

Bijzondere opsporingsdiensten

juni 1999

ROO

Inhoud

Voorwoord	5
Samenvatting	7
1. Inleiding	11
1.1 Vraagstelling	11
1.2 Opzet van dit advies	12
1.3 Uitgangspunten bij de advisering	12
2. Bijzondere opsporingsdiensten	15
2.1 Een begripsbepaling	15
2.2 Organisatie en positie van de bijzondere opsporingsdiensten	15
2.3 Gezagsuitoefening	16
3. Democratische controle in discussie	19
3.1 Een adequate democratische controle	19
3.2 Potentiële knelpunten bij de democratische controle	21
3.2.1 Democratische controle: inhoudelijke aspecten	21
3.2.2 Randvoorwaarden	24
3.3 Conclusie	25
4. Wegen en heroverwegen	27
4.1 Inleiding	27
4.2 Oplossingsrichtingen	27
4.2.1 Algemene beleidsontwikkelingen	27
4.2.2 Het verschuiven van opsporingstaken	24
4.2.3 Bijzondere opsporingsdiensten onder justitie	29
4.3 De opties gewogen...	30
5. Conclusies en aanbevelingen	35
5.1 Conclusies	35
5.2 Aanbevelingen	36
5.2.1 Strategische visie	37
5.2.2 Praktische verbeteringen	37
5.2.3 Afstemming en samenwerking	38
5.2.4 Planmatige aanpak	38
5.2.5 Gerichte informatie voor democratische controle	39
Geraadpleegde literatuur	41
Bijlage I	
Adviesaanvraag	

/4/

Bijlage II

Overzicht bijzondere opsporingsambtenaren

Bijlage III

Overzicht van uitgebrachte adviezen

Bijlage IV

Overzicht van uitgebrachte preadviezen en overige publicaties

Bijlage V

Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur

Voorwoord

Bij de voorbereiding van dit advies heeft de Raad gebruik gemaakt van de literatuurverzameling die het WODC verrichtte voor een parallel aan deze adviesvraag lopend deelonderzoek voor de projectgroep 'Regeerakkoord 1998 en Bijzondere Opsporingsdiensten'. Met name is een woord van dank voor C.J. van Netburg op zijn plaats.

De Raad heeft bij de voorbereiding van dit advies gesproken met een aantal deskundigen. Hij dankt de heren prof. dr. P. van Reenen, mr. G. H. Th. van de Bult en W. A. Bernds en voor hun commentaar op, en het kritisch meedenken met de Raad. Vanzelfsprekend rust de verantwoordelijkheid voor de tekst niet bij hen, maar bij de Raad.

Den Haag, juni 1999

Rob

Samenvatting

De minister van Justitie vroeg de Raad voor het openbaar bestuur te adviseren over een verbetering van de democratische controle op de bijzondere opsporingsdiensten en over de mogelijkheden bij de handhaving te kiezen tussen bestuurlijke dan wel strafrechtelijke handhaving. Over dit laatste onderwerp bracht de Raad reeds advies uit in april 1998. De overwegingen uit dat advies zijn in het onderhavige advies meegenomen.

Bijzondere opsporingsdiensten zijn handhavingsdiensten die rechtstreeks onder het beheer van een departement van algemeen bestuur vallen en die geheel of in elk geval gedeeltelijk belast zijn met opsporingstaken binnen het kader van het algemene strafrechtelijke vervolgingsregime. Een formele wettelijke regeling van organisatie, inrichting en taken ontbreekt veelal. De feitelijke organisatie verschilt van dienst tot dienst. Het gezag over een Bijzondere opsporingsdienst berust in de toezichtsfase bij het vakdepartement. Bij een vermoeden van strafbare feiten kan worden overgegaan tot de opsporingsfase. Het gezag ligt dan bij het openbaar ministerie.

Om op een adequate wijze democratische controle op opsporingsdiensten te kunnen uitvoeren dient in ieder geval controle plaats te vinden op rechtmatigheid, op rechtvaardigheid en op effectiviteit en efficiency.

Daarnaast is een aantal randvoorwaarden van belang voor het uitvoeren van democratische controle. Er dient sprake te zijn van een heldere toedeling van verantwoordelijkheden en van voldoende informatie over het functioneren in de praktijk.

Gebleken is dat het ontbreken van duidelijke normen voor de opsporingspraktijk, een gebrekkige coördinatie en onduidelijkheden in de gezagsverhoudingen de controle op de rechtmatigheid van het optreden van Bijzondere opsporingsdiensten bemoeilijkt. Daarin is inmiddels al wel verbetering gekomen, maar met name de informatievoorziening behoeft nog verbetering. De controle op de rechtvaardigheid wordt bemoeilijkt doordat de activiteiten van diensten met een gelijksoortige taakstelling in de praktijk vaak sterk uiteen lopen. Er is een spanning tussen de bestuurlijke belangen van een vakdepartement en de belangen van handhaving en opsporing. Het openbaar ministerie geeft aan nauwelijks invloed te hebben op de bestuurlijke kant van de handhaving

Het naast elkaar laten bestaan van (verkokerde) handhavingsorganisaties is weinig bevorderlijk voor de effectiviteit en efficiency.

Er is onvoldoende sprake van het helder toedelen van verantwoordelijkheden. Daarvoor zitten er te veel overlappingen in de taakvelden van de verschillende diensten. Wat eveneens ontbreekt is een integrale rapportage van de verschillende diensten waardoor het de Tweede Kamer moeilijk wordt gemaakt een goed inzicht te krijgen in de activiteiten van de diverse diensten en een vergelijking te maken tussen het functioneren.

De gesignaleerde tekortkomingen kunnen op een drietal manieren worden geredresseerd.

Binnen de huidige kaders kunnen per geval afspraken worden gemaakt over de

relatie van het openbaar ministerie met de desbetreffende Bijzondere opsporingsdienst, afspraken over de toelaatbaarheid van opsporingsmethoden en het instellen van een driehoek per bijzondere opsporingsdienst. De resultaten van deze en andere inspanningen kunnen worden afgewacht alvorens verdergaande maatregelen te treffen.

Een tweede manier om de gesignaleerde tekortkomingen het hoofd te bieden is het overhevelen van alle opsporingstaken naar de politie. Een integrale afweging van opsporingstaken zou daardoor mogelijk worden. De overgang tussen bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving wordt dan vloeiend. Voor de burger, een bedrijf is dit geen vooruitgang omdat bij bestuurlijke handhaving veel meer een afweging wordt gemaakt tussen alle in het geding zijnde belangen.

Een derde manier is alle opsporingsdiensten te brengen onder de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie. Vanuit het oogpunt van democratische controle lijkt dit een optimaal model, er staat echter tegenover het vervallen van de relatie met wetgeving en beleid en het mogelijk verdwijnen van specifieke deskundigheden.

De Raad kiest ervoor de band tussen beleidmaken, regelgeving en handhaving te bewaren. Weliswaar leidt dit tot verbrokkeling in de organisatie van de opsporing, maar de zaak is deze prijs waard. De politie speelt een aanvullende rol met strafrechtelijke handhaving als de bestuurlijke handhaving faalt. Samenvoeging van landelijk werkende Bijzondere opsporingsdiensten leidt eerder tot toename dan een afname van afstemmingsproblemen. Dit acht de Raad geen begaanbare weg. Omdat er wel verbetering valt aan te brengen in de organisatie en in de democratische controle beveelt de Raad aan door de ministerraad een strategische visie te ontwikkelen op het handhavingsbeleid. Het beleid van de verschillende diensten kan worden getoetst aan deze strategische visie.

Een aantal pragmatische organisatorische verbeteringen waaraan al wordt gewerkt (rol OM, afstemming politie, OM en Bijzondere opsporingsdienst) moet worden voortgezet. Er moeten criteria worden ontwikkeld voor het vaststellen van de grens tussen bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving, betere controle op alle fases van de handhaving, betere informatie aan het o.m. om dit in staat te stellen te controleren op rechtmatigheid en rechtszekerheid. Waar sprake is van (structurele) overlapping van taken van bijzondere opsporingsdiensten en de politie (bijvoorbeeld bij de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit) dient gekozen te worden voor integrale samenwerking en op termijn kan een gedeeltelijke herstructurering nadrukkelijk worden overwogen.

Zowel de vakdepartementen als het ministerie van Justitie moeten hun handhavingscriteria expliciteren. Die dienen te passen in de centraal ontwikkelde strategische visie op handhaving. Bij hun verslaglegging zullen zij duidelijk moeten aangeven hoe hun concrete handhavingsactiviteiten passen binnen de ontwikkelde criteria en binnen de strategische visie.

Het is aan de Tweede Kamer zich regelmatig op de hoogte te stellen van deze verslaglegging en ervoor te zorgen dat de controle daarop niet verbrokkeld

maar integraal plaats vindt. Daarover moeten intern duidelijke afspraken worden gemaakt. Met het oog hierop bepleit de Raad het verschijnen van een Jaarverslag Handhaving, waarin geïntegreerd het terzake van de handhaving gevoerde beleid wordt geanalyseerd.

Rob

1. Inleiding

1.1 Vraagstelling

De bijzondere opsporingsdiensten staan prominent op de agenda als gevolg van een passage in het regeerakkoord van het kabinet Kok II. In kernpunten samengevat wil regering komen tot:

- Versterking van de samenhang in de rechtshandhaving;
- versterking van de democratische controle;
- Integratie van onderdelen in de politie- organisatie op landelijk niveau;
- Exploratie van de fusiemogelijkheden van bijzondere opsporingsdiensten.

Ter uitvoering van deze voornemens is het ministerie van Justitie gestart met een project 'Regeerakkoord 1998 en Bijzondere opsporingsdiensten'. Er is een projectorganisatie in het leven geroepen die in eerste instantie feitelijke informatie verzamelt over het functioneren van bijzondere opsporingsdiensten. Op basis daarvan zal, na een nadere analyse, invulling worden gegeven aan de in het regeerakkoord uitgesproken wensen.

De minister van Justitie heeft, ten behoeve van dit project, de Rob advies gevraagd over een tweetal politiek-bestuurlijke aspecten van de positie van bijzondere opsporingsdiensten (zie bijlage I). Concreet stelt de minister de Raad twee vragen:

1. Hoe is in de actuele situatie de democratische controle op de bijzondere opsporingsdiensten vorm gegeven, vertoont deze vorm lacunes en/of andersoortige defecten, en zo ja, hoe zijn deze lacunes en/of defecten weg te nemen c.q. te ondervangen?
2. Wat zijn in het domein van de handhaving van de ordeningswetgeving, zoals bestreken door de onderscheidene bijzondere opsporingsdiensten, de mogelijkheden daarbij te kiezen voor bestuurlijke versus strafrechtelijke handhaving en omgekeerd?

De Rob verstaat de eerste vraag aldus: kan het parlement adequaat oordelen over het functioneren van de bijzondere opsporingsdiensten en over de (afstemming van de) handhavingsactiviteiten van deze diensten en de reguliere politie. De verantwoordelijkheden van de desbetreffende vakministers en van de minister van Justitie zijn in principe helder geregeld. De vraagstelling van de minister van Justitie heeft, in de interpretatie van de Raad, betrekking op mogelijke feitelijke problemen die zich kunnen voordoen bij de democratische controle. Dat vereist in de eerste plaats een beeld van de voorwaarden waaraan moet worden voldaan om een adequate democratische controle mogelijk te maken, in de tweede plaats inzicht in de vraag in hoeverre daaraan wordt voldaan en in de derde plaats inzicht in mogelijkheden om daarin verbetering aan te brengen.

Inzake de tweede vraag heeft de Rob eerder geadviseerd. In april 1998

verscheen het advies *Op de handhaving beschouwd; toezien op een versterkte en uitvoerbare lokale handhavingsstructuur*. Dit advies was specifiek gericht op de afstemming van bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving. De Raad heeft daarin een aantal standpunten ingenomen ten aanzien van toezichts- en opsporingsbevoegdheden die ook in deze context relevant zijn. Het ligt in de rede die eerdere stellingnames in deze beschouwing te betrekken.

1.2

Opzet van het advies

Hoofdstuk 2 beschrijft de bijzondere opsporingsdiensten, hun organisatie, positie en aansturing.

