voorzitter**: U hoeft daar dan toch niet op in te gaan?

De heer **Koekkoek** (CDA): Ik zal mij tot één vraag aan mevrouw Kalsbeek beperken. Zij heeft geen onvertogen woord gelezen in de interviews in Opportuun. Dat is misschien ook wel een verstandige benadering, maar is zij dan niet verbaasd over de reacties op die interviews?

Mevrouw **Kalsbeek-Jasperse** (PvdA): Dat is precies wat ik zojuist bedoelde te zeggen. Wij kunnen het geweldig versterken. Ik vind het een beetje wereldvreemd om hier een wetsvoorstel te behandelen over een heel belangrijk onderwerp, met de structurele aspecten die ook van belang zijn, los van de incidenten van de afgelopen maanden, terwijl wij ondertussen weten dat er het een en ander aan de hand is. Ik stel daar dan ook een vraag over, maar ik ga niet praten over een crisis of iets

dergelijks, want dat is nu niet actueel.

□

De heer **Dittrich** (D66): Mijnheer de voorzitter! In de afgelopen tien tot vijftien jaar is Justitie steeds meer in het brandpunt van de publieke belangstelling komen te staan, en daarmee ook van de politiek. Op het functioneren van het openbaar ministerie kwam steeds meer kritiek. Verontwaardiging na vormfouten, gebrekkig gezag over de politie, onvoldoende eenheid in het strafvorderlijk beleid, een organisatie die door sommigen werd gekenschetst als een eilandenrijk met allemaal kleine koninkjes, onduidelijkheid in de relatie tussen de minister van Justitie en het openbaar ministerie en ondoorzichtigheid in de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid, dit alles heeft ertoe geleid dat de Kamer begon te klagen. Daarom heeft minister Hirsch Ballin de commissie-Donner ingesteld. Deze commissie kwam met fundamentele kritiek en verstrekkende voorstellen om het OM als organisatie te veranderen. In 1994 brak de IRT-affaire uit, die leidde tot de parlementaire enquête opsporingsmethoden. In het rapport legde de parlementaire enquêtecommissie de vinger op een aantal gevoelige plekken bij het OM. Zo zou het college van procureurs-generaal niet goed kunnen functioneren, omdat de organisatievorm niet meer paste bij de problemen van deze tijd. Kortom, het werd tijd dat de organisatie van het openbaar ministerie op de schop zou gaan. Het Paarse kabinet besloot in het regeerakkoord van de zomer van 1994 dat de reorganisatie van het OM langs de lijnen van de commissie-Donner zou moeten plaatsvinden.

Het wetsvoorstel dat wij vandaag bespreken, heeft dus een woelige voorgeschiedenis gehad. Maar daar bleef het niet bij. Ook het voorontwerp lokte turbulente reacties uit. In de kolommen van talloze kranten en juridische tijdschriften bestreden voor- en tegenstanders elkaar te vuur en te zwaard. Een deel van de juristen deed het voorkomen alsof de politiek het OM wilde beteugelen en laten verworden tot een uitvoerende dienst van het ministerie. Een ander deel van de juristen beweerde dat deze kritiek een afleidingsmanoeuvre

was omdat er verdeeldheid zou zijn binnen het OM zelf: een tegenstelling tussen de hoofdofficiëren van justitie enerzijds en de groeiende macht van het college van procureurs-generaal anderzijds.

De laatste tijden zijn voor het OM nogal hectisch geweest. Even ontstond de indruk dat de Kamer niet meer aan de behandeling van dit wetsvoorstel toe zou komen. Ik vond het interessant om op dat moment te zien dat er zowel vanuit het OM, als vanuit de zittende magistratuur en de advocatuur bij de Kamer met klem op is aangedrongen om dit wetsvoorstel toch snel te behandelen. Alle organisaties gaven daarbij te kennen dat het wetsvoorstel zoals het nu voor ons ligt, een evenwicht kent waarmee zij goed kunnen werken. Wie had dat ruim een jaar geleden kunnen denken. Ongetwijfeld is het feit dat de crème de la crème van de Nederlandse rechtsstaat zich nu achter het voorliggende wetsvoorstel schaart, te danken aan de uitgebreide voorbesprekingen van het wetsvoorstel. Blijkens de memorie van toelichting heeft de minister op tal van onderdelen de tekst naar aanleiding van de commentaren aangepast. Er resten voor de fractie van D66 dan ook nog maar een paar punten die besproken moeten worden. Die zijn echter wel belangrijk en daarom wil ik daar wat uitgebreider bij stilstaan.

Het eerste punt betreft het college van procureurs-generaal. Dat is eigenlijk de belangrijkste wijziging, die door de reorganisatie wordt aangebracht in de structuur van het OM. Het college krijgt een centrale plaats in de structuur. Dit orgaan geeft leiding aan het OM als één organisatie. Gekozen is voor een collegiaal bestuur. De fractie van D66 is het daarmee eens. Een meerhoofdig leiderschap leidt tot evenwichtige besluitvorming, omdat het een systeem van checks and balances in zich draagt.

Over de wijze van invulling van het voorzitterschap van het college is al vele malen overleg met de minister gevoerd. Uiteindelijk heeft de minister naar de Kamer geluisterd en zijn de voorstellen aangepast. Er wordt nu voorgesteld om drie tot vijf procureurs-generaal aan te stellen van wie één tot voorzitter wordt benoemd. Hij is het aanspreekpunt van de minister. Aan hem kunnen bepaalde taken worden toebedeeld, bijvoorbeeld bewaking van het

Dittrich

proces van de reorganisatie. Hij blijft in feite gewoon een procureur-generaal. Alleen als de stemmen staken, geeft zijn stem de doorslag.

Op zichzelf ben ik het met de gekozen constructie eens, maar denkt de minister dat het reëel is te verwachten dat drie procureurs-generaal al het werk zullen kunnen doen? Wij denken dat het meer voor de hand ligt dat het college uit vier of vijf procureurs-generaal bestaat. Op zichzelf begrijpen wij het argument van de minister om geen vast aantal in de wetstekst op te nemen. Eventuele wijziging van dat aantal vraagt dan meteen om aanpassing van de wet. Het lijkt mij logisch dat in elk geval in de AMvB het aantal van vijf wordt genoemd.

Bij interruptie is er al uitgebreid gesproken over het amendement van de PvdA op stuk nr. 11. Mijn fractie ziet niet veel in het voorstel om telkens voor een jaar een van de PG's tot voorzitter te benoemen.

De fractie van D66 is er voorstander van dat de procureurs-generaal het OM ter terechtzitting kunnen vertegenwoordigen. Zij zullen het druk genoeg met beleidstaken hebben, maar het kan geen kwaad dat zij voeling met de praktijk houden en zo nu en dan als zaaksofficier van justitie op de zitting het woord te voeren. Volgens het wetsvoorstel kan dit nu alleen bij de gerechtshoven. In de nieuwe organisatiestructuur zijn de ressortsparketten hiërarchisch gelijkgesteld aan de arrondissementsparketten en het landelijk parket. Waarom zou een procureur-generaal dan ook niet af en toe eerstelijns werkzaamheden kunnen verrichten bij de andere parketten? Ook de Orde van advocaten heeft in haar advies een dergelijke opmerking gemaakt. Met het oog daarop heb ik een amendement op artikel 135 ingediend. Daarin wordt voorgesteld een nieuw lid 4 op te nemen, waarin staat dat de procureurs-generaal bij de andere twee gremia als plaatsvervanger kunnen optreden.

Voorzitter! Een ander hoofdpunt van het wetsvoorstel betreft het geven van aanwijzingen. Een heikel punt is de mogelijkheid dat de minister zich bemoeit met individuele strafzaken en wellicht zelfs een aanwijzing geeft om iemand wel of niet te vervolgen. Ook onder het huidige artikel 5 van de Wet op de rechterlijke organisatie heeft de

minister een dergelijke bevoegdheid. In de praktijk van alledag wordt er door de opeenvolgende ministers van Justitie spaarzaam gebruik van gemaakt. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat de Kamer daar nogal wisselend op reageert.

Dat de minister algemene aanwijzingen kan geven, staat niet ter discussie. Bij het geven van bijzondere aanwijzingen in individuele zaken is die discussie er wel degelijk. D66 vindt de tekst van het wetsvoorstel op dit punt nog niet duidelijk genoeg. Op diverse plaatsen in de memorie van toelichting en in de nota naar aanleiding van het verslag maakt de minister er melding van dat grote terughoudendheid op zijn plaats is bij het geven van bijzondere aanwijzingen. Toch is dat niet in artikel 127 vermeld. Ook voor D66 is het uitgangspunt dat terughoudendheid betracht moet worden. Daarom heb ik een amendement ingediend, dat tot doel heeft om een nieuw artikel 127, lid 2, te introduceren. Hierin wordt expliciet die grote terughoudendheid bij het geven van bijzondere aanwijzingen vermeld. Een dergelijke verwoording in de wetstekst en niet alleen in de toelichting lijkt D66 gewenst in verband met de bijzondere positie van het OM in het strafproces.

De heer **Koekkoek** (CDA): Voorzitter! Ik wil daar twee vragen over stellen. De eerste is deze. Vindt de heer Dittrich dit dan een voorbeeld dat je als minister uiterst terughoudend moet zijn met het geven van aanwijzingen in concrete zaken, omdat er behoefte is aan verduidelijking van het recht, aan rechtsontwikkeling? Dat kan de achtergrond zijn. Denk aan euthanasiezaken in bepaalde gevallen om die rechtsontwikkeling te krijgen. Vindt hij dat je dan wat met die norm van uiterste terughoudendheid kunt?

De heer **Dittrich** (D66): Ik vind dat die norm altijd op zijn plaats is vanwege de bijzondere relatie tussen de minister en het OM. Bij het geven van een aanwijzing om toch tot opsporing en vervolging over te gaan, moet die terughoudendheid er ook zijn, zij het dat je daar uiteindelijk het oordeel van de rechter hebt. Zo'n zaak komt dan voor de rechter. Het speelt dus nog meer bij aanwijzingen om niet tot vervolging over te gaan.

De heer **Koekkoek** (CDA): Precies, maar u betreft het ook op de positieve aanwijzingen. De vraag is dan of een aanwijzing om tot vervolging over te gaan teneinde meer duidelijkheid in de rechtsontwikkeling te krijgen, niet een legitieme overweging van de minister is om op die grond een aanwijzing te geven?

