

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/132274>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-05 and may be subject to change.

Bijzondere opsporingsdiensten: sturing en samenwerking

prof. mr. V. Buruma

Er wordt weer nagedacht over de bijzondere opsporingsdiensten (BOD's). Het mooie advies aan de regering van Fijnaut en Van de Bunt, de rapportage 'Transparantie en samenhang in de bijzondere opsporing' en de ministerii: He brief van 15 december 1999 verdienen aandacht.¹ Vooral het advies bevalt me, niet alleen vanwege de terughoudende opstelling ten aanzien van de wens uit het regeerakkoord om tot integratie van onderdelen van de BOD's in de politie-organisatie op landelijk niveau en eventueel tot fusie van opsporingsdiensten te komen, maar ook vanwege het goede voorstel om een bijzondere-opsporingspool voor de zware criminaliteit in te stellen. Vanaf het begin van de jaren tachtig wordt geklaagd over de ondoorzichtigheid van de BOD's. Dat leidde onder meer tot een door Fijnaut en Van de Bunt beschreven serie geslaagde en mislukte fusies van BOD's en een wirwar van samenwerkingsverbanden. Het is opvallend hoe verschillend de probleemdefinities zijn van degenen die zich over die ondoorzichtigheid bekreunen. De Raad voor het openbaar bestuur (ROB) wil daer criteria worden ontwikkeld voor het vaststellen van de grens tussen bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving, betere controle op alle fases van de handhaving en betere informatie aan het Openbaar Ministerie (OM). Het WODC legt niet verwonderlijk enigszins in de lijn van Fijnaut en Van de Bunt de nadruk op de recherche-onderdelen van de BOD's, waarbij vooral sprake is van aanpak van zware criminaliteit. De interdepartementaal totstandgekomen nota 'Transparantie en samenhang' benadrukt het belang van transparantie voor justitiabelen en volksvertegenwoordiging en samenhang in de zin van een vruchtbare combinatie van handhavingsorganisaties.² De traditioneel juridische aspecten die de ROB naar voren brengt, de zware-misdaadnadruk van het WODC en de verantwoordelijkheidsvraag van de projectgroep zijn zulke volstrekt uiteenlopende invalshoeken dat ik huiver bij een globale aanpak van een probleem waarover men het niet eens is.

Fijnaut, C., H.G. van de Bunt, *De toekomst van de landelijke BOD's in het kader van een "goede politiezorg*, Ministerie van justitie, versie september 1999; *Transparantie en samenhang in de bijzondere opsporing*, Kamerstukken II, 1999-2000, 26 955, nr. I, p. 4 (brief van 15 december 1999).

2 *Transparantie en samenhang*, pp. 76-77.

De minister laat zich door een dergelijke scrupule niet leiden en volgt de project-groep. Volgens het ministerieel standpunt schort het nog steeds'(...) in het domein van de handhaving van de beleidsinstrumentele wet- en regelgeving aan de vereiste transparantie. Dit wordt niet alleen veroorzaakt door het (te) hoge aantal BOD's, maar tevens door hun veelal gemengde karakter. (...) Met het oog op de reductie van de complexiteit in dit domein als mede ter versterking van de samenhang in de rechtshandhaving en de vereiste democratische controle wenst het kabinet een duidelijkere markering van de opsporing zoals die toevalt aan een beperkter aantal BOD's en de taken die worden uitgevoerd door inspecties.³ Daarom wordt voorgesteld de in het totaal 21 BOD's die onder verantwoordelijkheid van zeven departementen kwamen, terug te brengen tot vier BOD's en elf inspecties. Naast de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) / Economische Controledienst (ECD) en de Algemene Inspectiedienst (AID) komt dan een intradepartementale clustering van de opsporingsdiensten van uitvoeringsinstellingen sociale verzeke- ringen en een clustering van de directie Recherchezaken (DRZ) van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en het Milieu Inlichtingen en Opsporingsteam (MIOT). Deze vier BOD's krijgen algemene opspo- ringsbevoegdheid. De inspecties houden een bijzondere bevoegdheid ex artikel 142 Sv. Een Wet Bijzondere opsporingsdiensten is in het vooruitzicht gesteld. Om een en ander te beoordelen wil ik eerst ingaan op de traditionele taak van de BOD's, dan op de sturing van de BOD's door het OM en bestuur, vervolgens op de samenwerking van de BOD's met de politie in bijzondere en in zware strafzaken. Bij wijze van afronding zal ik terugkomen op de ministerieel plannen.