In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de democratische controle. Daarin beantwoordt de Rob de eerste vraag van de minister van Justitie, namelijk hoe de democratische controle op bijzondere opsporingsdiensten is vorm gegeven en welke knelpunten zich daarbij voordoen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de (controle op de) organisatie van de handhavingsdiensten en de (controle op de) organisatie van de opsporing. Tevens wordt daarmee aandacht besteed aan de sfeerovergang van controle naar opsporing. Deze sfeerovergang heeft gevolgen voor bevoegdheden, voor de gezagsverhoudingen en voor de politieke verantwoordelijkheid. Voor de handhaving van ordeningswetgeving in algemene zin is de vakminister immers verantwoordelijk. Op het moment dat opsporing van strafbare feiten aan de orde is, heeft de minister van Justitie verantwoordelijkheid (voor de strafrechtelijke rechtshandhaving en het daaruit voortvloeiende belang bij rechtshandhaving in algemene zin).

In hoofdstuk 4 verschuift de aandacht naar de vraag hoe de democratische controle op de bijzondere opsporingsdiensten kan worden versterkt. Speciale aandacht wordt besteed aan de middelen (bestuursrechtelijke dan wel strafrechtelijke handhaving) en aan de organisatie (integratie van -onderdelen van bijzondere opsporingsdiensten in de politieorganisatie). Daarmee verschuift de aandacht naar de tweede vraag van de minister van Justitie. De Rob bespreekt drie mogelijke opties en beoordeelt deze op hun effecten op democratische controle.

1.3

Uitgangspunten bij de advisering

In de eerste plaats baseert de Raad zich in zijn advies op empirisch onderzoek dat reeds door anderen is verricht en op gesprekken met deskundigen. Daarnaast heeft de Rob gebruik gemaakt van de literatuur die het WODC verzamelde voor een parallel aan deze adviesvraag lopend deelonderzoek voor de projectgroep 'Regeerakkoord 1998 en Bijzondere opsporingsdiensten'.

In de tweede plaats is een algemeen uitgangspunt bij de advisering van de Raad voor het openbaar bestuur dat de Raad de vragen die aan hem worden voorgelegd zoveel mogelijk benadert vanuit het perspectief van de burgers. Voor dit specifieke onderwerp is het zeer waarschijnlijk dat de doorsnee burger niet wakker ligt van de vraag of en hoe de democratische controle op de

bijzondere opsporingsdiensten is geregeld. Voor hem ontstaat hoogstens verwarring wanneer hij bijzondere wetten overtreedt. Bijvoorbeeld zwartwerken met een uitkering en tevens huursubsidie ontvangen is strafbaar op grond van de fiscale, sociale en subsidiewetgeving. De burger kan dan te maken krijgen met verschillende bijzondere opsporingsdiensten. De beleidsmatige aansturing van deze organisaties verschilt. Dat betekent dat die burger kan worden geconfronteerd met verschillende wijzen van aanpak, afhankelijk van wie het probleem oppakt. Maar ook de politie kan belangstelling hebben voor die burger, bijvoorbeeld omdat hij bij het aanvragen van die huursubsidie valsheid in geschrifte heeft gepleegd. Dan ontstaan overlappende activiteiten, dat wil zeggen dat zowel diensten met opsporingsbevoegdheid als de politie actief zijn en vanuit verschillende invalshoeken belangstelling hebben voor dezelfde burger. Dit leidt vooral tot competentiegeschillen en coördinatieproblemen tussen degenen die opsporen, maar ook tot een ondermijning van de rechtszekerheid van de justitiabelen. Voor de burger is het moeilijk te begrijpen wanneer er een (semi-)overheidsdiensten ten tonele verschijnen die óf hetzelfde werk doen (proces-verbaal opmaken), óf in conflict komen over de aanpak.

10
R

2. Bijzondere opsporingsdiensten

2.1

Een begripsbepaling

Het begrip bijzondere opsporingsdienst wordt niet in een wettelijke regeling omschreven.¹ Binnen het project 'Regeerakkoord 1998 en bijzondere opsporingsdiensten' wordt onder een bijzondere opsporingsdienst een handhavingsdienst verstaan die 'rechtstreeks onder het beheer van een departement van algemeen bestuur ressorteert en die geheel of in elk geval gedeeltelijk belast is met opsporingstaken binnen het kader van het algemene strafrechtelijke vervolgingsregime'.² Voorbeelden van bekende bijzondere opsporingsdiensten zijn de Algemene Inspectiedienst (AID) en de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD), maar ook organisaties als de Rijksverkeersinspectie (RVI) en de Sociale Verzekeringsbank (SVB) worden tot de bijzondere opsporingsdiensten gerekend.

Daarnaast bestaan de zogenaamde semi-bijzondere opsporingsdiensten. Daaronder worden verstaan 'landelijk werkzaam zijnde organisaties (niet vallend 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'. Een voorbeeld daarvan is Buma/Stemra. Te denken valt ook aan de uitvoeringsinstellingen sociale verzekeringen (Uvi's) die elk een eigen opsporingsafdeling hebben waar buitengewone opsporingsambtenaren werkzaam zijn. (zie voor een overzicht bijlage II).³ De handhavingsactiviteiten omvatten toezicht en controle, administratieve sanctienering, opsporing en justitiële afdoening.

2.2

Organisatie en positie van de bijzondere opsporingsdiensten

Thans ontbreekt voor de meeste bijzondere opsporingsdiensten een formele wettelijke regeling van de organisatie, inrichting en taken.⁴ De taken zijn gewoonlijk geregeld in ministeriële besluiten. De feitelijke organisatie verschilt van dienst tot dienst en ook de plaats waar dergelijke diensten binnen hun departement zijn ondergebracht blijkt uiteen te lopen. Soms is gekozen voor een positionering onder de secretaris-generaal, soms voor onderbrenging onder een directeur-generaal, soms voor een positie als buitendienst. Soms is sprake van een centrale, soms ook van een regionale opzet. Tenslotte zijn er

¹ Formatiecommissie BZK 1998, p. 63

² Plan van aanpak 15-12-1998, p.3

³ De bestuurlijke handhaving van ordeningswetgeving alsmede de opsporing door gedecentraliseerde of gedeconcentreerde diensten valt dus buiten de focus van het onderzoek.

⁴ Brief minister van Justitie 1997, *Regeling organisatie van de opsporing door bijzondere opsporingsdiensten*, nr.6190087, april.

verschillen op het vlak van de taakuitvoering. Het gaat daarbij in het bijzonder om de verhouding tussen toezicht en opsporing. Sommige bijzondere opsporingsdiensten zijn opsporingsdiensten in de ware zin van het woord (denk aan de FIOD, de opsporingsafdeling van de Belastingdienst). Het is mogelijk dat in die situatie de toezichthoudende taken door andere organen of organisaties worden uitgeoefend (bijvoorbeeld door andere delen van de Belastingdienst of door de Stichting Toezicht Effectenverkeer). Andere diensten hebben juist belangrijke toezichthoudende of controlerende taken. Zij bewegen zich op het terrein van uitvoering en bestuurlijke handhaving; de opsporing van strafbare feiten is het sluitstuk van het werk. Het aandeel van de opsporing varieert per dienst en/of wet.

Handhaving: toezicht/controle en opsporing

Handhaving begrijpen we als het 'door toezicht en het toepassen van bestuursrechtelijke, strafrechtelijke of privaatrechtelijke middelen bereiken dat de algemeen geldende rechtsregels en individueel geldende voorschriften worden nageleefd'.⁵ Kernachtig geformuleerd betreft het alle handelingen die normconform gedrag bewerkstelligen. Hieronder valt het toezicht, de eerste stap in de handhaving, en ook verderop in de keten, de reactie op een geconstateerde overtreding door middel van reparatoire en/of punitieve sancties. Van de handhaving wordt de uitvoering van regelgeving, bijvoorbeeld bestaande uit vergunningverlening, onderscheiden.

In de opvatting van de Awb-wetgever staat het toezicht op de naleving van wetgeving naast de opsporing van strafbare feiten. Toezicht vindt vooral plaats in het kader van bestuursrechtelijke handhaving, maar is als voortraject voor opsporing ook strafrechtelijk van belang. Met behulp van toezicht kunnen overtredingen worden voorkomen of in de kiem worden gesmoord, dan wel eenvoudig worden beëindigd. Zonder het uitoefenen van toezicht kan het bestuur onvoldoende op de hoogte zijn van overtredingen en kan het verdere handhavingstraject (sanctionering en beëindiging van de overtreding) niet worden bewandeld. Met de toenemende aandacht voor de effectiviteit van beleid is de betekenis van toezicht groter geworden.

Toezicht is steeds minder een synoniem voor inspectie of controle achteraf. Toezicht vervult meer een scharnierfunctie in het beleidsproces.

2.3

Gezagsuitoefening

In alle gevallen berust het *gezag* over een onderzoek van een bijzondere opsporingsdienst in de toezichtsfase bij het vakdepartement. Indien een vermoeden van strafbare feiten bestaat kan worden overgegaan tot de opsporingsfase. Het gezag ligt dan bij het openbaar ministerie (OM). Het OM

⁵ Justitie 1996, p.42.

is immers op grond van het Wetboek van Strafvordering verantwoordelijk voor de opsporing van strafbare feiten.

Dit *gezagsdualisme* heeft tot gevolg dat het OM en de vakminister het eens moeten worden over het te voeren beleid. Er is dus een beleidsdoel en een belang enerzijds en een opsporingsdoel en -belang anderzijds.⁶ Dit vormt een potentiële bron voor spanning in de politieke aansturing van bijzondere opsporingsdiensten.

Het *beheer* van een opsporingsdienst is altijd in handen van het vakdepartement, ook als de bijzondere opsporingsdienst taken uitoefent in het kader van de opsporing. De minister is bovendien in eerste instantie degene die voor het algemene handhavingsbeleid en het stellen van de prioriteiten met betrekking tot de bijzondere wetgeving politieke verantwoordelijkheid draagt.

Bij aansturing van bijzondere opsporingsdiensten moeten -in de relatie tussen vakdepartement en ministerie van Justitie- activiteiten op het ene gebied worden afgewogen tegen activiteiten op ander gebieden. De bijzondere opsporingsdienst is gebonden aan het taakveld van de minister. Hij ontwikkelt daarvoor regelgeving, is verantwoordelijk voor uitvoering (dus ook toezicht en controle) en tot op zekere hoogte ook voor de opsporing. Vanuit beleidsperspectief bekeken vormt het opsporingsgerichte optreden het logisch sluitstuk van het beleid; daarmee is de minister onafhankelijk van de prioriteiten die de politie stelt. Bekeken vanuit het perspectief van de minister van Justitie staat het opsporingsbelang centraal. Opsporingsbelangen kunnen om twee redenen op gespannen voet staan met andere belangen van het departement. Het gaat ten eerste om de vaststelling wat gehandhaafd of opgespoord wordt en in welke mate. Tweede element betreft de afweging tussen enerzijds handhaving met bestuurlijke middelen en anderzijds met strafrechtelijke instrumenten.

Politieke aansturing: AID en OM

De AID is de controle- en opsporingsdienst van het ministerie van LNV. De AID heeft te maken met zo'n 55 wetten, 450 regelingen en 800 gebods- of verbodsbepalingen. De taken van de AID zijn: handhaven van wet- en

⁶ Een dergelijke scheiding van gezag en beheer is ook aanwezig bij opsporing door de reguliere politie waar het gezag voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde in handen ligt van het OM, terwijl het beheer van een korps wordt gevoerd door het bestuur (in casu korpsbeheerder en op afstand BZK). Voor een goede uitoefening van het gezag over de politie bestaat naast het traditionele driehoeksoverleg over de taakuitoefening ook een regionale beheersdriehoek (art.27 Politiewet). Voorts concipiëren beheerder en gezagsdrager een beleidsplan, dat uiteindelijk vastgesteld wordt in een regionaal college waarvan de opstellers deel uitmaken. Uitgangspunt is dat het beheer ten dienste staat van het beleid. Voor de politie geldt een groot aantal voorschriften en regelingen die er toe dienen dat de politie controleerbaar haar werk doet. In zijn eerder aangehaalde advies concludeerde de Rob dat deze democratische controle van de politie desondanks versterking behoeft. De Rob formuleerde daartoe aanbevelingen, met name op het lokale niveau.

regelgeving van LNV, adviseren van regelgever over handhavingsaspecten, draagvlak en nalevingsniveau, onderling afstemmen en ondersteunen van handhavingsinspanningen op het beleidsterrein van LNV die door andere controlediensten zoals politie en douane worden uitgevoerd. Doel is het vestigen van een zowel politiek als maatschappelijk aanvaardbaar nalevingsniveau van de LNV wet- en regelgeving.

