
Vergaderjaar 1999–2000

26 800 VI

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2000

Nr. 67

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 18 april 2000

Bijgaand ontvangt u het kabinetsstandpunt Handhaven op Niveau. Dit kabinetsstandpunt is een reactie op het rapport van de Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving (Commissie-Michiels).

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

1. Schouw van de handhaving

Is er een handhavingstekort voor de ordeningswetgeving? Welke factoren in de huidige bestuurspraktijk staan in de weg aan een adequaat toezicht en aan een duidelijke handhavingsreactie? Zo luiden de centrale vragen die werden voorgelegd aan de Commissie privaatrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving (commissie-Michiels). De commissie-Michiels kwam in haar rapport «Handhaven op niveau» niet tot een eenduidig antwoord. Op basis van de onderzoeksresultaten naar de handhaving op tien beleidsterreinen concludeert «Handhaven op niveau» dat «waar geen duidelijke, rechtens aanvaardbare, na te streven handhavingsniveaus zijn vastgesteld, er weinig kan worden gezegd over een handhavingstekort, al heeft men nog zoveel cijfers over overtredingen en sancties»¹ «Voor zover», zo vervolgt «Handhaven op niveau», «de feitelijke omvang van het handhavingstekort min of meer objectief kon worden vastgesteld, verschilt die omvang per beleidsterrein, per wet en soms zelfs per wetsbepaling. Het tekort is lang niet overal dramatisch groot: soms is het gering, soms is het groot, soms zit het er ergens tussenin. Ook verschilt de aard van het tekort: soms betreft het tekort het toezicht, waardoor sancties al helemaal niet meer aan de orde kunnen komen, soms is er vooral een sanctioneringstekort.» Iets verderop constateert de Commissie dat de handhavingstekorten niet allemaal onaanvaardbaar zijn².

Mag dan de omvang van het handhavingstekort per terrein verschillen en mogen de oorzaken uiteenlopen, de commissie-Michiels kan tot haar verrassing vaststellen «dat deze oorzaken een hoog gehalte aan gemeenschappelijkheid bezitten, ondanks de grote verschillen in de inhoud van het beleidsterrein en de toedeling van handhavingsbevoegdheden»³.

Het kabinet herkent bovenvermelde bevindingen. Op grond van gesignaleerde tekortkomingen bij de handhaving is de laatste jaren op verschillende beleidsterreinen sprake van een aanmerkelijk versterkte aandacht voor de handhaving van ordeningswetgeving⁴. Om enkele majeuze voorbeelden te noemen:

- momenteel sluiten de handhavingpartners op milieuterrein onder regie van de provinciebesturen overeenkomsten over de onderlinge samenwerking, mede als uitvloeisel van de brief van de ministers van VROM, V&W en Justitie over de structuur en cultuur in de milieu-rechtshandhaving van 29 augustus 1997⁵;
- het kabinet stelde in het Regeerakkoord '98⁶ 60 miljoen beschikbaar voor de bestrijding van fraude binnen de fiscaliteit en de sociale zekerheid;
- ter uitvoering van datzelfde Regeerakkoord heeft op 15 december jl. de minister van Justitie het kabinetstandpunt inzake de bijzondere opsporingsdiensten aan de Tweede Kamer aangeboden;
- ter uitvoering van het kabinetstandpunt IBO-V⁷ zijn in het jaar 2000 in 16 politieregio's «regioplannen verkeershandhaving» in uitvoering;
- bij de decentrale overheid zoeken handhavers elkaar steeds nadrukkelijker op. Handhavers van verschillende disciplines en diensten bundelen steeds vaker hun krachten en maken afspraken over een meer doeltreffende en doelmatige aanpak.

Handhavers zijn, zo wil het kabinet met deze voorbeelden illustreren, de schulp voorbij. Politiek en samenleving onderkennen steeds nadrukkelijker de cruciale rol van handhaving bij het met elkaar verbinden van werkelijkheid en regels. Deze emancipatie van de handhaving is ook zichtbaar in de steeds sterkere mate waarin handhavers zich in beleidsvormingsprocessen een positie weten te verwerven.

