



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Toezicht op de rechtshandhaving

Cleiren, C.P.M.; Muller E.R.

Citation

Cleiren, C. P. M. (2004). Toezicht op de rechtshandhaving. In *Veiligheid. Studies over inhoud, organisatie en maatregelen* (pp. 503-540). Alphen aan de[n] Rijn: Kluwer. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/15902>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/15902>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Toezicht op de Rechtshandhaving¹

C.P.M. Cleiren

1. Inleiding

1.1 Rechtshandhaving

In deze bijdrage zullen de toezichts- controlemechanismen op de rechtshandhaving aan de orde komen: door welke instanties en op welke wijze wordt de rechtshandhaving gecontroleerd?

Om de problematiek van dit hoofdstuk goed in beeld te brengen is het noodzakelijk het begrip rechtshandhaving voor dit doel te omlijnen. Als we rechtshandhaving kortweg zouden omschrijven als het handhaven van onze rechtsorde, dan impliceert rechtshandhaving dat er sprake zal moeten zijn van controle op de naleving van regelgeving, het opsporen van overtreders, het sanctioneren of voordragen voor sanctionering door daartoe aangewezen organen en het zorg dragen voor de uitvoering van de sancties. De overheid kan diverse wegen bewandelen om handhaving van de rechtsorde te garanderen. De van oudsher meest bekende vorm is de strafrechtelijk handhaving, maar daarnaast is er de bestuursrechtelijke handhaving en – beperkter van omvang – de privaatrechtelijke handhaving en de tuchtrechtelijke handhaving. Bij de inrichting van de handhaving richt de overheid zich niet slechts op een van deze vormen, maar maakt soms gebruik van een combinatie van handhavingssystemen. Ten aanzien van een en dezelfde wet of regelgeving kan er dus sprake zijn van elkaar aanvullende – en wellicht zelfs overlappende – handhavingssystemen.

Het doel van de rechtshandhaving brengt mee dat rechtshandhavers van de overheid – door middel van wetgeving - bevoegdheden krijgen toegekend om hun taak te vervullen. Die bevoegdheden brengen veelal mee dat die handhavers vergaand kunnen treden in het leven van burgers en in de besluten van bedrijven en instanties, kortom raken aan de door onze grondwet beschermde rechten en vrijheden. Zij zijn om die reden dan ook veelal gebonden aan uitdrukkelijk bij de wet bepaalde voorwaarden.

1.2. Toezicht op de rechtshandhaving

Het thema van dit hoofdstuk is niet de zojuist beschreven rechtshandhaving zelf, maar het toezicht op die rechtshandhaving. In zekere zin is het uitoefenen van dat toezicht op handhaving ook een vorm van rechtshandhaving. In deze tekst zal, om verwarring tussen beide vormen te voorkomen, worden gebruik gemaakt van de terminologie eerstelijns rechtshandhaving – voor de zojuist beschreven vormen van rechtshandhaving – en tweedelijns rechtshandhaving, voor die vormen die zijn gericht op het toezicht op de eerstelijns rechtshandhaving.² De tweedelijns handhaving, het toezicht op de eerstelijns rechtshandhaving, komt kort gezegd neer op het bewaken van de bewakers van onze rechtsorde.

Deze tweedelijns rechtshandhaving heeft in ons stelsel op diverse wijzen vorm gekregen en wordt diensgevolge in de literatuur ook niet steeds met dezelfde terminologie

¹ Prof. Mr C.P.M. Cleiren is hoogleraar straf- en strafprocesrecht aan de Universiteit Leiden.

² Deze terminologie wordt in diverse bronnen over handhaving gehanteerd.. Met de hier gekozen terminologie wordt niet bedoeld om een chronologische volgorde, dan wel een volgorde van prioriteit of van te leveren inspanningen aan te duiden.

aangeduid. Zo komen naast elkaar voor de termen: controle, toezicht, handhavingstoezicht en inspectie. In deze bijdrage zal worden gebruik gemaakt van de terminologie toezicht op de handhaving.³

1.3 Rechtsstatelijke grondslag van toezicht op de handhaving

De taak van het toezicht op de bewaking en bewakers zal niet door een ieder direct worden begrepen als een van de belangrijkste rechtshandhavingstaken van onze overheid. Wellicht ligt dat iets anders waar het de rechtspraak in strafrecht en bestuursrecht betreft. De rechter vervult in die beide domeinen immers een voor een ieder zichtbare en herkenbare rol als toetser van het optreden van de eerstelijns rechthandhavers. Maar ook vele andere vormen waarmee bewakers de eerstelijns handhavers bewaken maken een wezenlijk onderdeel uit van de rechtshandhavingstaak in een democratische rechtsstaat. Immers, daar waar de overheid langs de weg van de wetgever aan uitvoeringsorganisaties, zbo's, agentschappen en zelfs (deels) particuliere instanties bevoegdheden toekent om op te treden in het kader van de eerstelijns rechtshandhaving, zal diezelfde overheid ook zorg moeten dragen voor toezicht op de uitoefening van die taak door die organen en instanties. De principes van ons constitutioneel staatsbestel en de beginselen van de Trias Politica brengen immers mee dat geen enkele overheidsinstantie of -orgaan bij de uitvoering van overheidstaken aan enige vorm van controle of toezicht kan ontkomen.

2. Actualiteit van rechtshandhaving en het toezicht daarop

De afgelopen twee decennia is vaak naar voren gebracht dat in Nederland sprake zou zijn van een groot handhavingstekort. De reeds jaren lopende discussies over gedogen en over lage opsporingscijfers zijn daarvan een helder voorbeeld. Hoewel vanuit diverse hoeken de vraag aan de orde is gesteld of er wel sprake is van een handhavingstekort, hoe onwenselijk dat eigenlijk is en hoe groot het tekort zou zijn, lijken deze twijfels thans volledig uit beeld te zijn verdwenen.⁴

Mede als gevolg van de ramp met de Hercules, de vuurwerkramp in Enschede en de brand in Volendam zijn de reeds bestaande zorgen en twijfels over de kwaliteit en de kwantiteit van de rechtshandhaving op het terrein van de veiligheid in een stroomversnelling terechtgekomen. Maar ook als gevolg van de strijd tegen de

³ Mede in navolging van de Algemene Wet Bestuursrecht Afdeling 5.2. wordt gekozen voor deze terminologie. Bij de aanpassingswetgeving naar aanleiding van die wet is de term 'toezicht op de naleving' zoveel mogelijk uniform in de wetgeving doorgevoerd. De termen inspectie en controle zijn daarmee in voorkomende gevallen vervallen. Men moet er evenwel op bedacht zijn dat de term toezicht in deze bijdrage niet beoogt een beperking aan te brengen tot toezicht door 'toezichthouders' zoals bedoeld in de AWB, maar mede omvat toezicht door andere instituties, personen en functionarissen, alsmede vormen van rechterlijke toetsing. Ook in het kabinetsstandpunt Kaderstellende visie op toezicht wordt een zeer brede betekenis aan het begrip toezicht toegekend. Kaderstellende visie op toezicht, TK 2000-2001, 27 831 (tevens Kabinetsstandpunt op het rapport van de Ambtelijke Commissie Toezicht), p. 6 e.v. Daaronder wordt echter – anders dan in deze bijdrage - niet begrepen toezicht door de Minister op beleid en uitvoering binnen zijn ministeriële organisatie, waartoe ook agentschappen worden gerekend.

⁴ Met name in het rapport Handhaven op niveau, van de Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving, Deventer 1998 wordt deze vraag zeer expliciet aan de orde gesteld. Daarnaast heeft ook het OM heeft zich in de afgelopen decennia met regelmaat over deze vraag gebogen.

criminaliteit en verloedering van de samenleving is de aandacht voor rechtshandhaving sterk gestegen. In het beleidsplan van de Minister van Justitie en de Minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties Naar een veiliger samenleving, wordt de problematiek van het handhavingstekort uitdrukkelijk geplaatst in het perspectief van een veiliger samenleving.⁵ Doelstelling van het huidige kabinet is om de handhaving en de criminaliteitsbestrijding door de overheid weer naar behoren te laten uitvoeren. De knelpunten die het kabinet aanwijst zijn de hiervoor reeds gesignaleerde versnippering van instanties, mensen en middelen, het handhavingstekort in opsporing, berechting en tenuitvoerlegging en de weinig zichtbare aanwezigheid van de bij veiligheid betrokken instanties, waardoor het strafrecht in plaats van de laatste schakel in de handhavingsketen vaak de eerste schakel vormt.

Voor wat betreft de strafrechtelijke handhaving tracht men een soort ‘inhaalslag’ te maken waarbij de controle vanuit parlement en verantwoordelijke ministers via diverse verantwoordelijkheidslijnen wordt aangetrokken (begroting, prioriteitenstelling politie, OM, ZM en de burgemeesters). Alom wordt deze inhaalslag als wenselijk en noodzakelijk geaccepteerd. Slechts op het terrein van het toezicht op de naleving van de strafwet door de centrale en decentrale overheidsorganen zelf ligt de ‘inhaalslag’ gevoelig.⁶

Daarnaast heeft het Openbaar Ministerie haar positie ten opzichte van de handhaving van de bijzondere strafwetgeving nader bepaald met de oprichting van een Functioneel Parket (FP). Dit parket heeft tot doel om de criminaliteit op het gebied van milieu, economie en fraude te bestrijden. Het FP is daartoe verantwoordelijk voor de opsporing en vervolging in die strafzaken waarin een bijzondere opsporingsdienst (BOD) een rol vervult, voor het toegankelijk maken van expertise op dat gebied voor het gehele OM en voor de mede voorbereiding van een handhavingsbeleid op die gebieden (onder meer handhavingsarrangementen).

Waar het de bestuurlijke rechtshandhaving betreft wordt het handhavingstekort vaak toegeschreven aan de veelheid en ondoorzichtigheid van de regelgeving. De overheid heeft in zijn kabinetsstandpunt Handhaven op Niveau duidelijk positie gekozen en zet in op verbetering van de bestuurlijke handhaving langs diverse wegen.⁷ Daarbinnen speelt tweedelijns toezicht op en sturing van de eerstelijns handhaving een belangrijke rol. Zo is er naast het Expertisecentrum handhaving op het ministerie van Justitie een Stuurgroep Handhaven op niveau ingesteld die projecten uitzet en stimuleert ter verbetering van de bestuurlijke handhaving. Daarbinnen worden projecten van Programmatisch Handhaven en Best Practices gerealiseerd. Daarnaast wordt het handhavend werk van de overheid

⁵ Naar een veiliger samenleving, oktober 2002, Ministerie van Justitie en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; www.justitie.nl en www.minbzk.nl.

⁶ Ondanks de verhoogde aandacht voor die controle sinds de rampen met de Hercules, in Volendam en in Enschede is de discussie over strafbaarheid van de overheid, leidinggevend en uitvoerders door de wetgever nog steeds niet afgerond. Deze discussie kwam met name op gang als gevolg van de Pikmeer-rechtspraak. Aan de conclusies uit het rapport van de commissie Roelvink, Strafrechtelijke aansprakelijkheid van overheidsorganen, TK 25295, 2001-2002 is nog geen gevolg gegeven. De gevoeligheid op het aspect van het bewaken van bewakers blijkt in het advies van de commissie Roelvink uit de aanbevelingen dat de staat als zodanig van vervolgbaarheid dient te worden uitgesloten én uit het feit dat de aanwijzingsbevoegdheid van de Minister krachtens art. 127 RO zou moeten worden uitgesloten.

