

Andersson Elffers Felix

Inventarisatie bevoegdheden handhavingsorganisaties

Utrecht, 11 maart 2005

gj82/004_rapport gj82_mail

Inhoud

1 Inleiding 3

2 Doel inventarisatie 4

- 2.1 Andere handhavingsprojecten 4
 - 2.1.1 Andere Overheid 4
 - 2.1.2 Samenwerkende Inspecties 5
 - 2.1.3 Benchmark rijksinspecties 5

3 Handhavingsorganisaties 7

- 3.1 (Niet) limitatief overzicht 7
- 3.2 Definitie van handhaven 7

4 Opzet en reikwijdte inventarisatie 8

- 4.1 Conceptueel model 8
- 4.2 Keuze 1: doelgroep 9
- 4.3 Keuze 2: opzet informatiebestand 9
- 4.4 Keuze 3: zoekingen informatiebestand 9
- 4.5 Keuze 4: thema's 10
 - 4.5.1 4a: indeling kleursporen 10
 - 4.5.2 4b: beschrijving bevoegdheden 10
 - 4.5.3 4c: wet- en regelgeving 11
 - 4.5.4 4d: taken en contactgegevens 11
- 4.6 Keuze 5: handhavingsoutput 11
- 4.7 Keuze 6: ontsluiting informatiebestand 12

5 Eerste bevindingen 13

- 5.1 41 organisaties geïnventariseerd 13
- 5.2 Output 16
 - 5.2.1 Relativering en nuancering 16
- 5.3 Vragen naar aanleiding van bevindingen 18

6 Aanbevelingen 19

- 6.1 Inventarisatie 19
- 6.2 Inhoudelijke vraagstukken 20
- 6.3 Tenslotte 20

7 Bijlagen 21

- 7.1 Bijlage: gesprekspartners 21
- 7.2 Bijlage: kleursporen, rubrieken, thema's en subthema's 22
- 7.3 Inventarisatie 29

1 Inleiding

Het ministerie van Justitie heeft Andersson Elffers Felix (AEF) gevraagd om een inventarisatie te maken van de taken en handhavingsbevoegdheden van de belangrijkste handhavingsorganisaties in Nederland. Doel van dit inventariserend onderzoek is een overzicht op te stellen van de organisaties met bijbehorende taken en handhavende bevoegdheden en daarmee antwoord te geven op de vraag 'wie is bevoegd tot welk toezicht en tot welke sancties?', of populairder geformuleerd 'wie mag wat?'.

Om tot de inventarisatie te komen is gesproken met deskundigen uit het veld, weergegeven in de bijlage met gesprekspartners, zijn jaarverslagen opgevraagd en websites geraadpleegd. In deze rapportage zijn het doel van de inventarisatie, de keuze van handhavingsorganisaties en de opzet en reikwijdte van de inventarisatie uitgewerkt in respectievelijk hoofdstuk 2 en 3 en 4. De inventarisatie zelf is als excelsheet bijgevoegd. In hoofdstuk 5 en 6 zijn vervolgens bevindingen en aanbevelingen beschreven.

Een begeleidingscommissie heeft het onderzoek begeleid. Deze commissie is op twee momenten bijeengekomen:

- toetsing van doelgroep en definities en groslijst van handhavende organisaties
- toetsing van de concept rapportage.

De begeleidingscommissie bestond uit Jacco Boek, Ralph Vossen (beiden Expertisecentrum Rechtshandhaving, ministerie van Justitie), Jacqueline Conemans, directie POI Rijk, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Jan Schouten en Margreeth van Dorssen (Inspectie Openbare Orde en Veiligheid).

2 Doel inventarisatie

Doel van dit inventariserend onderzoek is een overzicht te krijgen van de organisaties die een handhavingstaak hebben en inzicht te verwerven in de wijze waarop zij aan die taak uitvoering geven. Beschikken de met handhaving belaste organisaties over speciale bevoegdheden en zo ja, in welke mate en op welke wijze passen zij die bevoegdheden dan toe? De antwoorden leveren vervolgens informatie op voor verschillende andere activiteiten, zoals voor de Kaderstellende visie op toezicht en voor professionalisering van de rechtshandhaving. In het laatste geval valt te denken aan de programma's Handhaven op Niveau en Rijk aan Handhaving.

De minister van Justitie is uiteindelijk in het algemeen verantwoordelijk voor de kwaliteit van het systeem van rechtshandhaving en met de inventarisatie wordt naar onze mening aan de behoefte van een dergelijk overzicht bij een breed publiek, van handhavers tot uitvoerders, beantwoord.

Daarnaast is vanuit het veld van handhavers en beleidsmakers de behoefte geuit aan één informatiebron waarin te vinden is welke organisatie wat handhaaft. Naar aanleiding van de analyses van de grote incidenten van de afgelopen jaren (Enschede, Volendam) wordt immers algemeen aanbevolen om de verschillende onderdelen van handhaving beter op elkaar af te stemmen en op een meer integrale en programmatische wijze te handhaven. Handhavende organisaties beseffen in toenemende mate dat er gestreefd moet worden naar een integrale benadering op zowel uitvoerend als op beleidsmakend niveau. Dat betekent samenwerking met andere handhavers in de feitelijke handhaving en in het formuleren van adequaat beleid. Op deze manier kan samenwerking tot grotere efficiëntie en effectiviteit leiden.

Ook voor deze gewenste samenwerking is het hebben van overzicht van de handhavende organisaties met hun taken en bevoegdheden een eerste onontbeerlijke stap.

2.1 Andere handhavingsprojecten

Dit inventariserend onderzoek loopt parallel met enkele andere onderzoeken met betrekking tot handhaving. Om dit onderzoek in het juiste perspectief te plaatsen, zijn enkele van deze onderzoeken hieronder kort samengevat. Dit laat zien dat dit inventariserend onderzoek niet op zich zelf staat, maar dat een aantal ontwikkelingen gaande is op het terrein van handhaving.

2.1.1 Andere Overheid

Het Programma 'Andere Overheid' is een programma van het kabinet Balkenende II met als doel de hele overheid efficiënter en beter te laten werken. Het kabinet wil een overheid die beter in staat is de grote maatschappelijke problemen adequaat aan te pakken. Om dit te bereiken kijkt de overheid kritisch naar zichzelf: naar haar taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Maar ook naar de kwaliteit van de uitvoering van het overheidsbeleid. Het gaat dan concreet om selectiever en beter presteren voor de burger en het bedrijfsleven. Doelgericht, van acceptabele kwaliteit en zonder rompslomp. Ook de interne organisatie en werkwijze moeten beter en eenvoudiger.

