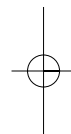
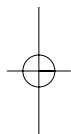
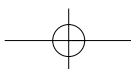


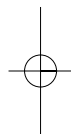
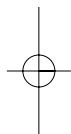
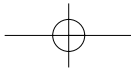
Landelijke organisaties met handhavende bevoegdheden

Monitor 2006



Utrecht, 21 maart 2007





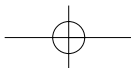
Colofon

Dit is een uitgave van het Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving, ministerie van Justitie, uitgevoerd door Andersson Elffers Felix BV te Utrecht.

Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
telefoon 070 370 6644
e-mail ERR@minjus.nl

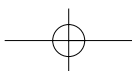
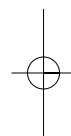
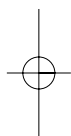
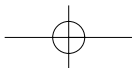
© ministerie van Justitie, april 2007

De auteursrechten van deze publicatie berusten bij de Staat. Uit dit werk mag geciteerd worden binnen de daarvoor geldende wettelijke regels, waarbij bronvermelding vereist is. Het gebruik van de instrumenten die onderdeel vormen van deze publicatie is vrij voor instanties van de Nederlandse overheid.



Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1. Spectrum van 'de handhaving'	5
1.1 Definitie en reikwijdte	5
1.2 Monitor landelijke organisaties met handhavende bevoegdheden	7
1.3 Enkele actuele ontwikkelingen	8
Hoofdstuk 2. Landelijke organisaties met handhavende bevoegdheden	9
2.1 Organisaties en handhavingsbevoegdheden	9
2.2 Indicatie omvang handhavingorganisaties	11
2.3 'Aangrijpingspunten' voor Justitie	16
2.4 Domeinbenadering	19
Hoofdstuk 3. Bevindingen monitor 2006	21
Bijlagen	
Bijlage 1. Organisaties	23
Bijlage 2. Overzicht per ministerie	25
Bijlage 3. Samenstelling stuurgroep	27
Bijlage 4. Definities van handhaving	29
Bijlage 5. Onderzoeksverantwoording	33



1. Spectrum van 'de handhaving'

1.1 Definitie en reikwijdte

Verantwoordelijkheid voor rechtshandhaving

De minister van Justitie draagt een zekere verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de rechtshandhaving in Nederland. Die verantwoordelijkheid gaat niet voor elk onderdeel van de rechtshandhaving even ver. Rechtshandhaving kan worden onderverdeeld in strafrechtelijke, bestuurlijke en civielrechtelijke handhaving. De minister van Justitie draagt een verdergaande en daarmee bijzondere verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de *strafrechtelijke* rechtshandhaving. Dit betekent dat hij, behalve voor de werking van het strafrechtelijke stelsel, ook verantwoordelijk is voor de resultaten van opsporing, vervolging, berechting en executie van straffen. Een dergelijke bijzondere verantwoordelijkheid draagt hij niet voor de *bestuurlijke* en *civielrechtelijke* handhaving. Daar blijft zijn verantwoordelijkheid beperkt tot een algemene stelselverantwoordelijkheid. Dit betekent dat de minister van Justitie zorgt voor een goede juridische infrastructuur en voor de professionaliteit van het apparaat. Anders dan bij de strafrechtelijke handhaving heeft de minister van Justitie geen specifieke bevoegdheden om de verantwoordelijkheid omtrent de professionaliteit waar te maken. Bovendien ligt de verantwoordelijkheid voor de resultaten die worden geboekt met bestuurlijke en civielrechtelijke rechtshandhaving bij de desbetreffende vakministers, bij de decentrale overheden of bij de private partijen. De minister van Justitie maakt zijn algemene systeemverantwoordelijkheid voor professionalisering waar, door het ter beschikking stellen van kennis en kunde. Dit rapport staat in het teken van het verwerven van kennis over de rechtshandhaving, in het bijzonder over de diensten die met handhaving zijn belast.

Gehanteerde definitie handhaving'

Onder handhaving wordt in dit rapport verstaan: elke vorm van daadwerkelijk overheidsoptreden dat middellijk of onmiddellijk is gericht op het voorkomen van regelovertreding of het ongedaan maken van een regelovertreding en dat verband houdt met (de bevoegdheid tot) het uitoefenen van dwang. Dwang is het maken van een inbreuk op een vrijheid, zoals de fysieke vrijheid of de vrijheid om over rechten of zaken te beschikken. Dwang kan zijn het uitoefenen van dwangmiddelen zoals staandehouding en aanhouding, maar ook het afлуisteren van telefoongesprekken, het betreden van plaatsen, het afschrijven van geld van rekeningen van anderen, het beletten van meningsuiting etcetera.

Zo heeft handhaven twee duidelijke kenmerken:

1. het is daadwerkelijk overheidsoptreden gericht op naleving van rechtsregels,
2. in relatie tot het uitoefenen van dwang.

1) 'Handhaven: eerst kiezen, dan doen,' oktober 2004. Expertisecentrum Rechtshandhaving, Ministerie van Justitie.

Handhaven omvat:

- Bestuursdwang, opsporing en andere vormen van repressief optreden, maar ook
- Het houden van toezicht en het uitvoeren van controles die erop zijn gericht die regelovertreding te ontdekken.

Niet onder het begrip handhaving wordt gerekend:

- Regelgeving en vergunningverlening
- Algemene bestuurlijke activiteiten in termen van pro-actief optreden, bestuurlijke preventie en andere vormen van verleiding die geen enkele relatie hebben met het uitvoeren van dwang.

Dit laatste betekent overigens niet dat handhaving los zou moeten staan van andere activiteiten die op naleving zijn gericht. Integendeel. Handhaving dient daarvan een geïntegreerd onderdeel te zijn. Zodra het meer in het algemeen gaat om nalevingbeleid waarbij het uitvoeren van dwang een rol kan spelen, spreken we van handhavings*beleid*.

Een complexe omgeving

De omgeving waarin de minister van Justitie opereert, is complex:

- Er bestaan verschillende stelsels van rechtshandhaving - strafrechtelijk, civielrechtelijk en bestuursrechtelijk - naast elkaar. De onderlinge afbakening is niet altijd duidelijk of vanzelfsprekend.
- De afbakening met verwante terreinen zoals het toezicht is evenmin duidelijk.
- Vanuit zijn bijzondere verantwoordelijkheid voor de strafrechtelijke handhaving heeft de minister van Justitie een groot belang bij het goed functioneren van de andere handhavingketens, niet zozeer om werklast te verdelen als wel om te voorkomen dat mensen afglijden naar het domein waar alleen strafrechtelijke correctie nog aan de orde is.
- Er zijn vele handhavinginstanties waarvan de meeste niet onder het beheer van de minister van Justitie vallen, terwijl die wel in de justitiële keten werkzaam zijn. De vraag is of, en zo ja, hoe Justitie haar verantwoordelijkheid per organisatie in kan vullen en hoe de samenhang van 'de keten' versterkt kan worden.

Dualiteit

Een deel van de bovenbedoelde complexiteit bestaat in de dualiteit van het systeem van handhaving. In Nederland spelen vele diensten een rol in de handhaving. De minister van Justitie staat zelden in een rechtstreekse (gezags-)relatie tot deze diensten. De minister van Justitie kan het Openbaar Ministerie algemene aanwijzingen geven en aan individuele Officieren van Justitie concrete opdrachten geven, bijvoorbeeld tot het starten van een bepaald onderzoek. In de praktijk blijkt dat de minister van Justitie deze bevoegdheid terughoudend gebruikt. Daar komt bij dat het beheer over uitvoerende diensten met opsporingstaken zoals de politie, FIOD/ECD, AID, maar ook inspecties met opsporingstaken bij het (lokale) bestuur of bij vakdepartementen ligt die eigen belangen en prioriteiten hebben. Dit alles maakt het lastig om tot een eenduidig en daarmee effectief handhavingsbeleid te komen.

Die dualiteit heeft overigens wel een geldige reden. Handhaving impliceert immers inzet van het machtsmonopolie van de overheid, waarbij vrijheden opzij kunnen worden gezet. Dat vereist behalve wettelijke beschrijving en beperking van bevoegdheden ook een organisatorische balans. Het bekende evenwicht van machten in een democratische samenleving. Keerzijde hiervan is minder slagkracht en diffuse politieke verantwoordelijkheid. Dat eerste is een prijs die inherent is aan de gedachte van evenwicht van machten en moet worden ingecalculeerd. Dat laatste staat op gespannen voet met diezelfde democratisch rechtsstatelijke beginselen en wordt zeker niet ingecalculeerd. Het is dus zaak met behoud van de genoemde beginselen te streven naar duidelijke politieke verantwoordelijkheid.

1.2 Monitor landelijke organisaties met handhavende bevoegdheden

Vanwege de complexiteit en de diffuusheid van 'de handhaving' heeft het ministerie van Justitie behoefte aan actuele informatie over de landelijk werkzame organisaties met een handhavende taak in Nederland. Organisaties waarmee het ministerie van Justitie - op basis van haar verantwoordelijkheid voor de handhaving van de rechtsorde - een indirecte relatie onderhoudt.

