

Vergaderjaar 2004–2005

29 940

Evaluatie van de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden

Nr. 2

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 13 juni 2005

De vaste commissie voor Justitie¹ heeft op 18 mei 2005 overleg gevoerd met minister Donner van Justitie over zijn brieven:

- d.d. 13 december 2004 over «De Wet bijzondere bevoegdhedeneindevaluatie» en «Evaluatie Wet Herziening GVO» (29 940, nr. 1);
- d.d. 12 april 2005 over het kabinetsstandpunt inzake het OM-rapport «Deals met criminelen» (28 017/26 294, nr. 8).

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Van Haersma Buma** (CDA) maakt uit de evaluatie van de wet BOB op dat dit tien jaar geleden na de IRT-enquête gestarte reusachtige project over het algemeen genomen succesvol is verlopen en de uitvoerende instanties er goed mee uit te voeten kunnen. Hij heeft in de evaluatie echter ook enkele onderwerpen gevonden die nog wel de aandacht verdienen. Dat is in de eerste plaats de zgn. notificatieplicht die in artikel 126ff is opgenomen en in de praktijk zelden blijkt te worden nageleefd. Door de opspoorders niet wordt begrepen en er waarvan een papieren rompslomp wordt gevreesd. Levert nakoming ervan niet te veel hinder op? De minister wil een betere naleving bewerkstelligen, maar kan onderzoek dan niet onnodig worden geschaad? Is het niet beter om de huidige praktijk te codificeren en om alleen te laten notificeren aan het eind van een onderzoek als daarvan geen schade is te verwachten voor volgende onderzoeken en de desbetreffende persoon echt niet betrokken is bij andere delicten?

In de tweede plaats verdient het punt van de observatie naar de mening van de heer Van Haersma Buma nadere aandacht. Er bestaat onduidelijkheid over de vraag wanneer sprake is van stelselmatige observatie die valt onder de bijzondere opsporingsbevoegdheden. In de praktijk blijkt stelselmatigheid niet snel te worden aangenomen, waardoor formeel gesproken geen gebruik hoeft te worden gemaakt van die bijzondere opsporingsbevoegdheid. Is het dan ook op dit punt niet beter om de wet in overeenstemming te brengen met de praktijk en te erkennen dat het begrip «stelselmatig» geen oplossing biedt?

In de derde plaats wijst hij op de criminele burgerinfiltrant waarnaar

¹ Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), Klaas de Vries (PvdA), Van Heemst (PvdA), Vos (GroenLinks), Rouvoet (ChristenUnie), Adelmund (PvdA), De Wit (SP), Albayrak (PvdA), Luchtenveld (VVD), Wilders (Groep Wilders), Weekers (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), voorzitter, Çörüz (CDA), Verbeet (PvdA), ondervoorzitter, Wolfsen (PvdA), Jan de Vries (CDA), Van Haersma Buma (CDA), Eerdmans (LPF), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Van Fessem (CDA), Straub (PvdA), Van der Laan (D66), Visser (VVD), Azough (GroenLinks).

Plv. leden: Jonker (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Timmer (PvdA), Halsema (GroenLinks), Van der Staaij (SGP), Kalsbeek (PvdA), Van Velzen (SP), Tjon-A-Ten (PvdA), Van Baalen (VVD), Blok (VVD), Hirsi Ali (VVD), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Jager (CDA), Van Heteren (PvdA), Arib (PvdA), Buijs (CDA), Sterk (CDA), Varela (LPF), Joldersma (CDA), Ormel (CDA), Van Dijken (PvdA), Lambrechts (D66), Rijpstra (VVD), Karimi (GroenLinks), Hermans (LPF), Vergeer (SP), Örgü (VVD).

destijds de IRT-enquêtecommissie en daarna de wetgever zeer nauwgezet hebben gekeken. Afsproken is om daar geen gebruik van te maken, behalve in het geval van terrorisme. Uit de evaluatie blijkt dat op dit punt in het buitenland meer mogelijk is. Kan dat inderdaad geen problemen opleveren bij grensoverschrijdende onderzoeken? Stel nu dat bijvoorbeeld de Dover-zaak ermee voorkomen had kunnen worden? Is het dan niet verstandiger om het wel toe te staan als een werkelijk ernstig delict ermee kan worden voorkomen, mits vooraf getoetst door de CTC en de minister? In de vierde plaats wil hij ingaan op het verbod tot toelaten waarvan hij zich op basis van de evaluatie afvraagt of dat wel echt goed geregeld is. Soms blijkt het in de praktijk wenselijk om daar toch toe over te gaan, bijvoorbeeld om betrokkenen op te kunnen pakken. Door dit verbod kunnen zich ook zeer merkwaardige situaties voordoen. Als iemand wordt getapt en er dreigt te worden gezegd waar zich drugs bevinden, wordt met tappen gestopt omdat men het niet wil weten omdat men anders zou moeten ingrijpen, maar snel daarna wordt het tappen weer hervat. Blijkbaar loopt men in de opsporingspraktijk door die te stringente eis tegen problemen op. Ook op dit punt zouden de regels volgens de heer Van Haersma Buma meer aan de praktijk moeten worden aangepast, al zou hij niet direct kunnen zeggen hoe dat zou kunnen, want het verbod op zich is indertijd niet voor niets in de wetgeving opgenomen. Het rapport over het gerechtelijk vooronderzoek levert over het algemeen een positief beeld op. De minister zegt nader terug te komen op de vraag of ook de Officier van Justitie het initiatief tot een mini-instructie moet kunnen nemen, maar zou hij daar nu al iets over kunnen zeggen? Ten slotte spreekt de heer Van Haersma Buma zijn instemming uit met de brief van de minister van 12 april jongstleden over deals met criminele getuigen in strafzaken.

De heer **Wolfsen** (PvdA) wijst erop dat de bedoelingen van de Wet BOB waren het helder maken van de wettelijke normering, het bewerkstellingen van rechtmatige opsporing, inclusief controle en toezicht, en een effectieve opsporing. Kijkend naar de evaluatie moet hij tot de conclusie komen dat het goede wetgeving is geweest die in de praktijk over het algemeen goed werkt. Het OM heeft een centralere rol gekregen, voert zijn werk goed uit en oefent goed toezicht uit.