I Een taakgerichte orientatie

Het bestaansrecht van bijzondere diensten is te ontlene aan hun taak: de hand- having van de ordeningswetgeving ('beleidsinstrumentele wetgeving'). Deze wet- geving heeft een specifiek karakter, hetgeen gevolgen heeft voor de toe te passen handhavingstrategie. Bij de handhaving van bijzondere wetgeving gaat het meestal om een afweging van opsporingsbelangen in strikte zin en om belangen die meer op het sectorale beleid zijn gericht. Wat dat betekent, is toe te lichten aan de hand van recente inzichten in de sfeer van de strafrechtelijke opsporing in milieuzaken.⁴ Rendement wordt daar niet enghartig beschouwd- zoals in 'Transparantie en samenwerking'- als aantallen processen-verbaal en aantallen bestuurlijke waar- schuwingen: het gaat voor het bereiken van het uiteindelijke doe!- de vermindering van milieudelicten- ook om preventie via advisering richting bestuur en handhaven-

3 Kamerstukken II, 1999-2000, 26 995, nr. I, p. 3.

4 Schaapman M.H., M.V.C. Aalders, *Van 'boeven vangen' naar preventie van milieudelicten*, Alphen a/d Rijn, Samson, 2000; zie ook Anker, M.J.J. van den, A.B. Hooogenboom, *Schijn bedriegt; overheid, bedrijfs- leven en gelegenheidsstructuren voot criminaliteit op de hergebruikmarkt*, Den Haag, VUGA, 1997.

de instanties, beïnvloeding van de relevante omgeving, inclusief de potentiële daders, en zo meer. Niet alleen bestuurders denken in deze termen, maar ook politiemensen en bijzondere opsporingsambtenaren hebben traditioneel oog voor beide vormen van rendement. Het is een van de sterke punten van Fijnaut en Van de Bunt dat ze hebben gewezen op een ander, hedendaags aspect van het werk van de BOD's. Bij de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit komt het steeds vaker voor dat specifieke kennis van de BOD's van belang is. Ik kom daarop terug, maar dat waardevolle inzicht doet niet af aan de oorspronkelijke taak, het voegt er slechts aan toe.

Orderingswetgeving vergt controle (toezicht zeggen we sinds de Algemene wet bestuursrecht) door functionarissen met enige specifieke (juridische of materiele) kennis. In veel gevallen is daarvoor de aanstelling van een minimumcapaciteit aan controleurs noodzakelijk, omdat het gaat om onderwerpen of terreinen ten aanzien waarvan het nut van controle algemeen wordt onderkend, maar waaraan geen enkele andere functionaris bijzondere prioriteit zou geven. Wie zou er in een veevoederfabriek gaan kijken of er hormonen door het product heen gaan, als er geen bijzondere ambtenaren voor waren? Als het die toezichthoudende ambtenaren goed dunkt, moeten ze bij een al te flagrante overtreding een proces-verbaal kunnen uitschrijven, maar ze moeten daar niet te snel toe overgaan en enig begrip hebben voor de noden van de gecontroleerden: 'Leuker kunnen we het niet maken, wel makkelijker', is een slagzin die goed past bij de taakopvatting van handhavers van bijzondere wetten.

De dubbele- bestuurlijke en strafrechtelijke- handhavingstaak zorgt zowel normatief als organisatorisch voor tal van problemen. De discussies over de sfeerovergang tussen controle en opsporing en de toepasselijkheid van een 'una via' regel wat betreft de bestuurs- en strafrechtelijke afdoening van vergrijpen zijn overbekende voorbeelden uit de normatiek. Hoewel u anders van mij verwacht, wil ik hier niet veel meer van zeggen dat ik de koppeling van controle en opsporing belangrijk vindt. Mijns inziens is het maatschappelijk (en voor de handhaver zelf) beter als het moeilijke spel van wortel en stok wordt gespeeld tussen overheid en bevolking, dan dat de controle-ambtenaar soms langskomt en dan (lieft als een robot aan de hand van een checklist) wel of niet besluit een briefje aan zijn collega van opsporing te zenden. De controleur blijft dante lang coulant (of wordt een potentaat) en de opsporingsambtenaar heeft geen oog meer voor de maatschappelijke context. Illustratief voor het belang van die relatie is het met regelmaat voorkomende schandelijke optreden van sociale rechercheurs die helemaal de weg kwijt zijn in hun *true believership* dat ze fraudeurs moeten oppakken. De gemiddelde politiemans heeft meer respect voor de rechten van onaangenaam volk dan de gemiddelde sociale rechercheur voor die van een bijstandmoeder. Vergeef me deze politiek-getinte uitbarsting die u niet met me hoeft te delen, als u wel begrijpt dat de basis ervan gelegd wordt door het ontkoppelen van controle en opsporing. Ik verbeeld me dat

veel mensen in het veld inmiddels met de delicate sfeerovergang hebben leren omgaan. Aan deze inschatting doet niet af dat over problemen inzake de sfeerovergang wei steeds opnieuw kan worden doorgezeurd, maar dater tegelijk van kan worden gezegd dat het Saunders-arrest ten dezen een voldoende heldere maatstaf heeft aangelegd.⁵

