

## Ten geleide

De rechtshandhaving in Nederland vertoont ten aanzien van de opsporing van strafbare feiten een divers beeld. Behalve de reguliere politie, al dan niet regionaal georganiseerd, zijn – in het bijzonder op het terrein van de ordeningswetgeving – tal van BOD's actief. Wanneer een bijzondere opsporingsdienst (BOD) wordt gedefinieerd als 'een handhavingsdienst die rechtstreeks ressorteert onder het beheer van een departement van algemeen bestuur en die geheel of in elk geval gedeeltelijk belast is met opsporingstaken binnen het kader van het algemene strafrechtelijke vervolgingsregime'<sup>1</sup>, dan overstijgt het aantal landelijke BOD's de twintig. Veel van deze diensten vervullen naast opsporingstaken ook toezichthoudende en controlerende werkzaamheden.

Ter verklaring van het ontstaan van de lappendeken van BOD's in Nederland wordt veelal gewezen op het feit dat de diverse diensten *specifieke* taken vervullen op *specifieke* terreinen, waarop *specifieke* ordeningswetgeving van kracht is. Het feit dat de BOD's onder diverse vakdepartementen ressorteren, maakt bovendien dat de beleidsmatige uitgangspunten en prioriteiten inzake controle en opsporing aanzienlijk kunnen variëren. De keerzijde van deze ontwikkeling is wel dat de rechtshandhaving, zeker daar waar moet worden samengewerkt met andere diensten of met de reguliere politie, niet altijd op de meest efficiënte wijze kan worden georganiseerd.

In het regeerakkoord 1998 is de passage opgenomen dat 'uit een oogpunt van versterking van de samenhang in de rechtshandhaving en van versterkte democratische controle, integratie van onderdelen van de BOD's in de politie-organisatie op landelijk niveau wenselijk is. Tevens zullen mogelijkheden voor fusie van opsporingsdiensten worden bezien.'

Teneinde de besluitvorming van het kabinet voor te bereiden werd eind 1998 het project 'Regeerakkoord en bijzondere opsporingsdiensten' in het leven geroepen.

1 Deze definitie is gebruikt in het kader van het project Regeerakkoord 1998 en Bijzondere Opsporingsdiensten en is te vinden op pagina 4 van het eindrapport 'Transparantie en samenhang in de bijzondere opsporing'. Behalve naar de bijzondere opsporingsdiensten heeft de projectgroep gekeken naar de zogenaamde semi-BOD's, dat wil zeggen 'landelijk werkzaam zijnde organisaties (niet vallende onder de Politiewet 1993), waarvan een substantieel deel van de werkzaamheden van de medewerkers bestaat uit het verrichten van opsporingstaken ten behoeve van de ordeningswetten, binnen het kader van het algemene strafrechtelijke vervolgingsregime' (Transparantie en samenhang in de bijzondere opsporing, p. 4). BUMA/STEMRA is het bekendste voorbeeld van een semi-BOD. De projectgroep heeft in totaal 21 (semi-)bijzondere opsporingsdiensten onder de loep genomen. Bedacht moet worden dat naast deze landelijk opererende diensten nog tal van diensten op decentraal niveau bestaan, waarvan ambtenaren een bijzondere opsporingsbevoegdheid hebben.

De projectgroep, onder voorzitterschap van B.J. Oosterop<sup>2</sup>, heeft langs drie lijnen gewerkt:

- 1 een inventarisatie-onderzoek bij de BOD's door vijf interdepartementale werkgroepen;
- 2 het inwinnen van advies bij de Raad voor het openbaar bestuur over de democratische controle op de BOD's;
- 3 het inwinnen van advies bij het WODC over de taakstelling, de uitvoering, de onderlinge samenwerking en de gezagsuitoefening over de BOD's.

Namens het WODC hebben de hoogleraren prof. dr. C.J.C.F. Fijnaut en prof. dr. H.G. van de Bunt een notitie opgesteld, waarin het gevraagde advies is vervat.<sup>3</sup> Tevens is door C.J. van Netburg van de afdeling Documentatie Informatievoorziening van het WODC een overzicht verschaft van de verschenen literatuur op het terrein van de bijzondere opsporingsdiensten.

Het rapport van de projectgroep met de titel 'Transparantie en samenhang in de bijzondere opsporing', waarin onder meer het WODC-advies is verwerkt, is in november 1999 ter beschikking gesteld van het kabinet. Het standpunt van het kabinet inzake de toekomst van de BOD's is eind december 1999 bekend geworden.<sup>4</sup> Het kabinetsstandpunt is in bijlage 1 integraal opgenomen.