De wet bevat vergaande bevoegdheden en hij is het op zich dan ook met de minister eens dat als die worden gebruikt, daar controle op moet worden uitgeoefend en dat daarom notificatie noodzakelijk is. Dat neemt niet weg dat de procedures misschien iets kunnen worden versimpeld. Het is dan ook een goede zaak dat de minister dat nader met het OM gaat bekijken.

De heer Wolfsen heeft begrepen dat in de praktijk lang niet alle bevoegdheden en mogelijkheden die de Wet BOB biedt ook daadwerkelijk worden gebruikt, bijvoorbeeld vanwege de zware procedures die daarvoor moeten worden gevolgd. Hij zou er de voorkeur aan geven om eerst te bezien hoe kan worden bewerkstelligd dat die mogelijkheden wel worden benut voordat wordt gedacht aan nieuwe bevoegdheden. In dit verband denkt hij aan de recente schietpartijen in Amsterdam. In de media wordt de indruk gewekt dat vrijwel iedereen weet hoe het zit, maar tot een oplossing is het nog niet gekomen. Komt dat nu omdat de politie de meest vergaande methoden niet durft te gebruiken vanwege de volgens de onderzoekers ongerechtvaardigde angst om het bekend te moeten maken, of niet wil gebruiken vanwege al die ingewikkelde procedures of is het een kwestie van onbekendheid?

Uit de evaluatie blijkt dat de Wet Herziening GVO in de praktijk goed werkt, al wordt die wel eens ingewikkeld gevonden. Als de heer Wolfsen het goed heeft begrepen, wordt op nu op het ministerie van Justitie prioriteit gegeven aan herziening van het gerechtelijk vooronderzoek. Kan de minister wellicht een tijdpad aangeven?

Uit de evaluatie van de Wet BOB klinkt volgens hem een beetje door dat zaken soms ingewikkeld zijn en stukken vaak laat worden aangeleverd, waardoor de verdediging niet altijd in staat is om adequaat te kunnen controleren en er soms ook wel eens enig spanning ontstaat. Ook blijkt de advocatuur soms wat wantrouwig te zijn, soms onnodig, en wordt er, omdat er niet goed kan worden gecontroleerd, wel eens snel gedacht dat de politie van die bijzondere bevoegdheden gebruik maakt. Is de minister van plan hierover met de advocatuur contact op te nemen en te bezien hoe die toegepaste methoden gemakkelijker zou kunnen toetsen, bijvoorbeeld door tijdige informatie, en om te proberen onterecht wantrouwen weg te nemen?

Over deals met criminelen is al heel vaak gesproken en de heer Wolfsen is blij dat de regelgeving op dit punt nu vrijwel is afgerond. In de brief van 12 april jongstleden staat kort samengevat dat er geen illegale en/of geheime deals mogen worden gesloten en dat ze moeten voldoen aan eisen van zorgvuldigheid, proportionaliteit en subsidiariteit, dat ze laatste redmiddel moeten zijn en zeker niet op grote schaal mogen worden gesloten. De wet die net in de Eerste Kamer is aangenomen, was volgens de minister nodig om ook deals te kunnen sluiten over strafvermindering en om overige toelaatbare deals te sluiten. Als het OM discretionaire ruimte heeft, mogen daarbinnen deals worden gesloten. Als andere mogelijkheid ziet de minister de toezegging dat iets zal worden bepleit, bij de Belastingdienst of de IND. Tot zover heeft de heer Wolfsen hier geen moeite mee, mits alles maar proportioneel is. Ook heeft de minister een soort negatieve lijst van niet toelaatbare toezeggingen opgesteld, toezeggingen die op zich wel zouden kunnen en niet in strijd met de wet zouden zijn, maar die hij beleidsmatig onwenselijk acht. Volgens de heer Wolfsen haalt de minister op dat punt de sepotbevoegdheid van het OM en immuniteit door elkaar. Is hij nu wel of niet van mening dat het OM een kleine zaak mag seponeren als in ruil daarvoor een grote belastende verklaring wordt afgelegd? In zijn brief stelt de minister eigenlijk dat dit niet kan, omdat immuniteit niet kan worden toegezegd, maar dat is toch iets anders? Iemand die immuniteit wordt verleend, kan voor niets meer worden vervolgd en dat gaat de heer Wolfsen ook te ver, maar een klein zaakje seponeren waarvoor bijvoorbeeld enkele maanden kunnen worden opgelegd om daarmee een belangrijke belastende verklaring te verkrijgen, moet volgens hem wel mogelijk zijn. Iemand die een straf van bijvoorbeeld 10 jaar uitzit kan in zo'n geval een strafvermindering van jaren krijgen. Dat lijkt hem niet proportioneel.

Voorts vraagt hij of de minister hem het verschil kan uitleggen tussen een sepot, het aanbieden van immuniteit, het niet vragen van uitlevering – hetgeen materieel gezien in feite toch ook een sepot is – en gratie. Er blijken op dit moment wel eens deals over strafvermindering te worden gesloten waarbij wordt toegezegd dat als de rechter dat niet honoreert door het OM gratie zal worden bepleit. Kan dat volgens de minister wel of niet? Komt die negatieve lijst van door de minister beleidsmatig gezien ongewenste deals nu ook in een nieuwe aanwijzing?

Ten slotte vraagt de heer Wolfsen of elke deal die wordt gesloten, hoe klein ook, of elke kleine gunst die wordt verleend openbaar wordt gemaakt, hetgeen zijns inziens wel zou moeten.

Mevrouw **Dezentjé Hamming** (VVD) constateert uit de evaluatie van de Wet BOB dat de beoogde doelen zijn bereikt, dat de misstanden uit de tijd van Van Traa verleden tijd lijken en dat nu nog fine tuning rest. De acties die de minister op dit punt heeft aangekondigd, kan haar fractie onderschrijven.

De soms draconisch aandoende certificeringseisen en andere administratieve lasten kunnen en moeten naar haar mening minder. De procedures voor het gebruik van technische hulpmiddelen zijn nodeloos complex. Wanneer zal de aangekondigde werkgroep klaar zijn met haar werk? Is het

niet mogelijk om meer bewijswaardering aan de rechter over te laten? Misschien zouden de uitkomsten van een apparaat waarvan het certificaat net verlopen is voor het bewijs gewoon kunnen meetellen.