Het actieprogramma Andere Overheid telt een groot aantal verbeteracties en initiatieven. In grote lijnen komen ze neer op:

Een beter presterende overheid :

- slimmer gebruikmaken van ICT-toepassingen
- waar voor je (belasting)geld krijgen door gemeenschappelijke bedrijfsvoering
- minder administratieve lasten voor burgers
- verhogen en borgen van de kwaliteit in de uitvoering
- afrekenen op vergelijking daar waar de tucht van de markt ontbreekt

Een selectievere, anders sturende overheid:

- minder regels en minder regelen
- slimmer toezicht houden, onder meer door onderlinge afstemming
- herbezinning op taken van de overheid
- herontwerp van de structuur van het rijk

2.1.2 Samenwerkende Inspecties

In het programma Andere Overheid is ook opgenomen dat de inspecties de bedrijfsbezoeken beter op elkaar af gaan stemmen. Met een rijksbrede pilot wordt de samenwerking tussen inspecties van de grond getild. De pilot bestaat uit een tiental projecten waar in verschillende instanties met elkaar gaan samenwerken. Denk hierbij aan inspecties op boorplatforms, in de kinderopvang, ziekenhuizen en zorginstellingen en vervoerscontrole. De projectgroep die het geheel coördineert, richt zich op vijf speerpunten. Zo moet de toezichtdruk voor het bedrijfsleven verminderen en de efficiency van de inspecties verbeteren. Tegelijkertijd dient de effectiviteit van de controles in elk geval te worden gehandhaafd en moet de kwaliteit van de controles geoptimaliseerd worden. Ten slotte is de pilot bedoeld om tegenstrijdige regels te identificeren.

2.1.3 Benchmark rijksinspecties

Het beraad Inspecteurs Generaal heeft in september 2004 de eerste uitkomsten besproken van een benchmark onder tien inspecties. Het doel van de benchmark was elkaar te leren kennen (en dus niet een vergelijking of analyse). De volgende inspecties zijn in dit onderzoek betrokken:

- Arbeidsinspectie (AI)
- Algemene Inspectie Dienst (AID)
- Inspectie Gezondheidszorg (IGZ)
- Inspectie Onderwijs (IO)
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV)
- Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW)
- Inspectie Werk & Inkomen (IWI)
- Staatstoezicht op de Mijnen (SodM)
- VROM-inspectie (VI)
- Voedsel- en Warenautoriteit (VWA)

De vragen uit de benchmark betroffen onder andere: het zwaartepunt van dienstverlening per inspectie, de toezichtsfuncties met daarbij de objecten van toezicht, of de praktijk van dienstverlening samenvalt met de gewenste dienstverlening en welke verschuivingen daar in de toekomst in worden voorzien. Uit deze eerste 'kennismakende' benchmark komt een aantal vragen naar voren voor een volgende benchmark, zoals bijvoorbeeld:

- welke interventiemechanismen kunnen nu het beste onder welke omstandigheden worden gebruikt?
- welk juridisch instrumentarium staat de inspecties ter beschikking en welk deel daarvan wordt met welke frequentie en effecten ook daadwerkelijk in de praktijk toegepast?
- hoe hebben we toezicht in Nederland georganiseerd, zijn er witte vlekken of is er overlap?

Bij de analyse van de uitkomsten van het inventariserend onderzoek komen deze projecten weer aan de orde (hoofdstuk 5 en 6).

3 Handhavingsorganisaties

3.1 (Niet) limitatief overzicht

Voor het opzetten van een overzicht van de belangrijkste handhavingsorganisaties met hun taken en bevoegdheden zijn meerdere invalshoeken mogelijk. Een eerste invalshoek voor de inventarisatie is het samenstellen van een groslijst van de belangrijkste handhavende organisaties. Een andere invalshoek voor de opzet van de database zou zijn geweest om aan de hand van wetten en regelgeving te inventariseren welke organisaties handhavingsbevoegdheden hebben.

Dit laatste zou betekenen dat per beleidsveld honderden wetten, AMVB's, lagere regelgeving en verordeningen zouden moeten worden nageplozen op handhavende organisaties. Dit voorspelde een zeer tijdrovend klus met een grote kans op onvolledigheid. In veel gevallen ontbreekt in de wetgeving namelijk de informatie over de uitvoeringspraktijk van de handhaving. Vandaar dat is gekozen voor de eerste invalshoek van de belangrijkste handhavende organisaties. In een reeks van gesprekken en door het raadplegen van (electronische) informatiebronnen is op deze wijze een lijst 'gegroeid'. Deze groslijst is vervolgens verfijnd tot het uiteindelijk gewenste overzicht van handhavingsorganisaties.

Organisaties met handhavende bevoegdheden opereren op verschillende niveaus: lokaal, regionaal en landelijk. Op lokaal niveau zijn de gemeenten de meest relevante organisaties; op regionaal niveau zijn dat de provincies en de waterschappen. Op landelijk niveau betreft het een grotere variëteit aan organisaties.

Een eerste aanknopingspunt voor de groslijst van landelijke organisaties is de haalbaarheidsstudie naar de handhavingskaart geweest ¹. Deze lijst is aangevuld en getoetst bij de begeleidingscommissie en bij specialisten uit de handhavingspraktijk. De lijst van handhavingsorganisaties is vastgesteld alvorens met de inventarisatie van gegevens over taken en bevoegdheden e.d. is gestart.

3.2 Definitie van handhaven

Handhaven is in dit onderzoek ruim gedefinieerd en wel als volgt²:

- toezicht houden op naleving van gestelde voorschriften en/of bepalingen en/of voorwaarden
- gedogen of optreden bij overtredingen.

De organisaties die in de inventarisatie zijn opgenomen zijn overheidsgelieerde organisaties die handhavend optreden ten aanzien van burgers, bedrijven en instellingen. Volledigheidshalve zijn wel alle inspecties in de inventarisatie opgenomen (onderwijsinspectie, inspectie voor de archeologie etc, zie ook paragraaf 4.5.2).