⁷ Kabinetsstandpunt Handhaven op Niveau TK 1999-2000, 26800 VI, nr. 67,

zelf langs programmatische lijnen ontwikkeld in het kader van het programma Rijk aan Handhaving.

Naast de bovenbedoelde vormen van rechtshandhaving langs de publieke weg (de strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en de bestuurlijke) is er in Nederland een groei van toezicht langs de private weg. Hoewel privaat toezicht niet primair is gericht op toezicht op de rechtshandhaving in de zin van handhaving van publieke wet- en regelgeving en publieke normen raken deze beide vormen van handhaving en daarmee ook het toezicht daarop steeds meer op elkaar betrokken en met elkaar verweven. Men kan voor handhavingvormen bijvoorbeeld denken aan het plaatsen van camera's in winkelcentra door de belanghebbende bedrijven. Deze vorm van handhaving kan rechtstreeks overlopen in die van de bescherming van de publieke ruimte met behulp van camera's. De resultaten van de private bewaking – de videotapes bijvoorbeeld – kunnen van groot belang zijn voor de publieke handhaving, bijvoorbeeld als basis voor verdenking, maar ook als bewijsmateriaal in een publiekrechtelijke afhandeling. Bovendien raakt de private bewaking zeer nauw aan de door de overheid in acht te nemen, maar juist ook te beschermen grondrechten. Het toezicht op de private handhaving wordt diensgevolge steeds meer een belang dat de overheid aan zich zal moeten trekken. De overheid stuurt daarbij in belangrijke mate aan op zelfregulering, maar schuwt niet om die zelfregulering af te dwingen door middel van subsidievoorwaarden en vergunningsvoorschriften. Voorbeelden daarvan zijn inmiddels te vinden in wet- en regelgeving waarmee de overheid private instanties aan kwaliteitsnormen van handhaving bindt. Daarnaast wordt het optreden van private organisaties onder meer genormeerd door bepalingen uit de Wet Bescherming Persoonsgegevens (WBP). Als voorbeeld kan dienen de door de overheid geëiste kwaliteitswaarborgen ten aanzien van het optreden van veiligheids- en bewakingsdiensten. Onlangs heeft de Minister van Justitie bijvoorbeeld de Tweede Kamer geïnformeerd over zijn voornemen tot uitbreiding van de Wet op de Particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (Wbpr) met het oog op de groei van activiteiten van particuliere recherchebureaus.⁸

Naast dit alles is er zichtbaar sprake van een verbreding van het maatschappelijk veld waarbinnen het belang van naleving van gedragsregels wordt onderkend. Zo is de aandacht voor handhaving van normen en voorschriften in de publieke ruimte inmiddels uitgebreid naar kleine ergernissen in de publieke ruimte. Mensen worden aangesproken door handhavers of burgers op zaken als wildplassen, achterlaten van hondenpoep of het plaatsen van glas naast de glasbak. Burgers worden zelfs aangemoedigd andere burgers aan te spreken. De verbreding van het maatschappelijk veld waarbinnen aandacht voor het belang van handhaving wordt onderkend is echter ook uitgebreid naar het meer 'abstracte publieke domein'. De belangstelling voor integriteit in het publieke domein is ongekend. De integriteit van onze politieke leiders en bestuurders wordt breed uitgemeten, of het nu gaat om integriteit binnen de publieke taak of daarbuiten. Een zelfde tendens is ook zichtbaar als het gaat om naleving van normen en voorschriften op terreinen die - in ieder geval van origine – buiten het publieke domein en bemoeienis vielen. Hierbij kan men denken aan de publieke belangstelling voor gedragsregels op

⁸ Een verdere verbreding is bijna onvermijdelijk. Het Ministerie van Justitie heeft reeds onderzoek uitgezet naar de omvang en de activiteiten van bedrijfsrecherche(bureaus).

bijzondere scholen, voor handhavingsprotocollen binnen bedrijven en voor de interne jacht op financiële fraude binnen grote concerns.

Niet al deze aandacht voor gedragsregels leidt onmiddellijk tot vormen van handhaving die als rechtshandhaving kunnen worden aangeduid. Er valt evenwel steeds minder een scheidslijn te trekken tussen vormen die van overheidswege – en door het recht bekrachtigd – worden toegepast en andere vormen van handhaving: er is eerder sprake van een vervloeiing van het private en het publieke optreden en een vervloeiing van de private en publieke instrumenten.

3. De aard van toezicht op de handhaving

3.1. Toezichtorganen, toezichtprocedures en toezichtbevoegdheden

De wijze waarop het toezicht op de eerstelijns rechtshandhaving is ingericht is allereerst afhankelijk van de aard van het te controleren orgaan en daarnaast van de wijze waarop toezicht op dat orgaan in ons staatsrechtelijk bestel is vormgegeven. Die vormgeving is op haar beurt weer afhankelijk van de aard van het betreffende toezichtorgaan, de staatsrechtelijk-constitutionele positie van het eerstelijns handhavingsorgaan, de bestuurlijk-organisatorische context waarin dat eerstelijns handhavingsorgaan optreedt, de hiërarchische- of gezagsverhoudingen, de aangewezen beheersverantwoordelijke, de bij de wet geregelde toezichtbevoegdheden op het eerstelijns handhavingsorgaan. Een en ander zal bovendien mede worden bepaald door de toezichtmogelijkheden die liggen begrepen in de checks en balances binnen de Trias politica. Het karakter van het toezicht kan dus pas goed worden begrepen door de (rechts)betrekking tussen toezichthouder en gecontroleerde mee in de beschouwing te betrekken. De (tweedelijns) toezichtorganen maken bovendien zelf soms deel uit van de eerstelijns rechtshandhavingssketen, waardoor zij zowel een handelende als een toezichtstaak hebben. Dit geldt bijvoorbeeld voor het Openbaar Ministerie.

Kortom, waar de eerstelijns rechtshandhavingstaken in ons bestel zelf soms al aanvullend of overlappend zijn toebedeeld aan diverse organen en de tweedelijns handhaving ook langs diverse – elkaar niet uitsluitende – wegen kan worden gerealiseerd, is het niet eenvoudig een helder en eensluidend overzicht te schetsen van de controle op of van de controleurs van onze eerstelijns rechtshandhavers. Een en ander wordt bovendien gecompliceerd door het feit dat de rol van de publieke en de private sector ten aanzien van handhaving steeds meer in elkaar vervloeit of overloopt hetgeen het overzicht over de tweedelijns handhaving niet gemakkelijker maakt.

3.2 Complicaties: verbreding van het te bestrijken maatschappelijke veld

In aansluiting op hetgeen hierboven onder 2 is aangegeven over de verbreding van het maatschappelijk veld waarop aandacht voor naleving van gedragsnormen en voorschriften zichtbaar is, alsmede de vervloeiing tussen private en publieke sector ligt het in de rede dat ook op het terrein van de tweedelijns handhaving sprake is van verbreding van het te bestrijken maatschappelijke veld.

Waar de overheid bijvoorbeeld burgers aanmoedigt om de overheid te steunen bij de opsporing van strafbare feiten, in te grijpen of gepleegde feiten melden met vermelding van daderkenmerken, raakt het toezicht op de handhaving (de tweedelijns handhaving)

ook betrokken op een vorm van eerstelijns handhaving door burgers. Aan de andere kant maakt de burger steeds vaker op eigen initiatief gebruik van private ‘onderzoeksactiviteiten’ die – soms onbedoeld – doorwerken op het publieke domein. Men kan hiervoor bijvoorbeeld denken aan het gebruik van camera’s door particulieren en het gebruik van de opgenomen banden bij de opsporing en vervolging en de bewijslevering van strafbare feiten, dan wel voor de vaststelling van onrechtmatige daad door de civiele rechter. De rechter kan er niet om heen zich een oordeel te vormen over de rechtmatigheid van de verkrijging van het betreffende bewijs als gevolg waarvan hij zich soms moet uitspreken over de horizontale werking van de grondrechten.

Een ander voorbeeld van verbreding van het toezicht op de handhaving vindt men rondom de activiteiten van de particuliere recherche en de bedrijfsrecherche. Hoewel voor de eerste- en tweedelijns handhaving van normen en voorschriften in de particuliere sector de autonomie van de burger en de organisatie nog steeds voorop staat, wordt de handhaving en het toezicht daarop steeds vaker genormeerd door de eigen beroepsgroep. Gedragscodes, ethische commissies en integriteitcommissies geven indicaties, richtlijnen en toetsen achteraf aan de voor de beroepsgroep geldende normen. De Vereniging van Particuliere Beveiligingsorganisaties (VPB) heeft bijvoorbeeld een eigen Privacygedragscode ontwikkeld als een vorm van zelfregulering. Steeds vaker worden die private beroepsgroepen zelf evenwel genormeerd door wettelijke kaders en gecontroleerd met behulp van publieke instrumenten zoals vergunningverlening. Zo heeft de particuliere recherche een wettelijk kader meegekregen in de Wet op de Particuliere Beveiligingsorganisaties en Recherchebureaus (WPBR; i.w.tr. 1 april 1999). Deze wet kent onder meer een vergunningstelsel, opleidingseisen, een geheimhoudingsplicht en de mogelijkheid tot het opleggen van bestuurlijke boete. De genoemde Privacygedragscode van de VPB krijgt overigens langs deze weg in de nabije toekomst ook geldingskracht ten opzichte van niet VPB leden. Als gevolg van dit soort ontwikkelingen is toezicht op de handhaving in de private sector (de tweedelijns handhaving) deels in handen van publieke of publiek gecontroleerde organen. De aard van dit type overheidstoezicht op de handhaving is in zekere zin indirect, maar niet persé minder effectief. De toekomst zal evenwel moeten uitwijzen of met deze vormen van toezicht de handhaving van – ook democratisch aanvaarde en veelal wettelijk beschermde gedragsnormen - voldoende wordt gegarandeerd.

3.3 Complicatie: omslag van toezicht achteraf naar sturen vooraf

Het handhavingsbeleid van de overheid is, zeker waar het de tweedelijns handhaving betreft de laatste jaren een punt van grote zorg geweest. De huidige aanpak zou men in vergelijking met twee decennia geleden kunnen karakteriseren als een twee-sporen beleid. De overheid concentreert zich met haar verantwoordelijkheid voor het toezicht op de rechtshandhaving (tweedelijns handhaving) niet meer slechts op toezicht achteraf, maar in belangrijke mate ook op het geven van sturing en richting aan de eerstelijns handhaving vooraf. Door middel van wetgeving en beleid, mandateren en delegeren, decentralisatie en externe verzelfstandiging van toezichthoudende taken creëert de controlerende overheid een netwerk van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, verdeeld over onderscheiden instanties en deels gerealiseerd in de vorm van

zelfregulering en compliance.⁹ Daarmee geeft de overheid enerzijds veel toezicht uit handen, anderzijds complementeert zij dit beleid veelal met elementen van controleerbaarheid, transparantie en kwaliteitswaarborgen.