De heer **Dittrich** (D66): Wij hebben zelf in het verslag het voorstel gedaan om een formulering te kiezen waarin je aangeeft dat je daartoe ook bij de positieve aanwijzingen niet te gauw moet overgaan. Wij hebben toen zelf de tekst voorgesteld "in het belang van de rechtsontwikkeling of andere zwaarwegende belangen". Als je dat als norm in de wetstekst vastlegt, geeft dat aan dat er bepaalde situaties zijn waarin je het toch zou moeten doen, maar het moet geen schering en inslag zijn. Er moet afstand zijn tussen de minister en het openbaar ministerie.

De heer **Koekkoek** (CDA): Dan is die norm van uiterste terughoudendheid dus een zeer rekbare norm?

De heer **Dittrich** (D66): Grote terughoudendheid wordt niet uitgesplitst in een aantal voorwaarden, als u dat bedoelt. Die zijn lastig te formuleren en in een wetstekst op te nemen. Ik denk dat we, waar iedereen het erover eens is dat er grote terughoudendheid zou moeten zijn – uw fractie vond dat ook in het debat over de rechtsontwikkeling met betrekking tot de euthanasie –, nu we de kans hebben om de wet aan te passen, te moderniseren, niet alleen die gedragsnorm in de memorie van toelichting en de andere stukken moeten zetten, maar die duidelijkheid ook aan de praktijk moeten bieden, dus in de wetstekst.

de heer **Koekkoek** (CDA): Voorzitter! Mijn tweede vraag betreft het volgende. De heer Dittrich denkt, gelet op de toelichting, bij die aanwijzingsbevoegdheid vooral aan strafrechtelijke aangelegenheden. Maar de tekst die hij heeft voorgesteld, heeft ook betrekking op beheerskwesties. Vindt hij daar ook die grote terughoudendheid noodzakelijk?

De heer **Dittrich** (D66): Het is goed dat u me dat vraagt. Ik heb daar een aparte passage over in mijn verhaal.

Dittrich

Ik wil daar apart bij stilstaan, gezien de haken en ogen.

De heer **Van den Berg** (SGP): Voorzitter! Ik dacht dat het in het algemeen in ons bestuursrecht in confesso was dat een aanwijzing op zich altijd een ultimum remedium is. Ik vraag me zeer af of je dat nu nog in de wet moet vastleggen door een bepaald criterium. En als het dan moet, dan wel graag een criterium dat toetsbaar is. Hoe toetst de heer Dittrich of de minister met grote terughoudendheid omgaat of niet? Dat kan toch nooit kwantitatief zijn? Het kan best zijn dat er, al zou een minister zeer terughoudend zijn, in een bepaalde situatie een aantal malen een aanwijzing gegeven moet worden. Dus kwantitatief kun je er dus niet mee uit de voeten. Hoe wil hij het dan anders doen?

De heer **Dittrich** (D66): Zoals het wetsvoorstel nu luidt, staat er helemaal niets in de wetstekst over grote terughoudendheid, terwijl wij het er allemaal over eens zijn dat dat zou moeten. Dat blijkt ook uit de onderliggende stukken en de memorie van toelichting.

De heer **Van den Berg** (SGP): Daar is heel Nederland het over eens. Een aanwijzing gebeurt alleen als ultimum remedium. Dat hoeft u niet in de wet te gaan expliciteren.

De heer **Dittrich** (D66): Dat gaat over een hiërarchische structuur, terwijl we hier te maken hebben met de situatie dat de minister van Justitie niet zomaar de baas is van het openbaar ministerie. Er is een aparte relatie met elkaar. Daarom denk ik dat we juist in de tekst van deze wet die de verhouding tussen minister en openbaar ministerie regelt, die grote terughoudendheid in de wetstekst zou moeten opnemen om de relatie nog explicieter te maken.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Voorzitter! De bedoeling van de heer Dittrich spreekt mij volledig aan. Mijn vraag is alleen of je dit gewenste beleidsmatige gedrag moet opnemen in de wet.

De heer **Dittrich** (D66): Ik heb ervoor gekozen om dit bij amendement te doen, omdat ik het onvoldoende vind om dat alleen terug te lezen in de adviezen van de organisaties en de

onderliggende stukken, zoals de memorie van toelichting. Wij zijn nu bezig met de nieuwe wet. Wat wij eigenlijk allemaal willen, moet dan ook in de wetstekst worden opgenomen. Dat was mijn achterliggende gedachte.

Voorzitter! De verhouding tussen de minister en het openbaar ministerie is op het punt van aanwijzingen gevoelig. Echter, ook het college van procureurs-generaal kan aanwijzingen geven. Uit de hiërarchische structuur volgt dat de hoofdofficieren en de hoofdadvocaten-generaal die aanwijzingen moeten opvolgen. Maar bij de aanwijzingen van de minister aan het college speelt die hiërarchische structuur een andere rol. Daarom is het nodig om in de toekomst zoveel mogelijk discussies over dit onderwerp te vermijden. Om die reden heb ik een amendement op artikel 127 ingediend, waarmee wordt beoogd dat degene tot wie de aanwijzing zich richt, ook gehouden is die op te volgen. Daarmee wordt verwoord wat in de memorie van toelichting staat en wat de Centrale raad van beroep in het recente verleden nog eens heeft overwogen. Het huidige artikel 5 van de Wet op de rechterlijke organisatie beschrijft de ontvangstkant van de aanwijzingen, terwijl de donatiekant in de geldende wet niet wordt vermeld. Nu de wet wordt gewijzigd, wordt de donatiekant – het kunnen geven van aanwijzingen – met zoveel woorden beschreven, maar valt in de wetstekst de ontvangstkant weer weg. Wij kunnen maximale duidelijkheid bieden door beide kanten van de zaak in de wetstekst op te nemen.

De heer **Van den Berg** (SGP): Voorzitter! Ik dacht dat het in bestuurlijk Nederland algemeen bekend is dat een aanwijzing per definitie een verticaal werkend instrument is. Als het dat niet zou zijn, moet een ander begrip worden gebruikt, zoals uitnodigen. Als de heer Dittrich werkelijk die kant op wil gaan, moet de gehele wetgeving worden gewijzigd. Overal waar "aanwijzing" staat, moet eraan worden toegevoegd dat de aanwijzing moet worden opgevolgd. Dat is per definitie onderdeel van het instrument.

De heer **Dittrich** (D66): Hoe verklaart u dat artikel 5 van de Wet op de

rechterlijke organisatie nu luidt dat aanwijzingen opgevolgd moeten worden? Dan klopt uw redenering niet.

De heer **Van den Berg** (SGP): Wij zijn nu bezig met een nieuwe wet, die is aangepast aan het totaal van onze bestuurswetgeving. Het is volstrekt helder dat ook elders op deze wijze wordt gekeken naar de toepassing van het begrip "aanwijzing".

De heer **Dittrich** (D66): Als dit in de nieuwe wetstekst wordt weggelaten, kunnen op basis van a-contrarioredeneringen allerlei gedachten ontvouwd worden die wellicht leiden tot iets wat wij geheel niet willen. Ik wil dan ook maximale duidelijkheid door opname in de wetstekst.

Mevrouw **Kalsbeek-Jasperse** (PvdA): Dient u dan ook een initiatiefwet in waarin wordt gesteld dat boetes betaald moeten worden? Hier komt geen eind aan. Het is toch logisch?

De heer **Dittrich** (D66): De logica is dat artikel 5 nu luidt dat de aanwijzingen moeten worden opgevolgd. Dat wordt onder andere in de memorie van toelichting gesteld. Als wij de wet moderniseren, laten wij dat dan ook in de wetstekst opnemen. Ik begrijp echter dat u het overbodig vindt.

Mevrouw **Kalsbeek-Jasperse** (PvdA): Nu gaat het juist a contrario werken. Als dit in een nieuwe wet wordt vastgelegd, moet dat ook worden gesteld ten aanzien van alle andere zaken die – in de woorden van de heer Van den Berg – eenzijdig verticaal verplicht worden opgelegd. Dat is een heilloze exercitie.

De heer **Dittrich** (D66): Er is dan sprake van een bepaalde hiërarchische structuur, terwijl wij hier te maken hebben met de minister van Justitie en het college van procureurs-generaal. Dat is een aparte relatie, die niet vergeleken kan worden met bijvoorbeeld de relatie tussen werkgever en werknemer.

Mevrouw **Kalsbeek-Jasperse** (PvdA): Ik vind het alleen maar verwarring stichten.

De heer **Rabbae** (GroenLinks):

Dittrich

Voorzitter! Even ter complementatie, tenminste als het woord bestaat.

De **voorzitter**: Nee, dat bestaat niet, dus kom met een synoniem!

De heer **Dittrich** (D66): Ter aanvulling!

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Voorzitter! Ik ben even helemaal beduusd door uw opmerking.

De **voorzitter**: Neemt u mij niet kwalijk. Wilt u even rust?

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Ja, voorzitter!

Ik denk dat collega Dittrich zich ervan bewust is dat door zijn pogingen om het begrip "aanwijzingen" te versterken, hij het eigenlijk ontkracht. Ik weet niet of hij ooit die komische film heeft gezien, waarin een gemaskerde en gewapende bende een bank binnenkomt. Er wordt geroepen: "Handen omhoog en lever uw geld in". Maar niemand doet wat de benadeelden willen, waarop zij vragen of niemand begrijpt dat het een bankoverval is. Begrijpt de heer Dittrich mijn boodschap?

De heer **Dittrich** (D66): Ik begrijp de boodschap, en ik denk dat met de reorganisatie van het openbaar ministerie adequaat kan worden opgetreden tegen dit soort overvallen.

De **voorzitter**: Wij wachten verder de reactie van de minister af.

De heer **Dittrich** (D66): Voorzitter! In het voorgestelde artikel 128 worden procedurele waarborgen neergelegd, alvorens het in een concreet geval tot een aanwijzing komt. De fractie van D66 is het daarmee eens. Het amendement van de PvdA-fractie om in lid 6 de woorden "zo spoedig mogelijk" toe te voegen, vinden wij een verbetering.

Dan kom ik bij het punt van overleg over aanwijzingen. Op pagina 24 in de memorie van toelichting schrijft de minister dat er goed onderscheid gemaakt moet worden tussen ministeriële betrokkenheid enerzijds en de uitoefening van de aanwijzingsbevoegdheid anderzijds. Bij ministeriële betrokkenheid vindt er tussen het departement en het openbaar ministerie overleg plaats en komt men tot overeenstem-

ming, dan hoeft er dus geen aanwijzing gegeven te worden. Ofwel de minister is dan overtuigd, ofwel het openbaar ministerie. Maar toch zit hier een addertje onder het gras. Stel dat een officier van justitie een bepaalde zaak wel wil vervolgen en de minister niet, vanwege het algemeen belang, en er volgt overleg, dan kun je de vraag stellen in hoeverre de officier in vrijheid zijn standpunt kan blijven bepalen om bijvoorbeeld wel te vervolgen. Mevrouw Kalsbeek en ik hebben daar in het interruptiedebat al de nodige aandacht aan besteed. Het kan zijn dat de officier op grond van allerlei argumenten, bijvoorbeeld carrièreoverwegingen, maar besluit om te luisteren naar wat hem min of meer wordt opgedragen, zonder dat het dus een formele aanwijzing wordt. Ik zou niet weten hoe je dat echt zou kunnen voorkomen. De vraag die ik daarbij heb, is hoe je voorkomt dat een principiële verschil van mening over de aanpak van een concrete strafzaak vanwege oneigenlijke factoren verborgen blijft.

