

Vergaderjaar 2005–2006

**30 182**

## **Vaststelling van regels met betrekking tot de bijzondere opsporingsdiensten en de instelling van het functioneel parket (Wet op de bijzondere opsporingsdiensten)**

**Nr. 5**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 26 oktober 2005

De vaste commissie voor Justitie<sup>1</sup> belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen tijdig zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

#### **Inhoud:**

Inleidende opmerkingen

#### **I. Algemeen**

1. Aanleiding tot en voorbereiding van het wetsvoorstel
2. Handhaving door bijzondere opsporingsdiensten
3. Uitwerking
4. Gezag en toezicht op de bijzondere opsporingsdiensten
5. Bijzondere opsporingstaken bij uitvoeringsorganisaties en inspecties
6. Samenwerking

#### **II Artikelsgewijze toelichting**

#### **Inleidende opmerkingen**

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Deze leden beschouwen het wetsvoorstel als een consequente uitwerking van de lijn die al door de toenmalige regering in 1999 is ingezet. Deze leden hebben ten aanzien van het voorstel nog een aantal vragen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij ondersteunen het streven om ten aanzien van de bijzondere opsporingsdiensten (verder te noemen BOD's) te komen tot een versterking in de samenhang van de rechtshandhaving en versterking van de democratische controle. Zij zijn de mening toegedaan dat terugdringing van het grote aantal BOD's tot vier diensten en een duidelijker onderscheid tussen opsporing en inspectie de transparantie van de handhaving van ordeningswetgeving ten goede zullen komen.

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), De Vries (PvdA), Van Heemst (PvdA), Vos (GL), Rouvoet (CU), Vacature (algemeen), 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), De Vries (CDA), Van Haersma Buma (CDA), Eerdmans (LPF), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Varela (LPF), Van Fessem (CDA), Straub (PvdA), Nawijn (Groep Nawijn), Van der Laan (D66), Visser (VVD), Azough (GL), Van Egerschot (VVD) en Vacature (SP).

Plv. leden: Jonker (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Timmer (PvdA), Halsema (GL), Van der Staaij (SGP), Kalsbeek (PvdA), Van Velzen (SP), Tjong-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), Kraneveldt (LPF), Joldersma (CDA), Van As (LPF), Ormel (CDA), Van Dijken (PvdA), Lambrechts (D66), Van Schijndel (VVD), Karimi (GL), Örgü (VVD) en Vergeer (SP).

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij onderschrijven de doelstelling om te komen tot een duidelijker afbakening van opsporings- en inspectietaken.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Het wetsvoorstel geeft deze leden aanleiding tot een enkele opmerking.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling van het wetsvoorstel kennisgenomen. Zij zijn op zichzelf verheugd over het feit dat, na een jarenlang durend voortraject, het voorstel thans voorligt. Het voorstel geeft hen aanleiding tot het stellen van enige vragen.

## **I ALGEMEEN**

### **1. Aanleiding tot en voorbereiding van het wetsvoorstel**

De leden van de CDA fractie stellen vast dat veel tijd verstreken is sinds de start van de discussie en het principebesluit tot clustering van de BOD's. Wat is de oorzaak hiervan?

De leden van de PvdA-fractie willen weten waarom niet tot een verdergaande stap is besloten. Aan een integratie van de BOD's in de reguliere politie is volgens deze leden een aantal voordelen verbonden die in de memorie van toelichting nauwelijks aan de orde komen. Een groot voordeel is dat BOD's gaan vallen onder een beproefd en werkzaam stelsel van politiek-democratische controle en verantwoording. Een bijkomend voordeel is dat veel meer capaciteit kan worden ingezet om van gestelde doelen en gekozen prioriteiten werk te maken en dat – soms moeizame – samenwerking tussen diensten wordt vervangen door acties vanuit één en dezelfde dienst, te weten de politieorganisatie. Kan nader op deze en andere voordelen van een integratie van BOD's binnen de reguliere politie worden ingegaan? Kan verder worden uitgelegd waarom op tal van onderdelen van het veiligheidsbeleid en de politiezorg centralisatie en concentratie wordt overwogen terwijl bij de BOD's een dergelijke terughoudende koers is gevaren?