Deze omslag in de cultuur van het toezicht op de handhaving vindt men onder meer terug in het Kabinetsstandpunt Kaderstellende visie op toezicht van juni 2001, waarin toezicht wordt geplaatst in een breder systeem van checks and balances met horizontale publieke verantwoording, verticaal toezicht en interne controle.¹⁰ In de beleidsnota Naar een veiliger samenleving van oktober 2002 worden de sturende maatregelen in het kader van de veiligheid nogmaals op een rij gezet, wordt de aandacht gericht op de coördinatie daarvan (onder meer door de Interdepartementale Commissie voor de Veiligheid), en op voortgangsbewaking en evaluatie (onder meer door budgetafspraken en convenanten, en met behulp van monitoren en afrekenen op prestaties).¹¹

De aard van dit type overheidstoezicht op de handhaving is in zekere zin – net als de onder 3.2. genoemde vormen - indirect, maar niet persé minder effectief. De toekomst zal evenwel moeten uitwijzen of met deze vormen van toezicht de handhaving van – ook democratisch aanvaarde en veelal wettelijk beschermde gedragsnormen - voldoende wordt gegarandeerd.

3.4. Beoordeling van het handhavinglandschap

Gevolg van de bedoelde cultuuromslag, gevoegd bij de historische stand van zaken, is dat er zeer vele instanties en organisaties zijn betrokken bij het vooraf richting geven aan eerstelijns rechtshandhaving, alsmede aan de het toezicht op die rechtshandhaving achteraf.

3.3. De te behandelen organen en de aangebrachte beperkingen

Er zal in deze bijdrage een keuze worden gemaakt uit een omvangrijke hoeveelheid toezichtorganen- en instituties waarmee ons rechtssysteem het vereiste niveau van rechtsstatelijkheid probeert te waarborgen. De selectie wordt beperkt tot toezichtorganen die (op enigerlei wijze) zijn betrokken op de handhaving van veiligheid (in de brede betekenis die in dit boek aan de orde is). We richten ons daarbij op grote publieke organisaties, die kenbaar verantwoording afleggen van de resultaten van hun controleactiviteiten. Aan de orde zullen komen:

- het parlement;
- de minister van Justitie

⁹ Zie hiervoor onder meer het Kabinetsstandpunt Handhaven op Niveau TK 1999-2000, 26800 VI, nr. 67, het kabinetsstandpunt Positionering Inspecties en de Kaderstellende visie op toezicht, TK 2000-2001, 27 831 (tevens Kabinetsstandpunt op het rapport van de Ambtelijke Commissie Toezicht).

¹⁰ Kaderstellende visie op toezicht, TK 2000-2001, 27 831 (tevens Kabinetsstandpunt op het rapport van de Ambtelijke Commissie Toezicht).

¹¹ Naar een veiliger samenleving, Ministerie van Justitie en Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, oktober 2002; www.justitie.nl en www.minbzk.nl.

- de minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijkrelaties;
- overige vakministeries;
- provincies en gemeenten;
- het Openbaar Ministerie;
- korpsbeheerders/burgemeesters;
- het driehoeksoverleg;
- de gewone nationale rechter;
- het Europese Hof voor de rechten van de mens (EHRM);
- (rijks)inspecties;
- de Algemene Rekenkamer;
- de Nationale Ombudsman
- klachtcommissies voor politietoetreden;
- de rijksrecherche.

Als gevolg van de diversiteit, de ‘macht’ en het zeer verschillende karakter van de te behandelen toezichtorganen is het onvermijdelijk dat de behandeling in het navolgende een tamelijk onevenwichtig karakter draagt. Allereerst is van belang erop te wijzen dat slechts een beperkt beeld van de betreffende instantie of het betreffende orgaan wordt geschetst. Zij hebben immers veelal meer taken en bevoegdheden dan toezicht op de rechtshandhaving. Daarnaast wordt de positie van bepaalde te bespreken organen met het oog op de veronderstelde kennis en achtergrond van de gebruiker van dit boek soms meer, soms minder uitvoerig besproken. Geen van de besproken organen komt dus volledig tot zijn recht.

Buiten beschouwing zullen blijven de wijzen waarop door middel van Europese organen en kanalen toezicht op de handhaving kan worden uitgeoefend.¹²

3.4 Wijze van behandelen; onderscheid naar de aard van de toezichtrelatie

Teneinde het toezicht op de rechtshandhaving – ondanks alle voorafgegangene relativeringen - toch zo helder mogelijk te presenteren worden in de navolgende bespreking van de tweedelijns rechtshandhaving niet de gecontroleerden, noch hun eerstelijns handhavingstaak als uitgangspunt genomen. Een bespreking langs die weg zou dwars door de wirwar en diversiteit aan eerstelijns handshavingsvormen en –systemen, alsmede beleidsterreinen heenlopen. Omdat zoals gezegd het karakter van het toezicht pas goed kan worden begrepen door de (rechts)betrekking tussen toezichthouder en gecontroleerde mee in de beschouwing te betrekken, wordt is in deze bijdrage gekozen voor een bespreking van toezichtorganen, gegroepeerd naar de aard van de toezichtrelatie. Op die wijze raakt de staatsrechtelijk-constitutionele verhouding, de bestuurlijk-organisatorische verhouding en de hiërarchische- en gezagsverhoudingen tussen eerste- en tweedelijns handhaver niet uit beeld en wordt optimaal recht gedaan aan de complexiteit van de handhaving, de overlapping van handhavers en de samenloop van het tweedelijns toezicht met de eerstelijns rechthandhaving. Er worden 4

¹² Een behandeling van die methoden vergt een volledig andere aanpak en verdient vanwege het (groeïend) belang meer plaats dan een zijdelings vermelden in deze bijdrage.

toezichtlijnen onderscheiden, waarbinnen de diverse toezichtorganen zullen worden besproken:

- I. de politieke lijn;
- II. de functioneel/inhoudelijke/gezagslijnen;
- III. de hiërarchische lijnen/ketenlijnen;
- IV. het onafhankelijke toezicht.

In het licht van het eerder gemaakte onderscheid tussen toezicht achteraf en sturen vooraf zal, waar mogelijk, worden aangegeven welke vorm(en) van toezicht worden gehanteerd.

4. Toezicht langs de politieke lijnen

4.1 Parlement

Wettelijk Kader

De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk (art. 50 van de Grondwet (hierna: GW). Volgens art. 68 GW geven de Ministers aan het Parlement mondeling of schriftelijk de door de leden van het parlement verlangde inlichtingen. Naast de controlefunctie heeft het Parlement op grond van art. 81 GW ook een wetgevende taak.

Werkwijze en toezicht

Om de taak als controleur en medewetgever goed te kunnen uitvoeren heeft de Tweede Kamer een aantal rechten die mede ten dienste staan van de sturingsmogelijkheden vooraf en de toezichtmogelijkheden achteraf op de rechtshandhaving.

De Tweede Kamer kan met de regering via het budgetrecht ‘vooraf’ bepalen hoeveel van de Rijksmiddelen zullen worden ingezet op welke gebieden. Indachtig het gezegde ‘wie betaalt, bepaalt’ kan op deze wijze een behoorlijke invloed worden uitgeoefend op de rechtshandhaving. Daarnaast heeft het parlement het recht van amendement. Door gebruik van dit recht hebben de kamerleden de mogelijkheid om veranderingen aan te brengen in wetsvoorstellen afkomstig van de Regering (art. 84 GW). De leden van de Tweede Kamer hebben bovendien het recht van initiatief om een eigen wetsvoorstel in te dienen (art. 82 GW). Het zal duidelijk zijn dat door gebruikmaking van deze twee laatste mogelijkheden de controle op de rechtshandhaving slechts indirect kan plaats vinden. Door middel van regelgeving voor de toekomst kan men vooraf sturen en deels mede een oordeel over het verleden vellen.

Toezicht ‘achteraf’ op de eerstelijns handhaving kan worden uitgeoefend door de verantwoordelijke minister vragen te stellen of te interpelleren over bepaalde aangelegenheden. Aan de hand van de antwoorden kan de Tweede Kamer bepalen of zij een vervolgetraject wenselijk achten. Veelal zal genoeg worden genomen met de beantwoording van de vraag, maar in sommige gevallen geeft de beantwoording aanleiding tot verdergaande stappen. De mogelijkheid om moties in te dienen geeft de kamerleden de gelegenheid om zich uit te spreken over het beleid van de minister. Ook als de Kamer van mening is dat de regering bepaalde stappen moet nemen kunnen zij dit via een motie kenbaar maken. De regering hoeft een motie niet altijd op te volgen, maar

om een (door de meerderheid aanvaarde) motie van wantrouwen kan de regering echter niet heen.

Het enquêterecht geeft de kamerleden het recht om (achteraf) een specifiek onderzoek in te stellen naar een bepaalde gebeurtenis (art. 70 GW). Dit is het meest ingrijpende parlementaire controlemiddel, waarbij het onderzoek niet is beperkt tot het handelen van de Regering, maar verder kan gaan en betrekking kan hebben op bepaalde gebeurtenissen in de samenleving. Op deze wijze controleert het parlement de ministeries niet alleen direct, maar ook indirect. Een commissie van kamerleden, die de enquête uitvoert, kan getuigen verplichten te verschijnen en hen onder ede horen. Een bekend voorbeeld van gebruik van dit recht is de enquête naar Opsporingsmethoden. Op deze wijze heeft het Parlement de destijds bestaande praktijk van opsporingsmethoden gecontroleerd en wetswijzigingen voorgesteld met het oog op verbeteringen in de toekomst. Een meer recent voorbeeld is de enquête naar de bouwfraudes.

Kortom, een aanzienlijk deel van de taak van het parlement wordt in beslag genomen door de controlerende functie, zoals hierboven beschreven. Het controleert niet alleen de voorgestelde wetten, maar kan met name de Regering aan de tand voelen over het gevoerde beleid, over uitkomsten van de werkzaamheden van de ministeries, alsmede over richtlijnen voor toezicht, opsporing en vervolging voor eerstelijns handhavers. Daarnaast heeft het parlement langs de weg van de ministeriële verantwoordelijkheid ook een behoorlijke zeggenschap over die handhavende activiteiten zelf.

4.2. Provincie/gemeente

Provincie en gemeente zijn (mede) verantwoordelijk voor de handhaving van wetgeving op diverse gebieden de veiligheid rakende. Men kan daarbij denken aan milieuvoorschriften, brandveiligheidsvoorschriften, vervoersvoorschriften etc. Daarmee maken zij deel uit van de eerstelijns handhavingssketen op die gebieden. Zij hebben evenwel ook een eigen bevoegdheid tot het afgeven van verordeningen en het afgeven van vergunningen (al dan niet onder voorwaarden). In vervolg daarop zijn zij niet alleen regelgever, maar hebben ook de verantwoordelijkheid zorg te dragen voor de naleving van de regelgeving en de voorwaarden. De provinciale staten en de gemeenteraden hebben op hun beurt een politieke verantwoordelijkheid om de naleving van de regelgeving en de gestelde voorwaarden te controleren, en zijn daarmee op bepaalde gebieden mede verantwoordelijk als tweedelijns rechtshandhaver.