Vanuit organisatorisch punt speelt het 'twee-herenprobleem' bij de BOD's een nog grotere rol dan in de gewone politiedriehoek. Niet gemakkelijk is namelijk de juiste afstemming van de belangen van repressiever georiënteerd en dikwijls nationaal aangestuurd justitieel optreden enerzijds en de toekomstgerichtere belangen van het dikwijls meer lokaal ingebed bestuur anderzijds. Bovendien beïnvloedt de dubbele aansturing een ander organisatorisch probleem, namelijk de samenwerking met andere opsporingsdiensten. Dat probleem is misschien niet zo groot als we zouden kunnen denken, gegeven het feit dater wat betreft de BOD's onderling nauwelijks tot geen dubblures in organisatorische zin of als uitvoering van dubbel werk voorkomen; ook ontplooiën ze vanuit hun taakstelling geen activiteiten die nadrukkelijk tot het terrein van de politie behoren.⁶ Desondanks bestaat er juist in de sfeer van de samenwerking de voortdurende vrees dat die niet goed loopt. In het navolgende wil ik me op die sturing en samenwerking concentreren.

2 Sturing van de opsporing

Sturing van de BOD's wordt door de (bestuurlijk/ strafrechtelijke) ambivalentie van de ordeningswetgeving bemoeilijkt. Laat ik me eerst richten op de sturing door het OM.

De mate van sturing door het OM verschilt per BOD. Van de Bunt en Fijnaut wijzen erop dat de relatie tussen OM en FIOD op alle niveaus tot in detail formeel is geregeld, maar dat deze verhouding in andere gevallen informeler is. Dat verschil is juridisch te verklaren. De historische wettelijke hoofdrol van de directeur der Rijksbelastingen (die een soort vervolg heeft gekregen met het *una via* beginsel, waar het OM in eerste aanleg geen rol speelt bij de beslissing om fiscaal te beboeten) rechtvaardigt het verschil misschien niet, al verklaart ze het. Maar wat is het probleem? Dat de verhouding tussen FIOD en OM te intens is, of die tussen AID en OM te weinig intens? Laten we niet vergeten dat de Commissie-Van Traa vaststelde dat 'in het merendeel van de gevallen zich geen problemen voordoen in de verhouding tussen BOD's en het OM. De commissie constateert echter wel dat de afstand tussen politie en OM minder groot is dan tussen BOD's en OM. Overigens lijkt de sturing die door het OM plaatsvindt door bijzondere diensten beter gevolgd te worden dan door de politie.'⁷

5 EHRM 17 december 1996, NJ 1997, 699.

6 *Transparantie en samenhang*, pp. 50, 53.

7 Parlementaire Enquetecommissie Opsporingsmethoden, *Inzake opsporing*, Den Haag, Sdu, 1996, p. 351 (handelseditie).

Die verschillen doen echter niet af aan enkele punten van overeenkomst met betrekking tot de strafrechtelijke sturing van de handhaving van bestuurswetgeving. Sinds de positieve lezing van het opportuniteitsbeginsel in het begin van de jaren zeventig wordt ervan uitgegaan dat voor de vervolging niet alleen noodzakelijk is dat een wettelijke strafbepaling is overtreden, maar ook dat die vervolging legitiem is (gedragen wordt door de bevolking). Juist in de ordeningswetgeving valt het niet altijd mee die legitimiteit van de vervolging te ontdekken. Er zijn diverse redenen waarom het niet enkel een eendimensionale beslissing van het OM kan zijn of er moet worden vervolgd of niet, hetgeen de helderheid van de sturing vertroebeld.