De organisaties die alleen interbestuurlijk toezichthouden óf intern toezicht houden binnen zelfstandige organisaties óf binnen interne overheidsorganisaties vallen buiten deze inventarisatie.

¹ Haalbaarheidsstudie handhavingskaart, AEF, september 2004

² Volgens leergang programmatisch handhaven p. 23

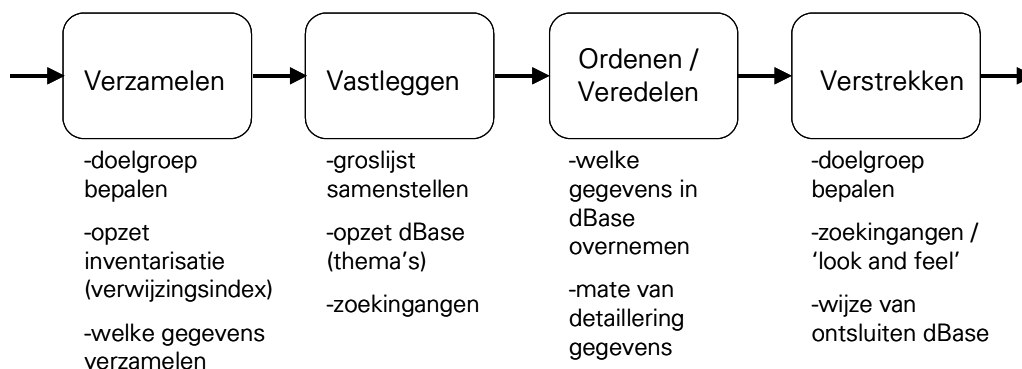
4 Opzet en reikwijdte inventarisatie

4.1 Conceptueel model

De inventarisatie dient niet eenmalig te gebeuren maar dient periodiek te worden geactualiseerd. De eerste inventarisatie is door AEF opgezet als een 'informatiesysteem' dat eenvoudig geraadpleegd en geactualiseerd kan worden.

Bij de aanpak van de inventarisatie en het opzetten van het 'informatiesysteem' (database) is te werk gegaan volgens de principes van informatievoorziening. Dat wil zeggen dat langs de (4) stappen van 'verzamelen', 'vastleggen', 'ordenen (veredelen)' en 'verstrekken' de gegevens zijn verwerkt tot het uiteindelijke informatiebestand.

Schema: Conceptueel model eerste inventarisatie en opzet 'informatiesysteem'



Om de reikwijdte van het informatiebestand te kunnen bepalen zijn in de loop van het project keuzes (met de begeleidingsgroep en opdrachtgever) gemaakt ten aanzien van de volgende onderwerpen:

1. doelgroep
2. opzet informatiebestand
3. zoekingen informatiebestand
4. thema's: kleursporen, bevoegdheden, wet- en regelgeving, taken en contactgegevens
5. output
6. ontsluiting informatiebestand

Hieronder zijn de keuzes met betrekking tot de reikwijdte geordend naar de stappen in de informatievoorziening en nader uitgewerkt.

4.2 Keuze 1: doelgroep

In hoofdstuk 2 werd reeds vermeld dat naast de minister van Justitie handhavers/uitvoerders en beleidsmakers die handhaving als werkveld hebben, doelgroep van de inventarisatie zijn:

- medewerkers Expertisecentrum Rechtshandhaving
- bestuurders en medewerkers andere overheidsinstanties op rijksniveau, regionaal en lokaal niveau

Een volgende stap kan zijn dat de doelgroep wordt uitgebreid tot bedrijven, instellingen en burgers. De inventarisatie is nu niet specifiek op deze doelgroepen gericht, maar houdt wel rekening met het feit dat dit op de lange duur het geval kan zijn.

4.3 Keuze 2: opzet informatiebestand

Veel van de handhavende organisaties hebben een eigen website met actuele informatie. Dit belangrijke gegeven maakt dat met de opzet van het gegevensbestand uit is gegaan van het principe van een verwijzingsindex. Namelijk, hoe uitgebreider het gegevensbestand, hoe meer gegevens er worden vastgelegd en moeten worden onderhouden. En, hoe gedetailleerder de gegevens worden vastgelegd, hoe groter de kans op dubbelingen (met andere informatiebronnen). Dit heeft tot gevolg dat veel energie en capaciteit moet worden ingezet om het informatiebestand actueel te houden. Het is juist de wens dat het databestand op eenvoudige wijze frequent kan worden geactualiseerd. Dat betekent dat de verzameling van gegevens voor het databestand zo is gekozen dat deze als een goede verwijzingsbron kan fungeren.

4.4 Keuze 3: zoekingen informatiebestand

Om de gegevens in het databestand eenvoudig en gebruiksvriendelijk te ontsluiten is het noodzakelijk de thema's juist en herkenbaar te kiezen en daarbij vast te stellen welke thema's als zoekingang kunnen dienen.

Vooralsnog is gekozen voor een beperkt aantal zoekingen voor het databestand:

- naam organisatie
- kleursporen, rubrieken, thema's en subthema's (zie onder keuze 5.)
- wet-en regelgeving (zie onder keuze 7)

Een zoekingang wil zeggen dat aan de hand van het selecteren van de naam van de organisatie óf een thema (kleurspoor, rubriek, thema en sub-thema) óf een bepaalde wet in een menuvenster of zoekvenster, gepresenteerd wordt wat de bijbehorende handhavende organisaties zijn. Dit is de basis voor de zogeheten navigatiestructuur (vier niveau's diep). In een uiteindelijk web-versie van het databestand zal middels deze navigatiestructuur (gestructureerd zoeken) of middels 'vrij-zoeken' de informatie ontsloten wordt.

4.5 Keuze 4: thema's

4.5.1 4a: indeling kleursporen

De gegevens in het databestand zijn onder andere gerubriceerd naar zogeheten kleursporen. Deze kleursporen sluiten aan bij het actieprogramma Handhaven op niveau en bij eerder onderzoek naar de handhavingskaart Nederland en de handhavingstaken voor gemeentelijke overheden.