Uit diverse onderzoeken bleek de afgelopen jaren dat binnen de provincies en gemeenten de handhavingstaken nooit een grote prioriteit hebben gehad.¹³ Sinds het einde van de jaren negentig is daarin evenwel verandering zichtbaar. Zo is met name het actieprogramma van de stuurgroep Handhaven op Niveau sterk gericht op verbetering van het provinciaal en gemeentelijk niveau van handhaven.¹⁴ Ook de vuurwerkramp in Enschede en de brand in Volendam en de daaraan gewijde onderzoeken hebben het besef versterkt dat handhaven op regionaal en lokaal niveau noodzakelijk is. Een daadwerkelijke handhaving op niveau zal evenwel nog de nodige tijd en inspanningen kosten. Om de tweedelijns handhaving in deze sectoren op te zetten en te structureren zullen wellicht behoorlijke aanpassingen in de organisatie(structuur) en/of de

¹³ Zie met name Handhaven op niveau, Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving, Deventer 1998.

¹⁴ Zie het actieprogramma Handhaven op niveau, www.handhavenopniveau.nl.

werkprocessen van gemeenten en provincies noodzakelijk blijken. Men kan daarbij aan zeer uiteenlopende maatregelen denken, zoals het verhogen van de waardering van de functie van de provinciale en gemeentelijke handhavers, aan een andere inbedding van de juridische diensten (zowel regelgeving als subsidie- en vergunningverlening) in relatie tot de handhavers ‘in het veld’, alsmede aan de verspreiding van ‘best practices’.¹⁵

4.3 De Minister van Justitie

De ministeriele verantwoordelijkheid voor de rechtshandhaving op het terrein van de veiligheid ligt voor een groot deel in handen van de Minister van Justitie (in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties), deels in handen van vakministers. De verantwoordelijkheid voor handhaving via strafwetgeving en de eindverantwoordelijkheid voor de strafrechtelijke handhaving van de rectorde (die krachtens art. 124 RO de taak is van het Openbaar Ministerie) behoren tot de portefeuille van de Minister van Justitie. De lijnen waarlangs de Minister deze verantwoordelijkheid vorm kan geven zijn de functionele, inhoudelijke en gezagslijnen, die hierna onder 5. aan de orde komen.

4.4 De Minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties

De ministeriele verantwoordelijkheid voor de rechtshandhaving op het terrein van de veiligheid ligt voor een groot deels in handen van de Minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (in overeenstemming met de Minister van Justitie), deels in handen van vakministers. De verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse zaken krijgt onder meer onder meer vorm via zijn beheersverantwoordelijkheden voor de politie en de brandweer (zie onder 6.), zijn verantwoordelijkheid voor de Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst en het Nationaal Coördinatie Centrum, alsmede zijn eindverantwoordelijkheid voor de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (zie onder 7.5.)

4.5 Vakministers

Bijzondere wetgeving/bestuurlijke handhaving

De verantwoordelijkheid voor handhaving via bijzondere wetgeving en de eindverantwoordelijkheid daarvoor behoren bij de vakministers (zoals Verkeer en Waterstaat, VROM, Economische zaken en Sociale zaken. Zij kunnen deze verantwoordelijkheid vormgeven langs de functioneel, inhoudelijk en gezagslijnen (zie onder 5.2.), deels langs hiërarchische- en ketenlijnen (zie onder 6.1.), alsmede via de inspecties die onder hun eindverantwoordelijkheid werken (maar tegelijkertijd een zekere mate van onafhankelijkheid bezitten (zie onder 7.5.).

5. De functionele, inhoudelijke en gezagslijnen

5.1 Minister van Justitie

Op het terrein van de veiligheid vervult de Minister van Justitie een zeer centrale rol. Zijn taak op het terrein van de rechthandhaving krijgt deels vorm via wetgeving op strafrechtelijk gebied. Hij kan daarvoor zowel het materiële als het formele strafrecht benutten.

¹⁵ De Stuurgroep Handhaven op niveau heeft diverse activiteiten in deze richting opgezet.

Daarnaast heeft de minister twee lijnen waarlangs hij het beleid in het kader van handhaving kan aansturen en controleren. Allereerst heeft hij de beschikking over een eigen Directoraat-generaal Rechtshandhaving, dat hem ondersteunt in zijn beleidskeuzes en in zijn contacten naar de overige partners op het speelveld van de handhaving: NFI, Openbaar Ministerie, Politie, Europol, particuliere recherchebureaus, het bedrijfsleven, etc. Zijn functionele verantwoordelijkheden voor het toezicht op de handhavingsactiviteiten van deze organen, instituten en instanties geeft hij vorm via beleidsmatige aan- en bijsturing en overleg.

De tweede functionele, inhoudelijke weg waarlangs de Minister zijn verantwoordelijkheid voor de strafrechtelijke handhaving kan vormgeven is via het Openbaar Ministerie. Het Openbaar Ministerie heeft bij de Wet op de Rechterlijke Organisatie de taak van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde opgedragen gekregen. Die taak brengt mee dat het Openbaar Ministerie bij de vervulling van die taak geen eenvoudige buitendienst van het Ministerie van Justitie, maar daarin een eigen magistratelijke verantwoordelijkheid. Daarmee onderscheidt het Openbaar Ministerie zich uitdrukkelijk van andere uitvoeringsorganisaties van de overheid. De in die taak besloten discretionaire bevoegdheden komen onder meer tot uitdrukking in het opportuniteitsbeginsel (art. 167 Sv) maar ook in de cultuur van een zeer terughoudende rol van de Minister van Justitie ten opzichte van de taakuitvoering door het Openbaar Ministerie. Met deze cultuur, die rechtstheoretisch en politiek stevig is onderbouwd en verankerd neemt Nederland een bijzondere positie in waar het gaat om de verhouding tussen de Minister van Justitie en het Openbaar Ministerie.¹⁶

De bemoeienis van de Minister van Justitie met de concretisering van zijn strafrechtelijk beleid beperkt zich in beginsel tot het algemene opsporings- en vervolgingsbeleid. De gewone gang van zaken komt erop neer dat de Minister en het College van procureurs-generaal (de overlegvergadering) in hun maandelijks overleg gezamenlijk en in overeenstemming hun beleid en richtlijnen voor opsporing en vervolging vaststellen. De wet RO biedt de Minister evenwel in art. 127 de mogelijkheid om algemene aanwijzingen te geven betreffende de uitoefening van de taken en bevoegdheden van het OM. Slechts in zeer bijzondere gevallen zal de Minister zich mengen in of uitlaten over een individuele strafzaak. Ingeval de Minister van Justitie zich wenst te mengen in een lopende strafrechtelijke kwestie heeft hij krachtens art. 127 RO een bijzondere aanwijzingsbevoegheid. Art. 128 RO geeft voorschriften voor de wijze van handelen van de Minister in zo'n geval teneinde 'lichtvaardig' ingrijpen vanuit politieke posities in individuele zaken te voorkomen. Deze bepaling bevat ook voorschriften die moeten garanderen dat de behandelende rechter wordt geïnformeerd over de rol van de Minister. Ingeval de minister een aanwijzing geeft om iemand niet te vervolgen dan moet hij het parlement daarover inlichten zodat het hem ter verantwoording kan roepen.

????????

De directeur-generaal rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie maakt ambtshalve deel uit van de diverse veiligheids-overleggen op landelijk niveau, zoals het NCC. Langs deze lijn bestaat een inhoudelijk sturende en richtinggevende, alsmede een toezichthoudende rol ten aanzien van zeer gevoelige veiligheidskwesties.

¹⁶ Zie over deze positie onder meer diverse publicaties van A.C. t Hart, zoals Openbaar Ministerie en Rechtshandhaving, alsmede diverse publicaties van H. de Doelder.

5.2 Vakministers

De functionele, inhoudelijke verantwoordelijkheid van de vakministers voor het toezicht op de handhaving op het gebied van veiligheid krijgt in belangrijke mate vorm door de functionele betrokkenheid van de betreffende minister bij de handhaving door bijzondere opsporingsdiensten en via de weg van de inspecties.

De inspectiediensten gelden als toezichthouder voor de bestuurlijke naleving van wet- en regelgeving. Veelal zijn zij dan ook net als de bijzondere opsporingsdiensten te beschouwen als eerstelijns handhavers. Hoewel de inspecties inhoudelijk van de minister onafhankelijk dienen te zijn, laat dit de aansturing en bewaking door de minister van de inspecties - die deel uitmaken van zijn ambtelijke organisatie - en de programmering van hun activiteiten onverlet. De functionele, inhoudelijke aansturing vooraf vindt plaats via de beleidsvorming, achteraf door de beoordeling van hun bevindingen, die voornamelijk beleidsmatig van aard en eventueel tot interventies kan leiden. Dit toezicht ligt ten dele dicht aan tegen het toezicht via de hiërarchische lijn (zie onder 7.1).

Zie over de onafhankelijke rol van de inspecties onder 7.5.

5.3 Het Openbaar Ministerie

College van Procureurs-generaal; de hoofdofficiëren van justitie; de officier van Justitie

Rol van het Openbaar Ministerie ten behoeve van de veiligheid

Volgens art. 124 RO is het Openbaar Ministerie belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Het staat buiten kijf dat het strafrecht van oudsher een zeer belangrijke rol vervult als het gaat om de veiligheid. De basis voor de strafrechtelijke handhaving vindt men in een vermoeden van overtreding van met straffen bedreigde wetten. Een deel van die wetten is zeer expliciet gericht op het garanderen van veiligheid voor de burgers (WvSr, WWV, WWM, Opiumwet etc.) De realisering van de strafwetgeving vindt plaats op basis van strafvorderlijke wetgeving waarbinnen de inbreuken op de grondrechten en vrijheden van de burger ten behoeve van die realisering uitdrukkelijk zijn beperkt. Het Openbaar Ministerie is dan ook mede langs die weg verantwoordelijk voor de veiligheid van de samenleving en de burger. Deze bijzondere positie van het Openbaar Ministerie ten behoeve van de veiligheid rechtvaardigt een uitgebreide behandeling van dit orgaan binnen het bestek van dit hoofdstuk.

Wettelijk kader/taken en bevoegdheden

Krachtens art. 130 lid 2 van de Wet op de Rechterlijke organisatie (RO) staat het College van Procureurs-generaal aan het hoofd van het opdeze organisatie. Art. 130 lid 4 RO geeft deze bepaling nader invulling door te bepalen dat het College algemene en bijzondere aanwijzingen kan geven betreffende de uitoefening van taken en bevoegdheden van het Openbaar Ministerie.

De uitoefening van de strafrechtelijke handhavingstaak ligt in de dagelijkse praktijk in eerste instantie bij de politie. Deze heeft immers op grond van art. 2 Politiewet en art. 141 Sv tot taak om het strafrecht te handhaven en de opsporing te verrichten, alsmede alle overige uit art. 2 van de Politiewet voortvloeiende taken te vervullen. De politie verricht de strafrechtelijke taken onder gezag en onder leiding van de Officier van Justitie (art. 13 Politiewet en art. 148 Sv). Daartoe kan de Officier van Justitie op grond van art. 148 lid 2

Sv bevelen geven aan de overige ambtenaren met opsporing belast. Daarnaast zijn er bij wet opsporingstaken en -bevoegdheden toebedeeld aan specifieke organen en bijzondere opsporingsdiensten, zoals de FIOD-ECD en de AID.