De heer **Koekkoek** (CDA): Voorzitter! Denkt de heer Dittrich niet dat die vrijheid beroepshalve, vanuit de functie van de officier van justitie, gewaarborgd is als de officier van justitie en uiteindelijk het college van procureurs-generaal de wetenschap hebben dat er in alle gevallen een rechterlijke toetsing zal volgen op een aanwijzing om niet te vervolgen?

De heer **Dittrich** (D66): Maar hier gaat het over iets anders. Dit vat ik onder het hoofdje "ministeriële betrokkenheid". Als men er op het departement achterkomt dat een officier een bepaalde zaak wil gaan vervolgen, komen er telefoontjes en dan wordt er gemasseerd. Mijn vraag is eigenlijk in hoeverre dat ongewenste gedrag wordt tegengegaan, ook al worden er in de wet mooie procedurele waarborgen opgenomen. Mevrouw Kalsbeek had de indruk dat het minder voor zou komen en zij zei dat zo'n officier van justitie anders geen knip voor de neus waard zou zijn, want die moet het dan maar op een aanwijzing laten aankomen. De vraag die ik aan de minister stel, is meer beleidsmatig, namelijk in hoeverre kunnen wij ervan op aan dat dit dan ook minder voorkomt.

De heer **Koekkoek** (CDA): Voorzit-

ter! Het is duidelijk dat het ongewenst is als dat op verkeerde gronden gebeurt, maar ik denk dat het altijd mogelijk moet zijn dat er overleg is tussen het departement en het openbaar ministerie over de vraag of wel of niet moet worden vervolgd. Juist de wetenschap dat er uiteindelijk rechterlijke controle is op een aanwijzing om niet te vervolgen, geeft een bepaalde professionele ruimte aan het openbaar ministerie. Dat lijkt mij eigenlijk het antwoord op uw vraag.

De heer **Dittrich** (D66): Dat is het antwoord van de heer Koekkoek op de vraag die ik aan de minister stel, maar zijn antwoord is het mijne niet. Het is een beetje een herhaling van zetten, maar er zijn situaties waarvan ik vind dat het uiteindelijk een politieke afweging is die de minister moet maken, getoetst in de Kamer door een debat, maar daar moet het dan bij blijven. Ik vind niet dat het dan uiteindelijk nog eens op het bordje van de rechter moet worden gelegd.

De heer **Koekkoek** (CDA): Voorzitter! Het probleem is wel – dat is bijvoorbeeld onlangs uit die Zembla-uitzending gebleken – dat er vele voorbeelden zijn van politieke of bestuurlijke beïnvloeding van het openbaar ministerie, meestal vanuit andere ministeries. Dan is de vraag hoe je dat kunt voorkomen. Ik denk dat dit kan door het openbaar ministerie een bepaalde positie te geven die uiteindelijk gedekt kan worden door de rechter. Ik denk dat dit de waarborg is in deze gevallen.

De heer **Dittrich** (D66): Ik ben het niet met u eens.

De **voorzitter**: Wilt u uw betoog vervolgen?

De heer **Dittrich** (D66): Voorzitter! Het kan voorkomen dat er tijdens de behandeling van een rechtszaak gegevens bekend worden die de behandelend officier ertoe nopen aan de rechter schorsing van de zitting te vragen en contact op te nemen met hogerop in de hiërarchie. Hij kan dan bijvoorbeeld van de minister mondeling een aanwijzing krijgen. Acht de minister – hoe uitzonderlijk een dergelijke situatie ook zal zijn – in zo'n geval niet het gevaar aanwezig dat niet te controleren valt wat de inhoud van de aanwijzing is?

Dittrich

Immers, door de spoedeisendheid is er geen schriftelijke vastlegging. Hoe kan in zo'n situatie het beste gehandeld worden? Het is al aangestipt in de schriftelijke voorbereiding, maar ik hoor hierop toch nog graag een reactie van de minister.

Voorzitter! Een dergelijke situatie is extra klemmend wanneer een aanwijzing wordt gegeven aan een officier van justitie om niet tot opsporing over te gaan. Artikel 12 van het Wetboek van Strafvordering, zoals ik dat lees, gaat alleen over beklag bij niet-vervolgving. Als de officier van justitie besluit niet te vervolgen, kan het slachtoffer naar het gerechtshof stappen. Niet opsporen is de fase daaraan voorafgaand. Is de bescherming tegen dergelijke aanwijzingen naar het oordeel van de minister afdoende? Het zal in zo'n situatie nog moeilijker zijn om belanghebbenden te vinden die bereid zijn aan de bel te trekken.

Uit de voorgestelde artikelen 127 en 130 blijkt dat de aanwijzingsbevoegdheid niet alleen betrekking heeft op de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, maar ook op de andere taken en bevoegdheden waarmee het OM bij of krachtens de wet wordt belast. Te denken valt aan bevoegdheden uit de Politiewet 1993. De vraag is gerechtvaardigd in welke mate de hoofdofficier voor wat betreft zijn taken vermeld in de Politiewet terzake van beheer en bestuur aanwijzingen kan ontvangen. In de memorie van toelichting op de Politiewet 1993 wordt daarvan duidelijk afstand genomen. Ik lees in de stukken bij dit wetsvoorstel dat de minister ervan uitgaat dat het college van PG's zich niet moet onthouden van het geven van aanwijzingen aan de hoofdofficier. Dat kan dus ook voor onderwerpen terzake van bestuur en beheer gelden. Ik vind dit een lastig punt en verzoek de minister daarop te reageren.

Ik kom tot een punt dat door niemand nog naar voren is gebracht en dat gaat over het intrekken van het hoger beroep. In het huidige recht kan alleen de officier van justitie naast de verdachte een ingesteld hoger beroep intrekken. In het wetsvoorstel wordt die mogelijkheid ook aan de advocaat-generaal geboden. Op het eerste gezicht lijkt dat een praktische regeling, maar er kunnen complicaties ontstaan. De officier kan het hoger beroep

intrekken, terwijl de advocaat-generaal dat niet wil, of andersom. In de toelichting staat dat het vanzelf spreekt dat beide magistraten zich met elkaar zullen verstaan, voordat zij van de hun verleende bevoegdheid gebruik zullen maken. Blijkens de tekst van het voorgestelde artikel 453, lid 2, van het Wetboek van Strafvordering moet de advocaat-generaal, die het hoger beroep heeft ingetrokken, dat onverwijld meedelen aan de officier van justitie. Achteraf dus. Waarom wordt dat andersom niet geregeld? Verwacht de minister met deze regeling in de praktijk geen uitvoeringsproblemen, in die zin dat beide magistraten langs elkaar heen zullen werken en dat de één een hoger beroep intrekt, terwijl de ander juist had willen doorgaan?

Voorzitter! Ik heb gelezen in de stukken dat met het landelijk beleid ten aanzien van georganiseerde criminaliteit zich bezig zullen houden het ministerie van Justitie, het college van procureurs-generaal, het zich daaronder ressorterende parket-generaal en ook het landelijk parket. De vraag is of dit in de praktijk geen afstemmingsproblemen zal geven en hoe die ondervangen zullen worden. Het is mij opgevallen dat in de oorspronkelijke versie van het wetsvoorstel geregeld was dat de raadsheer-commissaris en de rechter-commissaris vóór de aanvang van de terechtzitting in hoger beroep aanvullende onderzoekshandelingen konden verrichten. Van diverse kanten vanuit de praktijk was hierop aangedrongen. De minister heeft uiteindelijk deze constructie geschrapt, omdat er nogal wat haken en ogen aan zitten. De Kamer zou zo spoedig mogelijk, blijkens pagina 13, nadere berichten ontvangen. Kan de minister al duidelijkheid bieden?

De conclusie van de fractie van D66 is dat wij het wetsvoorstel op hoofdpunten steunen. Wij verwachten dat, wanneer het wetsvoorstel kracht van wet krijgt, de organisatie van het openbaar ministerie zodanig is vormgegeven dat het zijn kerntaak goed kan aanpakken. Die kerntaak is de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde of populairder gezegd "boeven vangen en boeven vervolgen".

Daarbij moeten wij ons realiseren dat met het aannemen van deze wet alleen de wijze van werken van het openbaar ministerie niet meteen

veranderd is. Daar is een cultuuromslag voor nodig. In de Justitiekrant heeft de waarnemend voorzitter mr. Ficq gezegd dat hij denkt dat hij die managementkwaliteiten niet heeft. Hij pleit voor externe ondersteuning bij dit karwei. Voor D66 is het van belang – ik heb het in eerdere debatten ook al gezegd – dat de vaart erin blijft bij het openbaar ministerie en dat het veranderingsproces blijft doorgaan, ook daar waar het de cultuur betreft. Welke voorziening treft de minister om tegemoet te komen aan de wens om de vaart erin te blijven houden?

De heer **Koekkoek** (CDA): Voorzitter! De heer Dittrich zou nog antwoorden op mijn vraag of hij ook grote terughoudendheid gewenst acht bij aanwijzingen die beheerszaken betreffen.

De heer **Dittrich** (D66): Het antwoord daarop is: ja. Ik meende dat al te hebben gezegd.

□

De heer **Korthals** (VVD): Voorzitter! In de jaren tachtig zwelde de kritiek op het openbaar ministerie aan. De werkzaamheden waren archaisch. Er werden veel zaken wegens niet-ontvankelijkheid te vroeg afgedaan. Er waren vormverzuimen en heenzendingen. Het sepotbeleid was niet helemaal goed. De afstemming met de politie, het driehoeksoverleg en het hele karakter van het openbaar ministerie waren aan het veranderen.

Collega Kalsbeek heeft toen opgeworpen dat zij wel een onderzoek zou willen, hetgeen al voldoende was om de minister ertoe te bewegen een onderzoek te laten instellen naar het functioneren van het openbaar ministerie. De commissie-Donner heeft vervolgens geadviseerd tot een verregaande reorganisatie van het openbaar ministerie.