De minister van LNV bepaalt de inzet van de AID. Voorafgaand daaraan wordt afgestemd met het OM. Getracht wordt overeenstemming te bereiken over de prioriteitsstelling in het jaarplan. Met het OM moet overeenstemming bestaan over het verbaliseringsbeleid. De AID doet voorstellen daarvoor. Bij het opstellen van het verbaliseringsbeleid kunnen capaciteitsoverwegingen van het OM een rol spelen.

De officier van justitie geeft leiding aan het opsporingsonderzoek. Voor het gebruik van bijzondere opsporingsmethoden wordt steeds overleg gepleegd met de officier, zodat het OM deze ter toetsing, respectievelijk ter registratie kan voorleggen aan de Centrale Toetsingscommissie (CTC). Zoals wettelijk bepaald wordt het OM intensiever geraadpleegd over de inzet van de AID naarmate de inbreuk op de persoon indringender wordt.

De AID is verantwoordelijk voor de uitvoering van alle handhavingsinspanningen die voortkomen uit de ministeriele verantwoordelijkheid van de bewindspersoon LNV. Daarbij is het van belang dat ten aanzien van de verschillende beleidsterreinen handhavingsdoelen zijn geformuleerd. Dit is een taak van de beleidsdirecties. Vervolgens kan de AID per beleidsterrein een handhavingskaart maken. Deze bevat suggesties over de taakverdeling tussen de handhavingspartners en afspraken met anderen. Of de AID zelf de uitvoering van de handhaving verzorgt hangt af van: wat zijn de doelstellingen, past de activiteit bij bestaande taken, efficiency, expertise etc. Uiteindelijk heeft de Bestuursraad het laatste woord. Opsporing wordt altijd door de AID uitgevoerd

Wanneer controletaken waarvoor de minister van LNV verantwoordelijk is worden overgedragen aan publiek- of privaatrechtelijke instanties, dient de desbetreffende instantie de volledige verantwoordelijkheid te dragen voor dat onderwerp. De AID vervult dan tweede lijns functie: vormen van een strafrechtelijk vangnet (= het doen van opsporing en of het leveren van noodzakelijke bevoegdheden). De AID is nooit de toezichthouder van een publieke- of privaatrechtelijke controle instantie; wel kan er sprake zijn van ondersteunende activiteiten op verzoek van de toezichthouder. Overigens is het zo dat het toezicht op de publieke- en privaatrechtelijke controle instanties niet altijd adequaat geregeld is. Dit bemoeilijkt het invullen van de AID taken. Helderheid over de ministeriele verantwoordelijkheid is in deze gewenst.

AID (1997), Jaarverslag AID, p.6 en:

AID (1996), Strategie AID: door het ministerie van LNV gemaakte keuzen met betrekking tot kerntaken, positionering en aansturing van de AID, december 1996.

3. Democratische controle in discussie

3.1

Een adequate democratische controle

De Raad heeft in hoofdstuk 1 gesteld zich bij de beantwoording van de eerste vraag te richten op de materiële aspecten van de democratische controle. Het gaat om lacunes en defecten die zich in de praktijk voordoen. De vraag wanneer daarvan sprake is, vereist om te beginnen een heldere afbakening van het begrip democratische controle of, concreter, een omschrijving van de eisen waaraan moet worden voldaan om een democratische controle mogelijk te maken. Daarnaast eist het een beoordeling van de vraag of aan die eisen wordt voldaan. Deze twee vragen zullen in dit hoofdstuk verder worden besproken. De Raad gaat daarbij niet in op de vraag of en hoe kamerleden, want over hen gaat het in dit geval, in de praktijk gebruik maken van hun mogelijkheden om controle uit te voeren. Hij concentreert zich op de vraag hoe kamerleden in staat kunnen worden gesteld om hun verantwoordelijkheden waar te maken.

Om democratische controle adequaat te kunnen uitvoeren speelt, in de visie van de Raad, een tweetal aspecten een belangrijke rol. De eerste is *inhoudelijk* van aard: welke *thema's* moeten centraal staan bij de democratische controle. De tweede betreft de *randvoorwaarden*: wat is noodzakelijk om voor elk van de drie genoemde thema's die controle mogelijk te maken.

De Raad onderscheidt drie inhoudelijke thema's:

Controle op rechtmatigheid

In de eerste plaats is controle op de rechtmatigheid van het optreden van de bijzondere opsporingsdiensten van groot belang. De regels zoals vastgelegd in wet, jurisprudentie en beleid, die gelden voor de opsporing van strafbare feiten, geven enerzijds bevoegdheden aan degenen die met opsporing zijn belast, maar houden anderzijds ook waarborgen in voor de verdachten en anderen die bij de opsporing van strafbare feiten zijn betrokken. De democratische controleurs spelen een belangrijke rol bij het toezien op een correcte toepassing van deze regels, een gebruik van bevoegdheden overeenkomstig het doel waarvoor zij zijn gegeven en een goede beheersing van het proces.⁷

Controle op rechtvaardigheid

Het gaat hierbij enerzijds om rechtszekerheid en anderzijds om rechtsgelijkheid. *Rechtszekerheid* betekent duidelijkheid en openheid over de rechten en verplichtingen die voor burgers uit regels voortvloeien, en duidelijkheid over taken en bevoegdheden van waaruit wordt opgetreden.

⁷ Zie ook: Bedrijfsplan FIOD 1998-2002, 2 juli 1997, p.6 en Bedrijfsplan FIOD 1999-2003, p.6 en 7.

Rechtsgelijkheid vereist duidelijkheid over en herkenbaarheid van het beleid, de keuze die daarbij worden gemaakt en een correcte toepassing van het beleid. Als, bijvoorbeeld, bij de ene dienst bijvoorbeeld sprake is van gedogen, terwijl de andere (repressief) optreedt, ontstaat ongelijkheid. Over de afweging tussen enerzijds handhaving met bestuurlijke middelen en anderzijds handhaving met strafrechtelijke instrumenten is politieke discussie nodig. Deze controle is temeer van belang waar belangenverstrengeling op bestuurlijk niveau, ten aanzien van de terreinen waarop de bijzondere opsporingsdiensten actief zijn, zeker niet denkbeeldig is. Dit laatste wordt versterkt doordat ook overheden soms overtredingen plegen (denk aan de milieuwetgeving). Hierdoor kunnen twijfels ontstaan over de integriteit.

Controle op effectiviteit en efficiency

Aandacht voor de doeltreffendheid en de doelmatigheid van bijzondere opsporingsdiensten past in de algemene tendens van groeiende aandacht voor output en in het verlengde daarvan voor de maatschappelijke effecten van handhaving en de kwaliteit van overheidsproducten. Zeker waar de integrale veiligheidszorg de laatste jaren sterk in de belangstelling staat, dient een terrein waarop de facto sprake is van een grote mate van fragmentering, nadrukkelijk in de aandacht te staan.

Om de democratische controle op deze drie thema's inhoudelijk goed te kunnen uitvoeren dient, zoals gezegd, aan een aantal *randvoorwaarden* te worden voldaan. De Raad meent dat de volgende randvoorwaarden het meest wezenlijk zijn:

- Een heldere toedeling van verantwoordelijkheden;
- Voldoende informatie om het functioneren van de diensten in de praktijk te kunnen beoordelen.

Referentiekader democratische uitgangspunten

Het kabinet presenteerde in 1997 het 'Kabinetsstandpunt positionering inspecties'. Tezamen met de antwoorden van het kabinet op vragen van de Commissie voor de Rijksuitgaven en de kabinetsreactie op de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer uit 1991 vormen deze een referentiekader van uitgangspunten waarop departementen en inspecties kunnen worden aangesproken.

Primaire doelstelling van het kabinet is dat aan ieder afzonderlijk bestuursniveau de verantwoordelijkheden helder moeten zijn toegedeeld en dat deze zijn vertaling moet hebben naar de organisatorische inrichting en ambtelijke aansturing. Daarvoor zijn de volgende uitgangspunten geformuleerd:⁸

- a. De bestuurslaag die verantwoordelijk is voor de ontwikkeling en vast-

⁸ Kabinetsstandpunt positionering inspecties (brief van de Minister van Binnenlandse Zaken IBI97/U112), is het antwoord op de aanbevelingen van de commissie Fransen en de motie Koetje van 1993 (HTK 1996-1997, 25226, nr.2).

stelling van beleid en regelgeving op een bepaald terrein behoort ook bevoegd te zijn inzake kaderstellende, toezichhoudende en evaluerende functies die in het verlengde daarvan liggen;

- b. Is een minister verantwoordelijk voor beleid en regelgeving dan dienen ook de functies van uitvoering en toezicht onder diens verantwoordelijkheid te worden aangestuurd;
- c. Op het niveau van iedere afzonderlijke bestuurslaag is een zo scherp mogelijke scheiding gewenst tussen met name de functies die betrekking hebben op de ontwikkeling van beleid en regelgeving en de implementatie daarvan enerzijds en de functies die betrekking hebben op toezicht, handhaving en monitoring van beleid en regelgeving anderzijds;
- d. De doorvertaling van verantwoordelijkheden van een minister naar de organisatorische inrichting en ambtelijke aansturing van onderdelen binnen een bestuurskern op een departement is een afgeleide van keuzes met betrekking tot verantwoordelijkheids- en taakverdeling op de voorgaande punten.

Door de Formatiecommissie BZK (1998) is recentelijk onderzocht bij vijf inspecties op welke manier en in welke mate de uitgangspunten van het kabinet door de ministeries worden ingevuld. De algemene conclusie luidt dat de uitgangspunten van het kabinetsstandpunt door de ministeries ieder op eigen wijze in meer of mindere mate wordt ingevuld. Bovendien worden in de uitvoering ervan verschillen tussen inspecties geconstateerd.

In de rest van dit hoofdstuk wordt per thema nagegaan of er sprake is van lacunes en in hoeverre aan de genoemde randvoorwaarden is voldaan.

3.2

Potentiële knelpunten bij de democratische controle

Hieronder gaat de Raad eerst in op mogelijke knelpunten bij de drie in de vorige paragraaf genoemde thema's. Aansluitend wordt gezien of aan de randvoorwaarden is voldaan.

3.2.1

Democratische controle: inhoudelijke aspecten

1. Controle op rechtmatigheid

Er zijn verschillende lacunes geconstateerd inzake de controle op de rechtmatigheid van de handhaving door de bijzondere opsporingsdiensten.

Bijvoorbeeld op het terrein van de opsporing van de georganiseerde misdaad waren praktijken gegroeid die voor onwenselijk werden gehouden.

De Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden stelde vast dat er sprake is van het *ontbreken van duidelijke normen*, gebrekkige coördinatie en problemen in de gezagsverhoudingen. De kansen en risico's van de koppeling van bestanden, tussen inspecties onderling en in de samenwerking met andere diensten en instellingen - en daardoor *ondoorzichtigheid in de opsporingsmethoden* - werden door de commissie duidelijk voor het voetlicht gebracht.

Het rapport van de commissie Kalsbeek toont aan dat er sinds de Irt enquête

veel is verbeterd, maar dat er op verschillende onderdelen nog veel werk te verzetten is.

Transparantie in het gebruik van opsporingsmethoden is van belang vanwege het gevaar van voorkeursbehandeling (een onderwerp dat in de sfeer van de milieuhandhaving vaak opkomt), maar ook van belang waar het de informatie-uitwisseling betreft. Voor een deel van de bijzondere opsporingsdiensten doet zich het gevaar voor van betrokkenheid in criminele milieus. De commissie Kalsbeek stelt vast dat deze gevaren nog steeds actueel zijn en dat er op het gebied van de informatievoorziening nog wezenlijke verbeteringen nodig zijn. Een belangwekkende vraag in dit verband is of bijzondere opsporingsdiensten niet juist buiten de opsporingsfase een betrekkelijk ruimhartig gebruik maken van bevoegdheden of liever methoden gebruiken waarvoor bevoegdheden ontbreken. De Raad wijst erop dat het naïef zou zijn te veronderstellen dat in de bestuurlijke handhaving zou kunnen worden volstaan met minder regelgeving en toezicht op het functioneren van de bijzondere opsporingsdiensten dan in de opsporingsfase. Het verdient aanbeveling een kritischer toetsing te bewerkstelligen inzake de gehanteerde methoden bij de bestuurlijke handhaving.