Krachtens deze wettelijke structuur is het Openbaar Ministerie niet alleen hiërarchisch verantwoordelijk voor de eerstelijns strafrechtelijke rechtshandhaving (zie onder III), maar zal zij ook de tweedelijns controle moeten uitoefenen op de wijze en de omvang van die rechtshandhaving, die tot stand komt onder zijn leiding, gezag en/of verantwoordelijkheid. Het Openbaar Ministerie is daarmee een orgaan dat zelf deel uitmaakt van de eerstelijns handhavingsketen en tegelijkertijd, via de functionele, inhoudelijke en gezagslijn een tweedelijns functie ten aanzien van de eerstelijns handhaving uitoefent.¹⁷

De geldende interpretatie van de taak van het Openbaar Ministerie volgens art. 124 RO brengt mee dat het bedoelde tweedelijns toezicht niet slechts achteraf kan plaatsvinden, maar dat het Openbaar Ministerie ook een sturende, richtinggevende rol vooraf speelt ten opzichte van de politie met het oog op de uitoefening van de strafrechtelijke taken. Deze rol vindt zijn grondslag in de rechtseisen die gelden ten aanzien van de uitoefening van discretionaire bevoegdheden. Op basis van het samenstel van de artikelen 124 RO en 167 lid 2 en 242 lid 2 Sv heeft het Openbaar Ministerie namelijk een grote discretionaire bevoegdheid om al dan niet te vervolgen (het opportuniteitsbeginsel en in het bijzonder de positieve interpretatie daarvan). Het uitoefenen van zo een bevoegdheid impliceert – evenals in het bestuursrecht – dat daarvan niet willekeur gebruik mag worden gemaakt. Daarnaast is het Openbaar Ministerie ook op andere gronden, namelijk als gevolg van capaciteitsvraagstukken en politieke keuzes, genoodzaakt prioriteiten te stellen bij de uitoefening van de genoemde discretionaire bevoegdheid.

De eerstelijns rechtshandhaving krijgt daarom invulling en richting door middel van strafrechtelijk beleid: beleidsplannen, richtlijnen en aanwijzingen. Dit beleid komt tot stand onder leiding en verantwoordelijkheid van het College van Procureurs-generaal en in geval burgers er aanspraken aan kunnen ontleen in de zin van art. 79 RO in samenspraak met de Minister van Justitie. De eerstelijns handhavingstaak van de opsporingsambtenaren (opsporen, verbaliseren en pv's doorsturen) kan dan ook niet worden los gedacht van dit sturende beleid van het Openbaar Ministerie. Hoewel de opsporingsambtenaren zelf formeel geen discretionaire bevoegdheid hebben om bijvoorbeeld te seponeren wordt aanvaard dat zij hun optreden inrichten naar en richten volgens het OM beleid. De controle op de uitoefening van de rechtshandhaving door opsporingsambtenaren vanwege het OM is daarmee deels gerelativeerd tot de sturende eis dat de opsporingsambtenaren dienen op te treden met inachtneming van het OM-beleid. Binnen die kaders geldt niet alleen de vermoedelijke strafbaarheid van feiten als vereiste, maar ook ongeschreven normen van behoorlijk handelen waaraan het Openbaar Ministerie zelf eveneens is gebonden. Er is dus deels sprake van sturen vooraf, 'ten koste' van controle achteraf.

Het kader voor toezicht op de opsporing door het Openbaar Ministerie wordt nader uitgewerkt in een aantal aanwijzingen betreffende de verbalisering volgens art. 152 Sv en 126aaSv: de Aanwijzing opsporingsbevoegdheden (Stcrt. 2000, 25), de Aanwijzing

¹⁷ In het driehoeksoverleg kan de hoofdofficier deze rol op regionaal niveau en in relatie tot andere handhavingspartners nader inhoud en gestalte geven. Deze werkwijze leidt evenwel meestal niet tot controle achteraf, maar tot 'sturing vooraf'.

opmaken proces-verbaal tegen onbekende daders (Stcrt. 1999, 142) en de Aanwijzing verbaliseringsbeleid en procesbeschrijving minderjarigen (Stcrt. 1999, 82).

Omdat aan de Officier van Justitie krachtens art. 13 van de Politiewet 1993 en de reikwijdte van het opsporingsonderzoek krachtens art. 132a Sv ook gezag toekomt in de fase voorafgaand aan de opsporing, zal de Officier van Justitie ook via de weg van verslaglegging over die fase de eerstelijns rechtshandhaving door de opsporingsambtenaren dienen te controleren.

Bij de totstandkoming van de Wet Bijzondere Opsporings Bevoegdheden (Stb. 1999,245) zijn specifieke vormen van toezicht op de eerstelijns rechtshandhaving gecreëerd. Een deel daarvan ligt in handen van de (hoofd)Officier van Justitie en van College van procureurs-generaal. Art. 126 aa geeft een uitwerking van de verplichtingen rondom het opmaken van het proces-verbaal. De Aanwijzing opsporingsbevoegdheden (Stcrt. 2000, 25) bevat expliciete aanwijzingen die controle door het Openbaar Ministerie en de rechter mogelijk maken. Daarnaast kan bij uitvoeringsregelingen van de Wet BOB een toezicht vooraf opgedragen aan het College van Procureurs-generaal en soms aan de Minister van Justitie. Een voorbeeld daarvan vindt men op dit moment in de genoemde Aanwijzing opsporingsbevoegdheden (Stcrt. 2000, 25) voor de beslissing over burgerinfiltratie, burgerpseudo-koop en burgerpseudo-dienstverlening.

Concrete vormen van toezicht

De eindverantwoordelijkheid voor de eerstelijns strafrechtelijke rechtshandhaving ligt bij het Openbaar Ministerie, dat zorg dient te dragen voor een wetmatige en rechtmatige opsporing. In sommige gevallen en onder bepaalde omstandigheden heeft de Officier van Justitie meer strafvorderlijke bevoegdheden dan de politie. Het Openbaar Ministerie houdt daarmee grip op de grenzen van de eerstelijns handhaving door de politie. Te denken valt aan het doorzoeken van panden of het aanhouden van een verdachte die niet op heterdaad is betrapt. Ingeval er nog zwaardere dwangmiddelen moeten worden ingezet is zelfs toestemming van de rechter vereist.

De tweedelijns handhaving door het Openbaar Ministerie op de besproken vorm van eerstelijns rechtshandhaving ligt besloten in de beslissing om al of niet te vervolgen (seponeren). De sepotgronden zijn niet slechts te herleiden tot de gedraging van de verdachte en het bewijs daarvan, maar ook op overeenstemming met het opsporing- en vervolgingsbeleid, wettelijke vervolgingsbeletselen (verjaring, minderjarigheid, etc.) en buitenwettelijke vervolgingsbeletselen, alsmede wegens het op andere gronden niet-instemmen met het handelen van de opsporingsambtenaren. Zo kan zich voordoen dat het Openbaar Ministerie reeds op voorhand constateert dat de opsporing niet is geschied in overeenstemming met de daarvoor geldende wettelijke of buitenwettelijke gedragsnormen. Er is bijvoorbeeld binnengetrepen zonder de vereiste toestemming, of sprake van disproportionele ‘pressie’ bij het verhoor.

De politie kan op grond van art. 74c Sr voor bepaalde feiten en in overeenstemming met de richtlijnen (het beleid) tot transactie overgaan. Daarmee vervalt de mogelijkheid van inhoudelijke tweedelijns toezicht op die beslissingen door het Openbaar Ministerie en door de rechter. Wél is in zo’n geval mogelijk dat een rechtstreeks belanghebbende beklag aantekent volgens art. 12 Sv en alsnog een vorm van tweedelijns toezicht op de eerstelijns handhaving (door het Gerechtshof) plaatsheeft.

Ook in geval de Officier van Justitie zelf tot transactie overgaat (art. 74 Sr) is inhoudelijke controle door een hiërarchisch hogere functionaris of orgaan binnen het Openbaar Ministerie op die beslissing zelf niet meer mogelijk.¹⁸ Wél valt natuurlijk controle uit te oefenen op de hoeveelheid afgesloten transacties, bijvoorbeeld door het college van Procureurs-generaal, de Minister van Justitie en het parlement. In de gevallen waarin een OM-transactie of sepot plaatsheeft is het tweedelijs toezicht zeer beperkt. Er is dan immers geen feitenrechter die aan die vorm van toezicht kan toekomen. Maar ook in deze gevallen geldt dat een rechtstreeks belanghebbende beklag kan aantekenen volgens art. 12 Sv en alsnog een vorm van tweedelijs toezicht op de eerstelijs handhaving (door het Gerechtshof) plaatsheeft.

Besluit de Officier van Justitie tot wél vervolgen, dan komt het tweedelijs toezicht op de rechtshandhaving in handen van de rechter te liggen. De Officier van Justitie heeft dan in die zin nog invloed op het toezicht doordat hij met de keuze voor het ten laste te leggen feit de omvang van dat toezicht mede bepaalt.

5.4 De rechter-commissaris

Wettelijk kader/bevoegdheden

De rechter-commissaris heeft in bepaalde gevallen een behoorlijke invloed op de eerstelijs rechtshandhaving. Zo kan hij in het kader van een gerechtelijk vooronderzoek (en zelfs daarbuiten) opsporingsambtenaren inschakelen krachtens art. 177 lid 1 Sv. De RC zal dat zo veel mogelijk moeten doen via de Officier van Justitie. Ingeval tussenkomst van de officier niet tot diens instemming leidt zal de opsporingsambtenaar voor dat specifieke onderzoek tijdelijk inhoudelijk ondergeschikt zijn aan de RC. In dat geval heeft hij ook een tweedelijs toezichtrol. Voor toepassing van bepaalde dwangmiddelen is altijd het fiat van de RC nodig: het opnemen van telecommunicatie en vertrouwelijke informatie en het doorzoeken van een woning of het kantoor van een professionele verschoningsgerechtigde.

Ook in het kader van de toetsing van de toepassing van bepaalde dwangmiddelen heeft de RC een tweedelijs handavingsrol. De RC toetst bijvoorbeeld de rechtmatigheid van de inverzekeringstelling (art. 59 a lid 1 Sv) en de vordering tot bewaring (art. 63 Sv). In deze beoordeling ligt veelal een oordeel over het in gevaar brengen van de veiligheid door de betrokken verdachte besloten.

5.5 Het driehoeksoverleg

Het driehoeksoverleg, een overleg tussen burgemeester, officier van Justitie en politiechef, vormt een instrument waar de gezags- en de beheersverantwoordelijkheden ten aanzien van de handhaving van de veiligheid op lokaal niveau bijeen komen (art. 14 Politiewet). Dit overleg biedt zowel de mogelijkheid van richtinggeven en sturen vooraf, als toezicht achteraf. Veelal zal de beoordeling achteraf binnen de eigen gezag- of beheerslijn van de betreffende autoriteit (korpschef, korpsbeheerder en Hoofdofficier van Justitie) plaatsvinden. Het driehoeksoverleg zelf heeft geen zelfstandige bevoegdheden om gevolgen te verbinden aan een negatieve beoordeling van hun zijde achteraf.