In de eerste plaats is bijzondere aandacht voor eventuele alternatieven bij de beoordeling van de legitimiteit van een eventuele vervolging nodig, gegeven de specifieke maatschappelijke (en bestuurlijke) context van de meeste overtredingen van ordeningswetgeving. Helderheid via uniformiteit leidt dan niet steeds tot prettige uitkomsten en het zijn juist de toezichthouders die, als het goed is, op de relevante verschillen kunnen wijzen. Er is bijvoorbeeld verschil tussen het gedogen van illegale Poolse aspergestekers en illegale Poolse tomatenkwekers, gegeven de dringende noodzaak die met betrekking tot de asperges kennelijk een rol speelt. Er is denk ik ook niet veel mis mee om verschillen per sector te aanvaarden, omdat strafbare feiten in de ene sector begrijpelijker zijn dan in de andere, of reeds met effectievere bestuurlijke middelen kunnen worden aangepakt. De ene BOD mag meer beleidsgericht-prospectief zijn (bijvoorbeeld inspectie voor de gezondheid) en de andere mag meer justitieel-repressief zijn (bijvoorbeeld Milieubijstandsteam) en soms brengt de politieke ontwikkeling een verschuiving teweeg (sociale recherche). Er zal zelfs rekening mee moeten worden gehouden dat in sommige sectoren een grotere rol is weggelegd voor particuliere handavingsarrangementen.

Een tweede factor blijkt als we bedenken dat de beleidsmatige uitwerking van het opportuniteitsbeginsel in eerste instantie bij het College van procureurs-generaal ligt. Het landelijk parket is ook daadwerkelijk een geprononceerde rol gaan spelen met betrekking tot de fraudebestrijding en ten opzichte van de BOD's. Vanuit de wens om tot een evenwichtiger nationale strafrechtshandhaving te komen is dat gunstig. Het gevolg zal echter wel zijn dat bij concrete onderzoeken soms door het OM een andere prioriteiteninschatting wordt gemaakt dan door de opsporingsambtenaren. Dat kan dan leiden tot teleurstellingen: BOD's kunnen van oordeel zijn dater sprake is van onderwaardering van het belang van speciale delicten.⁸ Het is ook mogelijk dat capaciteitsproblemen bij het OM in de weg staan aan daadwerkelijke follow-up.

8 Te denken is aan de handhaving van visserijwetgeving tot het eind van de jaren tachtig; zie Berg, A., *Implementing Enforcing European Fisheries Law*, Den Haag, Kluwer Law International, 1999 (dissertatie), vooral pp. 152-160.

Die capaciteitsproblemen liggen voor de hand, daar de zaken die de BOD's insturen, doorgaans een vrij hoge graad van specialisme vergen.⁹

Naast de legitimiteitsvraag met betrekking tot de strafvorderlijke afdoening en de rendementsvraag in strafvorderlijke termen- of moet ik zeggen de teleurstelling van de BOD's?- is er nog een derde factor waaruit blijkt dat sturing door het OM rtiot eendimensionaal kan plaatsvinden. In het genoemde onderzoek van Schaapman en Aalders (2000) – naar de zogenaamde Duplo- en Demo-zaken- is met reden onderzoek gedaan naar de efficiëntie van het verloop van strafrechtelijke onderzoeken in milieuzaken. Daarbij bleek dat sturing niet aileen gaat om het nemen van strafvorderlijke beslissingen (zoals de selectie van de relevante strafbare feiten en de keuze van de inzet van dwangmiddelen), maar ook om beleidsmatige vragen (Welke alternatieve vormen van rendement zijn van belang?), beheersmatige vragen (Gaan we door met het onderzoek op een moment waarop het tegenzit?) en strategische vragen (Kan het niet bestuurlijk worden afgedaan?). Het OM moet evenals de BOD laveren tussen isolement ten opzichte van bestuur en engagement met dat bestuur.

Bezien we de sturing door het bestuur van de BOD's, dan valt in de eerste plaats op dater grote verschillen per bestuurslaag bestaan. Daarbij speelt de mate van specialisatie in de opsporing van strafbare feiten ook een rol. Afgezien van de AID blijkt dat geen van de BOD's sterk beheersmatig en inhoudelijk door een departement wordt gestuurd.¹⁰ Ik weet niet hoe dat op provinciaal of gemeentelijk niveau zit. Op zich ware het denkbaar dat de bestuurlijke aansturing groter wordt naarmate in de bestuurlijk-punitieve sfeer meer instrumenten worden ontwikkeld; ik denk daarbij zowel aan de Nederlandse als aan de communautaire ontwikkelingen. Bestuurders hebben kennelijk niet zo'n handhavingsbril; zij maken liever wetgeving en beleid dan dat ze kijken of iemand zich daaraan houdt. Illustratief is dat in het Duplo-onderzoek door bestuurlijke handhavingsambtenaren werd gezegd dat de VROM-ambtenaren te veel begrip hadden voor de overtreders. Een inspecteur die bij het MBT werkte- een VROM-ambtenaar- signaleerde echter dat de (lagere) overheid pas bestuurlijke stappen zet als er eenmaal strafrechtelijk wordt opgetreden. Bestuur en bestuur blijken dus twee: een te strakke tegenstelling bestuur en strafrecht doet andere relevante verschillen negeren, in het bijzonder dat tussen bestuurlijke beleidsmakers en bestuurlijke veldwerkers waarbij de laatsten meer op de lokale context letten en de eersten meer op het sectorale beleid. Stroomlijning van handhavingsbeslissingen zal mijns inziens tot meer als onrechtvaardig beschouwde beslissingen leiden en derhalve tot meer procedures, waarmee de eventuele efficiency-winst van het sneller beslissen per concrete zaak te niet wordt gedaan.