Inmiddels hebben wij in de Kamer reeds vier voortgangsrapportages daarover besproken. Het wetsvoorstel dat thans voorligt, biedt voor de reorganisatie het wettelijk kader. In de memorie van toelichting wordt gezegd dat de reorganisatie erop gericht is om het openbaar ministerie in staat te stellen in de toekomst zijn taken en bevoegdheden naar behoren uit te oefenen. Als gevolg van toenemende problemen op het

Korthals

gebied van de rechtshandhaving, alsmede de voor de rechtshandhaving relatief gezien schaarse beschikbare middelen, zijn aan het functioneren van het openbaar ministerie gedurende de afgelopen jaren steeds hogere eisen gesteld. Het belang van prioriteitenstelling, sturing en afstemming voor het openbaar ministerie is sterk toegenomen.

Het was dan ook logisch dat het openbaar ministerie in die tijd en die omstandigheden niet voldoende als eenheid functioneerde. Bij gebrek aan landelijke leiding bleef onduidelijk waar de wezenlijke prioriteiten lagen. Uitgangspunt voor het openbaar ministerie is dat zal moeten worden voldaan aan eisen van samenhang, consistentie en kwaliteit. Het openbaar ministerie heeft er de laatste jaren veel taken bij gekregen, maar het heeft ook taken gehad waarvan de uitvoering sterk afhankelijk was van de politieke besluitvorming, bijvoorbeeld de tenuitvoerlegging van vonnissen in relatie tot de celcapaciteit. Wij kunnen vaststellen dat de politiek het openbaar ministerie daarbij niet altijd even gemakkelijk heeft gemaakt. Wel heeft zij mede de geloofwaardigheid van het openbaar ministerie bepaald. Het niet functioneren heeft derhalve ook vele oorzaken die buiten het OM liggen. Het OM heeft op grond van het nog steeds geldende huidige artikel 4 van de Wet op de rechterlijke organisatie de zorg voor de handhaving der wet. Dit wordt opgevat als handhaving van het recht en de rechtsorde. Dit betekent meer dan alleen maar bestrijding van de criminaliteit. Rechtshandhaving impliceert ook rechtsbescherming. Het OM richt zich op waarheidsvinding en levert daaraan een onpartijdige en niet vooringenomen bijdrage. Het behoort in te staan voor de rechtmatigheid van de opsporing. Daar moet de rechter op kunnen vertrouwen en daarom is het OM ook magistraal.

Ik ben verheugd dat in het nieuwe wetsvoorstel dit ook met zoveel woorden is vastgesteld. Uitgangspunt is dat het door het OM gevoerde beleid als sluitstuk ter toetsing moet kunnen worden vorgelegd aan de onafhankelijke strafrechter op de openbare terechtzitting. Daarnaast zijn er werkzaamheden van het OM waarmee de rechter niet of nauwe-

lijks enige bemoeienis heeft. Zo heeft het OM bijvoorbeeld ook zeggenschap over de wijze waarop de opsporing wordt verricht door de verschillende opsporingsorganen. Ook is het OM belast met de tenuitvoerlegging van strafvonnissen. Kortom, vanwege zijn centrale rol in de strafrechtsketen is het OM het meest aangewezen om te zorgen voor zo goed mogelijk gebruik van de schaarse middelen waarmee elk der schakels te maken heeft. Daarbij komt dat het OM bijvoorbeeld bij transactiebeleid zeer zelfstandig kan opereren. En dat is de reden dat er verantwoording voor dit beleid moet plaatsvinden.

De omvang van de criminaliteit en het nog steeds grote gebrek aan capaciteit en middelen bij het OM brengt met zich dat het OM de handhaving der wetten, zoals oorspronkelijk in artikel 4 van de Wet op de rechterlijke organisatie, niet kan garanderen. Alle inbreuken op de wet kunnen niet meer worden vervolgd. Keuzes moeten worden gemaakt en daarom is prioriteitenstelling bij de strafrechtspleging van belang geworden. Deze moet dan wel democratisch gecontroleerd kunnen worden.

Vanwege de noodzakelijke prioriteitenstelling moet het OM daarop aanspreekbaar zijn. Dit kan naar het oordeel van de VVD-fractie niet anders dan door middel van de minister van Justitie. Een nauwe betrokkenheid van hem bij de invulling van dit beleid kan plaatsvinden bij het vaststellen van richtlijnen door het college van procureurs-generaal. Binnen het kader van het strafrechtelijke beleid moet in individuele zaken worden bezien of er reden is voor vervolging, of er een strafbaar feit is, of er een strafbare verdachte is en welke vorm van strafrechtelijke reactie bij deze individuele verdachte het beste past. Deze taak moet worden vervuld door de individuele officier van justitie waarbij zijn of haar professionele kwaliteiten van dien aard zijn dat je daar niet vanuit politieke verantwoordelijkheden in kunt gaan roeren, wellicht afgezien van situaties waarin een individuele zaak – en daar zijn voorbeelden van te vinden, ook in de parlementaire geschiedenis – zozeer een teken van het algemeen strafrechtelijk beleid is, dat er om die reden een politieke verantwoordelijkheid mee gemoeid is.

Daartoe dient ook artikel 5 van de Wet op de rechterlijke organisatie. De ambtenaren bij het OM zijn verplicht niet de aanwijzingen, doch de bevelen na te komen welke in hun ambtsbetrekking door de daartoe bevoegde macht vanwege de Koning zullen worden gegeven. Van deze bevoegdheid, die thans is overgenomen in de artikelen 127 en 128 van de onderhavige wet, moet mijns inziens een minister van Justitie spaarzaam gebruik maken. Ook de Tweede Kamer zal zich derhalve uitermate terughoudend moeten opstellen om de minister van Justitie uit te nodigen om van zijn bevoegdheid voor een bepaald doel gebruik te maken. Anders kan het gebeuren dat de publieke opinie zich meester maakt van een bepaalde zaak.

Samenvattend kunnen wij vaststellen dat de taken van het OM enorm zijn toegenomen. De middelen ter uitvoering daarvan zijn relatief beperkter geworden. Prioriteitenstelling is het gevolg en hierbij moeten langs democratische weg keuzes worden gemaakt. Deze moeten in richtlijnen worden vastgelegd. De minister van Justitie is voor dit algemene beleid verantwoordelijk. Van de bevoegdheid van de artikelen 127 en 128 moet de minister van Justitie spaarzaam gebruik maken. De Kamer moet zich met betrekking tot concrete gevallen uiterst terughoudend opstellen. Slechts wanneer in een concreet geval tevens het algemene strafrechtelijke beleid aan de orde komt, ontstaat een politieke verantwoordelijkheid.

Het voorgaande laat onverlet dat de middelen van het openbaar ministerie moeten worden uitgebreid. Het niveau van opsporing en vervolging is immers te laag. Naarmate er meer middelen zijn en er minder prioriteitenstelling nodig is, zal ook de bemoeienis van de minister van Justitie bij het algemene beleid van het openbaar ministerie kunnen afnemen.

Als er in Nederland iets misloopt, is men er onmiddellijk toe geneigd de structuur te veranderen. Dit is ook het geval bij het openbaar ministerie. Ik ben er over het algemeen een hartgrondig tegenstander van. Toch is deze structuurverandering mijns inziens zeer gerechtvaardigd, omdat het openbaar ministerie, zoals ik al zei, meer moet voldoen aan eisen van samenhang, consistentie en kwaliteit. Bovendien moet de aanpak,

Korthals

omdat het om kerntaken van de overheid gaat, meer centraal worden aangestuurd. Het gaat evenwel om een enorme complexiteit aan veranderingen. Dit zal veel emotionele energie meebrengen, hetgeen zal leiden tot productiviteitsverlies. Daarom vind ik het verstandig dat de reorganisatie, zij het voortvarend, langs de weg van de geleidelijkheid verder wordt nagestreefd.

In de nieuwe opzet wordt een onderdeel van het openbaar ministerie in het leven geroepen dat niet is geaccrediteerd bij een van de gerechten, te weten het college van procureurs-generaal. In zoverre wordt de één-op-éénrelatie tussen de gerechten en het openbaar ministerie verlaten. Het nieuwe college van procureurs-generaal zal de landelijke leiding van het openbaar ministerie vormen. Ik maak er enkele opmerkingen over.

Van het begin af aan is de VVD voorstander van een collegiaal bestuur geweest. Hierin paste niet de aanvankelijk beoogde super-PG, die te allen tijde de beslissende stem zou hebben. Dat was in feite het relevante element van de super-PG: de beslissende stem. De minister heeft het voorstel behouden om één ambtsdrager als aanspreekpunt te hebben. Voor de fractie van de VVD, zo heb ik al eens eerder gezegd, hoeft dit niet. Deze benadering kan tot misverstanden leiden, hetgeen in het recente verleden reeds is gebeurd. Iedere procureur-generaal krijgt bepaalde taken toebedeeld en is hierop aanspreekbaar, zowel voor de minister van Justitie als bijvoorbeeld voor hoofdofficieren en officieren van justitie. Beslissingen worden overigens collegiaal genomen. Het hangt van de interne werkwijze af hoe deze beslissingen worden genomen.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): U zei zojuist dat de fractie van de VVD van het begin af aan voor collegiaal bestuur van het college van procureurs-generaal was. Ik lees in Elsevier van 14 maart dat uw politiek leider, tevens fractievoorzitter, van mening is dat het college van procureurs-generaal onder direct voorzitterschap van de minister dan wel van de secretaris-generaal van het ministerie van Justitie moet staan. Is uw fractievoorzitter tot dit lumineuze idee gekomen op grond van uw advies of was hij hier zelf toe in staat?

De heer **Korthals** (VVD): Deze vraag lijkt mij overbodig. Ik heb in het verleden ook al gezegd dat er iets blijft van een hinken op twee gedachten. Ik heb al eens gezegd dat het op grond van haar opvatting over volledige ministeriële verantwoordelijkheid voor alles wat het openbaar ministerie doet, logisch is als de minister de lijn kiest van een directoraat-generaal voor het openbaar ministerie. Deze stap gaat echter te ver, om de doodeenvoudige reden dat het openbaar ministerie van oudsher enige zelfstandigheid heeft. Het lijkt mij ook nuttig dat het college van procureurs-generaal feitelijk leiding geeft aan de uitvoering en de samenstelling van de algemene richtlijnen. In deze situatie is de fractie van de VVD voor collegiaal bestuur van de procureurs-generaal. Dit neemt niet weg dat er een keer per maand een vergadering is van de minister en de staatssecretaris met het college van procureurs-generaal.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Dat begrijp ik. Maar kunt u zo'n standpunt van uw fractievoorzitter verklaren? Hoe komt hij aan zo'n standpunt? Het is niet van één of twee jaar geleden, want ik herinner mij dat u zelf op een gegeven moment bent gekomen met een directeur-generaal als constructie.