2. Controle op rechtvaardigheid

Verschillen in taak en werkwijze van de bijzondere opsporingsdiensten hoeven rechtszekerheid niet noodzakelijkerwijs in de weg te staan. Zij blijken dat echter in de praktijk, zeker in de ogen van burgers, vaak wel te doen. Reeds eerder is uit onderzoek gebleken dat handhavingsactiviteiten van verschillende bijzondere opsporingsdiensten met een gelijksoortige taakstelling in de praktijk vaak sterk uiteen lopen.⁹ Het politieke debat over bijzondere opsporingsdiensten en de importantie van de controle daarop wordt in dit verband gevoeld door de veranderende verhouding tussen (beleidsmatige) toezicht- en controle-taken aan de ene kant en (justitiële) opsporingstaken aan de andere kant. Er is sprake van een verschuiving in de relatie met beleid: inspecties worden méér dan vroeger betrokken in de verschillende fasen van de beleidscyclus van het departement, bijvoorbeeld door het uitvoeren van handhaafbaarheids-toetsen en door advisering. Daardoor kan een spanning ontstaan tussen de belangen van een departement en de belangen van de handhaving en opsporing. Het openbaar ministerie geeft aan nauwelijks invloed te hebben op de bestuurlijke kant van de handhaving. Dat geldt overigens ook voor beheersmatige kant van het functioneren van de bijzondere opsporingsdiensten, zoals de verdeling van mensen en middelen en de in te zetten expertise. Daardoor is de invloed van het openbaar ministerie op het totale handhavingsterrein relatief gering, hetgeen bijvoorbeeld problematisch is bij de beoordeling van het gebruik van opsporingsmethoden. Wel kan worden geconstateerd dat er een tendens is het OM meer te betrekken bij de vaststelling van een handhavings-

⁹ Zie: *Preadvies bijzondere opsporingsdiensten* van de Stichting Maatschappij en Politie. Dordrecht, juli 1996.

plan of gezamenlijke afspraken te maken (zie kadertekst over AID en OM in paragraaf 2.2).

3. *Effectiviteit en efficiency*

De effectiviteit van de handhaving is de laatste jaren steeds sterker in de belangstelling komen te staan: afrekenen op veiligheid. Toch is dat thema nog weinig aan de orde gekomen in de sfeer van de samenwerking tussen bijzondere opsporingsdiensten onderling, of met de politie. Een van de nadelen van het naast elkaar laten voortbestaan van verschillende handhavingsorganisaties is immers dat de gesegmenteerde, de verkokerde aanpak leidt tot suboptimalisatie. Problemen met de toepassing en naleving van wettelijke voorschriften doen zich niet overal in dezelfde mate en op dezelfde wijze voor. De Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving, in de wandelgangen naar haar voorzitter de commissie-Michiels genoemd, concludeerde dat er op alle tien door haar onderzochte beleidsterreinen wel een tekort aan handhaving wordt ervaren.¹⁰ Voor zover de feitelijke omvang daarvan min of meer objectief kan worden vastgesteld, verschilt die per beleidsterrein en per wet. Ook verschilt de aard van het tekort. Constateert de overheid een overtreding, dan volgt lang niet altijd een sanctie. De meeste overtredingen worden al voor het opleggen van een sanctie beëindigd, en daar blijft het dan veelal bij. Legt een overheidsinstantie wel een sanctie op, dan wordt deze meestal niet uitgevoerd. De verklaringen die voor de problemen met de handhaving kunnen worden aangevoerd zijn talrijk.¹¹ Dit maakt het moeilijk algemeen geldende uitspraken over gebrekkige handhaving te doen. Het empirisch onderzoek van de commissie-Michiels leert dat in zijn algemeenheid wel kan worden opgemerkt dat handhaving in de praktijk niet altijd even hoog op de politieke en beleidsagenda staat en heeft gestaan. Daarmee wordt, zo meent de Raad, onvoldoende recht gedaan aan het belang van handhaving.

Bijzondere opsporingsdiensten worden geconfronteerd met verschillende opvattingen binnen het OM en met verschillende technische eisen (zoals bijvoorbeeld ten aanzien van de opbouw van een dossier). Omgekeerd hebben bijzondere opsporingsdiensten ook verschillende verwachtingen van het optreden van het OM. Doorzichtigheid is te meer van belang omdat de bijzondere opsporingsdiensten die in het onderzoek van Justitie centraal staan, landelijk zijn georganiseerd, maar vervolging in een van de 19 arrondissementen plaatsvindt, waardoor soms 'gewinkeld' wordt door rechercheurs om een zaak vervolgd te krijgen. Persoonlijke relaties en contacten spelen daarbij een belangrijke rol. Op operationeel niveau is de uitoefening van het justitiële gezag evenmin optimaal. De organisatorische opzet per bijzondere opsporingsdienst loopt niet parallel met de arrondissementsindeling van het OM en evenmin met de regio-indeling van de politie. Het OM krijgt zaken aangeleverd door verschillende bijzondere opsporingsdiensten, maar binnen het OM bestaat

¹⁰ Michiels 1998, 48

¹¹ Michiels 1998, p.53-57.

geen gremium dat beslist wat, gegeven de beschikbare capaciteit van het strafrechtelijke handhavingssysteem, de onderlinge verhouding is bij de handhaving van de diverse ordeningswetten.

3.2.2

Randvoorwaarden

Deze paragraaf geeft een overzicht van enkele zwaarwegende knelpunten die een adequate democratische controle kunnen bemoeilijken.

1. Heldere verantwoordelijkheden

Belangrijk voor een adequate democratische controle is dat duidelijk moet zijn wie kan worden aangesproken voor een bepaald besluit of bepaalde handelingen. Een eerste zorgpunt is in dat verband de mogelijke overlapping van verantwoordelijkheden als gevolg waarvan de democratische controle diffuus kan worden. Die overlapping doet zich op diverse terreinen voor. In de eerste plaats zijn verschillende organisaties op dezelfde terreinen actief. Op het terrein van de georganiseerde criminaliteit (drugs, mensenhandel) opereren FIOD, douanerecherche en politie; op het terrein van de georganiseerde fraude en het witwassen ontmoeten FIOD, ECD en politie elkaar; bij de georganiseerde illegale handel in beschermde dieren geldt dat voor douanerecherche en AID, om slechts enkele voorbeelden te noemen. Actief zijn op hetzelfde terrein wil echter nog niet zeggen dat ook gemakkelijk tot samenwerking kan worden gekomen, al was het maar omdat de doelstellingen per opsporingsinstantie uiteen kunnen lopen: bij de aanpak van georganiseerde misdaad laat de FIOD zich bijvoorbeeld sterker dan de politie, leiden door financiële motieven. De politie hecht meer waarde aan een aspect als gevaarzetting. Als er samengewerkt moet worden is het goed dat in ieder geval de diverse verantwoordelijkheden wederzijds worden geëxpliciteerd. Onvoldoende transparantie zet de samenwerking onnodig onder druk.

Een tweede type overlapping doet zich voor bij de vorm van handhaving: er bestaat een keuze tussen de bestuursrechtelijke handhaving en de strafrechtelijke handhaving. Deze twee vormen van handhaving hebben elk een eigen gezagslijn. De één naar de desbetreffende vakminister, de ander naar de minister van Justitie. Voor de democratische controle kunnen dergelijke overlappingen problematisch zijn, het is immers moeilijk (achteraf) na te gaan of deze twee vormen van handhaving adequaat op elkaar zijn afgestemd, of er geen werk dubbel wordt gedaan en of er geen grote gaten vallen in de handhaving. Het gezagsdualisme tussen bestuur en het openbaar ministerie vormt een potentiële bron van spanning in de (politieke) aansturing van bijzondere opsporingsdiensten.

Een derde type overgang betreft die van toezicht naar opsporing. In de praktijk zijn beide fasen -toezicht en opsporing- overigens niet altijd even duidelijk te scheiden. Het volgende voorbeeld maakt dit duidelijk: strafbare feiten die de FIOD bij de handhaving van de belastingwetgeving op het spoor komt worden veelal belastingtechnisch afgedaan en vallen onder gezag van de minister van Financiën. Wanneer de FIOD 'echt' opspoort valt zij onder het gezag van de

officier van justitie. Maar tijdens het uitvoeren van onderzoeken bestaat een ruime marge waarin nog kan worden beslist of de afdoening fiscaal of strafrechtelijk zal zijn. De dienst kan dus 'zijn eigen chef kiezen', net zoals de politie dat vroeger deed.¹²

2. Informatievoorziening

Om controle te kunnen uitoefenen is het van belang om tijdig over de juiste informatie te beschikken. De Parlementaire Enquëtecommissie Opsporingsmethoden heeft laten zien dat het daaraan in belangrijke mate ontbroken heeft. De laatste jaren wordt er veel aandacht besteed aan het verbeteren daarvan. Het is immers van groot belang het overheidsoptreden inzake handhaving kritisch te volgen en te toetsen. Dat geldt in de eerste plaats de strafrechtelijke handhaving. De roep om controle betreft in de eerste plaats de toetsing van de gehanteerde methoden. Op diverse terreinen waarop de bijzondere opsporingsdiensten werkzaam zijn is een relatief groot gevaar voor belangenverstrengeling of nepotisme. De overheid kan zelfs belang hebben om een oogje toe te knijpen omdat zij zelf overtredingen pleegt. Ook hierom is een vergroting van de democratische controle van belang. Op het terrein van de informatievoorziening doen zich verschillende problemen voor. In de eerste plaats is het terrein sterk gefragmenteerd, de verschillende diensten leveren ieder hun eigen informatie aan. Een integrale rapportage ontbreekt. Omdat tot op het niveau van de ministeriële besluitvorming sprake is van gescheiden beleidstrajecten, is de Tweede Kamer eigenlijk de eerste instantie waar een integrale toetsing kan plaats vinden van het handhavingbeleid als geheel. Dat vereist dan wel op z'n minst dat informatie zodanig integraal aan de Kamer wordt aangeboden dat die toetsing ook kan plaats vinden. In de tweede plaats is er het probleem van de ondoorzichtigheid van het functioneren, met name waar het de toepassing van methoden in de sfeer van de bestuurlijke handhaving betreft. Beide aspecten maken dat, naar de mening van de Raad, de huidige democratische controle onontkoombaar tekortschiet.

3.3

Conclusie

Wanneer we kijken naar de organisatie van de opsporing zijn er lacunes gesignaleerd. De discussie daarover heeft vooral een nieuwe impuls gekregen door de rapportage van de parlementaire enquëtecommissie IRT waarin de georganiseerde criminaliteit en de opsporingsmethoden van justitie en politie en de organisatie van de opsporing in Nederland beschreven werd. De belangrijkste vraag in dit hoofdstuk was of verantwoordelijkheden bij

¹² Bij de aanpak van problemen kan de politie vaak kiezen tussen een strafrechtelijke aanpak (onder gezag van de officier van justitie) of een bestuurlijke benadering (onder gezag van de burgemeester). Dit heeft in 1966 tot heftige conflicten geleid (bij de bezetting van het Maagdenhuis), waarna het driehoeksoverleg werd ingevoerd om dergelijke vraagstukken te coördineren.

(semi)bijzondere opsporingsdiensten helder zijn georganiseerd en vervolgens ook worden waargemaakt. De praktijk van de democratische controle is in paragraaf 3.2 de revue gepasseerd. De Raad signaleert een drietal problemen in de praktijk, met name waar het de opsporing aangaat. Het gaat om problemen met de (controle op) rechtmatigheid, rechtvaardigheid en de effectiviteit en efficiency van de opsporing. De hardnekkigheid van deze problemen valt te begrijpen onder verwijzing naar de relatie tussen de vakdepartementen en het ministerie van Justitie/OM en daarmee de sfeerovergang tussen toezicht en opsporing. In hoofdstuk 4 wordt hier nader op ingegaan.

4. Wegen en heroverwegen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt weergegeven hoe de achterliggende jaren is gediscussieerd over en gewerkt aan verbetering van het functioneren van de bijzondere opsporingsdiensten en (veelal impliciet) gepoogd is de democratische controle te versterken. Tevens komt aan de orde hoe bestuurlijke dan wel strafrechtelijke handhavinginstrumenten daarin een rol spelen. De Raad doet dit aan de hand van drie opties die de afgelopen jaren een rol hebben gespeeld bij de discussies over het functioneren van bijzondere opsporingsdiensten. Die opties onderscheiden zich in aansturing en de organisatie van wijze van handhaving. Bij elke optie vraagt de Raad zich eerst af voor welk probleem deze variant een oplossing is. Vervolgens beoordeelt hij deze in paragraaf 4.3. op hun effecten op democratische controle.