Het ministerie van Justitie (het Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving) heeft reeds eerder (2004) een overzicht opgesteld van deze organisaties². De relevantie van het kunnen beschikken over dergelijke informatie bleek bijvoorbeeld uit het feit dat het gebruikt is door de ministers van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties en van Economische Zaken bij de kamerbehandeling van de 'motie Aptroot cs' (eind 2005 en begin 2006).

Het onderhavige rapport is een aanvulling, precisering en actualisering van het onderzoek uit 2004. Het huidige onderzoek is uitgevoerd op basis van (openbare) gegevens van 2005. Het rapport 2004 is gebaseerd op gegevens uit 2003.

Deze monitor is opgesteld in opdracht van het Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving van het ministerie van Justitie (ERR). De monitor biedt behalve aan het ERR ook aan wetgevingsjuristen, beleidsmakers, uitvoerders en handhavers basisinformatie voor hun werkzaamheden op het gebied van handhaving en naleving.

In overleg met de opdrachtgever is besloten om in deze inventarisatie geen onderverdeling naar kleursporen of domeinen te maken. Wel is bij de geïnventariseerde organisaties gepeild in hoeverre ze bekend zijn met de domeinbenadering zoals het beraad van Inspecteurs-generaal

2) *Inventarisatie bevoegdheden handhavingorganisaties*, AEF, 11 maart 2005.

http://www.justitie.nl/onderwerpen/opsporing_en_handhaving/rechtshandhaving/publicaties/inventarisatie_bevoegdheden_handhavingsorganisaties.aspx.

(voorheen IG-beraad, nu Inspectieraad genoemd) deze hanteert. In de gevallen waar de domeinbenadering bekendheid geniet, is in kaart gebracht of onderverdeling van de handhavende inzet per domein in principe mogelijk is.

1.3 Enkele actuele ontwikkelingen

Handhaving, als bestuurlijk thema, wint de laatste jaren aan aandacht. Vanuit de maatschappij klinken kritische geluiden over het handhavingsbeleid van de overheid. Enerzijds lijkt het gedoogbeleid dat Nederland heeft gevoerd op steeds minder publieke steun te kunnen rekenen en is er de roep om 'hardere handhaving', anderzijds klaagt men over de 'pietluttigheid' waarmee sommige regels worden gehandhaafd. Ondernemers worden belast met een groot aantal regels, waarvan het nut niet altijd wordt ingezien. Deze diversiteit aan regels wordt gecontroleerd door de daartoe geëigende instanties. Dit leidt tot een voelbare toezichtsdruk voor ondernemers en 'de burger' in het algemeen.

Om deze toezichtsdruk te verminderen zijn er diverse ontwikkelingen gaande in 'de handhaving'. Het Programmatisch Handhaven, waarbij onder andere cyclisch, democratisch en integraal wordt gehandhaafd is daar een belangrijk voorbeeld van. Daarnaast loopt er een project 'Tegenstrijdige Regels'. Het verminderen van het aantal (tegenstrijdige) regels of scherper: tegenstrijdig beleid, wordt als een belangrijke methode gezien voor het verwezenlijken van de gewenste lastenverlichting. Deze vermindering zou logischerwijs kunnen leiden tot minder benodigde handhavingscapaciteit. Daarnaast kan de administratieve lastendruk voor ondernemers afnemen door de handhaving integraal uit te voeren, waardoor het aantal controlemomenten gereduceerd wordt - zie het programma 'Eenduidig Toezicht'. Het professionaliseren van de handhaving kan helpen bij het bepalen van de ontwikkelingsrichting. Trends daarin zijn: (1) informatiegestuurde handhaving, (2) inzet op basis van evidence-based causale relaties en (3) het hanteren van kwaliteitscriteria voor de handhavingsprogramma's.

Een 'monitor' van landelijke organisaties met een handhavende taak zoals in deze rapportage beschreven biedt aanknopingspunten voor verdere discussie rondom reductie van de toezichtsdruk en een voor de burger transparante handhaving.

'De handhaving' is, zoals gezegd, een dynamisch beleidsveld waarin bevoegdheden en taken aan verandering onderhevig zijn. Organisaties gaan in elkaar op, zoals bij de Erfgoedinspectie bijvoorbeeld het geval is, en er ontstaan nieuwe organisaties met handhavende bevoegdheden. Op 1 januari 2007 is bijvoorbeeld de Consumentenautoriteit opgericht. Het onderhavige onderzoek heeft betrekking op het jaar 2005, daarom zijn handhavende instanties zoals de Consumentenautoriteit niet in de inventarisatie meegenomen. De bevoegdheden zijn wel opgenomen in tabel 1 in paragraaf 2.1.

2. Landelijke organisaties met handhavende bevoegdheden

2.1 Organisaties en handhavingsbevoegdheden

De strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde is de bijzondere bevoegdheid van de minister van Justitie. Daarnaast heeft de minister van Justitie een algemene stelselverantwoordelijkheid voor de bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving. Vanuit die laatste verantwoordelijkheid heeft het ministerie van Justitie behoefte aan een overzicht van organisaties met handhavende bevoegdheden. Om een beeld te krijgen van de organisaties met een handhavende bevoegdheid is een overzicht samengesteld van 40 landelijk opererende organisaties.

Het overzicht is exclusief:

- het Openbaar Ministerie (wordt niet als 'uitvoerende macht' beschouwd)
- lagere overheden, provincies, gemeenten, waterschappen en WGR-regio's (Wet Gemeenschappelijke Regelingen)
- regionaal opererende organisaties met een handhavende taak
- organisaties die zichzelf niet als handhavingsorganisatie wensten te positioneren
- een aantal organisaties waar bijzondere opsporingsambtenaren (BOA's) werkzaam zijn, zoals de Kustwacht.

De lijst uit tabel 1 vormt de basis voor de monitor.

In tabel 1 is per instantie het verantwoordelijke ministerie aangeven en welke de handhavende bevoegdheden zijn. Bij de handhavende bevoegdheden worden drie categorieën onderscheiden:

1. bevoegd om informatie te verzamelen met dwangmiddelen
2. bevoegd tot bestuursrechtelijke interventie
3. bevoegd tot strafrechtelijke interventie.

Tabel 1. Organisaties met handhavende bevoegdheden

#	Organisatie	Afkorting	Ministerie	Bevoegdheden		
				I-md	BR	SR
1.	Arbeidsinspectie	AI	SZW	x	x	x
2.	Erfgoedinspectie	ERF	OCW	x	x	
3.	Inspectie van het Onderwijs	OI	OCW	x		
4.	Inspectie voor de Gezondheidszorg	IGZ	VWS	x	x	x
5.	Inspectie Jeugdzorg	IJZ	VWS / JUS	x		
6.	Inspectie voor de Sanctietoepassing	ISt	JUS	x		
7.	VROM Inspectie incl. VROM-IOD	VROM-I	VROM	x	x	x
8.	Inspectie Verkeer en Waterstaat	IWW	V&W	x	x	x
9.	Inspectie Openbare Orde en Veiligheid	IOOV	BZK			
10.	Algemene Inspectiedienst	AID	LNV	x	x	x
11.	Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst	SIOD	SZW	x		x
12.	UWV (werknemers verzekeringen)	UWV	SZW	x	x	x
13.	Sociale Verzekeringsbank	SVB	SZW / JUS	x	x	x
14.	Commissariaat voor de Media	CM	OCW	x	x	x
15.	College Toezicht Zorgverzekeringen	CTZ	VWS	x	x	
16.	College Bescherming Persoonsgegevens	CBP	JUS	x	x	
17.	College van Toezicht op Kansspelen	CTK	JUS	x		
18.	Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting	CFV	VROM		x	
19.	RDW (wegverkeer)	RDW	V&W	x	x	x
20.	Alg. Inlichtingen- en Veiligheidsdienst	AIVD	BZK	x		
21.	Nederlandse Politie	POL	BZK	x	x	x
22.	Voedsel en Warenautoriteit	VWA	LNV	x		x
23.	NAK (zaad en pootgoed)	NAK	LNV	x	x	
24.	Belastingdienst	BLD	FIN	x	x	x
25.	FIOD/ECD (fiscaal, economie)	FIOD-ECD	FIN	x		x
26.	Douane	DOU	FIN	x	x	x
27.	Autoriteit Financiële Markten	AFM	FIN	x	x	
28.	De Nederlandsche Bank	DNB	FIN	x	x	
29.	Staatstoezicht op de Mijnen	StM	EZ	x	x	x
30.	Nederlandse Mededingingsautoriteit	NMa	EZ	x	x	
31.	OPTA (post en telecom)	Opta	EZ	x	x	
32.	Centraal Bureau voor de Statistiek	CBS	EZ	x	x	
33.	Agentschap Telecom	AT	EZ	x	x	x
34.	Verispect BV (meetapparatuur)	VBV	EZ	x	x	
35.	Koninklijke Marechaussee	KMar	DEF	x	x	x
36.	Rijkswaterstaat	RWS	V&W	x	x	x
37.	Prorail (beheer en onderhoud v.h. spoor)	PRL	V&W	<i>in 2005 nog geen SR/BR</i>		
38.	NS Groep NV (spoorvervoer)	NS	V&W	x	x	x
39.	Centraal Justitieel Incasso Bureau	CJIB	JUS	x	x	x
40.	Consumentenautoriteit (m.i.v. 2007)	CA	EZ	x	x	

Legenda

I-md : bevoegd om informatie te verzamelen met dwangmiddelen, tenzij anders aangegeven

BR : bevoegd tot bestuursrechtelijke interventie

SR : bevoegd tot strafrechtelijke interventie

Bron : Inventarisatie bevoegdheden handhavingorganisaties, AEF 2005

Inclusief de organisaties die buiten de kaders van dit onderzoek gehouden zijn, zijn er meer dan 50 landelijke instanties betrokken bij handhaving van Nederlandse wet- en regelgeving.