¹ Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving, Handhaven op Niveau, Deventer, 1998, p. 47. Van belang is overigens, dat zolang er geen streefniveau voor de naleving van wet- en regelgeving is vastgelegd, een precieze vaststelling van de omvang van het handhavingstekort niet goed mogelijk is. Ook wijst het kabinet er op dat het verwerkelijken van volledige naleving van wet- en regelgeving met oneindig hoge kosten gepaard kan gaan.

² idem, p. 59.

³ idem, p. 57.

⁴ Conform eerder gegeven definities verstaat het kabinet onder ordeningswetgeving (ook wel: beleidsinstrumentele wetgeving): de wetgeving die betrekking heeft op inkomens- en vermogensoverdrachten resp. die randvoorwaarden stelt aan het maatschappelijk verkeer. Ordeningswetgeving vormt een middel om – vaak in de tijd wisselende – overheidsdoelstellingen te verwerkelijken. Om de gedachten wat te bepalen: milieuwetgeving, fiscale wetgeving, sociale zekerheidswetgeving en subsidieregels, verkeerswetgeving, onderwijswetgeving. Wetgeving op het terrein van de volksgezondheid rekent het kabinet er wel onder; juist weer niet de Gemeentewet, de Politiewet 1993, de Wet op de Rechterlijke Organisatie, Kieswet, Algemene wet bestuursrecht, Burgerlijk Wetboek, Wetboek van Strafrecht.

⁵ Kamerstukken II, 1997–1998, 22 343, nr. 29.

⁶ Kamerstukken II, 1997–1998, 26 024, nr. 10.

⁷ Kamerstukken II, 1997–1998, 25 846, nr. 1.

Maar daarmee is nog niet verzekerd dat handhavingstekorten tot het verleden behoren.

Want het kabinet herkent ook de volgende conclusie van «Handhaven op niveau»: «Maar gezamenlijk vormen die tekorten toch een verontrustend gegeven. Op veel beleidsterreinen is sprake van ofwel te geringe handhaving ofwel handhaving die op allerlei punten voor verbetering vatbaar is»¹. En ook acht het kabinet de analyse van de oorzaken van het handhavingstekort, zoals in «Handhaven op niveau» uiteengezet, plausibel. Op vrijwel alle beleidsterreinen spelen bij het ontstaan en voortbestaan van handhavingstekorten factoren een rol als: handhaafbaarheid van de normen, lengte van procedures voor besluitvorming en rechtsbescherming, ontbreken van publiekrechtelijke middelen bij grensoverschrijdende effecten van overtredingen, aard en massaliteit van de overtredingen, bij «veel bestuurlijke overheden» onvoldoende prioriteit voor het concrete handhavingswerk veelal tegen een achtergrond van het ontbreken van een «behoorlijk handhavingsbeleid», ontbreken van voldoende handhavingsbelang, een tekort aan samenwerking, gebrek aan financiële middelen, psychologische oorzaken («handhaving maakt bestuurders niet populair», de «beeldvorming die er over en weer tussen bestuurlijke en justitiële organen bestaat») en oorzaken van meer praktisch aard. De commissie-Michiels heeft op verschillende terreinen al deze oorzaken aangetroffen². Het kabinet onderkent de problemen zoals in «Handhaven op niveau» uiteengezet. De typering en rubricering van de commissie-Michiels bieden het kabinet goede aangrijpingspunten voor oplossing van de knelpunten.