4.2 Oplossingsrichtingen

De drie oplossingsrichtingen die de Raad onderscheidt zijn:

- algemene beleidsontwikkelingen
- het verschuiven van opsporingstaken
- het onderbrengen van bijzondere opsporingsdiensten bij Justitie

4.2.1 Algemene beleidsontwikkelingen

De laatste jaren zijn diverse veranderingen en zelfs reorganisaties bij bijzondere opsporingsdiensten in gang gezet om de gesignaleerde knelpunten op te vangen. Als reactie op de geconstateerde tekortkomingen zijn sinds 1996 bijvoorbeeld maatregelen voorgesteld om de verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie over de opsporing te verzekeren. Zo stelde een interdepartementale samengestelde werkgroep¹³ de minister van Justitie voor om – naar analogie van de regulering van het gezag over de politie – een recherche-officier van justitie per opsporingsdienst in te stellen (i.v.m. opsporingsmethoden); een CID-officier van justitie per bijzondere opsporingsdienst aan te stellen (i.v.m. informatie-uitwisseling); een beleidsdriehoek per bijzondere opsporingsdienst op te richten die beleidsplannen opstelt en een gedragscode voor en door bijzondere opsporingsdiensten vast te leggen. Hieraan is inmiddels gewerkt, vooruitlopend op het wetsvoorstel inzake bijzondere opsporingsmethoden dat in de nabije toekomst van kracht zal worden. Daarbij wordt gereguleerd wanneer onder welke voorwaarden en ten aanzien van welke delicten welke opsporingsmethoden mogen worden toegepast. Ook is een wijziging van de Wet Politierregisters voorzien die het mogelijk maakt dat

¹³ De werkgroep WEBOON (Wetgeving Bijzondere Opsporingsdiensten Of Niet); zie noot 4.

ook bijzondere opsporingsdiensten vertrouwelijke opsporingsinformatie in bijzondere politieregisters opslaan en deze informatie met politie en andere toegelaten opsporingsdiensten uitwisselen. Daarnaast zal voor iedere bijzondere opsporingsdienst een beleidsdriehoek worden ingesteld. Door deze -centrale- beleidsdriehoeken, waarvan het openbaar ministerie, het desbetreffende vakdepartement en (het hoofd van) de desbetreffende bijzondere opsporingsdienst deel zullen uitmaken, zullen beleidsplannen aangaande de strafrechtelijke handhaving van de vakdepartementale regelgeving worden opgesteld. Voorts zal binnenkort een gedragscode worden geïmplementeerd waarin richtlijnen voor de wijze van optreden van de medewerkers van een bijzondere opsporingsdienst zijn opgenomen. Deze gedragscode is met medewerking van het OM door en voor iedere bijzondere opsporingsdienst opgesteld.¹⁴ In 1999 zal ook de lopende reorganisatie binnen de ECD worden voltooid. Doelstelling daarvan is de verbetering van het beleid, het beheer en de besturing van de ECD.

Sommigen pleiten ervoor de resultaten van al deze in gang gezette veranderingen eerst maar eens af te wachten en in beeld te krijgen alvorens bijzondere opsporingsdiensten opnieuw met veel onrust op te zadelen. Daarmee is de vraag natuurlijk niet minder relevant hoe verantwoordelijkheden van ministers optimaal tot hun recht kunnen komen en welke instrumenten van sturing en controle daarbij ondersteuning kunnen verlenen?

4.2.2

Het verschuiven van opsporingstaken

Een tweede aanpak gaat uit van meer fundamentele verschuivingen. Bezien vanuit het perspectief van de taakverdeling wordt de suggestie gehoord alle opsporingsactiviteiten inzake bijzondere wetten aan de politie over te dragen. Een overheveling van opsporingstaken naar de politie zou integrale prioriteitstelling vanuit de opsporing mogelijk maken.

Belangrijke redenen die het bestaan van bijzondere opsporingsdiensten rechtvaardigen zijn de ingewikkeldheid van bijzondere regelgeving en het verzorgen van een consistente aanpak bij uitvoering en handhaving. Die vereist bij degenen die belast zijn met het toezicht, en mogelijk als sluitstuk van dit toezicht ook met opsporing, een bijzondere deskundigheid die niet (vanzelfsprekend) aanwezig is bij de reguliere politie. Bijzondere opsporingsdiensten zijn gespecialiseerd in de handhaving van wetten in een bepaalde beleidssector en kunnen derhalve veel aandacht geven aan een beperkt deelterrein. Daarbij staat hen een aantal bevoegdheden ter beschikking (op grond van de bestuursrechtelijke, strafrechtelijke en privaatrechtelijke handhavingssystemen). De politie doorloopt -grofweg geformuleerd- automatisch het strafrechtelijke handhavingstraject terwijl bijzondere opsporingsdiensten dus een keuze

¹⁴ FIOD (1998), Bedrijfsplan FIOD 1999-2003, p.17

hebben. Dat heeft tot gevolg dat de overgang tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving vloeiend wordt. Dit leidt weer tot geheel nieuwe problemen. Voor overtreders is de bestuurlijke overheid vaak meer partner dan controleur of corrector. Het psychologisch effect dat van politie-optreden uitgaat is dan ook anders dan wanneer het bestuur optreedt. Er bestaat bij bijzondere opsporingsdiensten bovendien vrij veel ruimte voor het afzien van handhaving.

In de bestuurlijke optiek speelt de afweging van belangen een grote rol. Bestuurlijke handhaving behelst veelal reparatoir optreden. Daarvoor heeft het bestuur een aantal bevoegdheden; handhaving ligt in het verlengde van uitvoering. In de optiek van het OM en de politie overheerst het handhavingsbelang. Beide zijn niet met de uitvoering van beleid en ook niet primair met het afwegen van belangen belast. Het gevolg van de verwevenheid tussen beide handhavingstrajecten is dat betrokken actoren mogelijk op elkaars stoel gaan zitten.

Hoewel de samenwerking tussen politie en bijzondere opsporingsdiensten steeds meer aandacht krijgt zit in de relatie tussen beiden op dit moment echter (nog) een aantal knelpunten. Volgens een gezamenlijke werkgroep van het coördinerend politieberaad en het Platform Bijzondere Opsporingsdiensten¹⁵ beschikt de politie bijvoorbeeld nog steeds over onvoldoende informatie over werkzaamheden van bijzondere opsporingsdiensten en mist daardoor het zicht op het totale beeld van opsporingsactiviteiten. Aan de beleidsmatige coördinerende taak van het OM wordt, volgens de werkgroep, in het geheel van opsporingsactiviteiten niet adequaat vorm gegeven. Voor wat betreft de uitwisseling van informatie in het kader van de CID regeling bestaat geen gelijkwaardigheid tussen reguliere politie en bijzondere opsporingsdiensten. Ten aanzien van de uitwisseling van opsporingsinformatie is sprake van een aantal barrières terwijl politie en bijzondere opsporingsdiensten elkaar kunnen aanvullen: in de uitwisseling van criminele inlichtingen over CID subjecten vormt de CID op lokaal, regionaal en/of landelijk niveau, afhankelijk van de aard van de inlichtingen, voor zowel reguliere politie als bijzondere opsporingsdiensten het aanknopingspunt. De noodzaak tot samenwerking en afstemming geldt natuurlijk zowel voor de relatie tussen bestuur enerzijds en politie en OM anderzijds als de relatie tussen de bijzondere opsporingsdiensten onderling.

4.2.3

Bijzondere opsporingsdiensten onder Justitie

Zoals reeds aan de orde kwam is -met het oog op vergroting van de helderheid in de aansturing- wel gesuggereerd om alle bijzondere opsporingsdiensten- bij

¹⁵ Werkgroep coördinerend politieberaad/Platform bijzondere opsporingsdiensten (1998), *Rapport intensivering samenwerking politie en bijzondere opsporingsdiensten*, oktober.

de minister van Justitie onder te brengen. Het belangrijkste probleem dat ‘opgelost’ zou worden met de inbedding van bijzondere opsporingsdiensten bij Justitie is dat van de spanning tussen de belangen van de handhaving en de overige departementale, beleidsbelangen.

In de opvatting van de Rob wegen de verwachte voordelen van deze oplossing niet op tegen de (principiële) nadelen ervan.

Onderbrenging van bijzondere opsporingsdiensten bij Justitie verdraagt zich niet met de verschillende taken die deze diensten uitoefenen. Het behoud van departementale bijzondere opsporingsdiensten is noodzakelijk vanwege de directe relatie tussen wetgeving/beleid en handhaving en de ministeriele verantwoordelijkheid daarvoor, alsmede vanwege de specifieke deskundigheden die daarvoor vereist zijn. Bijzondere opsporingsdiensten wegen de handhaving van de strafbaar gestelde normen in bijzondere wetten af tegen de sociaal-economische beleidsuitgangspunten van de departementen: men weegt beleidsdoelen af tegen rechtshandhaving. Juist om het besef van het bestaan van andere relevante belangen levend te houden is het dus van belang dat bijzondere opsporingsdiensten een organisatorische band houden met de gewone uitvoering van wetten die deze diensten handhaven. De informatie waarover de diensten beschikken kan immers niet los worden gezien van de uitvoeringspraktijk.

Het bestuur heeft er belang bij om *feedback* uit het veld te krijgen over het beleid. Met een bijzondere opsporingsdienst kan een minister vermijden dat de handhaving van zijn wetten ondersneeuwt in een al te globale prioriteitenstelling. Bovendien worden op die manier korte lijnen tussen beleidsmakers en handhavers gegarandeerd.

De prijs daarvan is een hoge graad van verbrokkeling van de handhaving. In die context moeten de vele pogingen begrepen worden om bijzondere opsporingsdiensten minder verbrokkeld te organiseren. Doelstellingen daarbij zijn steeds het tegengaan van competentieverschillen en verkokering, vergroting van effectiviteit en efficiency en stroomlijnen van de contacten tussen diensten, politie en OM. Belangrijk daarbij is dat niet alle bijzondere opsporingsdiensten in dit opzicht over een kam geschoren kunnen worden. Zo is de relatie tussen OM en FIOD, die uitsluitend opspoort, anders dan die tussen OM en AID, die voor een belangrijk deel toezicht houdt. Dergelijke verschillen betekenen volgens de Raad dat per dienst een regeling getroffen zou moeten worden. De invulling van deze regeling wordt dan bepaald door de aard van de te handhaven wetgeving en de aard van de handhaving zelf.

4.3

De opties gewogen...

De in paragraaf 4.2. beschreven ontwikkelingen zijn alle van invloed op de organisatie en aansturing van bijzondere opsporingsdiensten. De vraag is welke uit het oogpunt van (versterking van) democratische controle de voorkeur verdienen of juist tegengegaan moeten worden.

In de opvatting van de Raad moet een bestuur dat regels maakt ook verantwoordelijk zijn voor de handhaving, behoudens de noodzakelijke uitzonderingen die de regel bevestigen. Verbreken van de band tussen beleid en handhaving is voor de Raad dan ook geen optie en dient in ieder geval voor nieuwe situaties uitgesloten te zijn.

Uitgangspunt voor de Raad is dat wanneer de minister op een bepaald terrein verantwoordelijk is voor de ontwikkeling van beleid en regelgeving hij ook de bevoegdheden moet hebben tot aansturing van de andere genoemde functies. De kwaliteit en betrouwbaarheid zijn gebaat bij een zekere onafhankelijke positionering van deze functies ten opzichte van elkaar binnen het departement. Dit betekent dat deze functies in enigerlei mate van elkaar moeten worden gescheiden. Deze scheiding zou tot uiting moeten komen door de desbetreffende bevoegdheden expliciet te regelen en waar nodig aan afzonderlijke organisatorische eenheden binnen het departement toe te delen. Het is evident dat toezicht onafhankelijk moet zijn van degene op wie toezicht moet worden gehouden.

Ook de verantwoordelijkheid van het OM over de opsporing dient verzekerd te zijn. Betrokken actoren (de vakdepartementen, bijzondere opsporingsdiensten, ministerie van Justitie en het OM) hebben belang bij een goede afstemming van de taakuitvoering en de inzet van mensen en middelen, hoewel die afstemming in de praktijk steeds moeilijk te realiseren blijkt. Verzekerd dient te zijn dat zaken die opgespoord worden door het OM ook kunnen worden afgedaan, eventueel worden berecht en dat het vonnis wordt uitgevoerd. De maatschappelijke aanvaarding van strafrecht is immers niet gediend met niet of onvoldoende benutten van niet-strafrechtelijke alternatieven, zoals omgekeerd legitimiteit van bestuurlijk optreden soms is gediend met strafrechtelijk optreden. Dit kan nadrukkelijk(er) in het kader van departementale regelingen worden vastgesteld.