Deze reeds gebruikte kleursporen zijn de volgende:

- ruimtelijke ordening en bouwen (rood)
- openbare orde, veiligheid en openbare ruimte gebruik (paars)
- sociale zekerheid, belastingen en economie (geel)
- milieu en milieubeheer (grijs)
- waterbeheer (blauw)

Wij voegen daar drie kleursporen aan toe:

- landbouw en natuurbeheer (bruin)
- gezondheid en arbeid (wit)
- cultuur en onderwijs (oranje)

De kleursporen zijn onderverdeeld naar rubrieken, thema's en subthema's. Deze zijn in bijlage 2 uitgeschreven.

Met de indeling kleursporen, rubrieken, thema's en subthema's is gekozen voor termen die:

- 1) aansluiten bij het jargon van de doelgroep en een voldoende detailniveau hebben. De indeling is op verschillende actuele bronnen gebaseerd:
 - . de indeling van de concept handavingsgids gemeente Amsterdam
 - . de Haalbaarheidsstudie handhavingskaart, AEF, (09/04)
 - . leergang Programmatisch Handhaven p. 23
 - . handhavingstaken voor gemeentelijke overheden, Contain (31/1/03)
- 2) voldoende detailniveau voor doelgroep hebben: zo moet de zoektocht naar handhavende instanties op en rondom de kermis beantwoord kunnen worden
- 3) maximaal vier niveaus diep gaan en lijstjes van maximaal 15 termen geven. Daarmee blijft het zoeken overzichtelijk.

4.5.2 4b: beschrijving bevoegdheden

Per organisatie zijn de bevoegdheden als volgt ingedeeld

- 1) signaleren
- 2) informatie verzamelen
 - a) met dwangmiddelen
- 3) interveniëren
 - a) bestuursrechtelijk
 - b) strafrechtelijk
 - c) privaatrechtelijk

ad 1) Signaleren bestaat uit rapportages aan de minister, voorlichting, het geven van adviezen of waarschuwingen, communicatie via de pers en/of websites

ad 2) Informatie verzamelen gaat om het achterhalen van informatie gericht op handhaving.

ad 2a) Informatie verzamelen met dwangmiddelen. Onder dwangmiddelen worden alle middelen verstaan die het mogelijk maken om door middel van strafoplegging informatie te verzamelen. Aldus moet niet alleen worden gedacht aan strafrechtelijke dwangmiddelen als huiszoekingen, maar ook aan bestuursrechtelijke dwangmiddelen als het vorderen van inzage van zakelijke gegevens en het opleggen van bestuurlijke boeten in geval geen medewerking wordt verleend aan het verzamelen van informatie.

ad 3) Met interveniëren wordt bedoeld het handhaven door middel van sanctieopleggingen.

ad 3a) Bestuursrechtelijke interventie bestaat uit het de bestuursdwangbevoegdheid, de mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen en de mogelijkheid om een begunstigende beschikking in te trekken (intrekken van vergunningen, subsidies en ontheffingen)

ad 3b) Strafrechtelijke interventie heeft een meer repressief, vergeldend karakter¹. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om vermogenssancties (geldboetes), vrijheidsbenemende sancties, bedrijfssancties of taakstraffen.

ad 3c) Indien aan de vereisten voor een onrechtmatige daad is voldaan², kan een overtreder met behulp van het privaatrecht tot vergoeding van de door hem veroorzaakte schade dan wel tot naleving van de voor hem geldende normen worden gedwongen. Het laatste dient te geschieden door middel van een rechterlijke verbod of bevel op grond van artikel 3:296 Burgerlijk Wetboek³.

4.5.3 4c: wet- en regelgeving

In Nederland zijn honderden wetten, AMVB's, lagere regelgeving en verordeningen van kracht. Om ook op wetten te kunnen zoeken in het gegevensbestand is in eerste instantie gezocht naar een gangbare indeling van alle wetten en lagere regelgeving. De bestaande indelingen hebben echter een dusdanig globaal niveau dat zij niet toevoegen: de Kluwer site geeft bijvoorbeeld de indeling arbeidsrecht, burgerlijk procesrecht, huurrecht, intellectueel eigendomsrecht en ICT recht, ondernemingspraktijk, personen-, familie- en erfrecht, staats- en bestuursrecht, strafrecht en vermogensrecht

Daarom is gekozen om in het gegevensbestand al die wetten op te nemen die genoemd staan op de sites of in jaarverslagen van de betreffende organisaties. Dat betekent dat als men in het gegevensbestand zoekt door welke organisaties een bepaalde wet wordt gehandhaafd, de site een overzicht geeft van die organisaties die die wet handhaven.

4.5.4 4d: taken en contactgegevens

Gezien de keuze van de vorm van verwijzingsindex worden de handhavingstaken van de organisaties kort beschreven. Verder worden het adres van de website en het actuele telefoonnummer vermeld. Dit zijn voor het databestand de meest relevante gegevens. Van andere onderwerpen zoals beschrijving van de organisatiestructuur of het aantal kantoren is daarom afgezien; via website of telefoonnummer is dit gemakkelijk te achterhalen.

4.6 Keuze 5: handhavingsoutput

Tijdens de inventarisatie is ook gekeken naar de handhavingsoutput van de betreffende organisaties zoals weergegeven op de websites en in jaarverslagen. Om twee redenen is afgezien van de weergave hiervan in het gegevensbestand: ten eerste is de weergegeven output van de 41 organisaties zo wisselend van aard en omvang dat het naast elkaar zetten daarvan tot een verkeerde vergelijking zou leiden. Ten tweede zou het actualiseren van het gegevensbestand veel ingewikkelder worden door het opnemen van de handhavingsoutput. Bij de bevindingen zijn de uitkomsten van de huidige inventarisatie van de handhavingsoutput wel weergegeven.

¹ Uit Concept Hoofdstuk 6 van Kaderstellende visie op toezicht 2005.

² Eisen onrechtmatige daad: onrechtmatigheid, relativiteit, toerekenbaarheid, schade en causaal verband.

³ Uit Milieu&Recht, mei 1997, nummer 5

4.7 Keuze 6: ontsluiting informatiebestand

De (beperkte) ronde in het handhavingsveld (zie bijlage gesprekspartners) heeft geleerd dat het gegevensbestand als een nuttige aanvulling op bestaande informatiebronnen wordt gezien. De gesprekspartners noemden wel als voorwaarde voor gebruik dat het gegevensbestand gebruikersvriendelijk te ontsluiten dient te zijn.