9 Zie bijvoorbeeld het Jaarverslag van de FIOD over 1998. Van de 454 ingestuurde processen-verbaal is in 60% een vervolging ingesteld door he. OM, hoewel de doelstelling volgens het covenant tussen Belastingdienst en OM is dat 90% zal worden vervolgd.

10 *Transparantie en samenwerking*, p. 20 en bijlage 12.

3 Samenwerking met BOD's in het Iicht van de relatie bestuur/justitie

Eigenlijk bleek het zojuist al. Sturing van de strafrechtelijke handhaving van ordeningswetten vergt samenwerking tussen opsporing en bestuur, gegeven de beleidsmatige, beheersmatige en strategische vragen die er naast de strafvorderlijke vragen bestaan. Daarbij is nog te denken aan samenwerking op leidinggevend niveau. Voor het rondkrijgen van het bewijs in een concrete zaak is het van belang om zicht te krijgen op de totstandkoming van eventuele vergunningen, op gedoogbeleid, waarvoor juist de samenwerking met bestuursambtenaren in het veld cruciaal is. Ook met betrekking tot die samenwerking geldt dat de verschillen per BOD en per bestuursdienst enorm zijn. Dat is op zich niet bezwaarlijk: het is niet erg dat de AID meer samenwerkt met de politie dan DRZ. Of dat de FIOD (met zijn veel strengere geheimhoudingsregime dan de AID en DRZ) die samenwerking slechts wil op convenantbasis. Vee!belangrijker is, of er in geval er een wens tot samenwerking bestaat, deze ook succesvol kan gebeuren.

In de a!genoemde milieustudie bleek dater totaal verschillende verwachtingen van de samenwerking tussen opsporing en bestuur bestaan. Bestuurders hebben een negatiever beeld van de samenwerking met politie en justitie dan vice versa. De strafrechtelijke bril blijkt problemen op te leveren, zelfs a!probeerde de politie oprecht een integraal inzicht te verwerven. In het Demo-onderzoek is het vermoeden van medeplichtigheid aan de milieufraude door het bestuur een sta-in-de-weg in de weg aan goede samenwerking; ik kom daar zo op terug. In het Duplo-onderzoek zorgen de strafvorderlijke geheimhoudingseisen voor problemen tussen de strafrechtelijke handhavers en de bestuurders mede als gevolg van minder sterke afstemming tussen politie en OM.

Waar het gaat om informatieverstrekking door de politie aan het bestuur, moet in het oog worden gehouden dat, naast de geheimhouding tijdens het strafvorderlijke onderzoek, de Wet Politiregisters (WPolR) in dezen een drempel opwerpt. Artikel 14 WPolR maakt het niet-spontaan verstrekken door de politie mogelijk in concrete gevallen aan opsporingsambtenaren; juridisch problematischer is de reguliere informatieverstrekking zonder verzoek en bijvoorbeeld informatievoorziening aan een wethouder. De WPolR is niet alleen van belang met het oog op de privacy, maar ook met het oog op de afscherming van lopend onderzoek (en de wens geen criminele activiteiten te faciliteren) en met het oog op het op peil houden van toezicht en controle op de politie. De Parlementaire Enquetecommissie heeft 'niet kunnen constateren dat privacy-regelgeving daadwerkelijk een belemmering vormt voor het functioneren van politie en justitie'.U Een reden daarvoor is dat in vee!gevallen van problematische informatieverstrekking de regelgeving creatief wordt ge'interpreteerd (artikel30 WPolR) of genegeerd. Die gedachte wordt ondersteund door het feit dat de

commissie ondanks voormelde conclusie toch een aantal aanbevelingen doet met betrekking tot deze materie, als gevolg waarvan bijvoorbeeld de gedachte is ontstaan om sommige bijzondere diensten em-status te geven. Ook uit de studie 'Lekken of verstrekken' is onder meer gebleken dat verstrekking aan andere politie-ambtenaren of aan BOD's meestal wordt geaccepteerd, terwijl verstrekking aan de particuliere veiligheidsdienst die een bedrijfsterrein bewaakt, aan een woningbouwvereniging of aan de bank die op het punt staat in zee te gaan met een criminele ondernemer, zo nu en dan toch problematisch wordt geacht.¹² Hoe men eventuele regelvermijding of regelaanpassing ook apprecieert, cruciaal is in de eerste plaats dat er goede redenen zijn voor terughoudendheid om met gegevens om te gaan en in de tweede plaats dat de regelgeving misschien wel tot irritatie leidt bij het bestuur, maar in ieder geval de politie niet erg in de problemen brengt.