Ook de zogenaamde meervoudige administraties verdienen aandacht. De politie, het OM, de verschillende kabinetten van de rechter-commissaris, de rechtbanken, het COT, de KLPD, het College van procureurs-generaal, iedereen houdt een eigen administratie bij, waarin grotendeels dezelfde gegevens worden bewaard. Kan dat nu echt niet wat efficiënter? Een ander voorbeeld van onnodige bureaucratie lijkt haar de kennelijke gewoonte om een apart proces-verbaal op te stellen voor vorderingen die toch al worden geadministreerd. Het is toch wel duidelijk dat er een vordering is ingesteld als die wordt aangetroffen in een dossier?

De VVD-fractie maakt zich zorgen over de mate waarin criminelen gebruik maken van de voortschrijdende techniek. Is de opsporing daar wel op berekend? Is de wetgeving wel flexibel genoeg om te reageren op bijvoorbeeld bellen via het voice-over-internetprotocol? Hoe bereidt men zich voor op deze nieuwe ontwikkelingen?

Na Van Traa was het streven gericht op een transparante opsporing. Naast allerlei andere regels is ook nog de notificatieplicht erbij gekomen. Dit obscure artikel 126dd Sv blijkt in de praktijk echter een slapend bestaan te leiden; er wordt niet of nauwelijks genotificeerd. Het OM zit er als het ware een beetje mee in de maag. In de praktijk lijkt men te denken dat er van notificatie alleen maar problemen kunnen komen en er dan ook maar niet toe moet worden overgegaan; er staat bovendien toch geen sanctie op! De minister onderstreept echter het belang van notificatie en wil de huidige praktijk opnieuw met het OM bespreken. Naar de mening van mevrouw Dezentjé Hamming kan deze plicht het beste uit de Wet BOB worden geschrapt. Het voordeel van handhaving of zelfs aanscherping van deze verplichting weegt haars inziens niet op tegen de nadelen. Na diverse aanmaningen wordt er nog steeds niet genotificeerd en op zich vindt zij dat ook niet zo erg, want ondanks dat is de opsporingspraktijk toch transparanter geworden.

Hoewel het belang van de telefoontap vaak wordt overdreven, neemt dat middel nog steeds een centrale plaats in in de opsporing. Kan de minister bezien of de cultuur binnen het OM kan worden veranderd, zodat eerst naar een ander middel wordt gegrepen en niet direct naar de telefoontap? Niet zozeer omdat dit middel onwenselijk is, maar meer omdat efficiënt en spaarzaam moet worden omgegaan met de capaciteit. Het lijkt een goed idee om de effectiviteit van opsporingsbevoegdheden, zoals de telefoontap, eens kritisch af te zetten tegen het beslag dat die bevoegdheden leggen op de capaciteit van politie en Justitie. Meer inzicht daarin zou wel eens kunnen leiden tot een betere aanwending van deze bevoegdheden.

Met interesse heeft mevrouw Dezentjé Hamming kennisgenomen van het aangekondigde overleg tussen het ministerie en het OM over het doorlaatverbod. Als doorlaten goed kan worden gecontroleerd, lijkt haar een nadere nuancering wellicht wel mogelijk.

Bij het gebruik van zware bevoegdheden moeten als waarborg diverse hogere instanties worden geïnformeerd. Dat leidt ertoe dat veel mensen op de hoogte raken van juist zeer gevoelige onderzoeken, hetgeen de nodige risico's met zich brengt. Zijn die nog steeds aanvaardbaar en worden deze bevoegdheden soms niet gebruikt omdat opsporingsdiensten bang zijn dat die informatie uitlekt?

Het getuigenbeschermingsprogramma is zwaar en in veel gevallen geen oplossing voor mensen die met gevaar voor eigen persoon bereid zijn om te getuigen. Kan een adequate regeling voor de anonieme getuige geen soelaas bieden?

De verbetering die in het kader van de evaluatie van de Wet GVO worden voorgesteld zal de minister betrekken bij het wetsvoorstel Herstructurering Vooronderzoek. De verbeteringen zijn voornamelijk van technische

aard. De VVD-fractie zal heel kritisch zijn op het punt van de gestelde meerwaarde van de rechter-commissaris bij huiszoeken. Dat zou de rechtsbescherming verhogen en een legitimerende werking in de richting van de burger hebben. Op voorhand is dat voor de VVD-fractie niet volledig overtuigend. Bij een spoedzoeking gaat de RC ook niet mee. Is het de betrokken burger die 's morgens om vijf uur van zijn bed wordt gelicht wel duidelijk wie die RC eigenlijk is? Tegenover die meerwaarde staat toch dat de RC geen enkele nuttige bijdrage levert aan de zoeking zelf, terwijl de kabinetten van de rechters-commissaris toch al zo zwaar belast zijn en de RC zelf ook wel iets beters zal hebben te doen. Bij het doorzoeken van kantoren van verschoningsgerechtigden geldt die meerwaarde mogelijk nog sterker nu deze personen juist meer onderscheid zullen maken tussen een rechter, een officier en een hulpofficier. De minister wil niet voldoen aan zeven door het OM gewenste verruimingen op het punt van deals met criminelen en heeft dat in zijn brief nogmaals toegelicht. In grote lijnen kan mevrouw Dezentjé Hamming zich in zijn argumentatie vinden. Haar fractie vindt het wat vreemd dat een Nederlandse rechter zo gebonden is aan de letterlijke tekst van de tenlastelegging. Als een rechter op grond van de hem aangedragen feiten zelf tot kwalificatie van die tenlastelegging zou kunnen overgaan, zou de vorm van de tenlastelegging voor het OM toch veel minder uitmaken? Afspraken daarover zouden dan toch geen zin hebben. Bovendien zou dan direct een einde komen aan die toch al onleesbare dagvaardingen en onbegrijpelijke vonnissen, zoals die in de Amsterdamse zaak Anja Joos.