Gezien de gewenste klantvriendelijkheid is een ontsluiting via intra-/internet (webbrowser) noodzakelijk. Alleen in deze situatie is het 'gestructureerd' en 'vrij zoeken' in het databestand mogelijk en is er sprake van een gebruiksvriendelijke applicatie.

Het concept gegevensbestand is bijgevoegd (excel format).

5 Eerste bevindingen

5.1 41 organisaties geïnventariseerd

In totaal zijn er 41 handhavende organisaties geïnventariseerd op basis van jaarverslagen 2003 en websites. De tabel op de volgende pagina geeft een analyse van de geïnventariseerde gegevens. Hij is onderverdeeld in inspecties en andere handhavende organisaties.

Hieronder wordt kort ingegaan op:

1. aantallen
2. bevoegdheden
3. apparaatskosten en formatie
4. output.

Daarna volgt een aantal vragen die bij AEF naar boven komen naar aanleiding van deze uitkomsten en die aanzet kunnen zijn tot nadere gedachtenvorming.

Aantallen

De ministeries waar, in aantallen, de meeste handhavende organisaties bij horen, is EZ (6). Als wordt gemeten naar formatie zijn Financiën, Defensie en Justitie koplopers met respectievelijk circa 7.900, 6.500 en 3.800 fte (exclusief politie, provincie, gemeente en waterschap).

Bevoegdheden

Circa 10% van de handhavende organisaties kan slechts signaleren en informatie verzamelen zonder dwangmiddelen (vb Rijksinspectie voor de archeologie).

Circa 25% van de handhavende organisaties is bevoegd tot het nemen van bestuursrechtelijke maatregelen en geen strafrechtelijke maatregelen (vb College toezicht zorgverzekeringen).

Circa 10% van de handhavende organisaties is bevoegd tot het nemen van strafrechtelijke maatregelen en geen bestuursrechtelijke (vb Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst/Economische Controle Dienst).

Circa 40% van de handhavende organisaties is bevoegd tot bestuursrechtelijke én strafrechtelijke maatregelen (vb Arbeidsinspectie).

Apparaatskosten en formatie

De apparaatskosten van de handhavende organisaties betreffen circa 5.5 miljard euro; er zijn circa 70.000 fte werkzaam (waarvan 40.000 fte van de politie), exclusief gemeenten, provincies en waterschappen). De begrotingen zijn daarbij zoveel mogelijk gecorrigeerd zodat de apparaatskosten resteren. Bij het SVB bijvoorbeeld zijn de gelden voor uitkeringen niet meegenomen.

De apparaatskosten voor de inspecties (1 tot en met 13 tabel 5.1) komen op circa 300 mln euro; hier zijn circa 3000 fte werkzaam.

Andersson Elffers Felix

Tabel 5.1: uitkomsten inventarisatie m.b.t. bevoegdheden, fte's en apparaatskosten

#	organisatie	afkorting	ministerie	infzd	infmd	BR	SR	fte	app.kosten
1	Arbeidsinspectie	AI	SZW		x	x	x	870	52.053.000
2	Inspectie voor Werk en Inkomen	IWI	SZW		x			235	35.893.000
3	Rijksarchiefinspectie	RAI	OCW		x	x		10	760.000
4	Inspectie van het Onderwijs	OI	OCW		x			80	48.501.000
5	Inspectie Cultuurbezit	ICB	OCW		x	x	x	12	667.000
6	Rijksinspectie voor de archeologie	RIA	OCW	x				5	300.000 ¹
7	Inspectie voor de Gezondheidszorg	IGZ	VWS		x	x	x	360	30.672.000
8	Inspectie Jeugdzorg	IJZ	VWS / JUS		x			30	2.512.000
9	Inspectie voor de Sanctietoepassing	IST	JUS					6	start 1/1/05
10	VROM Inspectie	VROM-I	VROM		x	x	x	650	78.805.000
11	Inspectie Verkeer en Waterstaat	IVW	V&W		x	x	x	1000	60.000.000 ¹
12	Inspectie Openbare Orde en Veiligheid	IOOV	BZK					45	4.100.000
13	Algemene Inspectiedienst	AID	LNv		x	x	x	710	50.696.000
14	Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst	SIOD	SZW					220	13.200.000 ¹
15	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen	UWV	SZW		x	x	x	70	67.600.000 ¹
16	Sociale Verzekeringsbank	SVB	SZW / JUS		x	x	x	60	1.576.000 ¹
17	Commissariaat voor de Media	CM	OCW		x	x	x		3.749.000
18	College Toezicht Zorgverzekeringen	CTZ	VWS		x	x		100	7.192.000
19	Openbaar Ministerie	OM	JUS		x	x	x	3.750	489.000.000
20	College bescherming persoonsgegevens	CBP	JUS		x	x	x	60	4.576.000
21	College van Toezicht op Kansspelen	CTK	JUS		x			10	454.000
22	Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting	CFV	VROM	x		x		25	4.047.000 ¹
23	Dienst Wegenverkeer	RDW	V&W		x	x	x	1.370	142.669.000
24	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst	AIVD	BZK		x			1.000	77.500.000
25	Politie	POL	BZK		x	x	x	40.340	3.220.000.000
26	Voedsel en Warenautoriteit	VWA	LNv		x		x	1.330	14.400.000
27	NAK	NAK	LNv		x	x		230	17.700.000
28	Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst/ Economische Controle Dienst	FIOD-ECD	FIN		x		x	1.300	91.776.000
29	Autoriteit Financiële Markten	AFM	FIN		x		x	300	33.000.000
30	Douane	DOU	FIN		x		x	5900	354.000.000 ¹
31	De Nederlandse Bank	DNB	FIN		x	x		400	40.000.000
32	Staatstoezicht op de Mijnen	SM	EZ		x	x	x	45	4.133.000
33	Nederlandse Mededingings Autoriteit	NMa	EZ		x	x		300	33.000.000
34	Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit	Opta	EZ		x	x		135	16.515.000
35	Centraal Bureau voor de Statistiek	CBS	EZ		x	x		5	412.000
36	Agentschap Telecom	AT	EZ		x	x	x	340	25.000.000
37	Verispect BV	VBV	EZ		x	x		60	3.300.000 ¹
38	Koninklijke Marechaussee	KMar	DEF		x	x	x	6500	390.000.000 ¹
39	Gemeente	Gem.			x	x			
40	Provincie	PROV		x		x			
41	Waterschap	WAT		x		x			
	Totalen							70.000	5.698.848.000

Legenda (zie ook 4.5.2)

infzd bevoegd om informatie te verzamelen zonder dwangmiddelen
infmd bevoegd om informatie te verzamelen met dwangmiddelen
br bevoegd tot bestuursrechtelijke interventie
sr bevoegd tot strafrechtelijke interventie
fte fte die zich met toezicht en handhaving bezighouden.
appkosten kosten van fte die zich met toezicht en handhaving bezighouden

Van het aantal fte en de bijbehorende apparaatskosten is een inschatting gemaakt op basis van de gegevens uit jaarverslagen en websites.