De heer **Korthals** (VVD): Nee, nee. Dat was de logische consequentie van de benadering van de minister. Zo heb ik het ook altijd gezegd.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Goed, u bent verder, want u denkt verder, zoals ook de VVD meestal verder denkt. Maar hoe komt het dat uw fractievoorzitter tot dit toch merkwaardige standpunt is gekomen, zo'n tien dagen geleden?

De heer **Korthals** (VVD): Ik denk dat dit gebeurd is, omdat hij voorstander is van volledige ministeriële verantwoordelijkheid voor het doen en laten van het openbaar ministerie. Ik denk dat dit de reden is en dat vind ik op zichzelf ook heel begrijpelijk.

De heer **Koekkoek** (CDA): Voorzitter! Ik begrijp dat de heer Korthals afstand neemt van die uitlating van de heer Bolkestein. Ik wil hem toch nog even het volgende voorhouden;

dat was precies een maand geleden, in het Brabants Dagblad...

De heer **Korthals** (VVD): Ik vroeg me al af welk artikel u bij u had, maar dat was dit. Ik zag u al zo glimmen.

De heer **Koekkoek** (CDA): Dat was natuurlijk vanwege de foto die daarbij staat, van de heer Bolkestein! Ik geef die opvatting als volgt weer: Bolkestein wil terug naar de oude situatie bij het OM, toen de vijf PG's wekelijks onder voorzitterschap van de secretaris-generaal van justitie of de minister vergaderden. Ik begrijp dat u afstand neemt van die uitlating?

De heer **Korthals** (VVD): In zoverre, dat ik niet weet of het in het verleden zo was dat de procureurs-generaal wekelijks met de minister of met de secretaris-generaal vergaderden. In de toekomst zal het inderdaad maandelijks gebeuren en daar wil ik niet vanaf.

De **voorzitter**: Zijn we niet bezig met een herhaling van de vragen van de heer Rabbae of vergis ik mij schromelijk? Dat kan, maar in dit geval heb ik de indruk van niet.

De heer **Koekkoek** (CDA): De vraag was, voorzitter, of de heer Korthals afstand neemt van die uitlating van de heer Bolkestein, gelet op datgene wat hij eerder allemaal aanvoerde over nut en noodzaak van een college van procureurs-generaal.

De heer **Korthals** (VVD): Ik heb gezegd wat ik gezegd heb, namelijk dat ik het nuttig vind dat de minister of de secretaris-generaal maandelijks – voorzover mij bekend, is het ook maandelijks – met het college van procureurs-generaal vergadert.

De heer **Dittrich** (D66): Voorzitter! Misschien mag ik dan de volgende vraag stellen. Begrijpt de heer Korthals dat de minister van Justitie behoefte heeft aan een aanspreekpunt binnen het college van procureurs-generaal? Of zegt hij: omdat ze maandelijks vergaderen, is een aanspreekpunt eigenlijk niet meer noodzakelijk?

De heer **Korthals** (VVD): Nee, dat is volgens mij daarom inderdaad niet noodzakelijk. Bovendien heeft iedereen binnen het college van procureurs-generaal bepaalde

Korthals

functies en taken. De betrokkene kan rechtstreeks door de minister worden aangesproken en als het om het algemene beleid van het college van procureurs-generaal gaat, dan zal zij, zo neem ik aan, daarmee de voorzitter benaderen. Ik heb daar dus niet zo'n geweldige behoefte aan. De Raad van State heeft dat trouwens ook gezegd in het advies, in de zin van: is het nu wel zo nodig om daar het woord aanspreekpunt te gebruiken? Het leidt immers alleen maar tot misverstanden en verwarring en misschien ook wel tot verkeerde verwachtingen.

Voorzitter! Het is mij overigens niet geheel duidelijk waarom het college zou moeten bestaan uit drie tot vijf procureurs-generaal. Is het in verband met de ressortelijke toewijzing aan de PG's niet meer voor de hand liggend om uit te gaan van vijf PG's? Ik dacht dat de heer Rabbae dat ook in een amendement heeft vastgelegd.

Voorzitter! Waarom wordt er geen begin gemaakt met de mogelijkheid om PG's voor vijf jaar te benoemen, met bijvoorbeeld de mogelijkheid van herbenoeming voor nog eens vijf jaar? Het voordeel is dat er meer gerouleerd kan worden en dat nieuwe kennis kan worden aange-trokken, maar dat anderzijds de ervaring van een PG ook elders kan worden ingezet. Het past mijns inziens in de ontwikkeling van de algemene bestuursdienst. Dit houdt in dat ook de voorzitter voor vijf jaar wordt benoemd en bij een eventuele herbenoeming niet automatisch weer voorzitter zal worden.

Ik kan in dit stadium ook zeggen dat ik een rolatie van het voorzitterschap voor één jaar eigenlijk te kort vind. Men is nauwelijks ingewerkt of men zal alweer moeten rouleren.

Voorzitter! De heer Docters van Leeuwen was bij besluit van 14 december 1994 belast met de feitelijke verantwoordelijkheid voor de reorganisatie van het openbaar ministerie. Het voorzitterschap wordt thans waargenomen door de heer Ficq. Deze heeft laten weten te overwegen om een externe organisatieadviseur voor deze functie aan te trekken. Dit brengt mij op het volgende aspect. In hoeverre zijn de leden van het college van procureurs-generaal zelfstandig? Worden uitspraken als deze nu wel of niet na overleg met de minister gedaan? Als dit niet het geval is, wijst dit dan niet op een zelfstandig

optreden dat eigenlijk niet past in het kader van dit wetsvoorstel? In dit verband wil ik nog het volgende opmerken.

Mij is al jaren een doorn in het oog het optreden van voorzitters van korpsbeheerdersberaden, van individuele korpschefs bij nieuwjaarstoespraken, van voorzitters van korpschefsberaden – het zal u bekend zijn – maar daar is nu ook het externe optreden van de voorzitter van het hoofdofficieren-beraad bij gekomen. Juist bij politie en justitie is eenheid in optreden naar buiten van het grootste belang. Is de minister niet met mij van oordeel dat uitspraken van de hoofdofficieren, overigens gedaan namens het hoofdofficierenberaad, zich daarmee niet verenigen? Zo ja, wat heeft zij daaraan gedaan?

De heer **Koekkoek** (CDA): Voorzitter! Wil de heer Korthals, en ik spreek hem aan als liberaal, de vrijheid van meningsuiting van belangrijke functionarissen aan banden leggen?

De heer **Korthals** (VVD): Natuurlijk wil ik dat niet. Iedereen moet kunnen zeggen wat hij wil zeggen, maar het is wel gebruikelijk dat naarmate je dichter tegen het beleidsterrein aan zit, je er minder uitspraken over doet. Dat heeft niets met liberale opvattingen te maken, maar wel met de eenheid van optreden.

De heer **Koekkoek** (CDA): Maar in een volwassen democratie moet je toch niet al te benauwd zijn met de ruimte die je gunt?

De heer **Korthals** (VVD): Als de mensen over wie het gaat, bepaalde oordelen of opvattingen hebben, moeten zij dat intern kenbaar maken. Zij moeten dat niet naar buiten toe ventileren. Dat geeft namelijk verwarring. Wanneer de hogergeplaatste in de hiërarchie daar geen enkel oor naar heeft, kan men uiteindelijk tot de slotsom komen dat men niet kan functioneren op die plek of dat men wel naar buiten gaat. Maar het is echt fout als iedere ambtenaar in onze samenleving voortdurend commentaar en kritiek geeft over alles wat er in zijn omgeving gebeurt.

De heer **Koekkoek** (CDA): Dat ben ik met u eens en dat is ook niet de situatie die wij willen. Maar wordt

met de manier waarop u het voorstelt, op een bepaalde manier niet erg de klok teruggedraaid?

De heer **Korthals** (VVD): Ik dacht het niet. Iedereen heeft het recht om te zeggen wat hij wil, maar in een OM vind ik het niet erg wenselijk. Dat leidt alleen maar tot misverstanden en tot gekrakeel. Dat is, zeker bij het OM, niet goed. Vandaar dat ik de minister vraag wat zij ervan vindt en of zij er iets aan gedaan heeft.

Voorzitter! Bij de reorganisatie van het OM gaat men terecht uit van een centrale sturing. Het OM moet het gezag uitoefenen over de politie. Is het niet merkwaardig dat de Politiewet juist een decentrale bevoegdheidstoedeling kent? In die zin ben ik verheugd met de centralistische voornemens van het kabinet met betrekking tot de Politiewet.

Voorzitter! Ik heb nog een enkel punt. Aanwijzing tot verdere vervolging is op zichzelf niet zo'n geweldig moeilijke zaak. Als de minister die aanwijzing geeft, wordt er vervolgens verantwoording afgelegd tegenover de rechter. Een aanwijzing tot niet-vervolging betekent dat er in feite niets gebeurt. Vandaar dat ik blij ben met het feit dat er openbaar verantwoording jegens de Kamer over wordt afgelegd. De minister is dan ook in dezen controleerbaar. Er zijn vanavond al enkele voorbeelden gegeven waarom niet-vervolging noodzakelijk zou zijn. Ik zou toch een kleine keerzijde kunnen geven. De beslissing tot niet-vervolging is een politieke beslissing. Dat betekent ook dat als men iemand uit een ander land zou willen vervolgen, er vanuit dat andere land ook politieke druk kan worden uitgeoefend om hier een beslissing uit te lokken tot niet-vervolging. Mijn vraag aan de minister is of zij dat gevaar ook ziet en hoe zij zich daartegen teweer denkt te stellen.

Dan kom ik te spreken over de aanwijzing aan de officier van justitie, een aanwijzing die zelfs zover gaat dat ook het requisitoir moet worden aangepast. Ik ga er voorlopig van uit dat er een aanwijzing wordt gegeven tot vervolgen of tot niet vervolgen. De minister bedoelt ook te zeggen: ik kan zelfs ingrijpen in het requisitoir. Ik zou zeggen: wees daarmee geweldig terughoudend. Ik weet niet of ik het goed heb begrepen. Ik zie

Korthals

althans enige verbazing op het gezicht van de minister. Als een officier van justitie het in zijn requisitoir niet goed doet, heeft zij twee mogelijkheden. Zij kan hem achteraf daarop wijzen en zeggen: het is helemaal verkeerd gegaan. Bovendien kan er in hoger beroep worden gegaan als de zaak op een of andere manier niet goed gelopen is.

In artikel 130, vierde lid, staat in feite dat ook de aanwijzingsbevoegdheid bestaat voor het college van procureurs-generaal. Een moeilijkheid daarbij vind ik dat de minister van Justitie de makkelijkste weg kan kiezen. Zij kan tegen het college zeggen: wij spreken iedere maand met elkaar, ik krijg in de Kamer ontzettend veel gedruvel als ik een aanwijzing geef, wilt u dat doen? Hoe voorkomen wij dit? Hoe ziet de minister die verhouding?