De heer **Rouvoet** (ChristenUnie) memoreert dat de Enquêtecommissie-Van Traa een drievoudige crisis in de opsporing constateerde en is verheugd mede uit de voorgelegde evaluaties te kunnen constateren dat die tijd inmiddels ver achter ons ligt. Er is inmiddels veel ten goede veranderd, zoals ook de conclusie was van de Tijdelijke commissie evaluatie opsporingsmethoden, de commissie-Kalsbeek. Nadien is de Wet BOB in werking getreden. Uit de evaluatie daarvan blijkt dat die stijgende lijn zich heeft voortgezet al blijken er nog steeds knelpunten te zijn, maar zeker qua rechtmatigheid van de opsporing is heel veel ten goede veranderd. Er worden dan ook maar weinig betekenisvolle aanpassingen voorgesteld, al worden de nodige punten aangedragen die nog wel aandacht vragen, zoals het verschil tussen de informant en infiltrant en wanneer er wel of geen sprake is van wetenschap als het gaat om het al dan niet doorlaten. In de eerste plaats wil hij ingaan op de rolverdeling tussen het OM en de rechter-commissaris, waarover hij bij de behandeling van de Wet BOB al de nodige opmerkingen heeft gemaakt. Een grotere rol van de rechter-commissaris bij de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden is toen gemotiveerd afgewezen, maar bij zeer ingrijpende opsporingsbevoegdheden kwam hij in de Wet BOB ineens wel weer om de hoek kijken. Uit de evaluatie blijkt dat de nu vastgelegde rolverdeling op zichzelf wel positief wordt ervaren en hij vraagt zich af, waarom dat niet heeft geleid tot de aanbeveling om nog maar eens naar een verdere herverdeling van die taken te kijken.

Het is een goede zaak dat een werkgroep aan het werk gaat om de administratieve lasten nader te onderzoeken. Toen de Wet BOB werd aangenomen, was al bekend dat die voor Justitie en politie een aanzienlijke verzwaring van de bureaucratie met zich zou brengen, maar dat is toen op de koop toe genomen omdat meer waarde werd toegekend aan vergroting van de transparantie en toetsbaarheid. Nu er een tijdje in de praktijk mee is gewerkt, kan het geen kwaad om te bezien of het op sommige punten wellicht iets minder kan. Dat zal ongetwijfeld het geval zijn zonder tekort te doen aan die transparantie en toetsbaarheid.

Het is eveneens een goede zaak dat wordt bezien in hoeverre en wanneer notificatie noodzakelijk is en blijft en dat daar dan ook stringenter de hand

aan wordt gehouden. Wellicht kan zo ook worden voorkomen dat onderzoeken onnodig in de wielen wordt gereden.

Uit de evaluatie blijkt ook dat stelselmatige observatie een lastig begrip is. Er is inmiddels al enige jurisprudentie over verschenen, maar in de praktijk blijkt dat veel vaker dan nodig een bevel wordt gevraagd. Vindt de minister het ook zo onduidelijk wanneer er nu echt sprake is van stelselmatigheid? Is dat bij de wetsbehandeling dan onvoldoende naar voren gekomen? Overigens lijkt het hem dat overbodige vragen van een bevel nu niet een echt probleem voor het opsporingswerk! In de evaluatie wordt geen aandacht besteed aan de contraobservatie waarvan bij de wetsbehandeling nogal een punt is gemaakt. Speelt dat op dit moment niet meer?

Voorts gaat de heer Rouvoet in op de stelselmatige informatie-inwinning door burgers, burgerinformanten en burgerinfiltranten. Aan die laatste wordt in de evaluatie niet veel aandacht geschonken, afgezien van de criminele burgerinfiltratie. Is dat bewust buiten beschouwing gelaten? Uit de evaluatie blijkt dat er in de praktijk weinig behoefte bestaat aan het gebruiken van criminele burgerinfiltratie. Er wordt aangegeven dat er in het buitenland op dit punt vaak meer mag, maar levert dat in de praktijk nu echt veel problemen op? De commissie-Van Traa heeft toch ook al geconstateerd dat er geen enkele zaak bekend was die enkel door de hulp van een criminele burgerinfiltrant was opgelost.

De heer Rouvoet heeft begrepen dat er bij «gewone» burgerinfiltratie soms onduidelijkheid blijkt te bestaan over de precieze positie, bevoegdheden, verantwoordelijkheid voor eventuele strafbare feiten en aansprakelijkheid daarvoor en herhaalt daarom zijn suggestie van de deputy-constructie, een tijdelijke maar wel formele bevoegdheid om iets te doen. In dat verband kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de bijzondere opsporingsambtenaar ex art 142, lid 4.

De argumenten om geen gebruik te maken van een criminele burgerinfiltrant staan voor hem nog recht overeind. Hij was niet blij met de uitbreiding waartoe de Kamer heeft besloten, namelijk in het geval van terrorisme, en blijft van mening dat er geen gebruik van moet worden gemaakt.

Hij roept in herinnering de wellicht vooral theoretische discussie over de mogelijkheid van infiltratie in kerkgenootschappen of geloofsgemeenschappen. Nu moskeeën soms onder bepaalde verdenkingen staan, vraagt hij zich af of dat nu geen actueler thema is geworden en of er zich op dat punt problemen voordoen.

Wat het doorlaten betreft, zijn hem de problemen in verband met het «weten» wel bekend. Hij sluit zich aan bij de waarneming van de heer Van Haersma Buma, maar niet bij de door hem voorgestelde oplossing. Van bepaalde zaken wordt echter algemeen aanvaard dat zij niet op de markt mogen komen, niet in de gemeenschap mogen worden gebracht omdat ze schadelijk zijn. De oplossing is dan niet om ze toch door te laten, maar om het geschetste probleem bij het tappen aan te pakken. Als men erachter komt dat er een transport plaatsvindt, zou je bijvoorbeeld kunnen denken aan een gecontroleerde aflevering maar daarna moet het wel in beslag worden genomen. Het is dan jammer dat wellicht niet de gehele zaak kan worden opgelost, maar er moet wel een duidelijke grens worden gesteld.

De kern van de voorstellen van de commissie-Van Traa was dat geen ingrijpende bevoegdheden zouden mogen worden uitgeoefend zonder een specifieke wettelijke grondslag, want geconstateerd was dat in die tijd vrijwel al dergelijke bevoegdheden werden gebaseerd op het toenmalige artikel 28 van de Politiewet, het huidige artikel 2. Die specifieke wettelijke grondslag is er nu in de vorm van de Wet BOB. Gebleken is dat dit in ieder geval op één punt wordt omzeild en wel op het punt van 126v, de informanten. Hoeveel informanten ex 126v zijn er nu eigenlijk? Vroeger waren het er vele duizenden, maar zijn het er nu meer dan tien? De heer Rouvoet

waagt dat te betwijfelen, want de praktijk wijst uit dat alles op basis van artikel 2 Politiewet wordt gerund, terwijl de wetgever dat toch wilde uitbannen met de Wet BOB. Hij vindt dat een ernstige zaak en houdt dan ook staande dat anders een specifieke wet op de Criminele inlichtingen-eenheden wel nuttig zou zijn geweest. Wat gaat de minister doen om dat omzeilen van een bewust opgenomen wettelijke bepaling over het runnen van informanten in de toekomst te voorkomen?