De apparaatskosten houden in alle personeelskosten en alle materiële kosten zoals huisvesting, pennen, papier en postzegels.

1 g.g. Apparaatskosten berekend als volgt: jaarsalaris 30.000 euro per fte. Maal twee vanwege werkgeverslasten en materiële kosten.

5.2 Output

Aan de hand van openbare informatie - websites en jaarverslagen 2003 - is de handavingsoutput van de betreffende organisaties geïnventariseerd. Er is voor gekozen dit niet in het gegevensbestand op te nemen. In onderstaande tabel 5.2 is deze output wel weergegeven, onderverdeeld naar bestuursrechtelijke output, strafrechtelijke output en anderszins.

5.2.1 Relativering en nuancering

De neiging bestaat om deze organisaties onderling te vergelijken aan de hand van deze aantallen. Nog interessanter is vervolgens een koppeling aan de verschillende budgetten. Dat geeft echter geen betrouwbaar beeld. Het handavingsdomein, handavingsbeleid en de output is immers ongelijksoortig van aard. Als het gaat om bestuursrechtelijke maatregelen geeft de ene organisatie bijvoorbeeld alleen het aantal sancties weer, terwijl de andere organisatie een onderscheid maakt naar boetes en intrekken van vergunningen. Wat betreft andere output gaat het bij de ene organisatie bijvoorbeeld om rapporten aan de minister en bij de andere organisatie om onderzoeken. Daarbij komt dat een deel van de organisaties veelal beleidsmatig voor preventief toezicht kiezen. Daardoor is de repressieve output per definitie laag. Eén conclusie die wel kan worden getrokken is dat de output van de organisaties zeer verschillend is, zowel wat betreft aard als omvang.

Andersson Efficers Felix

Tabel 5.3: handhavingsoutput

#	afkorting	bestuursrechtelijk	strafrechtelijk	anders
1	AI	2529 zaken ten minste een bestuurlijke boete	731 processen verbaal	ruim 17818 overtredingen geconstateerd waarop een handhavingsinstrument is ingezet 14261 lichte instrumenten
2	IWI			(wordt niet over gerapporteerd) rapportages aan minister toetsen op toezichtbaarheid van wet- en regelgeving aanwijzingsonderzoek (1)
3	RAI			22 afgeronde inspecties / 5 onderzoeken
4	OI			5776 gerealiseerde onderzoeken
5	ICB			uitvoeringsvergunningen risicobeheer- en facetrapportage
6	RIA			inspecties boorprojecten, inspecties veldwerkzaamheden
7	IGZ	37 inspectiemaatregelen	445 opsporingsactiviteiten	1131 adviezen ad minister
8	IJZ			87 meldingen van klachten
9	IST			(start per 1/1/05)
10	VROM-I	24 beschikkingen	330 processen verbaal	3329 controles/ 1723 controleerde vervoermiddelen/ 629 monsters/ 1972 afgehandelde signalen/ 1095 gecontroleerde overtredingen
11	IWW	27 ingetrokken erkenningen luchtvaart 366 ingetrokken vergunningen wegvervoer 23 dwangsom waterbeheer	86 aanhoudingen luchtvaart 160 proces verbaal waterbeheer	2363 inspecties schepen/ 6776 certificaten van schepen/ 2750 inspecties gevaarlijke stoffen/ 2520 inspecties visserij/ 1344 certificaten visserij/ 4860 inspecties binnenvaart/ rapportages aan minister
12	IOOV			
13	AID		89125 uren aan opsporing	62250 controles
14	SIOD		68 afgeronde opsporingsonderzoeken 84 processen verbaal	60 vragen helpdesk
15	UWV	16626 boetes	969 processen verbaal	132089 maatregelen/ 68.538 waarschuwingen/ 3622 opsporingsonderzoeken
16	SVB		38.540 boetes	2834 klantsignalen
17	CM	27 sanctiebeschikkingen 56 toestemmingen voor commerciële omroep zijn ingetrokken		
18	CTZ			doelmatig- en rechtmatigheidsonderzoeken
19	OM		890.000 zaken voor de rechter	
20	CBP		3 boetes	13000 meldingen 257 voorafgaand onderzoek
21	CTK			20 adviezen
22	CFV	geen sanctieopleggingen		controles, financieel toezicht, opleggen van bijdrageheffingen
23	RDW	4755 sancties		21952 bedrijfsbezoeken erkenninghouders 219832 keuringen 8725000 afgegeven documenten
24	AIVD			49 behandelde meldingen integriteitsaantastingen 10467 in behandeling genomen veiligheidsonderzoeken
25	POL		218250 processen verbaal 1425100 uit staandhoudingen voortgekomen boetes en transacties	
26	VWA	8408 boetebeschikkingen	2500 processen-verbaal	35000 waarschuwingen/ 1000 overige beschikkingen
27	NAK			nacontroles 3.1 mln knollen, partijkeuringen, certificeringen
28	FIOD-ECD		675 opsporings-onderzoeken	
29	AFM	19 bestuurlijke boetes 8 lasten onder dwangsom		10 aanwijzingen/ 6 publieke waarschuwingen 30 gestarte onderzoeken/ 0 intrekkingen vergunningen
30	DOU			4,5 mln aangiften invoer / 4.7 mln aangiften uitvoer/ 154000 bekeuringen/18000 administratieve boetes/28 ton verdovende middelen/17000 wapens
31	DNB	50 formele maatregelen		1200 verklaringen geen bezwaar, 260 getoetste bestuurders, 21 onderzoeken,
32	SM	boetebeschikkingen	processen verbaal	verificatie veiligheids en gezondheidsdocumentencontroles vergunningenadviezen, aanbevelingen en beoordelingen
33	NMA	14 sanctiebesluiten		16 rapporten / 71 besluiten in het kader van meldingen van concentraties
34	Opta	bestuurlijke boetes		tarieven opstellen
35	CBS	g.g		
36	AT	8000 verleende verg / 400 beschikkingen	400 proces verbaal illegale omp	550 afgehandelde storingsklachten
37	VBV	controles, inspecties		
38	KMAR		politietaak burgerluchtvaartterreinen, handhaving vreemdelingenwet	
39	GEM			
40	PROV			
41	WAT			

5.3 Vragen naar aanleiding van bevindingen

Het is voor het eerst dat een dergelijke inventarisatie is uitgevoerd. De uitkomsten roepen een aantal vragen op.