Tot slot kom ik bij het benoemingsrecht van het college van procureurs-generaal, van officieren tot advocaten-generaal. Op zichzelf is daar niks tegen. Maar ik denk dat het verstandig is om het benoemingsrecht in één hand te houden. Gaarne verneem ik het oordeel van de minister hierover.

De heer **Dittrich** (D66): Voorzitter! De heer Korthals sprak over een benoeming voor vijf jaar. Wil hij dat al in dit wetsvoorstel regelen voor procureurs-generaal? Of wil hij dat in brede zin ambtenaarrechtelijk gaan regelen.

De heer **Korthals** (VVD): Ik wil het uiteindelijk in brede zin ambtenaarrechtelijk gaan regelen. Dat is, dacht ik, ook de opvatting van de minister van Binnenlandse Zaken. Hij wil dit op termijn doen bij de algemene bestuursdienst. Ik zou dit een goede gelegenheid vinden om het in deze wet ook al te regelen. Mijn vraag aan de minister is of dit feitelijk kan. Het kan ook zijn dat men daarmee in strijd komt met het heersende ambtenarenrecht. Dat kan ik niet helemaal overzien. Om die reden heb ik geen amendement ingediend. Maar als de minister daartoe een mogelijkheid ziet en als haar verdediging om het niet te doen niet ijzersterk is, dan overweeg ik om alsnog een amendement in die richting in te dienen.

De heer **Dittrich** (D66): Maar stel dat je de PG's eruit licht en dat het mogelijk is om het voor hen alvast

hier te regelen. Bent u dan niet bang dat het lastig wordt om goed-gekwalificeerde mensen te kunnen aantrekken? Immers, het geldt maar voor vijf jaar.

De heer **Korthals** (VVD): Nee, het gaat gebruikelijk worden voor hogere ambtenaren. Het is de bedoeling dat men meer gaat rouleren. De ene keer is men procureur-generaal hier en de andere keer is men directeur-generaal daar, met alle ervaring die men met zich draagt. Het voordeel voor de andere kant is dat als iemand niet echt goed functioneert op een bepaalde plaats, er geen moeilijke ontslagprocedures hoeven te worden gevolgd. Dan kan men na vijf jaar zeggen: wij hebben het geprobeerd, maar het was niet alles, betrokkene is als raadsadviseur in buitengewone dienst of wat dan ook veel geschikter.

□

De heer **Rouvoet** (RPF): Mijnheer de voorzitter! Ik spreek mijn bijdrage mede namens de fractie van het GPV uit. Dit debat is in zekere zin het sluitstuk van, maar tegelijkertijd een startpunt voor een openbaar ministerie dat op een nieuwe leest is geschoeid. De reorganisatie van het OM is al langere tijd gaande, mede naar aanleiding van de werkzaamheden van de commissie-Donner. Even waar is dat er nog veel moet gebeuren, waarbij dit wetsvoorstel voor een belangrijk deel ook als wegbereider optreedt.

Het belang van dit wetsvoorstel is groot. Het gaat om meer eenheid binnen het OM als organisatie, waarbij – ik merk het maar meteen op – mijns inziens meer hiërarchie binnen het OM niet betekent dat eerstelijnsparquetten slechts uitvoerders zijn van elders, namelijk centraal geformuleerd beleid. Maar meer eenheid binnen het OM is wel van groot belang. Het gaat om een beter OM en het gaat natuurlijk ook om een wettelijke grondslag voor een inmiddels gegroeide praktijk. Vooral het college ontbeert tot dusverre node een wettelijke grondslag.

Het is nu niet meer het moment om uitvoerige beschouwingen over nut en noodzaak van dit wetsvoorstel te houden. Deze wetgeving moet worden afgerond. Het is een open deur dat de recente incidenten en discussies hebben onderstreept dat

er dringend behoefte is aan wettelijke duidelijkheid op een aantal punten, vooral ook over verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Er moet een goede communicatie zijn in de wisselwerking tussen OM en politiek. Ik verwijs naar de opmerking op pagina 30 van de memorie van toelichting: "Niettemin is van belang om vast te stellen dat zich in het verleden nauwelijks conflicten hebben voorgedaan. Er is geen reden om aan te nemen dat dat in de toekomst anders zal zijn. Daarvoor is wel nodig dat alle betrokken partijen – Staten-Generaal, minister en OM – zich rekenschap blijven geven van elkaars staatsrechtelijke positie." Deze passage is na de crisis binnen Justitie van begin dit jaar wel zeer actueel.

De reorganisatie van het openbaar ministerie betrekking hebbend op de structuur is één ding, herstel van vertrouwen en de normalisering van de onderlinge verhoudingen is iets heel anders. De minister is hiertoe aangespoord door de Tweede Kamer en door de minister-president, maar gaf ook zelf aan daar heel hard aan te willen gaan werken. Ik vraag de minister hoe het ermee staat. Wil zij de Kamer van de voortgang van dit heel belangrijke proces op de hoogte houden?

Ik neem de gelegenheid te baat om de minister te complimenteren met de gedegen en zorgvuldige schriftelijke voorbereiding. Daarmee konden veel punten al vóór dit debat uitkristalliseren. Tal van vragen zijn reeds naar tevredenheid beantwoord. Ik zal nog aandacht schenken aan de positie van het openbaar ministerie in ons rechtsbestel, de relatie tussen OM en minister en de nieuwe structuur van het OM, inclusief college en landelijk parket.

Het belangrijkste punt waar het dezer dagen om zal draaien, is de positie van het openbaar ministerie ten opzichte van de rechter en de minister. Sommigen spreken van de staatsrechtelijke positie. Zoals bekend, zijn er globaal twee kampen: zij die het OM voluit als onderdeel van de rechterlijke macht beschouwen, en zij die daar niet van willen weten. Naarmate je van de tweede naar de eerste positie schuift, veronderstel je een zelfstandiger plaats van het OM in ons staatsbestel en dus ten opzichte van de minister. Met de regering onderstreep ik dat echte zelfstandigheid en onafhankelijkheid in die betekenis

Rouvoet

slechts voorbehouden zijn aan de rechter. Over dit vraagstuk hebben meer discussies plaatsgevonden. Ik verwijs naar de uitvoerige passage over het openbaar ministerie in een van de begrotingen die onder verantwoordelijkheid van minister Hirsch Ballin zijn opgesteld. Het is niet een heel nieuw debat, maar wel een heel belangrijk debat. Het debat van vandaag en morgen dient om ook in dit vraagstuk de nodige helderheid te scheppen, een helderheid die kennelijk tot dusverre nog onvoldoende kon worden geschapen door Grondwet en artikel 5 Wet op de rechterlijke organisatie.

Als ik de minister goed begrijp, staat zij inhoudelijk op het standpunt ten volle verantwoordelijkheid te willen dragen voor het handelen van het openbaar ministerie. Ik verwijs naar haar lichtelijk ironische opmerking in de schriftelijke voorbereiding: "De ministeriële verantwoordelijkheid voor het OM wordt vanuit het parlement met enige regelmaat ten volle geactiveerd". Ik kon die opmerking wel waarderen. Zo ook de memorie van toelichting: "De omstandigheid dat het OM in organisatorische zin bij de rechterlijke macht is ondergebracht, doet evenwel geen afbreuk aan de ministeriële verantwoordelijkheid. De onafhankelijkheid van de rechterlijke macht komt constitutioneelrechtelijk slechts toe aan de leden van de rechterlijke macht die met rechtspraak zijn belast, alsmede aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad". Wij zijn het daar gauw over eens.

De minister wil de verantwoordelijkheid voor het OM dus dragen en dan ook de mogelijkheden hebben om het OM zo nodig aanwijzingen te geven. In de woorden van de commissie-Van Traa: "Geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid, geen bevoegdheid zonder verantwoording". Het gaat om aanwijzingen om te vervolgen, maar ook om van vervolging af te zien. Dit standpunt roept bij velen verzet of in ieder geval aarzelingen op. Je moet het OM toch apolitek houden. Je moet toch niet willen dat het OM in individuele zaken wordt lastiggevalen. Doe je geen afbreuk aan de bijzondere positie van het openbaar ministerie? Moet een officier van justitie zelfs ten aanzien van de inhoud van zijn requisitoir een aanwijzing kunnen krijgen? Het zijn belangrijke vragen, die om een

serieuze afweging vragen. Het is wel van belang om de kern van de zaak in het oog te houden. Het moet om meer gaan dan enkel om een woordenstrijd.

De algemene opvatting lijkt te zijn dat de regel dat het OM tot de rechterlijke macht behoort, slechts geringe juridische betekenis, maar wel grote symbolische betekenis heeft. Deelt de minister die opvatting? Kan zij aangeven wat precies de winst is van het blijven spreken over het openbaar ministerie in termen van "leden van de rechterlijke macht niet belast met de rechtspraak". Natuurlijk heeft het OM niettemin unieke trekken. Maar het feit dat het een uniek karakter heeft, is op zichzelf minder uniek. Ook andere overheidsdiensten hebben een bijzonder karakter, zoals de belastingdienst, maar die dienst int belastingen en handhaaft de belastingwetgeving in Nederland. Zoals het OM de strafrechtelijke bepalingen handhaaft, zo handhaven andere overheidsdiensten andere wetten en andere bepalingen. Zoals het OM dat doet met behulp van strafrechtelijke sancties, zo doet het overige bestuur dat met bestuursrechtelijke sancties. Elk bestuursorgaan heeft daarbij zijn eigen eigenaardigheden. Wel heeft men gemeenschappelijk dat geen bestuursorgaan dat zomaar kan doen. Men is gebonden aan de wet, zoals door de wetgever opgesteld, en het recht dat in de toepassing van de wet door de rechter is ontwikkeld.

Hoe het zij, de discussie heeft slechts een relatieve waarde als wij kijken naar de tekst van het wetsvoorstel. Het OM heeft in ieder geval een bijzonder karakter. Er is sprake van een speciale relatie tot de rechterlijke macht. Het OM heeft een vervolgingsmonopolie als het gaat om strafrechtelijke zaken. Het heeft een belangrijke taak in de handhaving van de wet en het recht, maar is zij daarmee onderdeel van de rechterlijke macht? De rechterlijke macht is met recht onafhankelijk. Er is sprake van een scheiding van machten in ons land tussen uitvoerende, wetgevende en rechterlijke macht. Mij lijkt het wenselijk dat onderscheid, deze driedeling te handhaven. Ligt het uitgaande daarvan niet het meest voor de hand – het OM voert immers het strafrecht uit – om het OM als onderdeel van de uitvoerende macht te beschouwen?