2. Noodzaak van naleving; handhaving als één van de middelen om tot naleving te prikkelen

Het kabinet berust niet in ontoereikende handhaving van ordeningswetgeving. Ontoereikend wil dan zeggen: ontoereikend om – samen met andere instrumenten – aan te zetten tot een aanvaardbaar niveau van naleving van normen. Berusten in een ontoereikende naleving van de ordeningswetgeving staat immers in de weg aan democratische rechtsverwerkelijking, waarbij enerzijds waarborgen tegen onrechtmatige of onnodige inbreuken op subjectieve rechten en anderzijds middelen om overheidsdoelstellingen te verwerkelijken door de wetgever tot een de burgers en overheden bindend resultaat worden gesmeed. Wetgeving komt niet voor niets tot stand. Vaak gaat het om de bescherming van kwetsbare, beschermenswaardige belangen, zoals die van jeugdigen in bijvoorbeeld sommige normen van de Drank- en Horecawet. Of om de veiligheid en gezondheid op het werk bij de Arbeidsomstandighedenwet. Of om een gezond leefmilieu. In andere gevallen beoogt de overheid met subsidieregels concrete doelen te doen verwerkelijken en leidt onvoldoende naleving tot het niet of onvoldoende bereiken van de beleidsdoelen. In weer andere gevallen probeert de overheid – naast de primaire doelen van inkomensoverdrachten – te voorkomen dat burgers lasten ontduiken die bij of krachtens de wet zijn opgelegd, zoals bij fraudebestrijding in de sfeer van de belasting- en sociale zekerheidswetgeving.

De toon voor een neerwaartse spiraal bij de naleving is snel gezet: burgers en bedrijven ervaren wettelijke regels vaak als een inbreuk op de eigen vrijheid, wat vaak een slechte start voor naleving betekent. Naleving kost vaak tijd, geld of energie en in zo'n context doet een slecht voorbeeld al snel slecht volgen. Een geloofwaardige overheid kan ook daarom onvoldoende naleving niet over haar kant laten gaan. Maatschappelijke cohesie is ondenkbaar zonder normconform gedrag. Normconform gedrag valt alleen te verwachten wanneer de overheid de burger daar ook op aanspreekt.

¹ Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving, p. 59.

² idem, p. 53 vv.

Intussen is er geen twijfel dat handhaving slechts effectief is wanneer de overheid ook op andere wijze dan door toezicht, opsporing en vervolging tot naleving prikkelt. Wettelijke normen worden nageleefd wanneer sprake is van handhaafbare regels, van voldoende draagvlak voor de regels, van faciliteren van het gewenste, beoogde of verplichte gedrag, van fysieke maatregelen om ongewenst of verboden gedrag te voorkomen, van preventie door toezichthouders, van adequate handhaving – dát ook! – en van geloofwaardige sancties. De overheid heeft de taak een voldoende niveau van naleving te verwerkelijken. Zo mogelijk prikkelt de overheid door te faciliteren, zo nodig dwingt de overheid naleving af met behulp van handhaving¹. De afzonderlijke mogelijkheden om tot naleving te prikkelen moeten dezelfde richting op wijzen en in een evenredige verhouding tot elkaar en de omstandigheden op het betrokken beleidsterrein staan. Dat laat onverlet dat zich lokale of regionale verschillen kunnen voordoen. Soms zullen die het gevolg zijn van min of meer objectieve feitelijke omstandigheden. In andere gevallen zullen deze verschillen het gevolg zijn van de discretionaire ruimte of autonomie die aan organen van de decentrale overheid verleend is. Binnen marges van doelmatigheid, doeltreffendheid en kwaliteit van de handhaving is zo'n veelkleurigheid van het handhavingsveld, althans voor zover het kan bijdragen aan het innovatief vermogen van de handhaving als geheel, toe te juichen.

3. Versterking van de samenwerking en verdere professionalisering; actieprogramma «Handhaven op niveau»

3.1 Inleiding

Het kabinet wil werk maken van versterking van de handhaving van ordeningswetgeving.

«Veel handhavingproblemen in de instrumentele sfeer kunnen worden opgelost door de bestaande instrumenten intensiever en beter te gebruiken» concludeert «Handhaven op niveau»². «Cruciaal voor een effectieve handhaving is samenwerking tussen de handhavingpartners. Alleen in samenwerking kunnen de sterke kanten van de diverse systemen worden gecombineerd. Er kan nog veel worden gewonnen aan professionaliteit bij de handhaving.»³.

Met als belangrijkste aandachtspunten de verdere professionalisering bij de handhaving en versterking van de samenwerking tussen de handhavers start het kabinet een actieprogramma «Handhaven op niveau» waarin onder meer «best practices» voor de handhaving worden ontwikkeld aan de hand van decentraal uitgevoerde stimuleringstrajecten op specifieke beleidsterreinen of aan de hand van concrete maatschappelijke problemen, die mede als gevolg van een handhavingstekort zijn ontstaan.