Wat de keuze voor de instrumenten betreft meent de Raad dat de primaire verantwoordelijkheid voor de handhaving bij het bestuur ligt. Wanneer bestuurlijke handhaving faalt, of in specifieke gevallen minder geschikt wordt geacht, is gebruik van het strafrecht een logisch vervolg. In die zin vervullen de politie en het strafrecht een aanvullende rol. Daarnaast vervullen de politie en het strafrecht aan de ene kant en het bestuur en het bestuursrecht aan de andere kant een wederzijds ondersteunende rol. In de opvatting van de Raad dient elk orgaan zijn eigen verantwoordelijkheid te hebben en te houden.

Samenvoeging van landelijk werkende bijzondere opsporingsdiensten met de reguliere politie of onderlinge samenvoeging leidt - zo meent de Raad - eerder tot een toename van afstemmingsproblemen dan een afname, vanwege interne concurrentie -want uiteenlopende taken zullen toch apart georganiseerd blijven. Bijzondere opsporingsdiensten en de politie hebben verschillende opvattingen over de wenselijkheid en mogelijkheid van handhaven, hetgeen de effecten van handhaving negatief kan beïnvloeden.

Het feit dat een bijzondere opsporingsdienst een wet 'bewaakt' hoeft nog niet te betekenen dat de politie er dan vanaf moet blijven. De politie vormt een relatief autonoom handhavingssysteem met een eigen verantwoordelijkheid. Justitie moet het bestuur kunnen controleren. De opvatting dat beheer en prioritering de verantwoordelijkheid zijn van het bestuur laat onverlet dat voor een zorgvuldige strafrechtpleging het OM het gezag heeft en houdt over de opsporing.

Dat wil niet zeggen dat de coördinatie van de handhaving bij de politie ook in goede/betere handen zou zijn. In de eerste plaats niet omdat daar waar de politie in de strafrechtelijke handhaving reeds tekortschiet het de Rob onverstandig voorkomt hem met nog meer, en met andersoortige taken te belasten. In de tweede plaats omdat, in tegenstelling tot de politie, veel bijzondere opsporingsdiensten landelijk opereren. Daardoor kan de bestuurlijke handhaving van het beleid landelijk op uniforme wijze geschieden en kan de vakminister daarop direct invloed uitoefenen. De regionale schaal waarop de politie opereert wordt steeds vaker als een belemmering voor de aanpak van overtredingen gevoeld. Fijnaut stelt voor om naast de 25 regionale korpsen een aparte nationale politie op te richten waarin het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD), de Koninklijke Marechaussee en delen van de bijzondere opsporingsdiensten worden opgenomen. Deze nationale politie zou volgens hem onder beheer van de minister van BZK moeten werken.

Hij pleit voor een korps dat ook op recherchegebied een belangrijke rol kan spelen in de strijd tegen de zware criminaliteit. Nu is alles zijns inziens te veel versnipperd: er is een landelijk rechercheteam bij het KLPD, er zijn bovenregionale IRT's en kernteams. En daarnaast, zij het met aparte positie en taakstelling zijn er een BVD, ECD, FIOD, douanerecherche, verkeersinspectie en nog andere bijzondere opsporingsdiensten.

In principe verschillen politie en bijzondere opsporingsdiensten op vier punten: a) de groep van materiële wetten waar hun handavingsinspanningen zich op richten; b) organisatorische verschillen; c) de wijze waarop beiden onderzoeken verrichten en d) de manier waarop zij zaken afdoen. Desalniettemin bewegen zij zich soms wel degelijk op hetzelfde terrein. Aan de ene kant is sprake van 'ongestuurde verschuivingen', denk bijvoorbeeld aan de herpositionering van de ECD binnen de rijksoverheid. Aan de andere kant neemt de overlapping toe: de politie gaat zelf specialismen in huis halen en soms nemen bijzondere opsporingsdiensten er politietaken bij (denk aan de FIOD). Dit alles betekent dat er volgens de Raad niet voor alle bijzondere opsporingsdiensten een gelijk afstemmings/samenwerkingsarrangement met de politie bedacht kan worden ter versterking van de democratische aansturing. Immers: zo'n arrangement is afhankelijk van specifieke taken en van de verhouding tussen toezichts- en opsporingstaken. Die bijzondere opsporingsdiensten die zwaarder met meer opsporingstaken zijn belast ondergaan logisch meer invloed van het ministerie van Justitie. Dat wil niet zeggen dat deze onder justitie gebracht zouden moeten worden. Immers: in vakdepartementale kennis is niet via het ministerie van Justitie te voorzien.

Een tweede reden waarom uniforme maatregelen niet adequaat zijn is dat het gehele veld van toezicht, controle en opsporing is in beweging. De toenemende interesse van particuliere ondernemingen voor het verkrijgen van opsporingsbevoegdheid vestigt de aandacht op het gevaar van verstrengeling van individueel en commercieel belang. Het is niet vanzelfsprekend dat elke regeling (geheel) door de overheid wordt gehandhaafd. Maar de overheid kan er niet op vertrouwen dat particulieren de handhavingstaak van de overheid geheel overnemen.

Transparantie is bij dit alles van groot belang. Hier ligt ook een taak voor de bijzondere opsporingsdiensten zelf. Vooral bij de semi-bijzondere opsporingsdiensten is sprake van een minder directe lijn naar de vakdepartementen en ontstaat het gevaar van belangenverstrengeling tussen publiek en privaat. Transparantie vereist ondoorlaatbare schotten tussen de publieke en private taken. Controle van de politiek is nodig, juist bij de niet-opsporingstaak.

RO
R

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1

Conclusies

De positie en het functioneren van de bijzondere opsporingsdiensten zijn de afgelopen decennia diverse malen onderwerp van politiek-bestuurlijke discussie geweest. Voor die belangstelling is een aantal verklaringen mogelijk. In de eerste plaats is er, wanneer men het totale terrein overziet, sprake van een breed en divers samengesteld palet aan handhavings-activiteiten, waarbij verschillende vormen elkaar (ten dele) overlappen. Verschillende vormen van handhaving die niet op een simpele en eenduidige manier op elkaar kunnen worden afgestemd. Dat leidt tot (steeds weer opnieuw) de behoefte om na te gaan of verbeteringen mogelijk zijn. In de tweede plaats wordt er een toenemend belang toegekend aan de handhaving in de totale beleidsketen. Het besef groeit dat nieuw beleid alleen maar zinvol is als het uitvoerbaar en handhaafbaar is. In de derde plaats vinden er verschuivingen in de totale handhavingketen plaats: er ontstaat meer aandacht voor preventieve instrumenten en de rol van het strafrecht wordt teruggedrongen ten gunste van het administratief recht. In de vierde plaats is er een groeiend belang van samenwerking tussen bijzondere opsporingsdiensten onderling en met de reguliere politie, niet alleen vanwege de aard van de criminaliteitsontwikkeling, maar ook vanwege de tendens naar planmatig werken en meer doelmatigheid. De aandacht voor het integrale veiligheidsbeleid van de laatste jaren heeft de druk om de handhavingsactiviteiten beter op elkaar af te stemmen versterkt. Tenslotte hebben verschillende gebeurtenissen in het recente verleden hun sporen nagelaten, zoals het rapport van de Parlementaire Enquetecommissie Opsporingsmethoden, waarin een aantal problemen op het terrein van de bijzondere opsporingsdiensten werd signaleerd.

Er is inmiddels veel gesproken over de taken van bijzondere opsporingsdiensten, hun plaats in het bestuurlijke bestel, de organisatorische opzet en afstemming van verantwoordelijkheden met enerzijds andere handhavingsinstellingen (met name de reguliere politie en andere bijzondere opsporingsdiensten) en anderzijds de onderdelen van de betrokken vakdepartementen. Er worden uiteenlopende oplossingen bedacht, van geringe procedurele aanpassingen tot fundamentele reorganisaties. Met name van deze laatste wordt in de praktijk weinig gerealiseerd.

De kwaliteit van de democratische controle op beleid en uitvoering van bijzondere opsporingsdiensten heeft veel minder aandacht gekregen dan de structureringsvraagstukken die hiervoor aan de orde kwamen. Ten onrechte, meent de Raad. Democratische controle op handhaving, toezicht en opsporing is van groot belang. Juist waar de overheid haar kerntaken uitvoert, waarbij individuele burgers te maken krijgen met negatieve sancties, is een grote zorgvuldigheid vereist en is dus democratische controle van groot belang.

Daarnaast mag de burger van de overheid verlangen dat zijn rechtszekerheid niet wordt aangetast. Het optreden van bijzondere opsporingsdiensten moet daarom kenbaar en toetsbaar zijn. Kenbaar voor de burger en toetsbaar door een rechter of de ombudsman. Hierna worden enkele aanbevelingen gedaan die eraan kunnen meewerken dat aan deze voorwaarden kan worden voldaan.

Er zijn in dit advies verschillende lacunes geconstateerd terzake de democratische controle. De kwaliteit van deze controle is niet optimaal door overlappende verantwoordelijkheden, door onvoldoende informatie en met name doordat de beleidsbepaling ad hoc en gefragmenteerd plaatsvindt. Bijzondere opsporingsdiensten betekenen niet alleen gescheiden verantwoordelijkheden, maar staan ook voor verschillende belangen en visies. Dan dreigt altijd het gevaar van bureaucratische machtsspelletjes en van manipulatie die een behoorlijke samenwerking of afstemming bij de taakuitvoering illusoir maken. Er is dus niet een ambtsdrager die het geheel aanstuurt. Doordat de desbetreffende vakministers en de minister van Justitie elk een deel van de verantwoordelijkheid dragen, ligt het eerste toetsingsmoment waar alle aspecten integraal kunnen worden afgewogen in de Tweede Kamer. Wil de Kamer die integrale toetsing kunnen waarmaken, en de Rob acht dat van het grootste belang, dan is bijzondere aandacht vereist voor de manier waarop de Kamer wordt geïnformeerd.

5.2

Aanbevelingen

De bijzondere opsporingsdiensten lopen sterk uiteen qua bestuurlijke inbedding en organisatie. Enerzijds heeft dat te maken met het type taak dat moet worden verricht. De rol die de bijzondere opsporingsdiensten vervullen loopt sterk uiteen, hetgeen betekent dat een eenvoudige en eenduidige categorale structuur moeilijk denkbaar is. Er moet worden gestreefd naar contextgebonden oplossingen voor problemen die zich voordoen waarbij, zoals de Raad hiervoor al tot uitdrukking bracht, wel vaste uitgangspunten moeten worden gehanteerd als toetsingskader. Een voorbeeld daarvan is te vinden in het kabinetsbesluit dat de verantwoordelijkheid van de beleidsvorming tot en met de handhaving zoveel mogelijk bij de betrokken vakminister dient te berusten. Een standpunt dat door de Raad wordt onderschreven.

De Raad is geen voorstander van een integrale herstructurering van de bijzondere opsporingsdiensten. De problematiek van de aansturing van de handhaving en de democratische controle daarop is dermate complex en veelzijdig dat simpele oplossingen niet bestaan. 'Grove' structurele oplossingen als het onderbrengen van bijzondere opsporingsdiensten onder het ministerie van Justitie of het integraal toedelen van (opsporings-)taken aan de politie betekenen slechts een verschuiving van problemen en geen oplossing; de overlappingsproblematiek ligt altijd ergens. Het gaat hier om dilemma's die aan de handhaving inherent zijn en die ook voor de democratische controle geen oplossing bieden.

De Rob acht het wenselijk de democratische controle op bijzondere

opsporingsdiensten op andere manieren te verbeteren dan door een integrale herstructurering.

5.2.1

Strategische visie

Het lijkt moeilijk te ontkennen dat de huidige taakverdeling tussen de bijzondere opsporingsdiensten onderling en tussen hen en de politie voor een deel op toevallige factoren berust en er sprake is van 'sluipende' ontwikkelingen waaraan een strategische, integrale visie-ontwikkeling ontbreekt.¹⁶

De Raad beveelt aan een strategische visie te ontwikkelen op (de toekomstige ontwikkeling van) het handhavingsbeleid. Een visie waarin de verschillende aspecten van dat beleid zijn uitgewerkt en waarin afspraken zijn vastgelegd. Een dergelijke visie dient in ieder geval in te gaan op:

- *doelstellingen van het handhavingsbeleid;*
- *concrete verantwoordelijkheden van partijen;*
- *samenwerkings- en afstemmingsafspraken;*
- *criteria voor besluitvorming, onder meer betreffende bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving;*
- *evaluatieprocedures om het functioneren van de bijzondere opsporingsdiensten te kunnen beoordelen.*

Gelet op de verschillende belangen van de betrokken ministers, de noodzaak van eenheid en eenduidigheid van het beleid en de wenselijkheid van rechtszekerheid voor de burger, verdient het aanbeveling de Ministerraad te belasten met het doen ontwikkelen van een strategische visie-ontwikkeling. Het is aan de Ministerraad zelf daarvoor een coördinerend bewindspersoon aan te wijzen.