Inmiddels heeft het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) een uitvoerig commentaar gegeven op het onderhavige wetsvoorstel. Het geeft aan dat de wettelijke verankering van de scheiding tussen toezicht en opsporing doorgetrokken zou moeten worden naar de verwerking van persoonsgegevens in het kader van toezicht en opsporing. Volgens het CBP doet het algemeen regime van de Wet bescherming persoonsgegevens tekort aan het specifieke karakter van de strafrechtelijke handhaving van ordeningswetgeving. De aan het woord zijnde leden krijgen graag een helder en goed uitgewerkte reactie op de bevindingen van het CBP.

De leden van de VVD-fractie herinneren zich dat het streven naar een betere democratische controle op de opsporingsdiensten mede een doel was. Zij vragen tegen die achtergrond hoe het wetsvoorstel hieraan bijdraagt.

Deze leden kunnen zich voorstellen dat de bijzondere opsporingsdiensten taken uitoefenen die mede een grensoverschrijdende component kennen. Te denken valt bijvoorbeeld aan grensoverschrijdende milieucriminaliteit. Een effectieve samenwerking binnen Europa is daarom gewenst. Deze leden vragen de regering in te gaan op de Europese component en daarbij de vraag te beantwoorden in hoeverre het wetsvoorstel bijdraagt aan betere samenwerking in Europa. Voorts vragen zij welke Europese initiatieven van invloed zijn of worden op het functioneren van de BOD's.

De leden van de fractie van de ChristenUnie zijn blij met de uniformering en grotere transparantie die met het onderhavige wetsvoorstel wordt bereikt. Bij de opstelling van het wetsvoorstel is de nodige inspiratie gevonden bij de Politiewet.

In het kader daarvan vragen deze leden waarom het wetsvoorstel een bepaling als artikel 8a Politiewet ontbeert, de bevoegdheid te vragen naar de identiteit van een persoon. Weliswaar komt de ambtenaren die werken bij de BOD's deze bevoegdheid alsnog toe via het tweede lid van artikel 8a, maar het lijkt deze leden wetsystematisch logischer om deze bevoegdheid rechtstreeks in het onderhavige wetsvoorstel op te nemen.

De leden van de SGP-fractie verzoeken de regering in het kader van het wetsvoorstel een beschouwing te wijden aan de traditionele scheiding tussen bestuursrecht en strafrecht. Is de regering van mening dat tot het arsenaal van bestuurlijke handhaving niet de sanctionering door middel van straf behoort? Op welke wijze werkt het onderscheid tussen bestuurlijke en strafrechtelijke boete in het wetsvoorstel door?

Deze leden vragen tevens naar een omschrijving van de transactiebevoegdheden van ambtenaren van bijzondere opsporingsdiensten. Ten slotte vragen zij om een uiteenzetting omtrent de taken en bevoegdheden van BOD's in relatie tot het wetsvoorstel OM-afdoening (29 489) dat thans bij de Eerste Kamer in behandeling is. Daarbij merken deze leden op dat naar hun opvatting het Openbaar Ministerie onmogelijk op één lijn kan worden gesteld met een willekeurig bestuursorgaan.

## **2. Handhaving door bijzondere opsporingsdiensten**

De leden van de CDA-fractie merken op dat in de toelichting bij het wetsvoorstel niet wordt ingegaan op de praktische consequenties van dit wetsvoorstel. Zij ontvangen gaarne een toelichting op de wijze waarop de samenvoeging van de BOD's zijn beslag krijgt. Kan de regering aangeven wat de gevolgen zijn voor het personeel? Kan voorts worden aangegeven welke kosten met de operatie gemoeid zijn? Wat is de stand van zaken op dit moment rond de samenvoeging van de opsporingsdiensten?