2.2 Indicatie omvang handhavingorganisaties

In tabel 2 is een overzicht gegeven van de totale fte's en de totale apparaatskosten van de geïnventariseerde organisaties. De apparaatskosten voor 2003 zijn voor de inflatie gecorrigeerd³. De gepresenteerde lijst is niet limitatief, zoals eerder is aangegeven. De lijst is onder meer exclusief het OM. Bovendien verdwijnen en komen er organisaties. De Consumentenautoriteit is daar een voorbeeld van.

Een aantal prealabele opmerkingen:

- De Inspectie voor de Sanctietoepassing is na 2003 opgericht.
- De Erfgoedinspectie is ontstaan uit een fusie van de Rijksarchiefinspectie, de Inspectie Cultuurbezit, de Rijksinspectie voor de archeologie en de Rijksinspectie voor de Monumentenzorg. Deze laatste inspectie bestond in 2003 nog niet.
- De VROM-IOD is een onderdeel van de VROM-Inspectie, uitsplitsing van de personele bezetting en de kosten is niet mogelijk.
- De Douane vormt samen met de Belastingdienst één organisatie. De FIOD-ECD is een onderdeel van de Belastingdienst. Ook hier is uitsplitsing niet mogelijk.
- In de gepresenteerde totalen zijn alleen die organisaties meegenomen waarvan gegevens (2003 en 2005) beschikbaar zijn.
- In de hierna volgende tabellen is de Nederlandse Politie niet meegenomen in de totalen, omdat de omvang van de politie zo groot is dat dit een vertekend beeld oplevert als naar de ontwikkeling tussen 2003 en 2005 gekeken wordt. De ontwikkelingen bij de andere organisaties zouden ondergesneeuwd raken door de omvang van de politie.
- De gepresenteerde percentages zijn gewogen gemiddelden.
- N.b. staat voor: niet beschikbaar.

3) Met behulp van inflatiecijfer CBS.

Tabel 2. Budget en formatie organisaties met handhavende bevoegdheden

# Organisatie	Formatie (fte's)				Apparaatskosten (x e 1.000.000)				
	2003	2005	verschil		2003	2003	2005	verschil	
			[#]	[%]		na inflatie correctie		[e]	[%]
1. Arbeidsinspectie	871	953	82	109%	55,8	58,6	61,3	2,7	105%
2. Erfgoedinspectie	22	30	8	135%	n.b.		2,4	2,4	
3. Inspectie van het Onderwijs	524	434	-90	83%	43,6	45,7	42,7	3,0-	93%
4. Inspectie voor de Gezondheidszorg	359	355	-4	99%	26,8	28,1	30,2	2,1	107%
5. Inspectie Jeugdzorg	31	42	11	136%	2,5	2,6	3,2	0,6	123%
6. Inspectie v.d. Sanctietoepassing	-	9	9		n.b.		n.b.		
7. VROM Inspectie incl. VROM-IOD	666	527	-139	79%	55,6	58,3	41,7	16,6-	72%
8. Inspectie Verkeer en Waterstaat	n.b.	548			n.b.		39,1		
9. IOOV	46	55	9	120%	n.b.		3,6		
10. Algemene Inspectiedienst	725	720	-5	99%	54,2	56,9	54,7	2,3-	96%
11. SIOD	315	332	17	105%	17,7	18,6	20,6	2,0	111%
12. UWV	20.141	17.763	-2.378	88%	1.835,7	1.926,4	1.952,0	25,6	101%
13. Sociale Verzekeringsbank	3.830	3.518	-313	92%	300,0	314,8	241,7	73,1-	77%
14. Commissariaat voor de Media	50	51	1	102%	4,1	4,3	4,1	0,1-	97%
15. College Toezicht Zorgverzekeringen	53	53	0	100%	6,3	6,6	6,5	0,1-	98%
16. CBP	58	60	2	103%	4,6	4,8	5,7	0,8	118%
17. College v.Toezicht op Kansspelen	4	4	0	100%	0,4	0,4	0,4	0,0-	98%
18. CFV	26	34	8	128%	3,0	3,1	4,7	1,6	152%
19. RDW	1.369	1.384	15	101%	104,1	109,3	126,4	17,1	116%
20. AIVD					74,5	78,2	107,8	29,6	138%
21. Voedsel en Warenautoriteit	1.880	2.000	120	106%	n.b.		n.b.		
22. NAK	271	229	-42	85%	17,6	18,4	18,4	0,0-	100%
23. Belastingdienst	31.706	28.400	-3.306	90%	2.378,6	2.496,1	2.666,6	170,4	107%
24. FIOD/ ECD	-	-	-	-	-	-	-	-	-
25. Douane	-	-	-	-	-	-	-	-	-
26. Autoriteit Financiële Markten	292	398	107	137%	27,4	28,8	47,0	18,2	163%
27. De Nederlandsche Bank	1.672	1.671	-1	100%	242,0	254,0	226,0	28,0-	89%
28. Staatstoezicht op de Mijnen	45	43	-2	96%	4,0	4,2	4,0	0,2-	94%
29. NMA	342	350	8	102%	24,2	25,4	30,9	5,4	121%
30. OPTA	140	150	10	107%	13,2	13,9	14,2	0,3	102%
31. Centraal Bureau voor de Statistiek	2.363	2.075	-288	88%	189,6	198,9	167,9	31,0-	84%
32. Agentschap Telecom	350	288	-62	82%	27,1	28,5	23,6	4,8-	83%
33. Verispect BV	58	54	-4	93%	4,8	5,0	4,7	0,3-	93%
34. Koninklijke Marechaussee	n.b.	6.000			n.b.		n.b.		
35. Rijkswaterstaat	n.b.	8.651			n.b.		1.276,3		
36. Prorail	2.678	2.559	-119	96%	251,0	263,4	253,0	10,4-	96%
37. NS Groep NV	23.403	23.626	223	101%	n.b.		1.630,0		
38. Centraal Justitieel Incasso Bureau	n.b.	n.b.			n.b.		n.b.		
Totaal (excl. Politie)	94.290	88.166	-6.123	94%		6.036	6.162	126	102%
39. De Nederlandse Politie	53.283	51.783	-1500	97%	3.438,0	3.607,8	3.919,0	311,2	109%

2.2.1 'Stijgers' en 'dalers'

Tabel 3 geeft een globaal inzicht van de personele omvang van de organisaties met een handhavende taak. De UWV (-2.378 fte/12% afname van de formatie) en Belastingdienst (-3.306 fte/10% afname) zijn aanzienlijk in personele omvang gedaald. De UWV schrapte in 2004 banen als direct gevolg van veranderde arbeidsongeschiktheid- en werkloosheidswetgeving. De Belastingdienst heeft de afgelopen jaren aanzienlijke personele taakstellingen doorgevoerd. Ook bij organisaties als de VROM-inspectie (-21%) en Agentschap Telecom (-18%) is de daling behoorlijk. De VROM-Inspectie is geconfronteerd met de personeelsreductie en financiële taakstellingen van de kabinetten Balkenende I en II. Het Agentschap Telecom zag de omvang van haar takenpakket afnemen en voerde in dezelfde periode een efficiëncyslag door in de organisatie.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de 'stijgers', 'gelijkblijvers' en 'dalers'.