¹⁸ In de toekomst lijkt bovendien de OM-boete op een breder terrein tot de mogelijkheden te gaan behoren.

6. De hiërarchische lijnen/ketenlijnen

6.1 De verantwoordelijke Ministers en ministeries

Wettelijk kader

In artikel 44 van de Grondwet wordt de wettelijke basis gegeven voor het bestaan van ministeries. De Grondwet bepaalt niet hoeveel en welke ministeries er zullen zijn. Voor ministeries geldt slechts de eis dat zij bij Koninklijk Besluit worden ingesteld. Formele wetgeving is dus niet nodig, afgezien van aanpassing van de rijksbegroting. Het parlement is dus niet direct betrokken bij een wijziging van de opzet en/of structuur van de ministeries. Dientengevolge is een grote mate van flexibiliteit mogelijk.

De Comptabiliteitswet schrijft voor dat elk ministerie een eigen, bij wet vastgestelde begroting heeft, welke deel uitmaakt van de rijksbegroting. De minister is belast met het beheer van de begroting van zijn ministerie op basis van de Comptabiliteitswet (art. 16 Comptabiliteitswet). De minister wordt door de Grondwet als leidinggevende van een ministerie aangewezen (art. 44 lid 1 GW). De minister is bevoegd bevelen en aanwijzingen te geven, alsmede richtlijnen en beleidsregels te geven bij de uitvoering van wettelijke en bestuurstaken. Vervolgens heeft de minister in dit kader ook rechtspositionele bevoegdheden over zijn ambtenaren, zoals benoeming en ontslag. Verder betekent de leidinggevende taak van de minister dat hij verantwoordelijk is voor de ambtelijke structuur van zijn ministerie.

In verband met de rechtshandhaving en in het bijzonder de veiligheid dient allereerst te worden gewezen op het Ministerie van Justitie en dat van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden.

Het Openbaar Ministerie valt onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie, als gevolg waarvan deze een belangrijke inhoudelijke stem heeft. De Minister van Justitie kan slechts indirect, via de gezagspositie van het Openbaar Ministerie, invloed op de politie doen gelden. Het Ministerie van Justitie beschikt over een Directoraat-Generaal Rechtshandhaving met daaronder een directie Handhaving en een directie Opsporing. Dit directoraat-generaal waarborgt de relatie en samenwerking van de Minister met het Openbaar Ministerie en justitiële uitvoeringsorganisaties (zoals het NFI) alsmede de inbreng van de Minister van Justitie naar de politie, langs de weg van de gezagspositie van het Openbaar Ministerie ten opzichte van de politie.

De politie, een essentieel orgaan als het gaat om veiligheid valt wat betreft het beheer onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden.¹⁹ Via die lijn is er uitdrukkelijk sprake van een mogelijkheid tot toezicht op de handhaving. Dit geldt zowel vooraf als achteraf.

Diverse vakministeries beschikken over inspecties, waarvoor de minister niet alleen (een relatieve) inhoudelijke, maar ook beheersverantwoordelijkheid draagt. Via deze laatste lijn kunnen zij zowel kwantiteit als kwaliteit controleren.

.

¹⁹ Hier wordt uitdrukkelijk gerefereerd aan het dualistisch stelsel waarbij de zeggenschap over de politie wordt onderscheiden in het gezag- en het beheerselement. Het beheer regelt de voorwaarden voor de uitvoering van het beleid, en staat in dienst van het gezag: de beslissingsbevoegdheid over de inzet en het optreden van de politie, over hetgeen zij wel en niet moet doen.

Vormen van toezicht

Ministers dragen in zijn algemeenheid verantwoordelijkheid voor het beleid en de ambtelijke structuur van hun ministerie. De minister controleert daartoe de ambtenaren. Zijn eigen besluiten en beleidsrichtlijnen worden in samenwerking met de ambtenaren opgesteld. Er gaat dus een zekere wederkerigheid van de controle uit, hoewel de minister de eindverantwoordelijke blijft. Zo geeft het Ministerie van Justitie bijvoorbeeld de vergunningen uit voor de particuliere recherchebureaus en heeft daarmee een tweedelijns toezichtmogelijkheid van de handhaving van veiligheid binnen die sector.

(Buiten)diensten die deel uitmaken van het Ministerie van Justitie, zoals het Nederlands Forensisch Instituut vallen zowel hiërarchisch als beheersmatig onder de verantwoordelijkheid van de minister. De minister heeft daarmee als het ware een tweedelijns positie ten opzichte van hun bijdrage aan de eerstelijns handhaving. De minister kan aansturen, bijsturen en ‘afrekenen’ op geleverde prestaties.

Het Openbaar Ministerie is – zoals hierboven onder 5. toegelicht – geen gewone buitendienst van het ministerie. Er bestaat dan ook – naast de rol van de minister zelf – geen hiërarchische verhouding van zijn ambtenaren tot die van het OM. Wél hebben ambtenaren van het Ministerie van Justitie dagelijks contact met die van het Parket-Generaal, het stafbureau van de Procureurs-generaal. Langs deze meer ambtelijk informele weg heeft het Ministerie van Justitie de mogelijkheid om zijn beleidskeuzes en -positie ten aanzien van de handhaving van veiligheid bij het Openbaar Ministerie in een vroegtijdig stadium veilig te stellen.

De beheersverantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden over de politie en de brandweer geeft de Minister vele aanknopingspunten voor toezicht op hun rol in de handhaving. Zo kan hij een sturende en richtinggevende rol vervullen als het gaat om de begroting en geoormerkte gelden en via de weg van convenanten, prestatieafspraken, managementletters etc. De eerstelijns handhavers, politie en brandweer, dienen verantwoording af te leggen over de besteding van hun gelden en de nakoming van de door de Minister gekozen prioriteiten. Achteraf kan de Minister de eerstelijns handhavers afrekenen op hun prestaties.

6.2 College van Procureurs-generaal/hoofdofficier van Justitie

In par. 5.3. is de inhoudelijke en gezagverantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie voor de rechtshandhaving reeds uitvoerig geschetst. Op deze plaats gaan we nader in op de verantwoordelijkheden die liggen besloten in het hiërarchisch karakter van het Openbaar Ministerie en de mogelijkheden die dat biedt voor toezicht op de eerstelijns rechtshandhaving.

Het Openbaar Ministerie is een hiërarchische organisatie. Op grond van art. 127 RO kan de Minister van Justitie algemene en bijzondere aanwijzingen geven betreffende de uitoefening van de taken en bevoegdheden van het Openbaar Ministerie. Op zijn beurt komt, als een tweede laag in de hiërarchie, zo een zelfde bevoegdheid toe aan het College van Procureurs-generaal (art. 128 RO). Door middel van deze aanwijzingsbevoegdheden kunnen de hoogsten in de hiërarchische orde de leden van het Openbaar Ministerie deels vooraf sturen en richting geven, deels achteraf controleren.

Daarnaast biedt de hiërarchie de mogelijkheid om klachten tegen of over het optreden van leden van het Openbaar Ministerie bij de leiding van het Openbaar Ministerie, te weten het College van Procureurs-generaal, in te dienen. Zowel de minister als het college hebben daarmee de mogelijkheid om langs ambtelijk hiërarchische weg een individuele Officier van Justitie of bijvoorbeeld een arrondissementsparket ‘vooraf’ te sturen of richting te geven en ‘achteraf’ te controleren op de omvang en de kwaliteit van de eerstelijns rechtshandhaving.

6.3 Het driehoeksoverleg

Onder par. 5.5 is de inhoudelijke- en gezagspositie van het driehoeksoverleg reeds aan de orde geweest. Omdat in het driehoeksoverleg niet alleen de gezagslijn, maar ook de beheerslijn van betekenis is voor de invulling van de taken vormt het een instrument waar de gezag- en de beheersverantwoordelijkheden ten aanzien van de handhaving van de veiligheid bijeen komen. Dit overleg biedt dus ook vanuit een meer hiërarchisch perspectief de mogelijkheid van richtinggeven en sturen vooraf, als controle achteraf. Veelal zal de beoordeling achteraf binnen de eigen gezag- of beheerslijn plaatsvinden.

6.4 Korpsbeheerder/burgemeester

Wettelijk kader

De burgemeester is verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde in zijn gemeenten. In die hoedanigheid hebben zij een grote rol bij het functioneren van de politie in het kader van de handhaving van de veiligheid. Toezicht op de naleving van die handhavingstaak maakt diens gevolg in belangrijke mate deel uit van de taak van de burgemeester (art. 172 en 180 Gemeentewet in verband met art. 12 en 13 Politiewet).

Klachten over politie optreden kunnen op regionaal niveau worden aangebracht bij de burgemeester. De regeling voor behandeling van klachten over politieoptreden is neergelegd in Politiewet Hoofdstuk X (art. 61 – 66). Krachtens art. 64 wordt de burgemeester aangewezen als adressant van de klacht. In geval hij geen territoriaal onderdeel heeft zal hij de zaak laten onderzoeken door de korpsbeheerder. Het onderzoek en de afdoening zijn formeel principieel gescheiden. In de praktijk ligt dat evenwel iets genuanceerder. De korpsbeheerder heeft geen mogelijkheden tot delegeren (art. 61c lid 2 PW). Daarmee wordt de afdoening van klachten binnen één regio in één hand gehouden.

Werkwijze en toetsing

De algemene lijn is dat de klacht moet worden ingediend bij de burgemeester van de plaats waar de gedraging waarover wordt geklaagd heeft plaatsgevonden (art. 64 PW). De burgemeester stelt een onderzoek in naar de klacht en doet van zijn bevindingen mededeling aan de Korpsbeheerder (de collega-burgemeester van de stad, waar het regiocorps is gevestigd) (art. 65 PW). De korpsbeheerder handelt de klacht af, na onderzoek of advies van een klachtfunctionaris of klachtencommissie.

Hoewel een klachtcommissie geen bindende uitspraken doet worden de politiekorpsen door de klachtenregeling gedwongen met een kritische blik naar eigen gedragingen en dus naar hun wijze van handhaven te kijken. Vanuit deze kritische blik op de eigen gedragingen zouden veranderingen in het eigen handhavingsbeleid en handelen kunnen voortkomen. De klachtenprocedure bij de politie heeft dus niet alleen het effect van

genoegdoening aan de burgers, maar ook een leereffect. Is het niet mogelijk om informeel tot een vergelijk te komen, gaat de zaak naar een onafhankelijke klachtencommissie (zie onder 7.3).

7. Onafhankelijk toezicht

7.1 De Algemene Rekenkamer

Wettelijk Kader

De Algemene Rekenkamer is een Hoog College van Staat. Deze Colleges kenmerken zich, met de rechterlijke macht, door formele onafhankelijkheid ten opzichte van de regering (art. 76 GW).²⁰ De Rekenkamer is de hoogste financiële controle-instantie van het Rijk, belast met onderzoek van zijn ontvangsten en uitgaven.

Werkwijze en toezicht

Onderzoeken door de Rekenkamer richten zich op rechtmatigheid en doelmatigheid. Het rechtmatigheidsonderzoek is gericht op de goedkeuring van de rijksrekening (Hoofdstuk IV § 2 Comptabiliteitswet artt. 51 – 56). De Algemene Rekenkamer onderzoekt of de door het Rijk aangegane verplichtingen, de uitgaven en ontvangsten in overeenstemming met de begrotingswetten en andere wettelijke regelingen tot stand zijn gekomen.