Ten slotte merkt de heer Rouvoet op dat aan de kern van de aanbevelingen van de Enquêtecommissie-Van Traa, zoals vastgelegd in de Wet BOB, moet worden vastgehouden, dat reële knelpunten zo mogelijk moeten worden opgelost, dat onnodige bureaucratie moet worden teruggedrongen, dat externe controle waar het gaat om de rechter nog wel enige verbetering behoeft, maar dat niet moet worden afgestapt van de terughoudendheid ten opzichte van methoden die indertijd op goede gronden als onaanvaardbaar zijn bestempeld onder het motto: het doel van de opsporing heiligt alle middelen.

Het antwoord van de minister

De **minister** merkt vooraf op dat er altijd grensgevallen zullen zijn als normen worden gesteld voor opsporingsbevoegdheden. Als men zich daaraan houdt, kan dat betekenen dat bepaalde zaken niet kunnen worden opgelost. Men moet dat accepteren en niet proberen de regels iedere keer aan een bepaalde situatie aan te passen, want anders had je het niet hoeven te regelen. Zo heeft men in de praktijk een bepaalde oplossing worden gevonden voor het doorlaten, een in feite zotte oplossing, maar als je dat grensgeval zou willen regelen, creëer je direct weer nieuwe grensgevallen.

Het is volgens hem ook niet goed als bepaalde regels worden omzeild, omdat ze in de praktijk niet zouden werken. Als bij toepassing knelpunten ontstaan, moet allereerst worden gezien of dat structurele knelpunten zijn die een wijziging van de regel noodzakelijk maken, of dat het incidentele knelpunten zijn die je nooit allemaal zult kunnen oplossen.

Voor zover hij weet, is de advocatuur bij de evaluatie betrokken geweest, niet alleen door een vertegenwoordiging in de begeleidingscommissie, maar ook via interviews.

In de praktijk blijkt inderdaad dat het naleven van de notificatieplicht zeker niet de schoonheidsprijs verdient, maar dat is volgens hem niet voldoende reden om die dan maar af te schaffen. Die plicht is er niet voor niets gekomen. De instanties die van bijzondere bevoegdheden gebruik willen maken, hebben geen belang bij notificatie, wel degenen tegen wie die bevoegdheden worden gebruikt. De minister zal het OM verzoeken maatregelen te nemen om tot een betere naleving van de notificatieplicht te komen en is bereid om op basis van de daarmee opgedane ervaringen te bezien of door die striktere toepassing onderzoeken schade hebben ondervonden. Zo ja, dan is hij bereid om te bezien of de huidige regeling kan worden aangepast – wellicht notificatie na afloop – of dat er wellicht een andere regeling voor kan worden gevonden.

Volgens de minister gaat het per jaar om ca. 50 stelselmatige observaties. Uit de evaluatie blijkt niet dat er op dit punt sprake is van een knelpunt. Als het begrip «stelselmatig» wordt geschrapt, zou er voor elke observatie een bevel moeten worden gegeven – dan wordt de administratieve lastendruk alleen maar groter – of ook het bevel moet worden geschrapt. Hij heeft in ieder geval het OM verzocht een grotere bekendheid aan deze regeling te geven. Als dan blijkt dat veel meer observaties stelselmatig zijn en de regeling een probleem oplevert, dan zal hij bezien of zij wijziging behoeft en, zo ja, welke.

Volgens hem zijn de conclusies van de onderzoekers op het punt van de criminele infiltranten geen aanleiding om de categorische afwijzing daarvan, behalve dan in gevallen van terrorisme, te heroverwegen. Bij

terrorisme gaat het om zeer specifieke delicten, bij andere zaken kom je er over het algemeen pas achteraf achter of het inderdaad om zulke zware delicten gaat die het inzetten van een criminele infiltrant zouden kunnen rechtvaardigen. Ook kan pas achteraf worden gezien of door het inzetten van een infiltrant de zaak kan worden opgelost. Uit de evaluatie heeft de minister zeker niet de indruk overgehouden dat het opsporingswerk in Nederland op dat punt ernstig gehandicapt is, maar denkt wel dat in Nederland daardoor wel meer gebruik wordt gemaakt van het aftappen. Overigens wijst hij erop dat infiltranten aanzienlijk duurder zijn dan het tappen, zeker nu de kosten van ongeveer € 300 worden teruggebracht tot ongeveer € 30 per tap.

In de praktijk blijkt men een methode te hebben gevonden om op het punt van het doorlaatverbod het vereiste van het weten te omzeilen. Ook hierover wil de minister met het OM gezien of daar geen betere oplossing voor kan worden gevonden. Als verantwoordelijke minister moet hij erkennen dat het geen fraaie oplossing is en dat hij daartegen moet waken, maar aan de andere kant moet hij proberen de regelgeving hanteerbaar te houden en de opsporing praktisch.

De mogelijkheid dat de Officier van Justitie de mini-instructie moet kunnen vorderen, kan een wenselijke werkwijze zijn, maar de officier kan nu al zonder die mini-instructie te kunnen vorderen onderzoekshandelingen starten. De mogelijkheid zal in ieder geval zeker worden meegenomen bij het bezien van de beste opzet van het gerechtelijk vooronderzoek.

De minister is het ermee eens dat het feit dat een bepaalde bijzondere bevoegdheid niet wordt gebruikt voldoende reden is om die maar direct te schrappen of aan te passen. De evaluatie stelt wel dat de toestemmingsprocedure in sommige gevallen tot problemen heeft geleid. Voor het inzetten van technische hulpmiddelen wordt naar verwachting eind 2005 een nieuw besluit genomen waarmee de huidige knelpunten zullen worden weggenomen en naar verwachting de inzet van apparatuur positief zal worden beïnvloed. De werkgroep technische hulpmiddelen richt zich thans met name op de consultatie van politie en OM.