Tabel 3. 'stijgers', 'gelijkblijvers' en 'dalers' gezien op de formatie (2003/2005)

Stijgers	%	Gelijkblijvers	%	Dalers	%
SIOD	105%	Nederlandse Politie	97%	VROM-I (+IOD)	79%
VWA	106%	IGZ	99%	AT	82%
OPTA	107%	AID	99%	OI	83%
Arbeidsinspectie	109%	DNB	100%	NAK	85%
IOOV	120%	CTZ	100%	CBS	88%
CFV	128%	CTK	100%	UWV	88%
Erfgoedinspectie	135%	NS Groep NV	101%	Belastingdienst	90%
Inspectie Jeugdzorg	136%	RDW	101%	SVB	92%
AFM	137%	Com. voor de Media	102%	Verispect BV	93%
		NMa	102%	StM	96%
		CBP	103%	Prorail	96%

De Autoriteit Financiële Markten (37% formatiegroei), de Inspectie Jeugdzorg (36% formatiegroei) en de Erfgoedinspectie (35% groei) groeien het sterkst. De AFM zag haar takenpakket uitbreiden, net zoals de Inspectie Jeugdzorg die in 2004 door de invoering van de Wet op de jeugdzorg groeide. De Erfgoedinspectie is een fusie van de Rijksarchiefinspectie, de Inspectie Cultuurbezit, de Rijksinspectie voor de archeologie en de Rijksinspectie voor de Monumentenzorg. Deze laatste inspectie bestond in 2003 nog niet. De groei van de Erfgoedinspectie wordt hierdoor verklaard. De totale personele capaciteit Nederlandse Politie daalt 3% tussen 2003 en 2005. Het aantal executieven daalt in die zelfde periode circa 4,5%. Dit is opvallend in het licht van de politieke wens van 'meer blauw op straat'.

2.2.2 *Apparaatskosten nader bezien*

In tabel 2 zijn ook de totale apparaatskosten van de verschillende organisaties weergegeven. Door de procentuele groei van de apparaatskosten te delen door de procentuele groei van de formatie kan inzichtelijk worden gemaakt of de apparaatskosten harder stijgen dan de personele ontwikkeling of juist minder hard. Hiervoor zijn de verschil-percentages van de formatie en de apparaatskosten uit tabel 2 gebruikt.

Net als bij de ontwikkeling van de totale fte's bestaat hier een divers beeld. Bij de AFM stijgen de kosten in relatief opzicht harder dan de personele bezetting. De AFM is echter tussen 2003 en 2005 geconfronteerd met een uitbreiding van haar takenpakket. Het opstarten van nieuwe taken zou een verklaring kunnen zijn voor de stijging van de apparaatskosten. Aan de andere kant dalen de apparaatskosten bij de Sociale Verzekeringsbank relatief harder dan de personele capaciteit.

2.2.3 *Raming inzet directe handhaving en bijbehorende apparaatskosten*

Naast het totale aantal fte en de totale apparaatskosten, is voor de geïnventariseerde organisaties ook het aantal handhavende fte en de daarbij behorende apparaatskosten in kaart gebracht. Hierbij moet worden opgemerkt dat de apparaatskosten gebaseerd zijn op openbare bronnen, zoals jaarverslagen. Niet in alle gevallen zijn de daarin gepresenteerde overzichten zodanig uitgesplitst dat een precieze inschatting van de handhavinggerelateerde apparaatskosten te maken is. In die gevallen is op basis van de beschikbare informatie een globale inschatting gemaakt van de handhavinggerelateerde apparaatskosten.

In een aantal gevallen is het aantal handhavende fte's in 2003 beredeneerd door naar de ontwikkeling van de totale fte's binnen de organisatie te kijken. Onderstaande tabellen zijn derhalve vooral belangrijk bij het beoordelen van de trend.

Tabel 4. Procentuele ontwikkeling handhavende fte's en apparaatskosten per fte in 2005

#	Instantie	Handhavende fte's				App. kosten (e) 2005 (per fte)
		2003	2005	verschil [#]	verschil [%]	
1.	Arbeidsinspectie	826	904	78	109%	E 74.900
2.	Erfgoedinspectie	18	24	6	135%	E 66.300
3.	Inspectie van het Onderwijs	362	300	62-	83%	E 100.400
4.	Inspectie voor de Gezondheidszorg	191	189	2-	99%	E 98.100
5.	Inspectie Jeugdzorg	15	21	6	136%	E 83.800
6.	Inspectie voor de Sanctietoepassing ⁴	-	7	7		n.b.
7.	VROM Inspectie incl. VROM-IOD	630	446	184-	71%	E 92.900
8.	Inspectie Verkeer en Waterstaat	n.b.	350			E 71.400
9.	IOOV	38	45	7	20%	E 65.100
10.	Algemene Inspectiedienst	524	520	4-	99%	E 75.900
11.	SIOD	220	230	10	105%	E 64.600
12.	UWV	1225	1.080	145-	88%	E 69.400
13.	Sociale Verzekeringsbank	60	68	8	113%	E 61.500
14.	Commissariaat voor de Media	29	30		102%	E 79.800
15.	College Toezicht Zorgverzekeringen	30	30	-	100%	E 69.600
16.	CBP	9	9	0	100%	E 94.800
17.	College van Toezicht op Kansspelen	-	-	-		-
18.	CFV	9	11	2	128%	E 97.700
19.	RDW	256	259	3	101%	E 91.300
20.	AIVD ⁵	n.b.	n.b.			n.b.
21.	Voedsel en Warenautoriteit	1.330	n.b.			n.b.
22.	NAK	121	102	19-	85%	E 83.800
23.	Belastingdienst	5.900	n.b.			n.b.
24.	FIOD/ ECD	-	-	-	-	-
25.	Douane	-	-	-	-	-
26.	Autoriteit Financiële Markten	137	187	50	137%	E 122.600
27.	De Nederlandsche Bank	400	343	57-	86%	E 106.800
28.	Staatstoezicht op de Mijnen	23	22	1-	96%	E 92.900
29.	Nederlandse Mededingingsautoriteit	300	n.b.			n.b.
30.	OPTA	75	80	5	107%	E 85.700
31.	Centraal Bureau voor de Statistiek	5	8	3	160%	E 59.300
32.	Agentschap Telecom	77	63	14-	82%	E 87.300
33.	Verispect BV	43	40	3-	93%	E 120.000
34.	Koninklijke Marechaussee	6.500	n.b.			n.b.
35.	Rijkswaterstaat	n.b.	n.b.			n.b.
36.	Prorail	-	-	-		-
37.	NS Groep NV	5.200	5.200	-	100%	E 63.900
38.	Centraal Justitieel Incasso Bureau	-	-	-		-
	Totaal⁶(excl. politie)	10.521	10.216	-305	97%	
39.	Nederlandse Politie	37.346	35.722	1.625-	96%	E 65.700

4) *Opgericht na 2003*

5) *De gegevens worden niet vrijgegeven*

6) *In de totalen zijn alleen die organisaties meegenomen, waarvoor in 2003 en in 2005 gegevens bekend zijn, excl. de Nederlandse Politie.*

Het algemene beeld is dat het totale aantal handhavende fte's over de periode 2003-2005 nagenoeg gelijk blijft. De daling van het totale aantal fte wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door de VROM-inspectie en het UWV. Hierbij moet worden opgemerkt dat zowel de VROM-inspectie als het UWV tussen 2003 en 2005 een daling van het totale aantal fte meemaakten, die het gevolg was van financiële taakstellingen van het kabinet. Het aantal handhavende fte dat in 2005 is vastgesteld is naar rato voor 2003 toegepast. Als deze twee organisaties buiten beschouwing gelaten worden, lijkt het aantal handhavende fte's constant te zijn gebleven.

Eerder in hoofdstuk 1 werd het terugdringen van de administratieve lastendruk als een belangrijke invloedsfactor voor de handhaving genoemd. Hoewel dit onderzoek niet kijkt naar de 'handhavingsdruk' is er op basis van de ontwikkelingen op het terrein van personele inzet geen aanleiding om te veronderstellen dat de administratieve handhavingslasten zijn toegenomen sinds 2003. Zo dit al het geval is, dienen de oorzaken in andere factoren, zoals een andere manier van werken, te worden gezocht.

2.3 'Aangrijpingspunten' voor Justitie

De 'aangrijpingspunten' die het ministerie van Justitie heeft om invulling te geven aan haar algemene stelselverantwoordelijkheid en de professionalisering van de handhaving vallen uiteen in drie groepen.

1. organisaties die rechtstreeks onder het ministerie van Justitie vallen (Paragraaf 2.3.1)
2. organisaties met een strafrechtelijke bevoegdheid (Paragraaf 2.3.2)
3. 'de hele lijst', alle organisaties met handhavende bevoegdheden (Paragraaf 2.3.3).

2.3.1 Onderverdeling per ministerie

Voor het ministerie van Justitie is het een wezenlijke vraag hoe ze, gegeven de directe en indirecte relaties met de organisaties met handhavende bevoegdheden, invulling kan geven aan haar algemene verantwoordelijkheid voor het stelsel van 'de handhaving'. Vanuit deze vraag lijkt het relevant om te bezien bij welke ministeries de verschillende organisaties met handhavende bevoegdheid zijn ondergebracht.