De irritatie van het bestuur over het niet open kaart spelen van de opsporingsdiensten mag niet doen vergeten dat ook keer op keer blijkt dat de politie problemen heeft met het verkrijgen van bestuurlijke gegevens. In het verleden was een reden tot oprichting van het Kernteam Milieu dat regionale inspecties soms onvoldoende inzicht hadden om voor de opsporing nuttige bestuurlijke informatie te geven, terwijl de politiiHe CID te weinig gericht was op het runnen van informanten voor milieufraude. Na de inrichting van het kernteam nam- ook als gevolg van problemen bij VROM- het zogenaamde Flits-overleg tussen VROM (handhaving) en CRI (Meld punt milieu) af: het accent van zaaksvoorbereiding verschoof daardoor naar het kern team, a!is er formeel een interdisciplinair platform dat de gemaakte keuze afzegt. Daaruit valt af te leiden, dater door het versterken van de strafrechtelijke nadruk op zijn minst het risico ontstaat dat wordt bijgedragen aan de ontkoppeling van bestuurlijk hand- haven en- of moet ik zeggen naar- strafrechtelijk hand haven. Oat betekent dat het versterken van het strafrechtelijk optreden de afstand tussen politie en bestuur op beleidsniveau vergroot en daarmee mijns inziens het echte rendement- het vermind- deren van het aantal milieudelicten- verkleint, a!is de inspecteur en/of de BOD die in het team participeert wel gericht op beleidsfacetten.

Maar ook in de samenwerking op zaaksniveau liggen er soms problemen bij de verstrekking van gegevens door het bestuur aan de politie. Ik denk dat de situatie met de FIOD exemplarisch is. Die problemen zijn er om een goede reden: de terughoudendheid in informatieverstrekking vloeit voort uit een zeer strikt geheimhoudingsregime dat rechtstreeks is gebaseerd op de Algemene Wet Rijksbelastingen; men dient te beseffen dat dit regime onder meer wordt ingegeven door de buitengewoon verregaande medewerkingsplichten van derden, die bijvoorbeeld bestaan in het toelaten van automatische computerverbindingen tussen bedrijf en fiscus. Die meewerkingsverplichtingen zijn gelegitimeerd met een beroep op de geheim-

12 Ruth, A. van, L. Gunther Moor, *Lekken of verstrekken? De informele-uitwisseling tussen opsporingsinstaties en derden*, Ubbergen, Uitgeverij Tandem Felix, 1997.

houding; en nu blijkt die geheimhouding enigszins lastig. Terecht dat-ie lastig is en eigenlijk vind ik het niet gek als andere departementen- waar de justitiabelen ook meewerkingsplichten hebben- ook een zekere drang tot terughoudendheid uitstralen.

De problemen met betrekking tot de wederzijdse uitwisseling van informatie moeten niet alleen in juridische termen worden beschouwd. Ik denk dat de wederzijdse perceptie van de potentiële samenwerkers misschien nog wel belangrijker is. Daarin lijken de problemen tussen bestuur en politie respectievelijk BOD en politie niet uniek: vergelijkbare problemen bestaan ook nog steeds binnen de politie. In de eerste plaats speelt denk ik een rol een verschil in perceptie van de op het spel staande belangen. Een door de FIOD onderzochte miljoenenfraude is in de ogen van veel politiemensen nu eenmaal belangrijker dan het door de AID onderzochte uitrijden van mest in de regen; dat beïnvloedt de lust van de politie om samen te werken. De voortgang van de bouw is in de ogen van VROM nu eenmaal belangrijker dan de bestraffing van iemand die iets te veel subsidie heeft verworven: dat beïnvloedt de lust van DRZ om de politie bij de zaak te betrekken. Met andere woorden, niet alle bijzondere delicten zijn even spannend en sommige bijzondere delicten zijn minder relevant dan het bestuurlijke doel op de achtergrond. Bovendien spelen parallel hieraan cultuurverschillen (gevoed door verschillende handhavingsperspectieven, maar bijvoorbeeld ook door verschillen in rechtspositie en opleidingsniveau) – en laten we er niet omheen draaien- zeer wisselende niveaus van vertrouwen een rol. Men beziet elkaar in de verhouding politie-bestuur soms als 'foute bestuurders' respectievelijk 'botte dienders', maar afgeleid daarvan is soms ook de positie van de buitengewone opsporingsambtenaar (BOA) niet geheel eenvoudig. Juist daarom moet men elkaar ervan overtuigen dat men elkaars wederzijdse rol en elkaars juridische belemmeringen tot intensiever samenwerking respecteert.