Misschien is de vraag of je het OM nu leden van de staande magistratuur noemt of niet, uiteindelijk wel secundair, al blijft het merkwaardig om te spreken van leden van de rechterlijke macht, die niet met rechtspraak zijn belast. Alsof je leden van de volksvertegenwoordiging hebt, die niet met het vertegenwoordigen van het volk zijn belast. Wezenlijker is echter dat je de rechterlijke macht zelf, die onafhankelijk is en toezicht houdt op het bestuur, heel goed blijft onderscheiden van het openbaar ministerie, dat uiteindelijk onder de minister van Justitie blijft staan en dus inderdaad niet, zoals de minister schrijft in de nota naar aanleiding van het verslag, zelfstandig is. Zonder die politieke verantwoordelijkheid staat ook het parlement immers uiteindelijk met lege handen.

Betekent de constructie waarin de minister politiek verantwoordelijk is, nu per definitie een positie van slaafse volgzzaamheid van de desbetreffende instanties, zoals hier en daar wordt verondersteld? Ook hier moeten wij oppassen voor zwart-witdenken. Ook indien politieke verantwoordelijkheid wordt gedragen, kan er heel goed sprake zijn van een zekere zelfstandigheid en op afstand gezet zijn. Wij zien dat bij een Centraal planbureau, een WRR, maar ook bij een toezichthoudend orgaan als de Verzekeringkamer. In zoverre is, mits alle democratische en rechtsstatelijke principes in het oog worden gehouden, een controle via het strafrecht van het overheidsoptreden zelf mogelijk, zoals wij hebben gezien na het tweede Pikmeer-arrest. In de stukken is daar al het nodige over gewisseld.

Ten slotte wil ik wat betreft de positie van het OM opmerken dat voor de fracties van RPF en GPV cruciaal is hoe de rechter tegen het OM aankijkt. Wanneer de rechter als gevolg van de gekozen structuur of de praktijk het OM gaat beschouwen als een verlengstuk van de politiek, zitten wij in ieder geval fout.

Daarmee kom ik op mijn tweede punt: de relatie tussen het OM en de minister. Dat is een kwestie die in het licht van alle recente perikelen natuurlijk zeer van belang is. De minister moet kunnen sturen, moet verantwoordelijkheid kunnen dragen en effectueren, zeker. Maar als er onvrede bestaat, als men daadwerkelijk het gevoel heeft aan een touwtje

Rouvoet

te lopen, is er ook geen sprake van een gezonde situatie. De berichten die ons daar soms over bereiken, baren ons zorgen. Anderen hebben ook al gewezen op de interviews in Opportuun. Ik hoor hier graag een reactie op van de minister. Hoe krachtig is de regiefunctie vanuit het departement? Mij dunkt dat op het punt van de verhoudingen tussen het OM, met name het college, en het departement in de komende tijd het een en ander zal moeten uitkristalliseren.

Bij dit punt wil ik een aantal opmerkingen maken over de aanwijzingsbevoegdheid. Er is al heel veel over gezegd en mijnerzijds zal ik daar ook aan bijdragen, maar ik wil vooraf het volgende opmerken. De ministeriële verantwoordelijkheid overstijgt wat mijn fractie betreft nadrukkelijk de aanwijzingsbevoegdheid. Het moet niet zo zijn dat, doordat dit een zeer principiële punt is en door alle nadruk die in dit debat juist op die bevoegdheid is gelegd, de indruk gaat ontstaan dat de relatie tussen minister en OM met name bepaald wordt door het ingrijpen van de minister, namelijk door het geven van aanwijzingen. Het gaat om zeer uitzonderlijke gevallen. Het is echter onvermijdelijk, omdat wij er allemaal over spreken, dat na dit debat de indruk ontstaat dat er in het vervolg aan de lopende band sprake zal zijn van aanwijzingen van de kant van de minister in de richting van het OM. Mij dunkt dat daar geen sprake van hoeft te zijn en zal zijn.

Levert die aanwijzingsbevoegdheid problemen op? Mag een minister zich met individuele zaken bemoeien? Komt de minister niet in een onmogelijke positie te verkeren en ligt willekeur niet op de loer? Ook hier kan een vergelijking verhelderend zijn. Het doet ook de wenkbrauwen fronsen als de staatssecretaris van Financiën zich met individuele aangiften bemoeit. Dit kan wel als uitvoerder, maar niet als mede-wetgever. Het is zeer uitzonderlijk en als het gebeurt, moet er openheid over zijn. Daarbij mag de staatssecretaris geen recht of wet overtreden. Dit geldt in een individueel geval ook voor de minister. Het is uitzonderlijk, maar als het gebeurt, gelden ook in dat geval de regels van recht en wet, en moet er openheid over zijn.

De heer **Koekkoek** (CDA): Voorzitter! Hoe weet de heer Rouvoet dat

het zeer uitzonderlijk is dat de staatssecretaris van Financiën zich met individuele dossiers bemoeit? Toevallig hebben de heer Hillen en ik de staatssecretaris hiernaar gevraagd. Volgende week hopen wij met hem en met de minister van Justitie hierover te discussiëren. Wellicht is het beter eerst het antwoord van de staatssecretaris af te wachten.

De heer **Rouvoet** (RPF): Dat is een aardige vraag. Ik moet het anders formuleren: dat hoort uitzonderlijk te zijn.

Voorzitter! De sleutel is dus dat ook een staatssecretaris of een minister in individuele gevallen niet naar willekeur handelt, maar conform de hoge norm die de overheid als zodanig behoort toe te passen: handelen overeenkomstig wet en recht en, in het verlengde daarvan, conform de beginselen van behoorlijk bestuur. In algemene zin ziet het parlement daarop toe en in individuele gevallen de rechter.

Is een goede normering van de aanwijzingsbevoegdheid nog wel nodig? Deze bevoegdheid is ingrijpend en kan politiek betekenisvol zijn. De procedure inzake de zienswijze en de wijze van informeren van de Kamer – zo nodig vertrouwelijk – lijken mij in principe adequaat. Ik ben het met de minister eens dat een wettelijke inperking van de aanwijzingsbevoegdheid, bijvoorbeeld de door de fractie van D66 gesuggereerde formulering van het belang van de rechtsontwikkeling of andere zwaarwegende belangen, niet gewenst is voorzover dit leidt tot beperkingen die verdergaan dan die in algemene zin voor het OM gelden. Ik noem artikel 167 van het Wetboek van Strafvordering: afzien van vervolging slechts op gronden aan het algemeen belang ontleend.

Het lijkt mij ook niet nodig dat het parlement van iedere ministeriële aanwijzing op de hoogte gesteld wordt. Ik heb inmiddels begrepen dat de heer Dittrich dat met mij eens is.

Voorzitter! De aanwijzingsbevoegdheid van de minister moet niet beperkt zijn in strekking of reikwijdte, maar wel geconditioneerd in de uitoefening. Daarbij komt dat terughoudendheid bij het geven van aanwijzingen gewenst is. Het komt aan op wijsheid in verantwoordelijkheid. Dat geldt zeker voor het geven van aanwijzingen over de inhoud van een requisitoir.

In de stukken staat dat aanwijzingen niet snel zullen volgen, mede omdat in de sfeer van informeel overleg in veel gevallen al overeenstemming zal zijn bereikt. Hoe weten wij wat er in die relatie precies gebeurt? Kan er sprake zijn van een soort ongeschreven aanwijzingen? Vindt de minister dit eigenlijk wel gewenst?

Ik neem aan dat de vaste commissie voor Justitie vertrouwelijk geïnformeerd zal worden in het geval van een aanwijzing tot niet-vervolgving in het belang van de Staat en niet de vaste commissie voor de Inlichtingen- en veiligheidsdiensten. In het kader van de debatten over het rapport van de enquêtecommissie opsporingsmethoden is hierover gesproken. In de stukken gaat het alleen over een bepaalde commissie van de Kamer. De Kamer heeft zelf aangegeven dat voor justitiële aangelegenheden de vaste commissie voor Justitie ingeschakeld moet worden.

Door de fractie van het GPV is tijdens de schriftelijke voorbereiding gevraagd of de parlementaire controle ontweken kan worden bij een aanwijzing tot niet-vervolgving door het college. De minister gaat in de beantwoording niet direct op deze vraag in. In de nota naar aanleiding van het verslag staat dat dit naar de mening van de minister niet het geval is. Zij wijst erop dat zij verantwoordelijk is voor het handelen van het OM en dientengevolge ook aanspreekbaar is op aanwijzingen die door het college zijn gegeven. Dat mag zo zijn, maar alleen ministeriële aanwijzingen tot niet-vervolgving en dus geen collegeaanwijzingen worden aan de Kamer gemeld. Bestaat hier nog een manco? Kan de minister hierop ingaan?

Voorzitter! Ik kom bij de structuur van het nieuwe openbaar ministerie. De nu formele wettelijke instelling van het college is een belangrijke vernieuwing. Hoe belangrijk, hebben wij de laatste tijd kunnen zien. In dat college moeten mensen zitten die niet alleen goede juristen zijn maar ook kunnen sturen. Ook van mijn kant vraag ik of de minister wil reageren op de opmerking van waarnemend PG-voorzitter Ficq dat voor de reorganisatie iemand van buitenaf zou moeten worden aangetrokken. Bij mij is de vraag blijven hangen of dit in de overlegvergadering besproken is en

Rouvoet

vervolgens op deze wijze naar buiten gekomen. Of is de minister ook door zo'n opmerking enigszins verrast? En in het verlengde van die vraag zou ik graag horen welke kwaliteiten zo iemand dan precies moet hebben.

De belangrijke functie van het college maakt dat mijns inziens zoveel mogelijk daaromheen in de wet zelf moet worden geregeld, waaronder ook het aantal PG's. Waarom zou je variëren tussen drie en vijf? Er lijkt eerlijk gezegd "zat" te doen voor vijf. In de stukken en de nota naar aanleiding van het verslag wordt inmiddels uitgegaan van vier. In de debatten eerder dit jaar leerden we dat optie vijf weer circuleerde, met name om het probleem van de heer Steenhuis op te lossen. Wat is het nu uiteindelijk? Onze fractie zou zeggen: houd het op vijf – zoals ook collega Kalsbeek en anderen zeiden – en zet dat ook in de wet.

Ook artikel 132, waar het gaat om de taakverdeling binnen het college, kan nader uitgewerkt worden in de wet. Dit zal nog moeten gebeuren. Zeker de positie van de voorzitter moet nog geregeld worden. Ook lijkt het me verstandig dat de minister zelf bij algemene maatregel van bestuur het reglement van de werkwijze en besluitvorming vastlegt, zoals dat in de regel in vergelijkbare situaties ook gebeurt. Ik verwijs naar de Commissie gelijke behandeling bijvoorbeeld.