7) Zie hoofdstuk 1 voor een gedetailleerde uiteenzetting van de verantwoordelijkheden van de minister van Justitie met betrekking tot de Rechtshandhaving.

Tabel 5. Formatie en apparaatskosten per ministerie, gegevens 2005

Ministerie	Gelieerde handhavinginstanties	fte's totaal	fte's direct HH	apparaatkosten totaal (x e 1.000.000)
BZK	IOOV; AIVD; Politie	51.838 ⁸	35.767	€ 2.349,0
Defensie ⁹	KMar			
EZ ¹⁰	Staatstoezicht op de Mijnen; NMA; OPTA; CBS; AT; Verispect BV	2.960	150	€ 14,2
Financiën ¹¹	AFM; DNB; Belastingdienst; FIOD-ECD; Douane	30.469	529	€ 59,5
Justitie ¹²	Insp. v.d. Sanctietoepassing; CBP; College v. Toezicht op Kansspelen; CJIB	73 ¹³	16	€ 0,8
Landbouw ¹⁴	AID; VWA; NAK	2.949	622	€ 48,0
OCW	Erfgoedinspectie; Inspectie van het Onderwijs; Commissariaat v.d. Media	515	357	€ 34,3
SZW	AI; SIOD; UWV; SVB	22.566	2.282	€ 161,8
V&W ¹⁵	IVW; RDW; RWS; Prorail; NS	36.768	5.809	€ 380,9
VROM	VROM-inspectie; VROM-IOD; CFV	561	517	€ 47,7
VWS	Inspectie v.d. Gez. Zorg; CTZ; Insp. Jeugdzorg	450	240	€ 22,4

Een analyse hiervan leidt tot het volgende beeld

Per ministerie zijn de instanties aangegeven die aan het desbetreffende ministerie zijn gelieerd. Van alle instanties zijn het aantal totale fte's, het aantal handhavende fte's en de totale apparaatskosten opgeteld. Dit geeft Justitie een beeld via welk collega-ministerie de meeste handhavers kunnen worden bereikt. Hierbij is gebruik gemaakt van de beschikbare gegevens (zie bijlage 5 voor verdere uitsplitsing). Naast BZK met de politie heeft het ministerie van Verkeer en Waterstaat het grootste aantal handhavers (hoofdzakelijk de NS Groep NV). Sociale Zaken en Werkgelegenheid is ook sterk vertegenwoordigd met de UWV (1080 fte) en de Arbeidsinspectie (904 fte).

Als Justitie 'iets wil met de landelijke organisaties in de rechtshandhaving' dan zijn op het departementale niveau bezien de ministeries van BZK, SZW, V&W, Financiën, VROM en Landbouw de meest logische eerste gesprekspartners.

8) Dit totaal is exclusief de AIVD.

9) Koninklijke Marechaussee niet opgenomen bij het aantal handhavers.

10) De NMA en Agentschap Telecom ontbreken in het aantal handhavers.

11) De Belastingdienst (incl. FIOD-ECD) /Douane ontbreken in het aantal handhavers.

12) De Inspectie voor de Sanctietoepassing heeft in 2005 geen apparaatskosten kunnen opgeven.

13) Dit totaal is exclusief het CJIB.

14) VWA ontbreekt in het aantal handhavers.

15) Rijkswaterstaat ontbreekt in het aantal handhavers.

2.3.2 *Onderverdeling naar bevoegdheid*

Het type bevoegdheid verschilt tussen de geïnventariseerde organisaties. In Tabel 1 is aangegeven of organisaties een bestuursrechtelijke en/of strafrechtelijke bevoegdheid hebben. De organisaties met een strafrechtelijke bevoegdheid zijn voor het ministerie van Justitie de meest natuurlijke gesprekspartners. Onderstaande organisaties hebben een strafrechtelijke handhavende bevoegdheid:

- Arbeidsinspectie
- Inspectie voor de Gezondheidszorg
- VROM Inspectie
- Inspectie Verkeer en Waterstaat
- Algemene Inspectiedienst
- Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)
- Sociale Verzekeringsbank
- Commissariaat voor de Media
- College Bescherming Persoonsgegevens
- RDW
- Nederlandse Politie
- Voedsel en Warenautoriteit
- Belastingdienst
- FIOD/ECD
- Douane
- Autoriteit Financiële Markten
- De Nederlandsche Bank
- Staatstoezicht op de Mijnen
- Agentschap Telecom
- Koninklijke Marechaussee
- Rijkswaterstaat
- NS Groep NV
- Centraal Justitieel Incasso Bureau.

2.3.3 *'Het hele veld'*

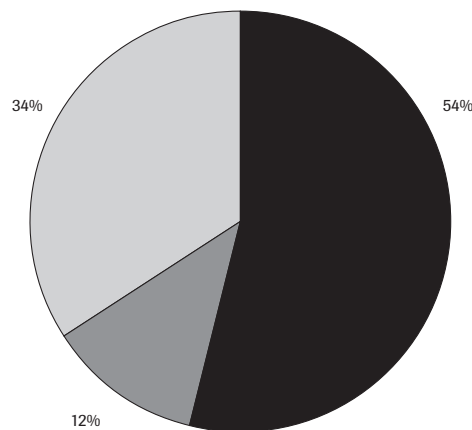
Daarnaast heeft het ministerie van Justitie de mogelijkheid om rechtstreeks met de organisaties zelf in contact treden.

2.4 Domeinbenadering

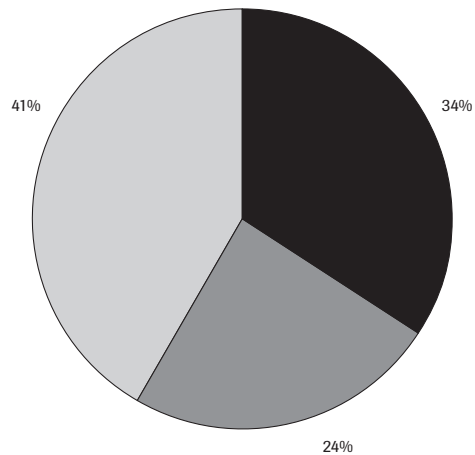
De rijkstoezichthouders, vertegenwoordigd in het Beraad van Inspecteurs-generaal (IG-beraad ofwel Inspectieraad) willen met de domeinbenadering invulling geven aan verhoging van de effectiviteit en efficiency van de handhaving en de terugdringing van de toezichtslast. Een domein is een voor burgers, bedrijfsleven en de politiek herkenbaar maatschappelijk veld. Op deze velden wordt door middel van een front-office benadering samengewerkt. AEF heeft de organisaties gevraagd naar de bekendheid van de verschillende organisaties met de door het IG-beraad voorgestane domeinbenadering. Deze vraag valt in twee delen uiteen:

1. in hoeverre zijn de geconsulteerde organisaties bekend met de domeinbenadering?
2. in hoeverre zijn organisaties die bekend zijn met de domeinbenadering in staat hun inzet op handhaving toe te schrijven aan de verschillende domeinen?

Vraag 1.



Vraag 2.

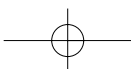
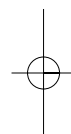
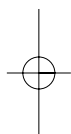
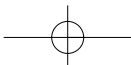


■ ja ■ nee ■ n.v.t. of niet achterhaald

Bekend met domeinbenadering

In staat om inzet naar domeinen in te delen

Iets meer dan de helft van de geïnventariseerde organisaties is bekend met de domeinbenadering die gelieerd is aan integrale handhaving. Om de motie Aptroot c.s. uit te kunnen voeren zal er samengewerkt moeten worden tussen verschillende organisaties. Op dit gebied valt nog zendingswerk te verrichten voor het ministerie van Justitie.



3. Bevindingen monitor 2006

De minister van Justitie heeft een bijzondere verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de strafrechtelijke rechtshandhaving. Daarnaast heeft hij een algemene stelselverantwoordelijkheid. Het invullen van deze verantwoordelijkheid wordt bemoeilijkt doordat 'de handhaving' een diffuus en complex veld is. Het blijkt evenwel mogelijk door middel van een redelijke inspanning:

- een actueel overzicht samen te stellen van in beginsel alle (39) landelijke organisaties met handhavende bevoegdheden in Nederland;
- daarbij aan te geven wat de bevoegdheden (in algemene zin) zijn;
- aan te geven over welke formatie c.q. budget die organisaties beschikken;
- en aan te geven welk deel van deze personele en financiële middelen worden ingezet op handhaving.

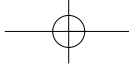
Bij het verzamelen van de gegevens bleek een aantal organisaties relatief veel moeite te hebben met het verstrekken van de gegevens. De definitiekwestie, administraties die niet 'op handhaving' zijn ingericht en het zichzelf niet herkennen als organisatie met een handhavende taak bleken de grootste hobbels bij het vergaren van informatie. Een gedegen informatievoorziening vanuit de organisaties die zich met handhaving bezighouden richting het ministerie van Justitie is er niet. Hier valt missiewerk te verrichten voor het Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving.