4 Zware, georganiseerde misdaad

Bij zware, georganiseerde misdaad gaat het om het stelselmatig plegen van ernstige delicten door groepen die primair zijn gericht op illegaal gewin en in staat zijn af te schermen door 'torruptie, intimidatie of anderszins. In sommige onderzoeken naar zware criminaliteit is opsporingsgerichte kennis uit de hoek van de ordeningswetgeving nuttig. Steeds vaker (worden administratieve maatregelen gebruikt bij het bestrijden van zware misdaad en) krijgen de handhavers van de administratieve wetgeving met zware misdaad te maken. Voor de douane gold dat altijd al, maar inmiddels worden ook fiscale methoden ingezet, moeten bepaalde meldingen, bijvoorbeeld van precursoren, worden gedaan enzovoort; ook als gevolg van sommige witwastrajecten kunnen diensten in aanraking komen met de zware criminaliteit (effecten, bouw). Op zich zie ik daarin, noch in het omgekeerde verschijnsel namelijk dat de politie meer aan handhaving van bijzondere wetten doet (is dat afgezien van

het milieu echt zo?) geen reden voor drastische reorganisatie. Van Traa- de enquête-commissie die natuurlijk juist gericht was op zware georganiseerde criminaliteit- beval aan nog eens goed nate denken over het bestaansrecht van de BOD's en over mogelijke samenvoeging. 'De commissie heeft zich geen oordeel aangemeten over de wenselijkheid van organisatiewetgeving en samenvoeging van verschillende BOD's. Wei meent de cie. dat een nadere omschrijving van bevoegdheden en verantwoorde- lijkheden wenselijk is.'¹³ Met betrekking tot die oproep tot wetgeving zal men in het achterhoofd moeten houden dat Van Traa voorallette op de rol van de BOD's bij de zware misdaadbestrijding.

Men zou de vraag kunnen stellen of er niet primair een hoofdrol voor de politie zou moeten zijn weggelegd in plaats van bij de BOD's, juist ook omdat georganiseerde misdaad zich soms probeert af te schermen door corruptie en het dan niet logisch is juist meer aan het bestuur gelieerde ambtenaren met de opsporing te belasten. Die niet-onlogische gedachtegang heeft echter een prijs, waarvan al iets bleek bij het aangehaalde Demo-onderzoek: opsporing waarbij moet samengewerkt met bestuurslichamen die zelf in het verdachtenbankje worden gezet loopt moeizaam. Het is redelijk dat er door het bestuur rekening wordt gehouden met corruptie, maar tegelijkertijd zal de politie die daar oog voor heeft, als het waren strak gehouden moeten worden door opsporingsambtenaren die de gewoonten in bepaalde branches kennen en die kunnen zien wanneer misschien wei sprake is van organisatiecrimina- liteit die te innig is vervlochten met het bestuur, maar toch niet van georganiseerde misdaad. Dat betekent dat er bij dergelijk onderzoek bij uitstek door de politie moet worden samengewerkt door opsporingsambtenaren die gewend zijn om enerzijds met een opsporingsbril op te functioneren, maar anderzijds ook met een attitude die hen in staat stelt desondanks de relatie met de onderzochte partij goed te houden of te herstellen. Bijzondere opsporingsambtenaren die niet te gespecialiseerd zijn in de opsporing, maar ook nog steeds met een bestuurlijke pet kunnen !open, zijn daartoe bij uitstek in staat.

Fijnaut en Van de Bunt hebben het nieuwe probleem van de georganiseerde misdaad op creatieve wijze opgepakt. Zij pleiten, als ik het goed begrijp, voor een dienst (met als voordeel eenheid van beheer en toezicht) en subsidiair voor een associatie van BOD's door middel van een soort gemeenschappelijke pool van expert's met het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) ten behoeve van de bestrijding van zware, georganiseerde misdaad. Het eerste dee!van het voorstel bevat me niet, omdat de BOD's daarmee los raken van het veld, wat bij uitstek hun kracht is. Maar ik kan met betrekking tot het subsidiaire plan aileen maar zeggen: Bravo, ik wilde dat ik dat had verzonnen. Zoals het niet meer dan redelijk is om in de organisatorische sfeer een gemeenschappelijke tapkamer, OT (misschien vergt in de bovenwereld observeren wei bijzondere vaardigheden), misschien ook een pool van undercover-agenten die