5.2.2

Praktische verbeteringen

Verder moeten pragmatische organisatorische verbeteringen, waaraan reeds wordt gewerkt, met kracht worden doorgezet. Dat betreft:

- *de vergrote rol van het openbaar ministerie uit het oogpunt van rechtsgelijkheid en de controle op de rechtmatigheid van het optreden;*
- *betere afstemming van verantwoordelijkheden tussen openbaar ministerie, politie en bijzondere opsporingsdiensten;*
- *het beter zichtbaar maken van de rol die de verschillende spelers in het veld vervullen.*

Dat betekent onder meer dat de beleidsmatige rol van het openbaar ministerie moet worden versterkt, dat criteria moeten worden ontwikkeld voor de vaststelling van de grens tussen bestuurlijke handhaving en strafrechtelijke handhaving en dat de verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie voor handhavingsmethoden in de bestuurlijke handhaving verder moet worden

¹⁶ Een voorbeeld van een dergelijke ontwikkeling betreft de ECD.

ontwikkeld. Er moet controle (ook democratische controle) worden uitgeoefend op de handhavingmethoden die worden gehanteerd bij de bestuurlijke handhaving en in alle fasen van handhaving die niet tot de opsporing worden gerekend. De ondoorzichtigheid op dit terrein is groot.

Dat er convenanten worden gesloten tussen het openbaar ministerie en de bijzondere opsporingsdiensten mag op het oog een belangrijke ontwikkeling lijken, te vaak worden signalen vanuit de opsporingspraktijk ontvangen dat de werkelijke sturing die daarvan uitgaat marginaal is.

De Rob hecht grote waarde aan een essentiële rol van de minister van Justitie en het openbaar ministerie in het handhavingproces, een algemene en vergelijkende controle op rechtszekerheid en rechtmatigheid hoort bij het openbaar ministerie thuis. Het openbaar ministerie moet daartoe beter dan thans geïnformeerd zijn over wat er in brede zin gaande is bij de bijzondere opsporingsdiensten, dient scherpere eigen criteria te ontwikkelen voor de beantwoording van de vraag wanneer een strafrechtelijke aanpak dient plaats te hebben.

5.2.3

Afstemming en samenwerking

De Raad meent dat op een aantal taakvelden sprake is van ontwikkelingen die verdergaande stappen vereisen. Dat betreft met name de georganiseerde misdaad. Hier is de overlapping van werkzaamheden structureel: er zijn taakvelden waarop de bijzondere opsporingsdiensten en de politie elkaar met enige regelmaat tegenkomen, er kan sprake zijn van een gezamenlijk optreden, maar ook van toevallige en onverwachte ontmoetingen. Naar verwachting zal het aantal organisaties dat actief is op het terrein van de georganiseerde misdaad de komende jaren groeien, zal het terrein in omvang toenemen en zal de complexiteit toenemen, bijvoorbeeld door verdere internationalisering en door de groeiende rol van informatietechnologie.

De Raad beveelt daarom aan een analyse van taakvelden te laten plaatsvinden; waar die taakvelden te zeer in elkaar overvloeien dient een meer integrale samenwerking en wellicht op termijn een gedeeltelijke herstructurering nadrukkelijk te worden overwogen. Zo kan bij de bestrijding van de georganiseerde misdaad ervoor worden gekozen vertegenwoordigers van verschillende betrokken diensten structureel en niet op vrijblijvende basis te laten participeren in gezamenlijke projectgroepen.

5.2.4

Planmatige aanpak

De democratische controle dient primair te worden verbeterd door het versterken van een planmatige aanpak van de handhaving. De eerder genoemde ontwikkeling van een strategische visie moet daaraan een belangrijke bijdrage leveren.

De groei van de bestuursrechtelijke handhaving zal een al oud risico vergroten, namelijk dat niemand weet wie waarmee bezig is. De groei van integraal veiligheidsbeleid kan niet aan de bijzondere opsporingsdiensten voorbij gaan.

De Raad beveelt daarom aan dat zowel de vakdepartementen als het ministerie van Justitie hun handhavingscriteria expliciteren. Dat geldt voor het toezicht en voor de controle op de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving. Nadrukkelijk dienen zij zich te confronteren met de gecoördineerd tot stand gekomen integrale strategische visie op handhaving. Bij de verslaglegging van hun handhavingsactiviteiten zullen zij moeten aangeven hoe hun concrete activiteiten passen binnen de ontwikkelde strategische visie.

5.2.5

Gerichte informatie voor democratische controle

De Tweede Kamer dient zich, om haar taak als (zie hiervoor) ‘eerste integrale toetsingsinstantie’ te kunnen waarmaken, een volledig en geïntegreerd beeld te kunnen vormen van wat er gaande is in de praktijk. De strategische visie en alle daaraan verbonden aspecten dienen haar periodiek integraal te worden voorgelegd. De verslaglegging van de vakdepartementen en van het departement van justitie over de wijze waarop zij in de praktijk uitvoering geven aan die strategische visie moet de Tweede Kamer een toereikend beeld kunnen verschaffen om haar controlefunctie adequaat te kunnen uitvoeren. Ook binnen de Kamer zullen afspraken moeten worden gemaakt om de verantwoordelijkheid ten aanzien van dit deel van de controlefunctie duidelijk zichtbaar te maken. Met het oog hierop bepleit de Raad het verschijnen van een Jaarverslag Handhaving, waarin geïntegreerd het terzake van de handhaving gevoerde beleid wordt geanalyseerd.

Literatuur

- Algemene Rekenkamer, *Uitwisseling van recherche-informatie tussen CRI en politieregio's*, TK 1998-1999, 26215, nr. 1-2
- Beek, G.P. van de, 'Sturing en controle van de Bijzondere Opsporingsdiensten', in: *TvdP*, pp. 462-465, 1992
- Bekke, A.J.G.M. en J. de Vries (red), *Tussen politiek en klantenkring: een onderzoek naar het functioneren van de Algemene Inspectie dienst*, Leiden, 1991
- Besluit Buitengewone opsporingsambtenaren, Staatsblad 1994, 825
- Brief minister van Justitie, *Regeling organisatie van de opsporing door bijzondere opsporingsdiensten*, nr. 6190087/597/GV, april 1997
- Brief minister van Binnenlandse Zaken, *Kabinetsstandpunt positionering inspecties*, IBI97/U112, 21 april 1997
- Brouwer, D.V.A. en P.H.S. van Rest, 'Van bijzonder naar buitengewoon?; vragen rond het nieuwe artikel 142 Sv', in: *Delikt en Delinkwent*, jrg. 26, nr. 4, pp.327-349, april 1996
- Bureau Winter en Schuiling, *Identificatie van problematische regelgeving bij Bijzondere Opsporingsdiensten*, tussenrapportage, Groningen, 1999
- Buruma, Y., 'De bijzondere politiediensten in het spanningsveld tussen nationale en unionaire ontwikkelingen', in: *Delikt en Delinkwent*, nr.10, pp.1031-1055, 1994
- Buruma, Y., 'Het OM en de bijzondere opsporing', in: Doelder, H. de en R.M.G.E. Foque en R.A.F. Gerding (red.), *Taak en functioneren van het OM*, pp.181-205, Rotterdam, 1994
- Buruma, Y., E.M. de Koning-de Jong, J. van Wieringen, *Bijzondere opsporingsdiensten; inleiding in de sociaal-economische fraudebestrijding*, Arnhem, 1990
- Commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke handhaving (cie Michiels), *Handhaven op niveau*, Deventer, 1998
- Commissie Holtslag, *De ministeriele verantwoordelijkheid ondersteund; een checklist voor een systematische beschrijving en analyse van toezichtsarrangementen*, Den Haag, 1998
- Ende, P., *Opsporingsbevoegdheden voor de politie, de koninklijke marechaussee en de buitengewone opsporingsambtenaren*, Lelystad, 1996
- Enquetecommissie Opsporingsmethoden (cie. van Traa), *Inzake opsporing*, eindrapport, TK 1995-1996, 24072, nrs.10-11
- Formatiecommissie ministerie BZK, *Onderzoek inspecties deel 1*, AF97/U990, Den Haag, 4 april 1997
- Formatiecommissie ministerie BZK (1998), *Horizontaal onderzoek Inspecties*, BZK/DGMP, Den Haag, oktober 1998
- Heijden, A.W.M. (red), *Criminele Inlichtingen, de rol van de Criminele Inlichtingendiensten bij de aanpak van de georganiseerde misdaad*, Den Haag, 1993

- Hoogenboom, A.B., *Het politiecomplex, over de samenwerking tussen politie, bijzondere opsporingsdiensten en particuliere recherche*, Arnhem/Antwerpen, 1994
- Klinkers, L.E.M., *Bijzondere opsporingsdiensten; geen organisatorisch, maar een staatkundig vraagstuk*, Den Haag/Laren, 1994
- Raad voor het openbaar bestuur (Rob), *Op de handhaving beschouwd; toezien op een versterkte en uitvoerbare lokale handhavingsstructuur*, Den Haag, april 1998
- Reenen, P. van, 'De bijzondere politie, een verwaarloosd onderdeel van het politievraagstuk', in: *Bestuurswetenschappen*, nr.5. pp.288-309, 1986
- Raad voor het openbaar bestuur (Rob), *Op de handhaving beschouwd, toezien op een versterkte en uitvoerbare lokale handhavingsstructuur*, Den Haag, april 1998
- Roodzant, R., A.H.C. Oosterhout en H.F.M. Bouwmeister, 'Buitengewoon opsporingsambtenaar in wording: een omvangrijke operatie', in: *Algemeen politieblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, jrg.143, nr.23 (nov), pp.12-14, 1994
- Spaans, J., 'Bijzondere opsporingsdiensten op de helling', in: *Politie magazine*, jrg.4, afl.7, pp.12-13, 1995
- Stichting Maatschappij en Politie, *Toekomst gezocht; het functioneren van de politie ter discussie*, Dordrecht, december 1995
- Stichting Maatschappij en Politie, *De bijzondere opsporingsdiensten en de reguliere politie*, pre-advies, Dordrecht, juli 1996
- Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie, *Toezichthouders in publieke ruimten*, Dordrecht, september 1998
- Venema, J., P.J.D.J. Muijen en J.G. Kampen, *Handboek buitengewoon opsporingsambtenaar*, Den Haag, 1996

Bijlage I

Adviesaanvraag



MINISTER
VAN
JUSTITIE

Aan: de Voorzitter van de Raad voor het Openbaar Bestuur
mevr. ir. J.M. Leemhuis-Stout
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Den Haag, 2 november 1998

In vervolg op het prettige en constructieve gesprek dat op 14 oktober j.l. tussen uw presidium en leden van de bestuursraad van mijn ministerie plaats had, bid ik u hierbij - langs de lijnen zoals in het juistgenoemde overleg besproken - mijn formele adviesaanvraag inzake de bijzondere opsporingsdiensten aan. Alvorens daarop nader in te gaan hecht ik er aan u kort de achtergrond voor dit verzoek toe te lichten.

In het regeerakkoord 1998 is een passage opgenomen inzake de bijzondere opsporingsdiensten. Kort en goed wordt daarin het voornemen geduid ten aanzien van deze diensten te komen tot:

- versterking van de samenhang in de rechtshandhaving;
 - versterking van de democratische controle;
 - integratie van onderdelen in de politieorganisatie op landelijk niveau;
- alsmede
- dienen fusiemogelijkheden van bijzondere opsporingsdiensten te worden geëxploreerd.

Met betrekking tot het vorenstaande wenst het kabinet binnen een jaar voorstellen te doen.

Het is van groot belang in de opmaat tot het formuleren van het Kabinetsstandpunt over feitelijke informatie te beschikken. Wetenschappelijk onderzoek naar de feitelijke situatie van (deel-)aspecten in het onderhavige domein en de resultaten van dit onderzoek vormen daartoe een wezenlijke bijdrage. Met eerder uitgebrachte adviezen heeft uw Raad zich reeds bewezen op het terrein van de advisering inzake politiek-bestuurlijke vraagstukken vanuit een wetenschappelijke invalshoek. Gaarne benut ik uw expertise in deze door uw advies te vragen inzake de politiek-bestuurlijke aspecten van de positie van de bijzondere opsporingsdiensten.