Het blijkt mogelijk te zijn te definiëren aan welke ministeries de organisaties zijn gelieerd. Als Justitie 'iets wil met de landelijke organisaties in de rechtshandhaving' dan zijn op het departementale niveau gezien de ministeries van BZK, SZW, V&W, Financiën, VROM en Landbouw de meest logische eerste gesprekspartners.

Per saldo is de handhavingsinzet van de geïnventariseerde organisaties in de periode 2003 - 2005 licht gedaald (minder dan 3%)¹⁶. De dalende trend correspondeert wellicht niet met het algemene gevoel. Er zijn 'stijgers' en 'dalers' onder de geïnventariseerde instanties aan te wijzen. Stijging kan doorgaans verklaard worden door een uitbreiding van taken, daling door reductie van taken en bezuinigingstaakstellingen. De Nederlandse Politie is in het eerder genoemde percentage buiten beschouwing gelaten, maar het aantal executieven daalde tussen 2003 en 2005 met een circa 4,5%.

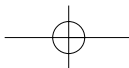
De door het IG-beraad nagestreefde domeinbenadering bleek bij ruim de helft van de organisaties bekend. Ruim een derde van deze organisaties gaf vervolgens aan in staat te zijn

16) Hier wordt alleen een uitspraak gedaan over organisaties waarvan in 2003 en in 2005 voldoende betrouwbare gegevens beschikbaar bleken.



om haar personele inzet toe te schrijven aan de desbetreffende domeinen waar ze in werkzaam zijn of in de toekomst zullen zijn. In het kader van dit onderzoek is de feitelijke onderverdeling naar domeinen achterwege gelaten.

De basisinformatie die met dit onderzoek op tafel is gekomen ondersteunt het ministerie van Justitie bij de invulling van haar stelselverantwoordelijkheid van 'de handhaving'. Het veld van 'de handhaving' is dynamisch; organisaties ontstaan en verdwijnen, taken worden ingeperkt en uitgebreid. Ook kunnen er wijzigingen in verantwoordelijkheden en bevoegdheden plaatsvinden. Een met enige frequentie (om de 2 à 3 jaar) verschijnende monitor lijkt in de behoefte te voorzien van een actueel overzicht van 'de handhaving'.

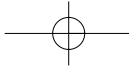


Bijlage 1. Organisaties

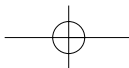
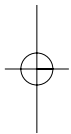
Lijst organisaties, vestigingsplaats, website en gebruikte informatie

#	Instantie	Website	Methode
1	Arbeidsinspectie	www.arbeidsinspectie.nl	A
2	Erfgoedinspectie	www.erfgoedinspectie.nl	B1
3	Inspectie van het Onderwijs	www.onderwijsinspectie.nl	B2
4	Inspectie voor de Gezondheidszorg	www.igz.nl	B1
5	Inspectie Jeugdzorg	www.inspectiejeugdzorg.nl	A
6	Inspectie voor de Sanctietoepassing	www.inspectiesanctietoepassing.nl	A ¹⁷
7	VROM-Inspectie incl. VROM-IOD	www.vrom.nl	A
8	Inspectie Verkeer en Waterstaat	www.ivw.nl	B1
9	Inspectie Openbare Orde en Veiligheid	www.ioov.nl	A
10	Algemene Inspectiedienst	www.aid.nl	B2
11	Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst	www.szw.nl	B1
12	UWV	www.uwv.nl	B2
13	Sociale Verzekeringsbank	www.svb.nl	A
14	Commissariaat voor de Media	www.cvdm.nl	A
15	College Toezicht Zorgverzekeringen	www.ctz.nl	A
16	College Bescherming Persoonsgegevens	www.cbpweb.nl	A
17	College van Toezicht op Kansspelen	www.toezichtkansspelen.nl	n.v.t.
18	Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting	www.cfv.nl	B1
19	RDW	www.rdw.nl	B1
20	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst	www.aivd.nl	n.v.t.
21	Nederlandse Politie	www.politie.nl	C
22	Voedsel en Warenautoriteit	www.vwa.nl	-
23	NAK	www.nak.nl	B1
24	Belastingdienst	www.belastingdienst.nl	N
25	FIOD/ECD	www.belastingdienst.nl	N
26	Douane	www.douane.nl	N
27	Autoriteit Financiële Markten	www.afm.nl	C
28	De Nederlandsche Bank	www.dnb.nl	B2
29	Staatstoezicht op de Mijnen	www.sodm.nl	B1
30	Nederlandse Mededingingsautoriteit	www.nmanet.nl	-
31	OPTA	www.opta.nl	B1
32	Centraal Bureau voor de Statistiek	www.cbs.nl	A
33	Agentschap Telecom	www.agentschap-telecom.nl	-
34	Verispect BV	www.verispect.nl	A
35	Koninklijke Marechaussee	www.marechaussee.nl	N
36	Rijkswaterstaat	www.rijkswaterstaat.nl	-
37	Prorail	www.prorail.nl	n.v.t.
38	NS Groep NV	www.ns.nl	B1
39	Centraal Justitieel Incasso Bureau	www.cjib.nl	n.v.t.

17) Er is geen uitspraak te doen over de apparaatskosten van 2005 van de inspectie, omdat ze pas in 2005 opgericht zijn en nu nog met hoge opstartkosten geconfronteerd worden.



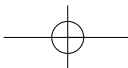
- A = fte's en budget in 2005 opgegeven door de organisatie
- B1 = fte's opgegeven door de organisaties; budget o.b.v. openbare bronnen, gegevens 2005
- B2 = fte's in overleg geraamd, budget o.b.v. openbare bronnen, gegevens 2005
- C = fte's en budget o.b.v. openbare bronnen, gegevens 2005
- N = Openbare gegevens niet beschikbaar/toereikend
- = Ook na herhaaldelijk verzoek heeft AEF geen gegevens mogen ontvangen van deze organisaties



Bijlage 2. Overzicht per ministerie

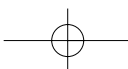
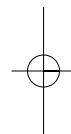
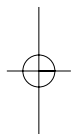
Min	Instantie	aantal fte (totaal) (2005)	aantal fte (handhavend) (2005)	app. kosten per fte (2005)	totale app. kosten (2005)
BZK	Inspectie Openbare Orde en Veiligheid	55	45	€ 65.100,-	€ 2,90
BZK	Nederlandse Politie	51.783	35.722	€ 65.716,-	€ 2.346,10
BZK	AIVD	n.b.	n.b.	n.b.	
		51.838	35.767		€ 2.349,-
DEF	Koninklijke Marechaussee	n.b.	n.b.	n.b.	
EZ	Staatstoezicht op de Mijnen	43	22	€ 92.860	€ 2,-
EZ	NMA	350	n.b.	n.b.	
EZ	OPTA	150	80	€ 85.700	€ 6,90
EZ	Centraal Bureau voor de Statistiek	2.075	8	€ 59.300	€ 0,50
EZ	Agentschap Telecom	288	n.b.	n.b.	
EZ	Verispect BV	54	40	€ 120.000	€ 4,80
		2.960	150		€ 14,20
FIN	Autoriteit Financiële Markten	398	187	€ 122.600	€ 22,90
FIN	De Nederlandsche Bank	1.671	342	€ 106.800	€ 36,50
FIN	Belastingdienst/Douane/FIOD-ECD	28.400	n.b.	n.b.	
		30.469	529		€ 59,50
JUS	Inspectie voor de Sanctietoepassing	9	7	n.b.	
JUS	College Bescherming Persoonsgegevens	60	9	€ 94.800	€ 0,80
JUS	College van Toezicht op Kansspelen	4	n.b.	n.b.	
JUS	Centraal Justitieel Incasso Bureau	n.b.	n.b.	n.b.	
		73	16		€ 0,80
LNV	Algemene Inspectiedienst	720	520	€ 75.900	€ 39,50
LNV	Voedsel en Warenautoriteit	2.000			
LNV	NAK	229	102	€ 83.800	€ 8,60
		2.949	622		€ 48,-
OCW	Erfgoedinspectie	30	28	€ 66.300	€ 1,80
OCW	Inspectie van het Onderwijs	434	300	€ 100.400	€ 30,10
OCW	Commissariaat voor de Media	51	30	€ 79.800	€ 2,40
		515	357		€ 34,30
SZW	Arbeidsinspectie	953	904	€ 75.000	€ 67,70
SZW	SIOD	332	230	€ 64.600	€ 14,90
SZW	UWV	17.763	1.080	€ 69.400	€ 75,-
SZW/JUS	Sociale Verzekeringsbank	3.518	68	€ 61.500	€ 4,20
		22.566	2.282		€ 161,80