Het kabinetsstandpunt behelst onder meer het voorstel om een onderscheid aan te brengen tussen die BOD's die vooral belast zijn met een (bestuurlijke) inspectietaak en diensten die belast zijn met strafrechtelijke handhavingstaken. Dit onderscheid leidt ertoe dat voor de terreinen financiën en economie, landbouw, milieu, en sociale zekerheid nog maar vier BOD's werkzaam zullen zijn, die ressorteren onder respectievelijk de ministeries van:

- Financiën;
- Landbouw, Natuurbeheer en Visserij;
- Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer;
- Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De opsporingsambtenaren die werkzaam zijn bij deze vier BOD's, zullen, wanneer de plannen van het kabinet kracht van wet krijgen, analoog aan de reguliere politieambtenaar hun opsporingsbevoegdheid ontleen aan artikel 141 Sv.

Volgens het kabinet moet de beperkte opsporingsbevoegdheid voor ambtenaren die werkzaam zijn bij elf in het kabinetsstandpunt genoemde inspecties, onverminderd blijven stoelen op artikel 142 Sv. Deze bevoegdheid zal nader worden afgebakend en zich beperken tot de zogenaamde lichte delicten (overtredingen en eenvoudige

2 De projectgroep bestond uit negentien leden, die negen departementen, de daaronder ressorterende bijzondere opsporingsdiensten en het Openbaar Ministerie vertegenwoordigden. De werkzaamheden werden verricht onder leiding van een interdepartementale stuurgroep.

3 Speciale dank gaat uit naar mw. mr. F. Lankhorst voor het concipiëren van 'profielen' van de bijzondere opsporingsdiensten. Deze profielen hebben mede ten grondslag gelegen aan het WODC-advies.

4 Kamerstukken II, 1999-2000, 26 955, nr. 1.

misdrijven op heterdaad). Na constatering van misdrijven dient voor vervolgonderzoek de zaak overgedragen te worden aan hetzij een BOD, hetzij de reguliere politie.

Het kabinet is van plan de toedeling van taken en verantwoordelijkheden aan de BOD's nieuwe stijl bij wet te regelen. In deze Wet Bijzondere opsporingsdiensten zal ook de nevenschikking met de reguliere politie worden geaccentueerd.

Daarnaast heeft het kabinet een beleidsplan bijzondere opsporingsdiensten aangekondigd, teneinde de vereiste samenhang en consistentie in het domein van de (strafrechtelijke) handhaving van beleidsinstrumentele wetgeving te waarborgen.

Op 2 maart 2000 organiseerde het WODC een besloten expertmeeting, waarop diverse experts uit wetenschap en praktijk met elkaar over de toekomst van de BOD's in discussie gingen. De bijeenkomst werd geopend door de auteurs van de notitie van het WODC. Vervolgens werden prof. mr. Y. Buruma, hoogleraar strafrecht en strafprocesrecht aan de Katholieke Universiteit Nijmegen, en prof. dr. C. van der Vijver, hoogleraar politiestudies aan de Universiteit Twente, in de gelegenheid gesteld hun visie op de problematiek weer te geven.

Na de inleidingen was het woord aan de zaal. In deze plenaire discussie, onder leiding van mr. drs. J.M. Nelen, hoofdonderzoeker van het WODC, kreeg uiteraard ook het kabinetstandpunt een plaats.

Het WODC-advies en de inleidingen van de overige wetenschappers zijn in het onderhavige rapport samengebracht. Het verslag van de plenaire discussie is niet afzonderlijk opgenomen, aangezien de belangrijkste onderdelen daarvan reeds verwerkt zijn in de bijdragen van Van der Vijver en Buruma. In de laatste twee stukken wordt overigens ook het kabinetsstandpunt van commentaar voorzien, in tegenstelling tot het openingsartikel van Fijnaut en Van de Bunt, dat immers mede ten grondslag heeft gelegen aan het rapport van de projectgroep, en in het verlengde daarvan het kabinetsstandpunt.

Fijnaut en Van de Bunt plaatsen het vraagstuk van de BOD's allereerst in een historische context. Zij achten een beeld van de voorgeschiedenis relevant voor een goed begrip van de positie en taak van de BOD's in het staatsbestel. Vervolgens wordt ingegaan op de criminaliteitsontwikkelingen die de huidige strafrechtshandhaving op de proef stellen en op de recente organisatorische ontwikkelingen binnen de BOD's, de politie en het Openbaar Ministerie. Fijnaut en Van de Bunt signaleren een 'osmose', in de zin dat de BOD's via hun specifieke taakstelling steeds vaker in aanraking komen met de 'gewone' misdaad, terwijl de reguliere politie tegenwoordig ook terreinen bestrijkt (zoals het milieuveld), die voorheen tot het exclusieve werkgebied behoorden van de bijzondere diensten. Als gevolg hiervan groeien de BOD's en de reguliere politie in de bestrijding van de zware criminaliteit naar elkaar toe.