De minister zal bij het college van PG's nadrukkelijk de suggestie voorleggen om in de aanwijzingen een lijst op te nemen van niet-toelaatbare toezeggingen aan criminelen. Alle gunsten, ook de zeer kleine, moeten bekend worden gemaakt in het proces-verbaal, zodat duidelijk wordt dat een bepaalde verklaring is gekregen met een bepaalde toezegging.

Hij is het er niet mee eens dat een kleine zaak moet kunnen worden geseponeerd om een grote zaak af te kunnen ronden. De Kamer heeft besloten tot een maximale strafvermindering van de helft in plaats van éénderde, maar bij een sepot is dat toch 100% en dat vindt hij weer niet proportioneel.

Volgens hem zitten er tussen immuniteit, sepot, het niet vragen van uitlevering en het verzoek om gratie fundamentele materiële verschillen. Een sepot slaat op een bepaalde zaak. Immuniteit slaat ook op zaken die nog niet bekend zijn. Het niet vragen van uitlevering, is geen sepot, want als betrokkene zich op een bepaald moment weer in Nederland bevindt, zou alsnog tot vervolging kunnen worden overgegaan. Het bevorderen van gratie is volgens hem slechts één keer voorgekomen en hij zou dat ook graag bij dat ene incident willen laten en er geen regeling voor in het leven roepen.

De herziening van het GVO heeft op dit moment inderdaad prioriteit. De Kamer zal via voortgangsberichten over het verloop daarvan worden geïnformeerd.

De minister hoopt in zijn beantwoording tot nu toe duidelijk te hebben gemaakt dat ook hij oog heeft voor het belang van vermindering van administratieve lasten en het zoveel mogelijk versimpelen van zware procedures, maar dat mag dan niet ten koste gaan van de doelstellingen van de desbetreffende regelingen, waarvan de belangrijkste toch waren

transparantie, rechtmatigheid, controleerbaarheid, e.d. Bij de implementatie van het Verdrag over crime in cyberspace zal bijvoorbeeld worden bepaald dat het bevel tot aftappen gesteld kan worden op de persoon in plaats van het nummer, waardoor dus niet iedere keer als de betrokkene een ander nummer neemt een nieuw bevel hoeft te worden gevraagd. Wat het getuigenbeschermingsprogramma betreft, merkt hij nog op dat na aanvaarding van het wetsvoorstel door de Eerste Kamer een AMvB zal worden opgesteld voor de uitvoering ervan. In dat verband kan daar zijns inziens het beste verder over worden gesproken.

De telefoontap blijkt een van de meest effectieve opsporingsmiddelen te zijn. Dat blijkt ook wel uit het feit dat het in 2000 ging om 392 bevelen, in 2003 al om ruim 1700. Dat komt natuurlijk ook door de steeds grotere verspreiding van de mobiele telefoon en omdat op dit moment nog voor elk nummer een bevel moet worden gevraagd, hetgeen, zoals gezegd, zal worden veranderd. Inderdaad vraagt het uitluisteren van de opnames en tegenwoordig steeds meer de vertaling ervan wel de nodige capaciteit. Justitie betaalt in ieder geval de kosten, zeker de variabele, als gevolg van de regeling van de minister van EZ op dat punt.

Natuurlijk is het streven erop gericht om de wetgeving zoveel mogelijk mee te laten gaan met de technische ontwikkelingen. Overigens zijn sommige hulpmiddelen techniekneutraal opgenomen. Het tappen is bijvoorbeeld niet specifiek gericht op het telefoonverkeer, maar kan bijvoorbeeld ook worden gebruikt voor gesprekken over het internet. Voorts wijst de minister erop dat de jurisprudentie de laatste tijd duidelijk in de richting gaat van een verlichting van de eisen die op het punt van de tenlastelegging aan het OM worden gesteld. Elke misslag in tijd, plaats, wetsartikel, enz., leidt tegenwoordig lang niet meer direct tot niet ontvankelijkheid of vrijspraak. In de praktijk blijkt dit niet tot grote problemen te leiden, te meer niet omdat de mogelijkheid is geopend om in hoger beroep de tenlastelegging aan te vullen c.q. te wijzigen.

In de praktijk blijkt de rol van de rechter-commissaris bij het doorzoeken van woningen positief te worden gewaardeerd. Die rolverdeling is geïntroduceerd in het kader van de waarborgen die de wetgever wilde. Het OM is enerzijds verantwoordelijk voor het toezien op naleving van de regelgeving en anderzijds voor de effectiviteit van de opsporing en het is dan van belang om die verschillende rollen bij verschillende instanties te leggen. Dat deze regeling goed werkt, is voor de minister geen reden om te bezien of die elders ook werkt.

Contraobservatie is niet helemaal verdwenen, maar heeft wel een andere naam gekregen, namelijk offensieve afscherming, een begrip dat ook in het nationale dreigingsbeeld wordt gehanteerd en waarin is aangegeven dat het OM of de wetgever moet bekijken wat daar verder tegen kan worden gedaan.

De problemen waarop de heer Rouvoet wees in het kader van artikel 126v Sv doen zich volgens de minister niet meer of in ieder geval aanzienlijk minder voor. Voor de uitvoering van stelselmatige informatie-inwinning is een bevel nodig waardoor het OM ook beter kan controleren. Volgens het WODC-onderzoek worden er per jaar zo'n 50 bevelen gegeven, waarvan volgens hem niet meer dan tien voor burgerinformanten. Ook op dit punt zal met het OM nader worden bezien wat onder dat stelselmatig moet worden verstaan. Dat de controle op het handelen van de CIE's is verhoogd, blijkt wel uit de evaluatie. In de Wet BOB worden de infiltratie, de pseudo-koop en -dienstverlening geregeld, handelingen die voorheen ook door informanten werden verricht. In aanvulling op de gezagsmatige aansturing door de zaakofficier houden nu ook CIE-officieren van Justitie conform hun instructie meer stelselmatig toezicht op de CIE's en hun taakuitoefening.