13 Inzake opsporing, p. 350.

weten hoe ze een das moeten strikken (niet infiltranten, maar artikell26j en 126qa Sv) enzovoort op te zetten, zo is het ook redelijk om een aantal specialisten klaar te hebben om te worden uitgeleend. Misschien zouden deze deelnemers aan de pool bij uitstek degenen moeten zijn die de mogelijkheid krijgen om gegevens uit het register zware criminaliteit op te vragen als algemeen opsporingsambtenaar in de zin van artikell41 Sv. Een alternatief zou zijn om de deelnemers aan de pool een speciale aantekening zwacri (zware criminaliteit) op hun BOA-diplomate geven.

5 Slot: de ministerHlle plannen

Uit het voorgaande moge zijn gebleken, dat ik nog niet overtuigd ben van de noodzaak om voor een op het eerste gezicht wei zeer heterogene groep problemen met betrekking tot BOD (strafrecht/bestuursrecht, zware misdaad, verantwoordelijkheid) een oplossing te vinden. De idee om aparte opsporingsdiensten voor Financien / Economische Zaken (EZ), Landbouw, Natuur beheer en Visserij (LNV), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) te reserveren spreekt mij niet zo aan. Op loutere inlossing van een afspraak in het regeerakkoord om te integreren en misschien te fuseren zit ik niet te wachten als die afspraak achteraf gezien minder gelukkig blijkt.

Daar doet niet aan af dat problemen bij de sturing van bijzondere diensten door het OM goed denkbaar zijn. Deze zijn het gevolg van een aantal factoren waardoor de opportuniteitsbeslissing van het OM mede moet worden beïnvloed door bestuurlijke overwegingen. In het bijzonder zal het OM ervan doordrongen moeten zijn dat in de loop van een onderzoek de doelstelling ervan aanpassing kan behoeven. Het OM is uiteraard gewend in de loop van opsporingsonderzoeken soms de (tactische) doelstellingen te moeten veranderen, maar in het ordeningsrecht gaat het ook om wijziging van strategische doelstellingen. Van een onderzoek naar de naleving van ordeningswetgeving kan een aanvankelijke strafrechtelijke insteek soms moeten worden omgezet in een bestuursrechtelijke. Dat vergt samenwerking met het bestuur, wat niet betekent dat beide instanties het onderzoek leiden, en wat ook niet betekent dat die samenwerking altijd van het begin af aan innig moet zijn, omdat het OM nu eenmaal ook de distantie moet hebben ten aanzien van eventueel niet-integer bestuurlijk optreden. Deze precaire relatie is gediend bij het bestaan van handhavingdiensten die beide talen spreken- de taal van het bestuur en die van justitie. Ook naar de burger toe moet de overheid beide mogelijkheden openhouden. Met de doorbreking van de essentiële band tussen opsporing en controle wordt de normale relatie tussen overheid en justitiabele doorbroken, hetgeen naar mijn inschatting zal leiden tot verhoogd justitieel-repressief optreden in het ordeningsrecht waar niemand op zit te wachten. OM en zittende magistratuur kunnen dat helemaal niet aan. Bovendien worden de verantwoordingslijnen langer, hetgeen in rechtstreekse

contacten met burgers doorgaans betekent dat de burgers minder tevreden zijn omdat ze slechter worden behandeld.

Wat de problemen in de sfeer van de samenwerking betreft, moet worden vastgesteld dat deze eigenlijk vooral in de sfeer van de informatie-uitwisseling liggen. Ze kunnen het gevolg zijn van juridische obstakels, maar meestal zullen juridische obstakels kunnen worden te boven gekomen. Vaker is er sprake van gebrek aan vertrouwen en dergelijke. De door de minister bepleite transparantie lijkt mij een toverwoord- zo iets als 'efficient' of 'goed' -, maar ik vraag me af of de wens om een helderder structuur over de BOD's heen te leggen nu echt veel meer is dan een bureaucratisch streven: integratie en fusie zijn in het geheel geen zekere oplossingen om dat vertrouwen in de samenwerking te vergroten. Door een verheldering van die structuur wordt de samenhang van de rechtshandhaving niet noodzakelijk versterkt, zo min als de democratische controle op de verschillende diensten erdoor wordt versterkt. Dat neemt niet weg dat de suggestie om beter nate denken over de rol van de BOD's bij de bestrijding van georganiseerde misdaad mij uit het hart is gegrepen. De door Van de Bunt en Fijnaut aangegeven weg is wat mij betreft de juiste