De leden van de PvdA-fractie merken op dat een onderscheid wordt aangebracht tussen opsporingsdiensten en inspectiediensten. Brengt dit onderscheid mee dat de opsporingsambtenaren van de vier diensten géén toezichthoudende bevoegdheden zullen hebben?

Deze leden hebben verder een vraag over de verhouding tussen de algemene opsporingsbevoegdheid en de wettelijke taakomschrijving. Beperkt die taakomschrijving de opsporingsambtenaren in de uitoefening van de algemene bevoegdheid? Zijn deze opsporingsambtenaren bijvoorbeeld bevoegd opsporingshandelingen te verrichten ten aanzien van commune delicten die niet met de taakuitoefening verband houden of staat de taakomschrijving daaraan in de weg?

Zij zouden verder graag vernemen hoe de begrippen «strafrechtelijke handhaving» en «opsporingshandelingen» in het voorgestelde artikel 3 zich verhouden tot het begrip «opsporingsonderzoek» in artikel 132a Sv. Vallen bovendien onder de eerstgenoemde begrippen ook de «opsporings»-bevoegdheden van de Wet op de economische delicten, voor de toepassing waarvan geen redelijk vermoeden van schuld aan enig strafbaar feit is vereist (HR 9 maart 1993, NJ 1993, 633)?

Het gewijzigd voorstel van wet OM-afdoening dat thans bij de Eerste Kamer in behandeling is, voorziet in de mogelijkheid dat aan opsporingsambtenaren en aan lichamen en personen met een publieke taak belast de bevoegdheid wordt gegeven strafbeschikkingen uit te vaardigen. Zullen die bevoegdheden, indien dat voorstel zal zijn aangenomen, vallen onder de noemer strafrechtelijke handhaving? Zal met andere woorden ook aan

opsporingsambtenaren van de vier bijzondere opsporingsdiensten die bevoegdheid kunnen worden gegeven, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

Voorgesteld wordt de opsporingsambtenaren een algemene opsporingsbevoegdheid toe te kennen, omdat het niet langer bij de algemene taakopdracht zou passen de bevoegdheid te ontleenen aan artikel 142 Sv, dat *in beginsel* een regeling geeft voor een beperkte of bijzondere bevoegdheid. Mogen deze leden uit de gecursiveerde woorden afleiden dat het op grond van artikel 142 Sv wel mogelijk is de bevoegdheid van een buitengewone opsporingsambtenaar zo vast te stellen dat deze gelijk is aan algemene opsporingsbevoegdheid?

De leden van de VVD-fractie merken op dat moet worden voorkomen dat verschillende diensten en de politie elkaar in de weg gaan lopen op terreinen die voorheen het exclusieve domein van een opsporingsdienst waren. Een voorbeeld is de milieucriminaliteit. Nu het voorkomt dat er ook zeer ernstige feiten worden gepleegd verricht ook de politie op dat terrein opsporingswerk. Deze leden vragen hoe de afstemming zal worden verzorgd.

In de toelichting geeft de regering aan dat het de politie ontbreekt aan voldoende kennis en vaardigheden om de ordeningswetgeving te handhaven. De suggestie wordt gewekt dat dit ligt aan het ontbreken van een band met de vakdepartementen. «Hoe groter de afstand tussen het vakdepartement en de – bijzondere – opsporingsdiensten, hoe moeilijker het zal zijn die kennis en vaardigheden op peil te houden c.q. te versterken.» De leden van de VVD-fractie vragen of dat gebrek aan kennis en vaardigheden ook geldt voor bij de politie ondergebrachte specialismen zoals de jeugd- en zedenpolitie. Deze hebben immers ook geen directe band met een vakdepartement? Voorts vragen zij of ook het Openbaar Ministerie een gebrek heeft aan kennis en vaardigheden? Het functioneel parket gaat de bijzondere opsporingsdiensten aansturen in een gezagsrelatie. Het functioneel parket is echter niet ondergebracht bij een vakdepartement.