Het lijkt de minister niet nodig om de burgerinfiltrant bijzonder opsporingsambtenaar te maken, met name niet gelet op de waarborgen waarmee de toepassing van de bevoegdheid van de burgerinfiltrant is

omgeven, zoals het schriftelijke bevel, de schriftelijke overeenkomst en de toetsing. Het lijkt hem ook niet gewenst om dat te doen enkel en alleen vanwege de infiltratie, omdat hij er niet toe bevoegd is en ook niet voor is getraind. Dat zou ook bij de latere bewijsvoering problemen kunnen opleveren. Enerzijds zou het de mogelijkheid openen om informatie legaal binnen het strafstelsel te krijgen, maar de prijs die ervoor moet worden betaald lijkt hem te hoog als rechters niet meer afgaan op de betrouwbaarheid van hun informatie omdat die infiltranten nu eenmaal niet als bijzonder opsporingsambtenaar zijn opgeleid.

Nadere gedachtewisseling

De heer **Rouvoet** (ChristenUnie) is het van harte met de minister eens dat knelpunten moeten worden opgelost, maar lang niet altijd door de regels te verruimen. Waar het gaat om het doorlaten, proefde hij echter nog in de beschouwing van de minister dat hij verruiming op dat punt niet wilde uitsluiten. Hij hoopt dat verkeerd begrepen te hebben en vraagt de minister dan ook daarover duidelijkheid te verschaffen.

Waar hij moeite heeft met de beantwoording van de minister is waar het gaat om de informanten. Het begrip stelselmatig heeft in de bepalingen rondom observatie volgens hem een andere betekenis dan in de bepalingen rondom informanten. Een informant die door twee «runners» wordt gerund wordt volgens de regelgeving een stelselmatige informant genoemd. Indertijd waren er enkele duizenden en zouden het nu nog maar tien zijn? Betekent het niet dat er nu veel informanten worden gerund op basis van artikel 2 Politiewet? Het zit de heer Rouvoet in ieder geval hoog dat zowel door Justitie als door politie zo vaak wordt gesteld dat alles wat via artikel 126v Sv met een bevel moet worden geregeld veel gemakkelijker via artikel 2 Politiewet kan worden geregeld. Dat is flagrant in strijd met het basisuitgangspunt van de wetgeving volgend uit de aanbevelingen van de Enquêtecommissie, namelijk een specifieke wettelijke grondslag voor ingrijpende bevoegdheden. Wat gaat de minister doen om dit omzeilen van die wettelijke bepaling te voorkomen?

De heer **Van Haersma Buma** (CDA) blijft problemen houden met de notificatieplicht en zeker met de verplichting tot een strengere naleving daarvan, maar kan zich wel iets voorstellen bij een notificatie na afloop. Notificatie tijdens het onderzoek zal zijns inziens de opsporing altijd schade toebrengen.

Hij is het eens met het onderscheid dat de heer Rouvoet memoreerde in de stelselmatigheid bij de observatie en de informant. Hij heeft gedoeld op de observatie waarover in het evaluatierapport wordt gesteld dat niet helder is wat op dat punt het begrip stelselmatig precies betekent. Dat de minister daarover duidelijkheid wil laten verschaffen is natuurlijk een goede zaak, maar het moet niet zover komen dat elk wissewasje meteen als stelselmatig moet worden aangemerkt.

Hij vindt het terecht dat de minister erg terughoudend is op het punt van de criminele burgerinfiltrant en zich afvraagt of die wel echt nodig is. Als de minister echter in de praktijk de noodzaak ziet om tot verruiming over te gaan, zoals in het geval van terrorismebestrijding, zal de CDA-fractie daar niet op voorhand op tegen zijn.

Op het punt van het doorlaten is hij van mening dat daar meer ruimte voor moeten worden geboden. Het belang van het kunnen afronden van een onderzoek moet daarbij zijns inziens worden meegenomen.

De Kamer kreeg tot twee jaar geleden het jaarverslag van de CTC toegestuurd. De heer Van Haersma Buma weet niet waarom daarvan is afgezien, maar hij zou het op prijs stellen dat toch te krijgen, omdat hij het heel leerzaam en informatief vond.

De heer **Wolfsen** (PvdA) heeft er begrip voor dat de minister zo terughoudend spreekt over de vereisten waartoe in het geval van bijzondere opsporingsbevoegdheden is besloten. Als het de minister in het overleg met het OM duidelijk wordt waar het eenvoudiger kan, is hij bereid dat te overwegen vanuit het perspectief van de burger bekeken en dat ondersteunt hij eveneens. Op het punt van het doorlaten en het «weten» wil de minister als pragmaticus handelen, maar waarschuwt anderszijds ervoor dat de regels niets voor niets waren ingesteld. Datzelfde geldt voor hetgeen de heer Rouvoet opmerkte over de ontduiking via artikel 2 Politiewet. Hij vindt het goed als de minister in zijn overleg met het OM blijft uitstralen dat regels niet voor niets zijn opgesteld en zoveel mogelijk moeten worden gehandhaafd.

Het is hem bekend dat de advocatuur is betrokken bij de evaluatie, maar hij zou graag iets meer horen hoe in de toekomst met de belangen van de advocatuur rekening wordt gehouden. De klacht dat men stukken vaak te laat krijgt, blijkt in veel gevallen terecht, in andere gevallen is er geen reden tot achterdocht jegens het OM. Hoe wil de minister nu met de advocatuur gaan praten om die onnodige achterdocht weg te nemen?

Er zijn zeer vergaande bevoegdheden die ten dele niet worden toegepast, omdat men er onbekend mee is, omdat ze ingewikkeld zijn of de toetsingsprocedures ingewikkeld zijn. De heer Wolfsen hoeft niet te weten of er nog onderzoeken lopen naar al die geruchtmakende moorden in Amsterdam, maar wel of de minister er zeker van kan zijn dat bij dergelijke onderzoeken alle beschikbare opsporingsmethoden zijn gehanteerd. Hij heeft er natuurlijk begrip voor dat bepaalde deals met criminelen niet zijn toegestaan, maar het onmogelijk maken van een sepot voor zeer kleine zaakjes blijft hij onbegrijpelijk vinden, te meer omdat in sommige gevallen ook van het verzoek om uitlevering kan worden afgezien. Materieel gezien komt dat toch ook neer op een sepot. Hij verneemt graag of die aanwijzing voor het OM kenbaar wordt gemaakt en het voor de Kamer mogelijk is om daarop nog enige invloed uit te oefenen.