Aansturing, samenwerking en coördinatie

- 1 er werken vele tienduizenden mensen binnen de handhaving en er gaan miljarden euro's in om. Deze bedrijfstak is historisch zo gegroeid, maar we zijn wel op een punt gekomen dat we ons moeten afvragen wat we daarvan vinden. Het kan niet anders dan dat er sprake is van overlap. In hoeverre is deze overlap acceptabel of moet worden gestreefd naar sanering
- 2 In hoeverre wordt de handhaving coherent bestuurd? Wie controleert de controleurs? Er is geen overzicht; bedrijven spreken van wildgroei. Is er behoefte aan overall sturing van handhavingstaken in Nederland?
- 3 handhavers en beleidsmakers hebben nu onvoldoende overzicht van de handhavende organisaties en kunnen daardoor relevante partners in de samenwerking mislopen. Hoe deze lacune in kennis te dichten? en in hoeverre kan de gewenste samenwerking ook praktisch worden gerealiseerd?

Effectiviteit bevoegdheden

- 1 er zijn grote verschillen in bevoegdheden tussen de organisaties: 25% kan bijvoorbeeld alleen maar signaleren en informatieverzamelen en dat zonder dwangmiddelen. In hoeverre is dat voldoende om de taken van deze organisaties te realiseren?
- 2 in hoeverre zijn de bevoegdheden van de 30% die én bestuursrechtelijke en strafrechtelijke maatregelen kunnen nemen overbodig gezien de lage output in sommige gevallen?
- 3 is er voldoende inzicht in welk deel van het juridisch instrumentarium met welke frequentie en effecten daadwerkelijk wordt toegepast en waar het aan ontbreekt?

Effectiviteit organisaties (relatie input <-> output)

- 1 In het oordelen over de bijdrage van de handhavende organisaties aan de welvaart, moet onderscheid worden gemaakt naar verschillende werkvelden. Als het gaat om bevordering van marktwerking heeft bijvoorbeeld de Opta een uitstekende reputatie en verdient de Nma haar kosten ruimschoots terug. Het lijkt echter alsof de maatschappelijke kosten hoger zijn naarmate het niveau van handhaving gedetailleerder wordt. Hoe zit het bijvoorbeeld met de kosten/batenverhouding van de Arbeidsinspectie of de Voedsel en Warenautoriteit? Hebben we over het geheel het gevoel dat de maatschappelijke kosten de baten overstijgen of niet?
- 2 Kan handhaving slimmer worden georganiseerd? Bijvoorbeeld door onderscheid te maken naar bulkregelgeving en specialistische regelgeving (metatoezicht). En door meer inzicht te krijgen in de psychologie van het gedrag; waardoor verandert gedrag. Of door te kijken naar belangen en op basis daarvan partnerships te zoeken (bijvoorbeeld met verzekeraars)?

6 Aanbevelingen

Naar aanleiding van de eerste inventarisatie en de uitkomsten doet AEF een aantal aanbevelingen met betrekking tot de inventarisatie en met betrekking tot de inhoudelijke vraagstukken.

6.1 Inventarisatie

Inhoud, juistheid en volledigheid van de gegevens

Om de inhoud, juistheid en volledigheid van de gegevens zo compleet mogelijk te krijgen, zijn de volgende acties aan te raden:

- bij leden begeleidingscommissie checken of de inventarisatie voldoende compleet is. De leden aanspreken op hun eigen kennisveld / beleidsterrein
- bij professionals in het veld checken of de inventarisatie voldoende compleet is. Hiervoor de relaties van het Expertisecentrum benutten
- in het databestand zogeheten 'links' leggen met relevante websites; gemeentelijke sites en provinciale sites en websites voor specifieke thema's (bijv. wet-/regelgeving; milieu; bouw&woningtoezicht).

Functionaliteit en gebruiksvriendelijkheid

Het gebruik van de doelgroep hangt ook af van de gebruiksvriendelijkheid van het gegevensbestand. Daarom wordt aanbevolen

- de ontsluiting via internet/intranet te realiseren. Dit is immers veel gebruiksvriendelijker dan het huidige excelbestand. De verwachting is dat de ontsluiting via internet voor de zomer 2005 gereed kan zijn
- daaraan voorafgaand een ontwerp van de webbrowser ('look and feel') te maken; een functioneel en technisch ontwerp is onontbeerlijk voor de ontwikkeling van een goed functionerend informatiesysteem; voor de toepassingsmogelijkheden en gebruiksvriendelijkheid is het raadplegen van de doelgroep gewenst, bijvoorbeeld in de vorm van klantonderzoek.

Bekendheid van de inventarisatie

Het succes van het gegevensbestand hangt af van de mate waarin de doelgroep gebruik maakt van de dbase. Dit kan worden gestimuleerd door:

- het maken van een communicatieplan om bekendheid te geven aan de website, bijvoorbeeld d.m.v. email en/of artikelen in vakbladen en/of mondelinge presentaties
- de verwachting is dat de dbase voor de zomer van 2005 middels internet kan worden gebruikt. Dat betekent dat alle communicatie-acties ook rondom dat moment moeten worden uitgevoerd.

6.2 Inhoudelijke vraagstukken

Strategie Expertisecentrum Rechtshandhaving

De uitkomsten van de inventarisatie zijn aanleiding voor een discussie op meer inhoudelijk en strategisch niveau binnen het Expertisecentrum Handhaving.