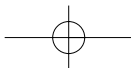
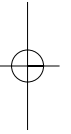
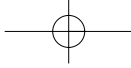
Min	Instantie	aantal fte (totaal) (2005)	aantal fte (handhavend) (2005)	app. kosten per fte (2005)	totale app. kosten (2005)
V&W	Inspectie Verkeer en Waterstaat	548	350	€ 71.400	€ 25,-
V&W	RDW	1.384	259	€ 91.300	€ 23,60
V&W	Rijkswaterstaat	8.651			
V&W	Prorail	2.559	n.v.t.	n.v.t.	
V&W	NS Groep NV	23.626	5.200	€ 63.900	€ 332,30
		36.768	5.809		€ 380,90
VROM	VROM Inspectie	527	446	€ 92.900	€ 41,40
VROM	VROM-IOD		60	€ 87.300	€ 5,20
VROM	Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting	34	11	€ 97.700	€ 1,10
		561	517		€ 47,70
VWS	Inspectie voor de Gezondheidszorg	355	189	€ 98.100	€ 18,50
VWS	College Toezicht Zorgverzekeringen	53	30	€ 69.600	€ 2,10
VWS/JUS	Inspectie Jeugdzorg	42	21	€ 83.800	€ 1,80
		450	240		€ 22,40



Bijlage 3. Samenstelling stuurgroep

Naam	Functie
De heer J.L.M. Boek	Hoofd Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving van het ministerie van Justitie, voorzitter stuurgroep
Mevrouw J. van Mourik	lid stuurgroep
De heer R. Vossen	lid stuurgroep





Bijlage 4. Definities van handhaving

In recente onderzoeken en adviezen op het gebied van handhaving zijn uiteenlopende omschrijvingen gebruikt. Met het oog op het lopende onderzoek en eventuele toekomstige onderzoeken in opdracht van Expertisecentrum Rechtshandhaving van het ministerie van Justitie is het belangrijk om een zo helder en eenduidig mogelijke definitie van het begrip 'Handhaving' vast te stellen. Uitgangspunt is de door het Expertisecentrum Rechtshandhaving opgestelde definitie uit 2004:

1.

Onder handhaving wordt verstaan: elke vorm van feitelijk overheidsoptreden dat middellijk of onmiddellijk is gericht op het voorkomen van regelovertreding of het ongedaan maken van een rextens onjuiste situatie. Deze definitie van handhaven omvat bestuursdwang, tegenhouden, repressie, opsporing en andere vormen van repressief optreden, maar ook het houden van toezicht en het uitoefenen van controles die erop zijn gericht die regelovertreding te ontdekken. Algemene bestuurlijke activiteiten in termen van pro-actief optreden, bestuurlijke preventie en het in het bedrijfsleven gebruikelijke begrip compliance rekenen wij niet onder het begrip handhaving

[Handhaven: eerst kiezen, dan doen. oktober 2004. Expertisecentrum Rechtshandhaving]

Wel: waarnemen, optreden, toezien, sanctioneren

Niet: voorlichten/informeren, vergunning-/subsidie verlening.

Het onderscheid tussen toezien en waarnemen wordt gemaakt door het al dan niet bevoegd zijn tot sanctioneren. In dit licht valt een politieagent wel en een stadswacht niet binnen de definitie van handhaving (in dit geval op het vlak van de openbare orde).

Schematisch overzicht

	Definitie (nr.)							
	1	2	3	4	5	6	7	8
voorlichten/informeren							X	X
waarnemen	X						X	X
optreden	X		X	X	X	X	X	X
toezien (formeel)	X		X	X	X	X	X	X
sanctioneren	X	X	X	X	X	X	X	X
vergunning-/subsidieverlening								X

Definities handhaving in volgorde van 'eng' naar 'ruim'

Een snelle documentenstudie/internetsearch levert het volgende scala aan definities op. De verschillende definities zijn gerangschikt van eng naar ruim.

2.

Handhaving is het toepassen van een bestuursrechtelijke of strafrechtelijke sanctie. In deze definitie vallen administratief toezicht of controle en waarnemingen ter plaatse buiten handhaven.

[Leergang programmatisch handhaven; versie 8 oktober 2003]

Wel: sanctioneren

Niet: voorlichten/informeren, waarnemen, optreden, toezien, vergunning-/subsidie verlening

3.

De acties en handelingen die [...] worden uitgevoerd vanaf het moment dat de vergunningverlening heeft plaatsgevonden. Het gaat hier dan voornamelijk om toezicht op de naleving van regelgeving (inspectie en controle) en het sanctioneren van geconstateerde overtredingen.

[nota handhavingsbeleid bouw- en woningtoezicht gemeente Gouda 2006-2009]

Wel: optreden, toezien, sanctioneren

Niet: voorlichten/informeren, waarnemen, vergunning-/subsidie verlening

4.

Het door toezicht en het toepassen van administratiefrechtelijke, privaatrechtelijke en strafrechtelijke middelen bereiken dat de algemeen geldende rechtsregels en individueel geldende voorschriften worden nageleefd.

[Uitvoeringsprogramma Handhaving 2006]

Wel: optreden, toezien, sanctioneren

Niet: voorlichten/informeren, waarnemen, vergunning-/subsidie verlening

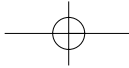
5.

Onder handhaving [...] wordt verstaan het door controle en door toepassen (of dreigen daarmee) van administratiefrechtelijke, strafrechtelijke of privaatrechtelijke middelen bevorderen dat algemeen en individueel geldende rechtsregels en voorschriften [...] worden nageleefd.

[Landelijk Informatiepunt Milieuhandhaving]

Wel: optreden, toezien, sanctioneren

Niet: voorlichten/informeren, waarnemen, vergunning-/subsidie verlening



6.

Handhaven heeft betrekking op:

- controles (preventief toezicht en gerichte controles)
- signaleren (brief, pv en dergelijke (= actie na 'controles'))
- bestuursrechtelijke maatregelen (toepassen dwangmiddelen, boetes, maatregelen)
- inzet strafrecht; geldboetes, vrijheidstraf, taakstraf, werkstraf afgeronde en lopende zaken

[Haalbaarheidsstudie Handhavingskaart Nederland, oktober 2004, AEF]

Wel: optreden, toezien, sanctioneren

Niet: voorlichten/informeren, waarnemen, vergunning-/subsidie verlening

7.

Handhaving is het door communicatie en toezicht bewerkstelligen en zo nodig met de toepassing van bestuurlijke, strafrechtelijke en/of privaatrechtelijke middelen bereiken dat de [...] regelgeving wordt nageleefd. Handhaving bevat een preventief element (overleg, informatieoverdracht, stimulering etc.) en een repressief element (bestuurlijke waarschuwingen, bestuursdwang, opleggen en innen van dwangsommen, proces-verbaal, opleggen van boetes).

[Regionale Handhavingstrategie Eemland 2003-2005]

Wel: voorlichten/informeren, waarnemen, optreden, toezien, sanctioneren

Niet: vergunning-/subsidie verlening

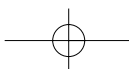
8.

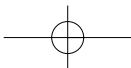
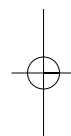
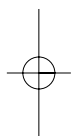
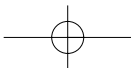
Elke handeling die erop gericht is de naleving van rechtsregels te bevorderen of een overtreding te beëindigen. Hieronder valt dus ook: informatieverstrekking, vergunningverlening en [...]subsidieverlening.

[nota handhavingsbeleid bouw- en woningtoezicht gemeente Gouda 2006-2009]

Wel: voorlichten/informeren, waarnemen, optreden, toezien, sanctioneren, vergunning-/subsidie verlening (alles dus)

Niet: -





Bijlage 5. Onderzoeksverantwoording

Doel

Het doel van de inventarisatie is het in kaart brengen van de personele inzet op handhaving bij landelijke organisaties met een handhavende taak, verder het verschaffen van een overzicht van de apparaatskosten per handhavende fte¹⁸. De ontwikkeling van het aantal fte's en de apparaatskosten vormt een belangrijk onderdeel van de inventarisatie.

Daarnaast heeft het Expertisecentrum gevraagd om de bekendheid bij de verschillende organisaties met de door het IG-beraad nagestreefde domeinbenadering in kaart te brengen. Hiertoe is aan alle organisaties waar telefonisch contact mee geweest is de vraag voorgelegd of ze al dan niet vertrouwd zijn met de domeinbenadering en zo ja, in hoeverre men in staat is de ingezette fte's aan een specifiek domein toe te schrijven.

Reikwijdte inventarisatie; definitie

De definitie (zie bijlage 4) uit eerdere onderzoeken van AEF in opdracht van het Expertisecentrum wordt overgenomen en verder gespecificeerd.

- Handhavende organisaties hebben een wettelijke bevoegdheid om te handhaven met de mogelijkheid direct of indirect een component van dwang toe te passen.
- Het betreft een publiekrechtelijke bevoegdheid.
- Voor deze inventarisatie wordt alleen naar de uitvoerende macht gekeken (wetgevende en rechtsprekende macht worden buiten beschouwing gelaten).
- De Nederlandse politie is buiten beschouwing gelaten omdat de politie met haar omvang als een geval apart moet worden beschouwd.