Denkbaar was dat (een deel van) de bijzondere opsporingsdiensten geïncorporeerd zouden worden in de KLPD. De leden van de VVD-fractie vragen de regering in te gaan op deze mogelijkheid. Is er bijvoorbeeld aan gedacht om de ondersteunende onderzoeksmiddelen bij de KLPD onder te brengen, zo vragen deze leden.

Het is de leden van de SGP-fractie niet echt duidelijk geworden hoe de opdracht van bijzondere opsporingsdiensten tot het houden van toezicht zich verhoudt tot de opdracht om strafbare feiten op te sporen. Uit de memorie van toelichting (p. 3) begrijpen zij dat bij de handhaving van ordeningswetgeving preventief optreden in eerste aanleg is aangewezen, terwijl ook het toezicht een belangrijke rol speelt en strafrechtelijke handhaving het sluitstuk is. Niettemin wordt anderzijds vermeld dat bij de strafrechtelijke aanpak de bijzondere opsporingsdiensten een essentiële rol spelen. En elders in de toelichting (p. 4) staat te lezen dat de bijzondere opsporingsdiensten primair tot taak hebben hun bijdrage te leveren aan de strafrechtelijke handhaving van de ordeningswetgeving. Welke taakopdracht is per saldo primair?

### **3. Uitwerking**

De leden van de SGP-fractie waarderen het positief dat vanuit het aangebrachte onderscheid tussen BOD's en inspectiediensten, de 21 BOD's zijn teruggebracht tot vier «echte» BOD's. Drie van de vier diensten hebben een benaming die aansluit bij de benaming van het departement van de verantwoordelijke minister. Dat geldt niet voor het Dienstonderdeel Opsporing van de Algemene Inspectiedienst ressorterend onder de

minister van LNV. Deze leden vragen naar de reden van, dan wel de verklaring voor, deze weinig zeggende benaming en vragen het oordeel van de regering over de suggestie om de benaming van de AID te wijzigen in bijvoorbeeld Agrarische Inlichtingen- en Opsporingsdienst.

#### **4. Gezag en toezicht op de bijzondere opsporingsdiensten**

In de toelichting wordt aangegeven dat de korpschef het directe toezicht zal uitoefenen. De leden van de VVD-fractie vragen welke rol het hoofd van de inspectiedienst speelt bij het toezicht en hoe deze rol zich verhoudt tot die van de korpschef.

#### **5. Bijzondere opsporingstaken bij uitvoeringsorganisaties en inspecties**

De leden van de PvdA-fractie merken op dat het genoemde onderscheid tussen opsporingsdiensten en inspectiediensten, niet meebrengt dat de ambtenaren van laatstgenoemde diensten verstoken zou zijn van (bijzondere) opsporingsbevoegdheden. Wordt daardoor de beoogde transparantie nu juist weer niet teniet gedaan? Kan de regering een overzicht geven van de uitvoeringsorganisaties en inspectiediensten waarbij ambtenaren werkzaam zijn met opsporingsbevoegdheden en van de reikwijdte van die bevoegdheden?

#### **6. Samenwerking**

De leden van de CDA-fractie verbazen zich erover dat in het kader van dit wetsvoorstel geen voorziening is getroffen voor het uitwisselen van informatie verkregen door de opsporingsdiensten, met gegevens die zijn verkregen bij de uitoefening van een toezichthoudende bevoegdheid. Deze leden menen dat dit wetsvoorstel bij uitstek een mogelijkheid biedt om deze strikte scheiding op te heffen. Naar de opvatting van deze leden zou de uitoefening van de taken van de diensten hierdoor sterk kunnen verbeteren. Zij vragen de regering hier nader op in te gaan, en te overwegen deze strikte scheiding op te heffen of op zijn minst te beperken. De leden van de CDA-fractie merken verder op dat in het kader van de terrorismebestrijding een zo groot mogelijke samenwerking tussen de verschillende overheidsdiensten is aangewezen. Is sprake van samenwerking met de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding? Deze leden kunnen zich voorstellen dat de bijzondere opsporings- en inspectiediensten te maken kunnen krijgen met aanwijzingen die leiden naar mogelijke terreurdaden. In het bijzonder denken zij hier aan opsporingsdiensten die ressorteren onder de minister van Financiën, wanneer het gaat om de financiering van terroristische organisaties. Hoe is de samenwerking vormgegeven, en hoe wordt erin voorzien dat de juiste informatie bij de juiste instanties terecht komt?