Voorzitter! Ik ben het eens met het uitgangspunt van de collegiale besluitvorming binnen het collegiale bestuur van het college. Aan een eenhoofdige leiding kleven te veel risico's in verband met de machtsconcentratie. Wel moet er één aanspreekpunt zijn voor de minister. Ook met het oog op het waar kunnen maken van de parlementaire verantwoording door de minister is deze structuur van belang. Kortom, een voorzitter moet er zijn, maar we moeten echt af van de term "super-PG" en de super-PG. Of een roulerend voorzitterschap daarvoor overigens de oplossing biedt, waag ik op dit moment nog te betwijfelen, maar ik zal over het amendement goed nadenken.

Hoe het zij, meer centralisatie en meer eenheid wordt een feit, als de route van het wetsvoorstel praktisch wordt. Graag zou ik nog van de minister horen hoe zij denkt dat een en ander gaat uitwerken en samenwerken met het befaamde, diepgewortelde non-

interventiebeginsel. Ik noem het maar eventjes, omdat het mij is opgevallen dat het non-interventiebeginsel dat zo diep geworteld is binnen het OM voor de commissie-Donner nog een heel belangrijk punt was, maar ik het in de stukken rondom dit wetsvoorstel niet meer ben tegengekomen. Er is een vraag over gesteld. Ik heb daar geen antwoord op gezien, terwijl ik denk dat dit juist iets is dat in de cultuur – niet de structuur – een belangrijke rol zal spelen. Ik zou een reactie van de minister op dat punt waarderen.

Voorzitter! Gezien de bestuurlijke taken binnen het college vraag ik me af hoe reëel en verstandig het is dat individuele leden van het college ook nog eens zelfstandige processen als plaatsvervangend advocaat-generaal kunnen blijven voeren. In de voorbereiding heb ik al gewezen op het merkwaardige feit dat zo'n PG in de functie van plaatsvervangend advocaat-generaal dan geconfronteerd kan worden met een aanwijzing die hij zelf mee heeft helpen opstellen. Het is een theoretische discussie, maar dit lijkt mij weinig gezond. Ik vind dat die mogelijkheid geschrapt zou moeten worden. Naar ik begrip, is de motivatie vooral dat op die manier contact en voeling gehouden kan worden met de werkvloer. Het lijkt me dat daar ook wel andere mogelijkheden voor zijn. Ik vraag me af of er zoveel verloren gaat als die mogelijkheid niet bestaat. De minister schrijft dat het zeer wel verenigbaar is met de leidinggevende positie van het college, maar ik vraag me af waarom we het zouden willen.

Voorzitter! Dan een opmerking over de thematische portefeuilleverdeling van de PG's. Ik heb eerlijk gezegd altijd mijn twijfel gehad of dat in de huidige opzet wel zoveel betekenis heeft. Er is in ieder geval onduidelijkheid over de vraag hoe dat zich dan verhoudt tot de ressortverantwoordelijkheid van de huidige PG's. Dat is ook gebleken bij de parlementaire enquête, waar het rondom de portefeuille "zware georganiseerde criminaliteit" niet bepaald evident was dat de portefeuillehouder op dat punt beter geïnformeerd was over wat er gaande was in alle opzichten dan zijn collega's. Ik heb er nog niet veel helderheid over hoe die twee zich in de huidige praktijk hebben verhouden. Ik vraag me af of er verandering

gaat komen nu de PG's in het college behalve een thematische taakverdeling naar inhoudelijke aspecten ook een territoriale taakverdeling zullen kennen. Gaarne verduidelijking van de minister. Wie doet bijvoorbeeld wat bij een grote fraudezaak? Wie is verantwoordelijk voor een belangrijke schikking, zoals indertijd bij de Femis-bank? Is dat een collegezaak? Hoe is dat nu geregeld en wat zal er straks gebeuren?

Voorzitter! De centrale sturing door het college – al dan niet nog aangestuurd door de minister – kan in theorie regionale of lokale prioriteiten doorkruisen. In het verslag is daar ook al op gewezen. Het antwoord is enigszins "enerzijds, anderzijds". Ik zie, met mevrouw Kalsbeek, spanning op dit punt, met name als het gaat om centrale sturing en de decentrale opzet van met name het politiestel. Er moet dan ook meer duidelijkheid komen. Ik sluit mij in dezen aan bij de vragen die daarover reeds zijn gesteld, met name ten aanzien van de bevoegdheden van de hoofdofficier in het driehoeksoverleg. Het aansturen van de politie is een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Het kan niet zo zijn dat de hoofdofficier strak aan de touwtjes trekt, maar ook niet dat landelijke prioriteiten al te gemakkelijk regionaal worden overruled. Dit heeft mede te maken met de Politiewet, waarover wij binnenkort komen te spreken, maar het kan ook in dit verband niet onbesproken blijven.

Voorzitter! Ik heb reeds aangegeven dat de competentieregeling ten aanzien van het parket Rotterdam te veel lijkt op touwtrekkerij, temeer omdat als argument wordt genoemd dat er vrees is dat er A- en B-parketten kunnen ontstaan. Eerlijk gezegd, lijkt mij dat de simpele oplossing de voorkeur verdient. Waarom is er niet voor gekozen om zaken van het LRT naar Rotterdam over te hevelen?

Voorzitter! Een slotopmerking op het punt van de nevenfuncties. In de nota naar aanleiding van het verslag wordt een en ander aangekondigd. De minister zal zich herinneren dat ik daar in het debat over het rapport-Dolman nadrukkelijk naar heb gevraagd. Ik vind het ook enigszins bij dit wetsvoorstel horen. Ik vraag de minister of daar al meer over valt te melden. Juist bij de nieuwe structuur en de organisatie van het OM vind ik het van belang dat er

Rouvoet

duidelijkheid is over de wenselijkheid van het combineren van een publieke functie, een hoge functie binnen het openbaar ministerie, met met name betaalde nevenfuncties. Graag een reactie.

De algemene beraadslaging wordt geschorst.

□

De **voorzitter**: Wij zijn hiermee gekomen aan het eind van de eerste termijn van de kant van de Kamer. Ik wil proberen om het debat morgen rond 13.30 uur af te ronden. Gezien het beperkt aantal echt controversiële punten moet dat mogelijk zijn. Dat lijkt mij beter dan kunstmatig donderdagochtend de tweede termijn te houden en morgen in de tweede helft van de ochtend boodschappen te gaan doen. Daarvoor zijn wij niet geroepen tot het ambt van volksvertegenwoordiger.

De heer **Koekkoek** (CDA): Op zichzelf is boodschappen doen een aantrekkelijke gedachte, maar ik heb wel behoefte aan een halfuur pauze tussen de eerste en de tweede termijn.

De **voorzitter**: U kunt er rekening mee houden dat wij het debat morgen afronden. Wellicht kunt u met een kortere spreektijd genoegen nemen. Wij moeten de efficiency in de gaten houden.

De heer **Korthals** (VVD): Misschien kan de heer Koekkoek in tweede termijn achteraan de sprekerslijst aansluiten, dan heeft hij zijn halfuur.

Mevrouw **Kalsbeek-Jasperse** (PvdA): De amendementen kunnen toch alvast worden voorbereid?

De **voorzitter**: Ik constateer, dat mijn voorstel om het debat morgen af te ronden niet stuit op een meerderheid van de Kamer. Wij zullen dat dan ook proberen.

Sluiting 22.32 uur

□

Lijst van ingekomen stukken, met de door de voorzitter terzake gedane voorstellen:

1. vier koninklijk boodschappen, ten geleide van de volgende voorstellen van (rijks)wet:

Goedkeuring van het op 2 oktober 1997 te Amsterdam tot stand gekomen Verdrag van Amsterdam houdende wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende akten, met Protocollen (25922, R1613);

Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, de Beroepswet, de Wet administratieve rechtspraak belastingzaken, het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, de Wet op de Raad van State, de Wet op de studiefinanciering en de Wet tarieven in burgerlijke zaken ter verhoging van de opbrengst van de griffierechten (verhoging van de opbrengst van griffierechten) (25926);

Wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie en van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften, strekkende tot vervanging van de mogelijkheid van beroep in cassatie door de mogelijkheid van hoger beroep, alsmede het aanbrengen van enige andere wijzigingen (vervanging in Mulderzaken van beroep in cassatie door hoger beroep bij het gerechtshof Leeuwarden) (25927);

Wijziging van de Destructiewet (25931).

Deze koninklijke boodschappen, met de erbij behorende stukken, zijn al gedrukt en rondgedeeld;

2. de volgende brieven:

een, van de minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken, over de problematiek van de gevangenis Koraal Specht (25600-IV, nr. 24);

twee, van de minister van Buitenlandse Zaken, te weten: een, over Irak (21664, nr. 97); een, ten geleide van het Verdrag inzake de overbrenging van gevonniste personen tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Venezuela (25932, R1615);

twee, van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, te

weten:

een, over welk deel van de Nederlandse hulpverlening via het maatschappelijk middenveld loopt (25600-V, nr. 59);

een, over resultaatstudie MFP (25600-V, nr. 60);

een, van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, ten geleide van antwoorden op vragen die gesteld zijn tijdens het overleg over het Euro-Mediterrane Associatieverdrag met Marokko op 9 maart 1998 (25303, nr. 7);

twee, van de minister van Justitie, te weten:

een, over een overeenkomst betreffende de oprichting van "Eurodac" voor het vergelijken van vingerafdrukken van asielzoekers (23490, nr. 92);

een, over de knelpunten in het Nationaal Schengeninformatiesysteem (NSIS) (25200, nr. 7);

een, van de staatssecretaris van Justitie en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, ten geleide van antwoorden op vragen die gesteld zijn tijdens het algemeen overleg over de voortgangsrapportage Beleidskader jeugdzorg op 22 januari 1998 (24885, 25619, nr. 13);

een, van de minister van Binnenlandse Zaken, over het door de heer J.W. Brinkman ingestelde beroep tegen zijn ontslag als korpschef van de politieregio Rotterdam-Rijnmond (25600-VII, nr. 34);

een, van de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie en van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, ten geleide van het rapport Leefijdsgrenzen in wet- en regelgeving (25938);

een, van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, over de artikel-12-gemeenten (25936);

een, van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, over de koppeling WSF-WTS aan de GBA (24724, nr. 20);

een, van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, over de vraag van BNN voor toelating tot het publieke omroepbestel (23968, nr. 42);

een, van de minister van Financiën, ten geleide van het verslag van de vergadering van de Ecofin-Raad van 9 maart 1998 (21501-07, nr. 213);

een, van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, ten