Mevrouw **Dezentjé Hamming** (VVD) blijft er ook na de beantwoording van de minister bij dat het bestaan van een regeling geen reden is om haar in stand te laten. Daarom moet elke regeling kritisch worden bezien en zo mogelijk worden geschrapt. Bijvoorbeeld notificeren brengt kosten met zich en vergt de nodige tijd, hetgeen weer ten koste gaat van andere belangrijke zaken. Zij geeft er dan ook de voorkeur aan om allereerst het nut van deze plicht goed te bezien alvorens – indien dan nog gewenst – over te gaan tot striktere handhaving.

Zij vraagt de minister met nadruk aandacht te schenken aan de meervoudige administraties. Zowel politie, als het OM, als de verschillende kabinetten van de rechters-commissaris, als de verschillende rechtbanken, het COT, de KLPD en het college van PG's houden alle hun eigen administratie bij waarin voor een heel groot deel dezelfde gegevens worden bewaard. Na het project De andere overheid, zullen burgers slechts aan één loket hun gegevens hoeven af te leveren. Is het dan ook niet mogelijk om al die administraties wat meer te stroomlijnen?

Het is mevrouw Dezentjé Hamming nog niet duidelijk van wie dat cyber-crime verdrag uitgaat en wat daarvan mag worden verwacht. Wat gaat de minister doen om technische ontwikkelingen voor te blijven?

Volgens de **minister** ligt de desbetreffende wetgeving al bij de Kamer voor.

Hij herhaalt dat hij over verschillende aspecten van de bijzondere bevoegdheden nader met het OM wil gaan praten, dat hij eerst wil weten welke reële problemen er zijn en hij niet op voorhand kan uitsluiten dat bepaalde regelingen moeten worden verruimd. Dat is niet nieuws, want dat heeft hij al eerder met de Kamer gewisseld bij het Nationaal actieplan mensenhandel. Hij stond op het standpunt dat als bekend is dat er slacht-

offers zijn er zou moeten worden ingegrepen, terwijl de nationaal rapporteur mensenhandel constateert dat dit in de praktijk onbevredigend werkt en er behoefte aan een nuancering bestaat. In zijn reactie daarop heeft hij gezegd dit nader met het OM te zullen bespreken en dat het derhalve niet uitgesloten is dat in bepaalde gevallen doorlaten wel zal worden toegestaan. Maar de gesprekken daarover lopen op dit moment nog.

Zoals gezegd zal de minister ook over het hanteren van het begrip stelselmatig in de verschillende regelingen nader met het OM spreken. Hij is het er in ieder geval mee eens dat het niet mogelijk moet zijn dat een bepaalde bijzondere regel via een normale regel kan worden ontweken, zoals in het geval van artikel 126v Sv en artikel 2 Politiewet, maar datzelfde zou dan opgaan voor de suggestie van de heer Wolfsen om in sommige gevallen ook een sepot toe te staan. De regel is niet meer dan 50% strafvermindering, maar een sepot is toch 100%. Hij zegt nogmaals toe dit met het OM te zullen bezien in het kader van de aanwijzing, want eerlijk gezegd voelt hij zelf ook wel enigszins de disproportionaliteit waarvan dan in sommige gevallen sprake kan zijn.

Hij zal de Kamer graag weer het CTC-jaarverslag toesturen. Omdat zij er zichtbaar niets mee deed, is dat inderdaad in onbruik geraakt, maar hij is het ermee eens dat het een zeer informatief jaarverslag is.

Hij wijst er vervolgens op dat ook een striktere naleving van de notificatieplicht niet wil zeggen dat het keurslijf strakker wordt aangetrokken. De regeling biedt op zich al de nodige ruimte. Zo wordt er bijvoorbeeld niet genotificeerd als de strafzaak wordt gestart of als het onderzoek daardoor zou worden geschaad. Dat is voor hem ook reden om eerst te bezien of en, zo ja, waar de echte knelpunten zitten. Als blijkt dat het tot enorme administratieve lasten leidt zonder dat het veel winst oplevert, zal hij dat ook nader bezien. In ieder geval moet uitgangspunt blijven die burger waartegen die bijzondere bevoegdheden worden ingezet. Desgevraagd verklaart hij zich bereid de Kamer over de resultaten van zijn besprekingen met het OM te informeren.

Op basis van de onderzoeken kan hij niet tot de conclusie komen dat niet alle bijzondere bevoegdheden worden benut, maar hij weet natuurlijk niet zeker of ze ook in de zaken zijn benut waarop de heer Wolfsen doelde, al denkt hij dat de professionaliteit van zowel de politie als het OM daar wel voldoende waarborg voor zijn. Het kan echter nooit kwaad om met het OM te bezien of alle mogelijkheden wel voldoende bekend zijn, hetgeen hij overigens al heeft toegezegd, en welke zekerheid er is dat ook in die ernstige zaken alle mogelijkheden worden benut.

Hij heeft niet de indruk dat de onderzoeken aanleiding geven tot specifiek overleg met de advocatuur, maar zal dat zeker inbrengen in een van de reguliere overleggen met de NOVA.

De aanwijzing wordt formeel gezien door het College van PG's in overleg met de minister vastgesteld en wordt ook gepubliceerd in de Staatscourant. Daarna is de minister natuurlijk altijd bereid om daarover met de Kamer te spreken.

Die meervoudige administraties vloeien gedeeltelijk voort uit de onderscheiden rechtsbescherming en toegang tot en gebruik van bepaalde gegevens. Dat vergt sowieso al een zekere scheiding van dossiers. Bovendien leidt de rechterlijke macht uit de eigen onafhankelijkheid af dat er een eigen dossier moet worden aangelegd. Het is hem bekend dat enkele rechtbanken goede oplossingen hebben gevonden om de stroom informatie pragmatisch te regelen en dat zal hij zeker met de Raad voor de Rechtspraak en het OM opnemen.

De **voorzitter** heeft genoteerd dat de minister de Kamer zal informeren over de resultaten van zijn besprekingen met het OM over verschillende aspecten van de bijzondere bevoegdheden en dat het CTC-jaarverslag vanaf heden weer stelselmatig naar de Kamer zal worden gestuurd.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,
De Pater-Van der Meer

De adjunct-griffier van de vaste commissie voor Justitie,
De Groot