Het doelmatigheidsonderzoek van de Rekenkamer (Hoofdstuk IV § 3 Comptabiliteitswet art. 57), is gericht op de doelmatigheid van een organisatie, het functioneren en het beheer van de rijksdienst en kent drie stappen: eerst beoordeelt de Rekenkamer of duidelijk is welke doelen er met een beleid moeten worden bereikt en bekijkt zij of de minister voldoende goede informatie heeft om de realisatie van het beleid te kunnen volgen; daarna onderzoekt zij of de geplande beleidsprestaties wordt geleverd; en vervolgens onderzoekt zij of voor het bereiken van de resultaten de juiste hoeveelheid middelen wordt ingezet (efficiëntie) en of het bedoelde resultaat ook echt wordt behaald (effectiviteit).

De Rekenkamer geeft voorrang aan onderzoek naar beleid rond basisvoorzieningen voor de burger, zoals veiligheid, inkomen, zorg, onderwijs, wonen en milieu.

De Algemene Rekenkamer controleert achteraf, hetgeen niet wegneemt dat de onderzoeksresultaten van de Rekenkamer wel grote gevolgen kunnen hebben voor de toekomst. De sturende en wellicht preventieve werking gaat in ieder geval uit van het feit dat altijd controle achteraf zal plaats vinden.

Hoewel de Algemene Rekenkamer met haar rechtmatigheidscontrole een begroting niet kan afkeuren, wordt de betreffende minister bij bezwaar wel gedwongen wetsvoorstellen in te dienen, die de formele bezwaren tegen de begroting kunnen wegnemen. Deze wetsvoorstellen zijn dan weer onderhevig aan controle of toestemming van het parlement en zo wordt uiteindelijk (wederom) toezicht plaats. De doelmatigheidscontrole van de Algemene rekenkamer is lastiger. Het is, met name vanwege de ‘open termen’ en vage omschrijvingen van de doeleinden die worden nagestreefd met een beleid, niet eenvoudig te controleren of beleidsdoeleinden efficiënt en effectief zijn bereikt. De Rekenkamer

²⁰ A.K. Koekoek (e.d.), *de Grondwet*, Deventer 2000, p. 386 – 389, A.A.L. Beers.

rapporteert hierover uiteindelijk aan het Parlement. De effectiviteit en efficiëntie waarmee bepaalde beleidsdoeleinden worden bereikt zal mogelijk zelfs steviger door het parlement dan door de Algemene Rekenkamer ter discussie worden gesteld.

Het in 2002 door de Rekenkamer afgeronde onderzoek naar de handhaving door rijksinspecties vormt een goed voorbeeld van de wijze waarop dit College tweedelijs toezicht kan houden op de handhaving van de veiligheid.²¹ Deze rapportage heeft op diverse terreinen reeds tot aanscherping van de handhaving aanleiding gegeven.

7.2 De nationale ombudsman

Wettelijk kader

Sinds 1999 is het ambt van Nationale ombudsman in de Grondwet verankerd in hoofdstuk 4 van de Grondwet (art. 78a GW). Artikel 2 van de Wet Nationale Ombudsman (hierna: WNo) bepaalt dat er een instituut als de ombudsman is. De Nationale Ombudsman is een van de Hoge Colleges van Staat. Deze Colleges van Staat kenmerken zich, met de rechterlijke macht, door formele onafhankelijkheid ten opzichte van de regering.

De onafhankelijkheid wordt gegarandeerd door de bijzondere benoemingsprocedure alsmede door een aantal bij wet geregelde incompatibiliteiten, waaronder een aantal openbare functies, alsmede met “betrekkingen waarvan de uitoefening ongewenst is met het oog op een goede vervulling van zijn ambt of op de handhaving van zijn onpartijdigheid en onafhankelijkheid of van het vertrouwen daarin” (art 5 lid 2 Wno).

Werkwijze en toezicht

De hoofdtaak van de Nationale ombudsman is het doen van onderzoek naar gedragingen van bestuursorganen, en het geven van een oordeel over deze gedragingen. Dit kan zowel op verzoek als uit eigen beweging door de ombudsman plaatsvinden (art. 12 en 15 Wno).

²² De Wet Nationale ombudsman is ten minste van toepassing op gedragingen van de Ministers en de bestuursorganen op het terrein van de politie (art. 1a lid 1, sub a respectievelijk c). ²³ Vele voorbeelden van (tweedelijs) toezicht door de Ombudsman op de eerstelijs handhaving van de veiligheid vindt men in de procedures waarin de burger klaagt over het optreden van de politie.²⁴ De Nationale ombudsman heeft daarbij de mogelijkheid om – los van een gericht verzoek - ook knelpunten van meer structurele aard in de uitvoeringspraktijk van bestuursorganen te onderzoeken. De oordelen van de

²¹ Handhaving door rijksinspecties. Dit rapport werd op 21 maart 2002 aan de Tweede Kamer aangeboden; TK 2001-2002, 28271, nrs. 1-2.

²² In de Algemene wet bestuursrecht (art. 1:1) is bepaald wat wordt verstaan “bestuursorgaan”. Een gedraging van een ambtenaar, verricht in de uitoefening van zijn functie, wordt in de Wet Nationale ombudsman aangemerkt als een gedraging van het bestuursorgaan onder wiens verantwoordelijkheid hij werkzaam is (art. 1a lid 4 WNo).

²³ Blijkens art. 1:1 van de Algemene wet bestuursrecht worden uitgezonderd -onder meer- de wetgevende macht, de Eerste en Tweede Kamer, de onafhankelijke rechtsprekende instanties, de Raad van State en de Algemene Rekenkamer. De Wet op de rechterlijke organisatie en de Wet op de Raad van State bevatten een eigen voorziening voor de behandeling van klachten over gedragingen.

²⁴ Zie daarvoor uitvoeriger de jaarverslagen van de Nationale Ombudsman.

Ombudsman zijn niet zozeer gericht op bescherming tegen handelingen in strijd met het recht, maar op bescherming tegen anderszins onbehoorlijk gedrag.

Hoewel de Ombudsman geen bindende uitspraken doet, wordt aan een kritische beoordeling van het handelen door de Ombudsman door het bestuur, mede door de grote onafhankelijkheid van dit College, zwaar getild. De Nationale ombudsman is verplicht jaarlijks verslag uit te brengen aan de beide Kamers van de Staten-Generaal en aan de ministers (art. 28 lid 1 Wno). Het jaarverslag verschijnt als kamerstuk, is openbaar, en wordt op ruime schaal verspreid.

7.3 Klachtcommissies over politieoptreden

Wettelijk kader

Onder 6.4. is reeds de verantwoordelijkheid voor het ontvangen van een klacht door de burgemeester aan de orde geweest. In het perspectief van diens hiërarchische verantwoordelijkheden is ook reeds de functie van een commissie voor klachten over politieoptreden aan de orde geweest. Maar daarmee is nog niet alles gezegd over mogelijkheden tot toetsing van de eerstelijns rechtshandhaving via klachtcommissies.

Klachten over politie optreden kunnen op centraal niveau worden ingediend bij de Nationale Ombudsman en op decentraal niveau bij de korpsbeheerder. De Ombudsman blijft altijd bevoegd, hoewel competentieproblemen niet uitgesloten kunnen worden. De regeling voor behandeling van klachten over politieoptreden is neergelegd in Politiewet Hoofdstuk X (art. 61 – 66). Het uitgangspunt van deze regeling is dat op centraal niveau niet méér moet worden vastgelegd dan strikt noodzakelijk.²⁵ Deze regeling geeft in art. 61 aan dat er een klachtcommissie moet zijn.

Werkwijze en toetsing

Artikel 61 Politiewet 1993 (hierna: PW) schrijft voor dat de (regionale) klachtenregeling ten minste moet voorzien in de volgende minimumeisen voor een behoorlijke klachtbehandeling: er moet een klachtencommissie zijn; de termijn voor afdoening van de klacht moet redelijk zijn; ingediende klachten en daarop genomen beslissingen dienen te worden geregistreerd; de registratie dient periodiek te worden gepubliceerd en de korpschef maakt de klachtenregeling openbaar. Is het niet mogelijk om informeel tot een vergelijk te komen, gaat de zaak naar een onafhankelijke klachtencommissie.

De taak en positie van de klachtencommissie is niet in alle politieregio's op dezelfde wijze geregeld. Soms is de commissie in strijd met de Politiewet zelfs niet onafhankelijk en niet altijd is duidelijk in welke gevallen de commissie moet adviseren.²⁶ De Amsterdamse politie heeft bijvoorbeeld een permanent opererende klachtencommissie. Maar in hoofdzaak komt het er op neer, dat de klachtencommissie de klager en degene, over wie wordt geklaagd hoort en aan de hand van de beschikbare informatie een oordeel velt, welk oordeel in de vorm van een advies aan de korpsbeheerder wordt aangeboden. Beoordeling door een klachtencommissie heeft een controlerend effect en een richtinggevend effect voor de toekomst.

²⁵ C.J.C.F. Fijnaut, E.R. Muller, U. Rosenthal, Politie: studies over haar werking en organisatie, Alphen a/d Rijn, 1999, p. 127.

²⁶ C.J.C.F. Fijnaut, E.R. Muller, U. Rosenthal, Politie: studies over haar werking en organisatie, Alphen a/d Rijn, 1999 p. 151.

7.4 De rechter

7.4.1. De Nederlandse rechter

Wettelijk Kader

In artikel 112 en 113 van de Grondwet wordt aan de rechterlijke macht de berechting van geschillen opgedragen. De zittende magistratuur heeft uit kracht van de Grondwet twee specifieke kenmerken. Ten eerste heeft het met uitsluiting van ieder ander nationaal orgaan de grondwettelijke taak en bevoegdheid tot het berechten van strafbare feiten en het berechten van geschillen over burgerlijke rechten en schuldvorderingen die uit burgerlijke rechtsbetrekking zijn ontstaan. Daarnaast bepalen de art. 116 en 117 GW dat degenen die zijn aangesteld om de functie rechtspraak uit te oefenen bij een gerecht dat behoort tot de rechterlijke macht, voor het leven worden benoemd. Zij kunnen niet door de uitvoerende macht worden ontslagen. In die zin zijn leden van de rechterlijke macht onafhankelijk.

De wet regelt de inrichting, samenstelling en bevoegdheid van de rechterlijke macht (art. 116 lid 1 en 2 Gw), hetgeen vorm krijgt in de Wet op de Rechterlijke organisatie.

Werkwijze

Rechters zijn gebonden om een aan hen voorgelegde gedraging te toetsen aan de wet. Zij mogen volgens artikel 120 van de Grondwet niet toetsen of een wet grondwettig is. Wél mag de rechterlijke macht wetten toetsen aan ‘ieder verbindende verdragen’.

De organisatie van de Nederlandse rechterlijke macht is opgebouwd uit drie lagen: Hoge Raad, Gerechtshoven en Arrondissementsrechtbanken. Er zijn in Nederland 19 arrondissementen, bij elk arrondissement hoort een rechtbank. Rechtshandhaving vindt veelal plaats via de weg van het strafrecht en via het bestuursrecht.