- onderwerp van discussie zijn vragen zoals hierboven beschreven, bijvoorbeeld: er werken vele tienduizenden mensen binnen de handhaving en er gaan miljarden euro's in om. Wat vinden we hiervan? In hoeverre wordt de handhaving coherent bestuurd en is er behoefte aan dergelijke sturing van de handhavingstaken in Nederland? Is er voldoende inzicht in de toereikendheid van het juridisch instrumentarium? Kan handhaving nog slimmer georganiseerd, bijvoorbeeld door meer inzicht te krijgen in de psychologie van het gedrag?
- doel van deze discussie is te verkennen op welke onderwerpen het Expertisecentrum zich momenteel focust en te bezien of de uitkomsten van de inventarisatie leiden tot andere accenten in de strategie van het Expertisecentrum of tot intensivering van bepaalde onderwerpen.
- uiteraard moet hierbij worden aangesloten op reeds lopende projecten zoals 'andere overheid', en de benchmark rijksinspecties (zie hoofdstuk 2). Dat kan door vertegenwoordigers hiervan deel te laten nemen aan de strategische discussie, of door naderhand met hen de uitkomsten van de discussie te bespreken. Vooralsnog lijkt vervolgonderzoek interessant om ten minste drie handhavingsthema's verder te verkennen:
 - . samenwerking, afstemming en coördinatie
 - . effectiviteit bevoegdheden
 - . bedrijfsmatige effectiviteit

6.3 Tenslotte

Dit onderzoek laat zien dat het mogelijk is om inzichtelijk te maken wat de belangrijkste handhavingsorganisaties in Nederland doen en welke handhavingsbevoegdheden zij inzetten. Daarmee wordt voldaan aan de doelstellingen van dit onderzoek:

- het bieden van dit inzicht voor het ministerie van Justitie
- het bieden van dit inzicht voor het handhavingsveld.

Het hier gepresenteerde inzicht geeft antwoord op vele vragen. Tegelijkertijd roept het andere vragen op. Het is belangrijk dat de vervolgdiscussies zich niet alleen op bedrijfsvoeringsvraagstukken richten, maar ook op de meer normatieve - politieke - kant van de zaak. Wat vinden we hier nou van, hebben we dit zo gewild of is er sluipenderwijs een grote bedrijfstak ontstaan met vergaande bevoegdheden?

7 Bijlagen

7.1 Bijlage: gesprekspartners

R. Bakker	Gemeente Amsterdam	Bestuursdienst Stedelijke Project Handhaving
J.L.M. Boek	Ministerie van Justitie	Directoraat-Generaal Rechtshandhaving
J.M.W. Conemans	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Directoraat-Generaal Management Openbare Sector
E. Edens	Gemeente Almere	Almeers Facilitair Bedrijf
J.G. van Leeuwen	Gemeente Almere	Dienst Stadswerk Almere
G.C.M. Nortier	Provincie Utrecht	Dienst Water en Milieu
M. Ploegman	Gemeente Almere	Brandweer
T. Schouten	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
R.M.M. Vossen	Ministerie van Justitie	Directoraat-Generaal Rechtshandhaving

7.2 Bijlage: kleursporen, rubrieken, thema's en subthema's

	kleurspoor	rubriek	thema	subthema
1	Ruimtelijke ordening en bouwen (rood)	Ruimtelijke ordening	bestemmingsplan	
			kabels en leidingen	
			monumenten	
			nutsbedrijven	
		Bouwen	bestaande bouw	
			bouw- en woningtoezicht	
			bouwstoffenbesluit	
			bouwvergunningen	
			illegale bouw	
			monumentenzorg	
			nieuwbouw	
			slopen (cont)	
			woningcorporaties	

	Kleurspoor	rubriek	thema	subthema
2	Openbare orde, veiligheid en openbare ruimte gebruik (paars)	Openbare orde	(horeca)overlast	
			(jeugd)criminaliteit buren en omgevingsoverlast evenementen	braderieën demonstraties feesten inzamelingen kermis manifestaties optochten
		Veiligheid	geweld op straat parkeerovertreding porties vandalisme vergunningen wildplassen brandveiligheid	brandveiligheid gebouwen gebruiksvergunning horeca
			coffeeshops privacy criminaliteit	

	Openbare ruimte gebruik	straffen terrorisme gevaarlijke dieren kansspelen mijnbouw speelautomaten verkeersveiligheid vervoer gevaarlijke stoffen vuurwerk vreemdelingen beveiliging aanhangers annexatie grond draaiorgels geveltuinen kabels en leidingen markten parkeren precario prostitutie reclame stadsbeheer standplaatsen	casino loterij
--	----------------------------	--	-------------------

		terrassen uitstallingen venten verkeer en vervoer	
Kleurspoor	rubriek	thema	subthema
3 Sociale zekerheid, belastingen en economie (geel)	Belastingen	bedrijven	
	Economie	parkeerbelasting particulieren precario subsidie bedrijfsinformatie en statistiek kansspelen fusies en overnames telecommunicatie fraudebestrijding financiële diensten en markten	
	Sociale zekerheid	bijstand pensioen bedrijfsvereniging verzekeringen	

	kleurspoor	rubriek	thema	subthema
4	Milieubeheer en milieuhandhaving (grijs)	Milieubeheer Milieuhandhaving	afval asbestverwijdering bodem externe veiligheid inrichtingen lozingen meldingen opslag ondergrondse tanks geluidsoverlast vergunningen graffiti hondenpoep zwerfvuil	

	Kleurspoor	rubriek	thema	subthema
5	Waterbeheer (blauw)		oppervlaktewater lozingen openbaar water scheepvaart ligplaats woonschepen snelheid op water	

	Kleurspoor	rubriek	thema	subthema
6	Landbouw en natuurbeheer (bruin)		bos bosbeheer landbouw mestverwerking flora en fauna jacht visserij	

	Kleurspoor	rubriek	thema	subthema
7	Gezondheid en arbeid (wit)	Gezondheid Arbeid	epidemieën hygiëne jeugdzorg voedselkwaliteit volksgezondheid arbo belastingen fraudebestrijding illegale bedrijven illegale tewerkstelling	

	Kleurspoor	rubriek	thema	subthema
8	Cultuur en onderwijs (oranje)	Cultuur Onderwijs	cultuurbezit rijkscollecties archieven archeologie media leerplicht scholen	

7.3 Inventarisatie

Het gegevensbestand is bijgevoegd als excellbestand.