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar de ratio van het ontbreken van een algemene samenwerkingsbepaling conform artikel 10 van de Politiewet. Een dergelijke bepaling mag een vanzelfsprekendheid heten; in de praktijk is goede samenwerking helaas echter niet altijd zo vanzelfsprekend. Een andere vraag van deze leden is of artikel 13 van het wetsvoorstel er niet toe zou moeten leiden dat artikel 11 Politiewet wordt ingetrokken, of op zijn minst gewijzigd. Het lijkt er nu op alsof dezelfde grondslag voor regels met betrekking tot de samenwerking tussen politie en bijzondere opsporingsdiensten twee keer worden geregeld.

## II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

### Artikel 3

De leden van de PvdA-fractie signaleren dat ingevolge het voorgestelde artikel 3, aanhef en onder d, de officier van justitie de opsporingsdienst kan belasten met de opsporing van andere strafbare feiten. Is aan de opdracht van de officier van justitie enige beperking qua tijdsduur verbonden, zo zouden deze leden graag vernemen. Hoe wordt deze opdracht vastgelegd?

### Artikel 5

De leden van de PvdA-fractie vragen of de opsporingsambtenaren ook bevoegd zijn buiten diensttijd op te treden als opsporingsambtenaar, bijvoorbeeld wanneer zij buiten diensttijd een strafbaar feit, vallende binnen de wettelijke taakomschrijving, constateren.

### Artikel 6

Het valt de leden van de PvdA-fractie op dat het voorgestelde artikel 6, anders dan het analoge artikel 8 van de Politiewet 1993, geen voorziening bevat die de hulpofficier van justitie de bevoegdheid geeft bepaalde personen aan een veiligheidsfouillering aan het lichaam te onderwerpen. Ingevolge onderdeel G van het voorgestelde artikel 17 kunnen opsporingsambtenaren van een bijzondere opsporingsdienst worden aangewezen als hulpofficier van justitie. Zullen deze hulpofficieren van justitie artikel 8, vierde lid Politiewet 1993 mogen toepassen?

Deze leden zouden verder graag het antwoord vernemen op de vraag hoe de opsporingsambtenaren van de vier diensten als zodanig naar buiten toe herkenbaar zullen zijn. Zullen zij een uniform dragen, zullen zij worden voorzien van een legitimatiebewijs, en zullen zij worden verplicht zich daarmee voorafgaand aan optreden te legitimeren? Zullen aan de opsporingsambtenaren van de vier diensten bovendien wapens worden uitgereikt, en zo ja, welke?

### Artikel 9

Met het wetsvoorstel wordt een algemene opsporingsbevoegdheid geïntroduceerd. De leden van de VVD-fractie vragen welke opsporingsbevoegdheden bij respectievelijk de opsporings- en de inspectietaak mogen worden ingezet. Voorts vragen zij wat een inspecteur moet doen met feiten die hij constateert, maar die buiten het terrein van zijn inspectietaak vallen.

### Artikel 14

Volgens het voorgestelde artikel 14 draagt de betrokken minister zorg voor de behandeling van een klacht over een gedraging van een opsporingsambtenaar. De leden van de PvdA-fractie nemen aan dat onder gedraging wordt verstaan handelen of nalaten.

De voorzitter van de commissie,  
De Pater-van der Meer

Adjunct-griffier van de commissie,  
De Groot