Bestuurszaken worden (na een bezwaarschriftprocedure) door de betrokkenen tegen wie de beschikking is genomen bij de rechter aangebracht. De behandeling geschiedt volgens de Algemene Wet Bestuursrecht. De sector bestuursrecht van de rechtbank neemt kennis van beroepen tegen overheidsbeschikkingen. Beroep tegen die beslissingen kan worden ingesteld bij de Centrale Raad van Beroep of het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Er is geen cassatie mogelijk.²⁷

Strafzaken worden aangebracht door het Openbaar Ministerie en behandeld volgens de procedures in het Wetboek van Strafvordering. Binnen elke rechtbank is een sector strafrecht (politierechter en meervoudige kamers) voor de behandeling van min of meer ernstige strafzaken en een sector kanton voor de behandeling van lichte strafzaken. De kantonrechter en de politierechter doen de zaken enkelvoudig af, terwijl de ernstiger zaken worden behandeld door de meervoudige kamers bestaande uit drie rechters.

Hoger beroep in strafzaken tegen uitspraken van de rechtbank wordt berecht door het gerechtshof. Veelal is daarna cassatieberoep bij de Hoge Raad der Nederlanden mogelijk. De Hoge Raad oordeelt niet over de feiten, maar over de toepassing van het recht. Zoals in de vorige paragraaf reeds is gesteld,

²⁷ Met uitzondering van fiscale zaken.

Toezicht

De rechterlijke macht oefent in de voorgelegde zaken indirect controle uit op de handelingen van het Openbaar Ministerie en de politie (in strafzaken) en op de bestuurlijke overheid (in bestuursrechtelijke zaken).

In strafzaken gaat het ter terechtzitting in hoofdzaak (art. 348-350 Sv) om de vraag of de formaliteiten in acht zijn genomen die het recht geven om de rechter te benaderen en vervolgens over de vraag of het ten laste gelegde feit bewezen en strafbaar is, alsmede of en hoe de dader bestraft zal worden. Voor het toezicht op de rechtshandhaving vindt de rechter een ingang via de hem in artikel 348 Sv voorgelegde vraag betreffende de ontvankelijkheid van het Openbaar Ministerie van belang. Volgens jurisprudentie kan het Openbaar Ministerie niet zijn in strafvordering worden ontvangen, indien de politie en het Openbaar Ministerie in de opsporingsfase desbewust de rechten van de verdachte op een eerlijk proces hebben geschonden. In het kader van artikel 359b Sv heeft de rechter tot taak te onderzoeken of er in dat verband onherstelbare vormfouten zijn gemaakt. Ook de bewijsvraag van artikel 350 geeft de rechter een ingang tot toezicht op de handhaving. Via het oordeel over de rechtmatigheid van de bewijsvergaring kan hij de methoden en stijl van handhaven (zowel wet- als rechtmatigheid) in het opsporingsonderzoek controleren.

De rechter heeft in bepaalde gevallen ook vóór de openbare terechtzitting een toezichthoudende rol. Het is namelijk alleen de rechter-commissaris gegeven om een machtiging te geven aan het Openbaar Ministerie om woningen te doorzoeken dan wel een telefoon af te luisteren. In bestuurszaken is het toezicht op de bestuursrechtelijke handelingen een primaire taak van de rechter. Hij dient de voorgelegde beschikking te controleren, waaronder is begrepen de controle op de rechtmatigheid van het overheidsoptreden, dat tot de aangevochten beschikking heeft geleid.

7.4.2 Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens

Wettelijk kader

Naar aanleiding van de gruwelijkheden die zich in de Tweede Wereldoorlog hebben afgespeeld, hebben de landen van de Raad van Europa op 4 november 1950 te Rome een verdrag gesloten waarin de fundamentele vrijheden en de bescherming van de rechten van de mens (hierna: EHRM) werden vastgelegd. Om de nakoming van de in het Verdrag neergelegde rechten en vrijheden te verzekeren is er (onder meer) een Europees Hof voor de rechten van de mens (EHRM) ingesteld, dat is gevestigd in Straatsburg (art. 19 EVRM).

De rechters worden met meerderheid van stemmen door de Parlementaire Vergadering gekozen uit een lijst van drie kandidaten, die worden voorgedragen door elke verdragsluitende partij (art. 22 EVRM). De benoeming geldt voor een periode van 6 jaar (art. 23 EVRM).

Werkwijze en toezicht

Het EHRM is onafhankelijk. De gekozen rechters vertegenwoordigen niet hun Staat en mogen geen activiteiten verrichten die hun onafhankelijkheid of onpartijdigheid in gevaar brengen.

Elke verdragsluitende Staat of individu, die beweert dat hij onder de bescherming van de verdragsbepalingen valt mag zich direct met een klacht, waarin hij een verdragsluitende Staat beschuldigt van niet naleving van het Verdrag, wenden tot het Hof in Straatsburg (art. 34 EVRM). De officiële talen van het Hof zijn Engels en Frans, maar klachten mogen worden ingediend in een officiële taal van een verdragssluitende Staat. Zodra de klacht ontvankelijk is verklaard mag in een procedure alleen nog maar Frans of Engels worden gebruikt.

Als een Kamer een verzoekschrift ontvankelijk heeft verklaard, kan het de partijen uitnodigen schriftelijk conclusies in te dienen of aan zittingen deel te nemen. De President van het Hof kan - in het belang van een goede rechtsbedeling - elke Hoge Verdragssluitende Partij die geen partij bij de procedure is of elke belanghebbende die niet de verzoeker is, uitnodigen schriftelijke conclusies in te dienen of aan zittingen deel te nemen (art.36 EVRM). Tijdens de procedure over de gegrondheid en ontvankelijkheid kunnen via de griffie onderhandelingen worden gevoerd gericht op een minnelijke schikking. Deze onderhandelingen zijn vertrouwelijk (art. 38 EVRM).

De procedure bij het EHRM is openbaar en op tegenspraak gericht. Hoorzittingen zijn in principe ook openbaar. Een individu mag zichzelf vertegenwoordigen, maar wettelijke vertegenwoordiging is aanbevolen en is zelfs verplicht als een ingediende klacht ontvankelijk wordt verklaard en inhoudelijk zal worden behandeld. De Raad van Europa voorziet in rechtsbijstand voor diegene die niet voldoende financiële middelen hebben. De eerste fase van een procedure is over het algemeen schriftelijk, desondanks kan een Kamer overgaan tot het houden van een hoorzitting.

Kamers nemen hun besluiten bij meerderheid van stemmen. Indien een uitspraak niet, of niet geheel, de eenstemmige mening van de rechters weergeeft heeft iedere rechter het recht een persoonlijke uiteenzetting van zijn mening toe te voegen. Elke partij kan (bij wijze van hoger beroep) binnen drie maanden na de uitspraak verzoeken dat een zaak wordt verwezen naar de Grote Kamer, indien het een belangrijke vraag over interpretatie of toepassing van het Verdrag of een belangrijke rechtsvraag omvat. Een uitspraak van de Kamer geldt als einduitspraak indien drie maanden na datum van de uitspraak niet is verzocht om verwijzing van de zaak naar de Grote Kamer, of wanneer de partijen verklaren dat zij niet zullen verzoeken om verwijzing van de zaak, of nadat het college heeft besloten het verzoek om verwijzing te verwerpen (art. 44 EVRM). Alle einduitspraken zijn bindend voor de Verdragsluitende Staten. De verantwoordelijkheid voor het toezicht op de tenuitvoerlegging ervan ligt bij het comité van Ministers (art. 46 EVRM).

Het Hof mag, op verzoek van het comité van Ministers, advies uitbrengen over rechtsvragen die in interpretatie van het Verdrag en zijn Protocollen betreffen.

Langs de hierboven beschreven wijze heeft EHRM toezichtmogelijkheden op het naleven van juridische grondbeginselen en de rechten van de mens door nationale gerechten. Het EHRM toetst zowel de rechtsgang als de manier van bewijsvergaring door de overheid.

Vastgesteld kan worden dat de controlerende functie van het hof natuurlijk alleen maar achteraf kan werken in een concrete zaak. Het toezicht door het Hof heeft echter ook een sterk preventieve werking, zowel op de nationale wetgeving als op de handhaving. Ook uitspraken in gevallen die andere landen betreffen, werken door op de lidstaten. Dit wordt nog in de hand gewerkt doordat het toezicht op de tenuitvoerlegging van vonnissen bij het Comité van ministers ligt.

7.5 (Rijks)inspecties

Diverse ministeries beschikken over hebben een (Rijks)inspectie als onderdeel van hun organisatie: denk bijvoorbeeld aan de Inspectie Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieu, de inspectie van het Onderwijs, de Arbeidsinspectie, de Inspectie voor de Gezondheidszorg en de nog jonge Inspectie Openbare Orde en Veiligheid.. De Taken van de Inspecties worden uitgeoefend onder eindverantwoordelijkheid van de betreffende minister, maar de inspecties verrichten hun werkzaamheden onafhankelijk. Wel dienen zij hun beleid af te stemmen op het beleid van het ministerie

Veel van de toezichtstaken door de inspecties raken aan de handhaving van veiligheid: arbeidsomstandigheden, milieu, brandveiligheid etc. Het toezicht zoals verricht door de inspecties is deels een vorm van eerstelijns handhaving, maar deels ook een vorm van tweedelijns handhaving: toezicht op de wijze waarop bestuursorganen, zbo's, agentschappen etc. invulling geven aan hun taken ten behoeve van de handhaving

Zo is de taak van de Inspectie Openbare Orde en veiligheid geformuleerd als het houden van toezicht op de wijze waarop de bestuursorganen invulling geven aan hun taken op het gebied van politie, politieonderwijs, brandweer en rampenbestrijding. Deze inspectie oefent signalerend en stimulerend toezicht uit. Enerzijds biedt het de mogelijkheid tot het bijsturen van beleid, anderzijds biedt het de lokale besturen inzicht in de kwaliteit van hun eigen handhavingsactiviteiten. Toezicht op de politie oefent deze inspectie uit door toe te zien op de naleving van wet- en regelgeving door de korpsen.

7.6 Rijksrecherche

Wettelijk kader

De rijksrecherche is sinds 1996 landelijk georganiseerd en ressorteert onder het College van Procureurs-generaal, het hoogste orgaan van het Openbaar Ministerie (artikelen 4 en 43 Politiewet 1993). Deze inbedding biedt de rijksrecherche de positie om onafhankelijk en met behoorlijke afstand toezicht te houden op de politie en het openbaar bestuur.

De rijksrecherche verricht onder meer onderzoek naar corruptie binnen de politie, doet onderzoek in delicate zaken en onderzoek naar strafbare feiten begaan door ambtenaren van met name de politie. In veel gevallen is de rijksrecherche dan ook een eerstelijns handhaver van bijvoorbeeld de strafwetgeving. Daarnaast doet de rijksrecherche onderzoek in geval van bijvoorbeeld overlijden van arrestanten in hun cel en op het terrein van het onderzoek naar vuurwapengebruik (-geweld) door de politie. Bij deze laatste twee vormen van onderzoek kan men duidelijk spreken van toezicht op de eerstelijns handhaving en is dus sprake van tweedelijns handhaving.