In aansluiting hierop en in het verlengde van de fusie tussen de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) en de Economische Controledienst (ECD) verkennen Fijnaut en Van de Bunt de mogelijkheden en moeilijkheden van respectievelijk verdergaande fusies, een integratie van onderdelen van bijzondere diensten binnen de te formeren divisie Recherche van het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) en een zogenaamde associatie van BOD's. De auteurs achten de laatste optie vooralsnog het meest realistisch. Zij stellen voor dat de BOD's en het KLPD een deel van hun personele capaciteit reserveren voor een gemeenschappelijke 'strategische reserve'. Daarnaast zou de recherche-ondersteuning voor de BOD's zoveel mogelijk in het KLPD moeten worden ondergebracht.

Buruma ondersteunt de idee van een bijzondere-opsporingspool voor de zware criminaliteit, maar benadrukt tevens dat het taakveld van de meeste BOD's aanzienlijk ruimer is dan de georganiseerde criminaliteit en de organisatiecriminaliteit. Hij twijfelt aan de noodzaak van ingrijpende herstructureringen en vreest, nu er een striktere scheiding wordt aangebracht tussen controle en opsporing, een verhoogd justitieel-repressief optreden in het ordeningsrecht. Buruma hecht aan opsporingsdiensten die zowel de taal van het bestuur als die van justitie spreken, en beschouwt de doorbreking van de essentiële band tussen controle en opsporing als een achteruitgang.

Van der Vijver beschouwt als een belangrijk pluspunt van het kabinetsstandpunt dat er een heldere beleidslijn is neergezet. Niettemin plaatst ook hij een aantal kanttekeningen bij de voorstellen. De beleidsvoornemens zijn in zijn ogen gebaseerd op interne organisatiekundige analyses en niet op analyses van het feitelijke werk en van de context waarbinnen de diverse BOD's hun werk moeten doen. Wat het laatste betreft, wijst hij op de toenemende omvang van de ordeningswetgeving, de groeiende complexiteit ervan, de Europese invloed, de grote politieke druk op (handhavings)resultaten en op het spanningsveld bij de handhaving tussen economische belangen enerzijds en justitiële belangen anderzijds. Tevens zien de BOD's zich geconfronteerd met een aantal nieuwe spelers op het veld, zoals private opsporingsorganisaties en toezichthouders.

Een andere belangrijke omissie in het kabinetsstandpunt is volgens zowel Buruma als Van der Vijver het feit dat de burger de grote afwezige is waar het gaat om inhoudelijke afwegingen. Het rapport van de projectgroep wordt gekenschetst als een stuk voor en door de diensten, waarin de maatschappelijke functie van rechtshandhaving onvoldoende tot zijn recht komt.

Ook wijzen de auteurs op de discrepantie tussen de aspecten die in het regeerakkoord centraal zijn gesteld en de voorstellen die eind 1999 het licht hebben gezien. De relatie tussen de BOD's en de reguliere politie, toch een centraal element in het regeerakkoord, krijgt in het kabinetsstandpunt bijvoorbeeld nauwelijks aandacht. Ook tijdens de plenaire discussie tijdens de expertmeeting d.d. 2 maart 2000 werd dit punt benadrukt. Daarbij vonden enkele aanwezigen het overigens veelbetekenend

dat vanuit de politiewereld nog geen enkele officiële reactie op het kabinetsstandpunt vernomen is.

De algemene conclusie van de drie in dit rapport opgenomen bijdragen – ook de discussie tijdens de expertmeeting tendeerde in deze richting – is dat de plannen van het kabinet wat betreft de transparantie van de opsporing, een stap in de goede richting zijn. Toch is een aantal belangrijke aspecten onderbelicht gebleven en gaan de plannen op het terrein van de aanpak van de georganiseerde criminaliteit en zware vormen van organisatiecriminaliteit in de ogen van menigeen niet ver genoeg. In dit type van zaken zijn in de praktijk de BOD's en de reguliere politie zodanig naar elkaar toegegroeid dat dit ook in de organisatie van de opsporing tot uitdrukking zou moeten komen. Waar het kabinet door het accentueren van de nevenschikking van de BOD's met de reguliere politie vasthoudt aan drie pijlers in de opsporing – politie, Koninklijke Marechaussee en BOD's – pleit een aantal experts ten aanzien van de zware vormen van criminaliteit juist voor een verregaande integratie c.q. associatie. De discussie lijkt op dit punt nog lang niet beslecht te zijn.