Uit deze definitie volgt dat het OM als handhavende instantie buiten de inventarisatie valt omdat het OM niet tot de 'uitvoerende handhaving' wordt gerekend.

Organisaties

In samenspraak met de opdrachtgever is een lijst samengesteld van te inventariseren organisaties. Een aantal van deze organisaties herkende zich, na het voorleggen van de definitie, niet als handhavende organisatie:

- College van Toezicht op Kansspelen
- Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
- Centraal Justitieel Incasso Bureau
- Prorail¹⁹.

Bij deze organisaties zijn dan ook geen handhavende fte's en apparaatskosten ingevuld.

18) Op basis van de gegevens van 2005.

19) Prorail heeft voor 2006 bij Justitie toestemming gevraagd BOA's aan te trekken.

Domeinbenadering versus Kleursporen

Binnen de discussie rondom handhaving wordt gebruik gemaakt van verschillende manieren om de handhavinginzet te classificeren. Enerzijds wordt gebruik gemaakt van een domeinbenadering en anderzijds van een werkwijze waarbij de inzet per (thematische) kleurspoor wordt bepaald.

Het IG-beraad heeft ingezet op de zogehete domeinbenadering binnen de handhaving. Insteek van deze aanpak is om de contacten met burgers en instanties die te maken hebben met handhaving zo veel mogelijk via één enkel punt te laten verlopen. Verschillende inspecties en andere organisaties met een handhavende taak werken samen op specifieke domeinen achter een frontoffice. Deze bundeling moet de druk op particulieren en ondernemers doen afnemen of op zijn minst kanaliseren. De domeinbenadering redeneert, in essentie, vanuit het perspectief contact overheid-burger/ondernemer.

In 2005 heeft AEF in opdracht van het Expertisecentrum een onderzoek onder 6 gemeentes (en een aantal provincies en waterschappen) uitgevoerd om de inzet per kleurspoor - een thematisch beleidsvlak - in beeld te brengen. Deze kleursporen zijn opgesteld vanuit het perspectief bestuurlijke handhaving-thema's.

Onderzoeksaanpak

Definitie handhaving

In de wereld van handhaving bestaan meerdere definities van handhaving. De gehanteerde definities variëren van eng tot zeer ruim²⁰. Het is belangrijk dat de gehanteerde definitie aansluit bij de definitie die eerder gebruikt is bij onderzoeken (in opdracht) van het Expertisecentrum.

Om de resultaten van de huidige inventarisatie zo goed mogelijk aan te laten sluiten bij de eerdere onderzoeken van het Expertisecentrum is gekozen voor onderstaande definitie.

Onder handhaving wordt verstaan: elke vorm van feitelijk overheidsoptreden dat middellijk of onmiddellijk is gericht op het voorkomen van regelovertreding of het ongedaan maken van een rechtens onjuiste situatie. Deze definitie van handhaven omvat bestuursdwang, tegenhouden, repressie, opsporing en andere vormen van repressief optreden, maar ook het houden van toezicht en het uitoefenen van controles die erop zijn gericht die regelovertreding te ontdekken. Algemene bestuurlijke activiteiten in termen van pro-actief optreden, bestuurlijke preventie en het in het bedrijfsleven gebruikelijke begrip compliance rekenen wij niet onder het begrip handhaving.

[Handhaven: eerst kiezen, dan doen. oktober 2004. Expertisecentrum Rechtshandhaving]

20) In bijlage 4 is een niet-limitatief overzicht van gehanteerde definities samengebracht.

Lijst van organisaties

De definitieve lijst van de te inventariseren organisaties is als bijlage opgenomen bij dit rapport (bijlage 1). Deze lijst is in samenspraak met de stuurgroep opgesteld en uiteindelijk door de opdrachtgever geaccordeerd. AEF heeft hiertoe in eerste instantie een conceptlijst opgesteld. De lijst was gebaseerd op de lijst uit 2004, aangevuld met een aantal 'nieuwe' landelijke organisaties. De aanvullingen waren afkomstig van een lijst van Justitie met organisaties die bijzondere opsporingsambtenaren in dienst hebben en/of aangevraagd hebben. In overleg met de stuurgroep zijn vervolgens de volgende, deels preciserende, criteria opgesteld. Voor een plaats op de lijst moet een organisatie aan een aantal criteria voldoen:

- Het betreft een landelijke opererende organisatie.
- De organisatie heeft een publiekrechtelijke bevoegdheid om te handhaven.
- Het betreft een organisatie die tot de uitvoerende macht wordt gerekend.

Het 2e lijnstoezicht (dwangbevoegdheden jegens andere overheden) vormt een schemergebied. In deze inventarisatie is het tweede-lijnstoezicht met enige uitzonderingen (o.a. de VROM-inspectie) buiten beschouwing gelaten. Een aantal andere 'handhavingachtige' taken vormen een schemergebied en blijven buiten beschouwing, zoals stadswachten en uitsmijters binnen de horeca. In overleg met de stuurgroep is besloten dat regionale milieudiensten (WGR) zoals het DCMR buiten het kader van deze inventarisatie vallen.

Informatiebasis

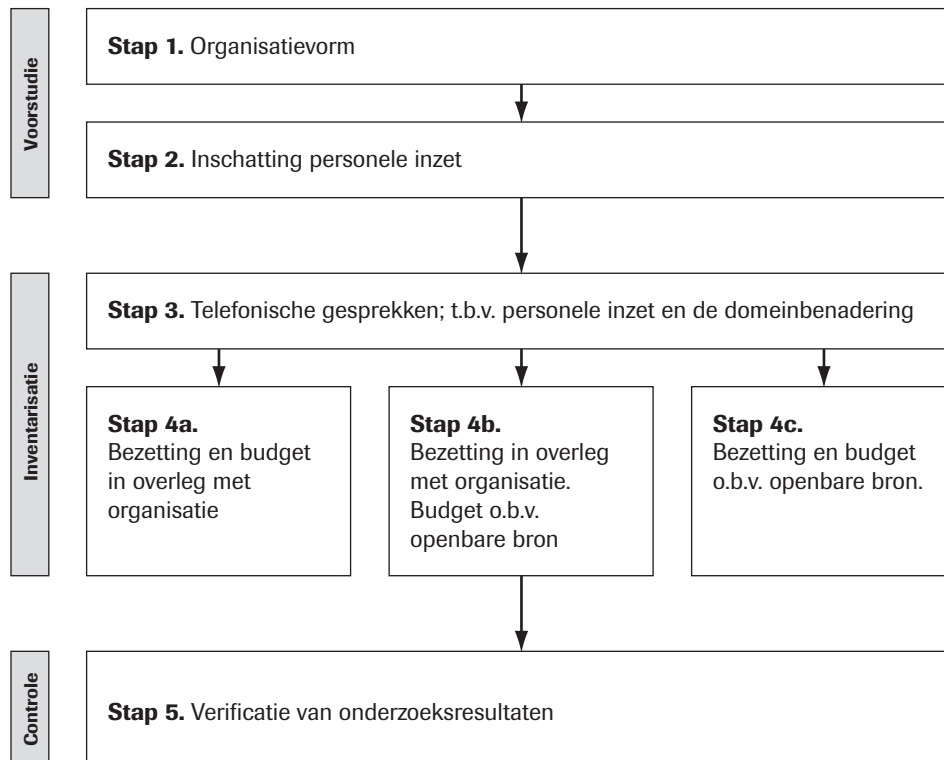
Voor de onderhavige inventarisatie zijn de volgende informatiebronnen gebruikt:

- Jaarverslagen en jaarrekeningen.
- Websites.
- Telefonische gesprekken.
- Email wisseling.

Alle geïnventariseerde organisaties zijn telefonisch benaderd. Waar nodig volgden meerdere gesprekken om de personele en financiële inzet scherp te krijgen.

Methodes

In essentie zijn alle organisaties volgens dezelfde methode benaderd. De gevolgde methode laat zich als volgt schematiseren:



Zoals eerder vermeld zijn niet van alle organisaties het aantal fte's en de bijbehorende apparaatskosten bepaald. In vijf gevallen herkende een organisatie zich niet als handhavende organisatie, in vier gevallen was de enige beschikbare bron het jaarverslag wat niet toereikend genoeg was om de inventarisatie uit te voeren. Van de overige organisaties is het grootste deel (50%) via stap 4b geïnventariseerd en 43% via stap 4a. In bijlage 1 is per organisatie aangegeven volgens welke methode de gegevens verzameld zijn. Daarmee geeft bijlage 1 ook een indicatie voor hoe valide de gepresenteerde gegevens zijn. Variërend van stap 4a, volledig in overleg met de organisatie tot stap 4c, waar de gegevens rechtstreeks uit openbare bronnen overgenomen zijn zonder dat 'het verhaal' achter de cijfers gecontroleerd is bij de desbetreffende organisatie.