Concreet geformuleerd verzoek ik uw Raad mij te adviseren over het volgende:

1. hoe is in de actuele situatie de democratische controle op de bijzondere opsporingsdiensten vorm gegeven, vertoont deze vorm lacunes en of andersoortige defecten, en zo ja, hoe zijn deze lacunes en of defecten weg te nemen c.q. te ondervangen ?
2. wat zijn in het domein van de handhaving van de ordeningswetgeving zoals bestreken door de onderscheidene bijzondere opsporingsdiensten de mogelijkheden daarbij te kiezen voor bestuurlijke versus strafrechtelijke handhaving, en omgekeerd ?

Bij deze adviesaanvraag plaats ik een kanttekening. Zoals uw Raad bekend, wordt de vakergenoemde passage uit het regeerakkoord in projectvorm aangevat. Ten behoeve daarvan is er een hoogambtelijke, interdepartementale, Stuurgroep onder wier leiding het project wordt uitgevoerd. Een aantal (beoogde) leden van die Stuurgroep hebben mij doen weten er bijzonder aan te hechten de aan u gerichte adviesaanvraag eerst te doen uitgaan nadat daarover in een Stuurgroep-vergadering zou zijn overlegd. Hoewel ik op zich een dergelijk verzoek kan billijken heb ik mij op het standpunt gesteld

dat verzoek niet te honoreren, nu de constituerende vergadering van de Stuurgroep eerst voor aanvang december 1998 is voorzien.

Gegeven de vakergenoemde tijdsklem achtte ik het niet verantwoord een eerste bijeenkomst van de Stuurgroep af te wachten. Niettemin zou het kunnen zijn dat de Stuurgroep in haar vergadering van december 1998 tot het oordeel komt dat enige modificatie van bovengenoemde adviesaanvraag is geboden. Alsdan zal ik uw Raad onverwijld verwittigen in de verwachting dat een en ander geen beletsel hoeft te zijn reeds thans met uw gewaardeerde werkzaamheden aan te vangen. Ik moge uw Raad ten aanzien van dit voorbehoud om begrip verzoeken.

Nu ik het zeer op prijs stel uw advies aangaande de eerdergenoemde vragen uiterlijk mei 1999 te mogen ontvangen, restte mij geen andere weg.

Voorts is nog van belang dat ik, voor wat betreft de overige aspecten inzake het vraagstuk van de bijzondere opsporingsdiensten, het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum van mijn ministerie heb verzocht eveneens op een aantal deelterreinen advies uit te brengen. Het betreft:

- definiëring van de begrippen controle, toezicht en inspectie versus opsporing;
- inventarisatie van mogelijke overlappingen, samenwerkingsvormen e.d. tussen de bijzondere opsporingsdiensten onderling en in hun relatie tot de reguliere politie
- de vraag hoe het openbaar ministerie haar gezag aanwendt ter sturing van de bijzondere opsporingsdiensten

alsmede

- nog enige vragen die nauw met het vorenstaande samenhangen.

Denkbaar is dat zich, werkendeweg, de behoefte doet gevoelen aan afstemming tussen het onderzoek van uw Raad en de werkzaamheden zoals die in dit verband door het WODC worden uitgevoerd. Onder die omstandigheden is mr. drs. J.M. Nelen, onderzoekskoördinator bij het WODC ten volle voor u aanspreekbaar.

Ik zeg uw Raad andermaal dank voor de bereidheid mij in dit domein te willen adviseren, wens uw Raad succes bij de werkzaamheden waarvoor zij zich ziet geplaatst en zie uit naar uw ultimo mei 1999 uit te brengen advies.



Bijlage II

Bijzondere opsporingsambtenaren (Boa's)

Met de komst van de nieuwe Politiewet in 1993 hebben de voormalige bijzondere opsporingsambtenaren en de onbezoldigde ambtenaren van gemeente- en rijkspolitie opgehouden te bestaan. Sinds die tijd kunnen in principe alleen de minister van Justitie of de PG opsporingsbevoegdheid verlenen. Zij doen dat aan buitengewone opsporingsambtenaren (Boa's). Het inzicht in het aantal mensen met een opsporingsbevoegdheid is daarmee vergroot, hetgeen noodzakelijk werd geacht om het OM beter in staat te stellen diverse opsporingsactiviteiten te bewaken, te sturen en op elkaar af te stemmen

De Boa is bevoegd tot het opsporen van strafbare feiten waarvoor hij is aangewezen op grond van artikel 142 van het WvSv. Hij beschikt daardoor over opsporingsbevoegdheid, hetgeen betekent dat hij het recht heeft om een onderzoek in te stellen naar strafbare feiten, daarbij gebruik kan maken van de wettelijk voorgeschreven dwangmiddelen en uiteindelijk proces-verbaal met volledige bewijskracht op kan maken¹⁷. Hij is geen ambtenaar van politie als bedoeld in artikel 3 van de Politiewet.

In de nieuwe Politiewet werd ook de mogelijkheid gecreëerd om kwaliteitseisen te stellen. Om als Boa te kunnen worden aangemerkt moet sinds 1993 worden voldaan aan vier voorwaarden: titel, geschiktheid, bekwaamheid en beëdiging.

Artikel 142 WvSv

1. Met de opsporing van strafbare feiten zijn als buitengewoon opsporingsambtenaar belast:
 - a. de personen aan wie door Onze Minister van Justitie, onderscheidenlijk de procureur -generaal een akte van opsporingsbevoegdheid is verleend;
 - b. de meerderjarige personen, behorend tot door Onze Minister van Justitie aangewezen categorieën of eenheden;
 - c. de personen die bij bijzondere wetten met de opsporing van de daarin bedoelde strafbare feiten worden belast, of aan wie bij verordeningen de handhaving of de zorg voor de naleving daarvan is toevertrouwd, een en ander voorzover het die feiten betreft en de personen zijn beëdigd.
2. De opsporingsbevoegdheid strekt zich uit tot de in de akte of aanwijzing aangeduide strafbare feiten; de akte of aanwijzing kan bepalen dat de opsporingsbevoegdheid alle strafbare feiten omvat.
3. Onze Minister van Justitie kan bepalen dat voor door hem aan te wijzen

¹⁷ Venema e.a. 1996, p. 97

categorieën of eenheden van de in het eerste lid, onder c, genoemde buitengewone opsporingsambtenaren, de opsporingsbevoegdheid zich mede uitstrekt over andere strafbare feiten; het tweede lid is van overeenkomstige toepassing.

4. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gegeven omtrent de verlening van de akte en het doen van de aanwijzing, het grondgebied waarvoor de opsporingsbevoegdheid geldt, de beëdiging en de instructie van de buitengewoon opsporingsambtenaar, het toezicht waaraan zij zijn onderworpen en de wijze waarop Onze Minister van Justitie de opsporingsbevoegdheid van afzonderlijke personen kan beëindigen. Voorts kunnen regels worden gegeven over de eisen van bekwaamheid en betrouwbaarheid waaraan zij moeten voldoen.
5. De beschikking waarbij een aanwijzing, bedoeld in het eerste lid, onder b, of bedoeld in het derde lid, geschiedt, wordt bekendgemaakt door plaatsing in de Staatscourant.

Op grond van artikel 142 WvSv bestaan kortom drie categorieën Boa's:

- a. individuele aanwijzing door de minister van Justitie of de PG op grond van wetten waarbij Justitie verantwoordelijk is voor de handhaving;
- b. categoriale aanwijzing door de minister van Justitie van diensten, zoals FIOD, AID etc.;
- c. ambtenaren voor het toezicht op verordeningen of voor het opsporen van strafbare feiten uit een bijzondere wet. De verordening of wet bepaalt wie de bevoegdheid heeft tot een aanwijzing. De rol van de minister van Justitie is hierbij beperkt tot de toetsing van bekwaamheid en betrouwbaarheid.¹⁸

Met betrekking tot de opsporing van strafbare feiten dient de Boa zich - als gezegd - te gedragen overeenkomstig de regels van het Wetboek van Strafvordering en de aanwijzingen van het OM. Hij beschikt hierbij over dezelfde bevoegdheden als de ambtenaar van politie, aangesteld voor de uitvoering van de politietaak (o.a. aanhouden, staande houden, in beslag nemen). Bij de speciale controlerende en toezichthoudende taken op grond van bijzondere wetten kan de buitengewoon opsporingsambtenaar gebruik maken van de bijzondere bevoegdheden die zijn vastgelegd in die bijzondere wetten waarvoor hij is aangewezen (want: de Awb derde tranche regelt wel het houden van toezicht, maar is niet van toepassing op het opsporen van strafbare feiten). In dit opzicht kan zijn bevoegdheid ruimer zijn dan die van een ambtenaar van politie. Dat het formele onderscheid tussen toezicht en opsporing in de praktijk door de Boa niet altijd even scherp beleefd wordt blijkt in de praktijk bij de handhaving van de milieuwetgeving.¹⁹

¹⁸ Dit laatste betekent dat er toch buitengewone opsporingsambtenaren bestaan die niet door de minister van Justitie zijn aangewezen.

¹⁹ Zie Rob advies april 1998.

Bijlage III

Overzicht van uitgebrachte adviezen

1. Verscheidenheid in vervlechting; bestuurlijke instrumenten tussen proces en institutie oktober 1997
2. Integriteit, een zaak van overheid en bedrijfsleven oktober 1997
3. Op de grens van monisme en dualisme november 1997
4. Dienen en verdienen met ICT; over de toekomstige mogelijkheden van de publieke dienstverlening april 1998
5. Op de handhaving beschouwd; toezien op een versterkte en uitvoerbare lokale handhavingsstructuur april 1998
6. Bestuurlijke betrekkingen tussen kabinet, VNG en IPO april 1998
7. Illegale Blijvers april 1998
8. Wijken of herijken: nationaal bestuur en recht onder Europese invloed september 1998
9. Tussen staat en electoraat; politieke partijen op het snijvlak van overheid en samenleving oktober 1998
10. De overheid de markt in- of uitprijzen? december 1998
11. De grenzen van de Internetdemocratie december 1998
12. Kiezen zonder drempel, het kiesstelsel geactualiseerd februari 1999
13. Retoriek en realiteit van het integratiebeleid maart 1999
14. Bijzondere opsporingsdiensten juni 1999

Bijlage IV

Overzicht van uitgebrachte preadviezen en overige publicaties

Preadviezen

1. O.J.D.M.L. Jansen, *Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving, bestuur en politie* januari 1998
2. A. Zuurmond e.a., *Dienstverlening centraal, de uitdaging van ICT voor de publieke dienstverlening* april 1998
3. L.F.M. Besselink en R.J.G.M. Widdershoven, *De juridische gevolgen van Europese integratie voor het nationaal beleid* september 1998

Overige publicaties

1. Werkprogramma 1998 september 1997
2. Verslag studiemiddag, *Sturingsinstrumenten en hun context. De modernisering van het bestuursinstrumentarium bij (financiële) decentralisatie* september 1997
3. Jaarverslag 1997 maart 1998
4. Verslag symposium, *De gezondheidstoestand van het Nederlandse openbaar bestuur; Ziek of gezond* maart 1998
5. Jaarverslag 1998 maart 1999

Bijlage V

Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur

- voorzitter : mevrouw **ir. J.M. Leemhuis-Stout**,
commissaris van de Koningin in de provincie Zuid-Holland;
- vice-voorzitter: de heer **prof.dr. H.G. Sol**,
hoogleraar systeemkunde aan de Technische Universiteit Delft;
- leden : de heer **prof.dr. H.B. Entzinger**,
hoogleraar algemene sociale wetenschappen
aan de Universiteit Utrecht;
- : mevrouw **mr. W.L. Gillis-Burleson**,
directeur Legato opleidingen;
- : mevrouw **A.G.M. van de Vondervoort**,
senior adviseur bij Bakkenist Management Consultants
- : de heer **prof.mr. P.F. van der Heijden**,
hoogleraar arbeidsrecht aan de Universiteit van Amsterdam;
- : de heer **ing. E.M. Mastenbroek**,
oud-commissaris van de Koningin in de provincie Limburg;
- : mevrouw **G.W. van Montfrans-Hartman**,
associée BCG;
- : de heer **prof.dr. C.D. van der Vijver**,
directeur Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie;
- : de heer **drs. P.A. Lankhorst**,
zelfstandig adviseur
- : de heer **drs. P.J. Langenberg**,
hoofd afdeling Strategie & Beleid dIVV, gemeente Amsterdam
- secretaris : de heer **drs. M.P.H. van Haften** (geen Raadslid).