3.2 Samenwerking

Niemand is tegen samenwerking. Op diverse terreinen en op verschillende plaatsen onderkennen handhavers het belang van samenwerking en brengen zij dat ook in de praktijk. Het kabinet verwijst in dit verband naar milieuhandhavingsteams, het Financieel Expertisecentrum, de Regionale Interdisciplinaire Fraudeteams en de Horeca- en prostitutieteams. Dergelijke initiatieven zijn echter dikwijls fragmentarisch en gericht op concrete handhavingssacties. In het dagelijkse werk weten handhavers op de werkvloer elkaar vaak goed te vinden. Maar het is bepaald nog geen vanzelfsprekendheid dat de bij handhaving zo noodzakelijk structurele samenwerking daadwerkelijk van de grond komt. Dat het bevoegd gezag van een handhavende instantie met het oog op die structurele samenwerking zijn activiteiten afstemt op zijn partners bij de handhaving. Dat de partners bij de handhaving hun handhavingdoelen samen vaststellen. Dat partners met inachtneming van hun bevoegdheden en de geldende

¹ Ver ontwikkeld blijkt deze gedachte in het bedrijfsplan 2000–2004 van de Belastingdienst, dat bij voortduring een appèl doet op begrippen als dienstverlening aan publiek, duidelijkheid en kenbaarheid van verplichtingen, toereikende informatieverstrekking en zelfs een open oog voor de macht van de Belastingdienst en de gevoelens van onmacht die dat bij belastingplichtigen kan oproepen. Dat alles onverlet de uitdrukkelijk beschreven taak van bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik.

² Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving, p. 82.

³ idem, p. 89.

geheimhoudingsbepalingen hun deskundigheid en informatie bijbrengen om overtredingen sneller te signaleren en efficiënter aan te pakken. Dat zij elkaar ook aanspreken op de te behalen resultaten.

Erg verwonderlijk is dat uitblijven van structurele samenwerking wellicht niet. Organisaties voor wie handhaven slechts één van de onderdelen van het takenpakket is, zoals gemeenten, werken samen met «full-timehandhavers», zoals sommige bijzondere opsporingsdiensten. Bestuurlijk ingebedde handhavers, zoals provinciebesturen, werken samen met handhavers die op wat grotere afstand van het bestuur staan, zoals het openbaar ministerie. Landelijk opererende handhavingsorganisaties werken samen met het decentraal bestuur. Schaalniveau van de handhavende organisaties verschilt vaak aanzienlijk. Functionele organisaties werken samen met integraal-bestuurlijke organisaties. Sommige handhavers zijn vooral actief met punitief optreden als uiteindelijk perspectief, terwijl anderen vooral bevoegd zijn tot reparatie. Kortom, inbedding en structuur – en daarmee ook de cultuur – van de partijen die bij de handhaving moeten samenwerken lopen nogal uiteen. Bijna onvermijdelijk dat deze verschillen geregeld belemmeringen opwerpen om tot een vruchtbare samenwerking te komen.

Om dergelijke belemmeringen te slechten – want dat is nodig – moeten de partners over en weer inzicht hebben in elkaars mogelijkheden en onmogelijkheden. Is het nodig dat zij wederzijds verplichtingen aangaan over de te leveren prestaties. Dat zij het eens zijn over de doelen voor de handhaving – «ook handhaving moet beleidsmatig worden onderbouwd»¹ –, over de wijze waarop handhaving een plaats inneemt naast andere instrumenten om de naleving te bevorderen, over de wijze waarop toezicht zal worden uitgeoefend en over de middelen die de partners bij de handhaving zullen inzetten. Dat zal soms trouwens ook kunnen betekenen: elkaar niet voor de voeten lopen bij de uitoefening van respectieve bevoegdheden en verplichtingen. Samenwerking betekent immers niet dat vrijblijvendheid een kans mag krijgen door de bevoegdheden van de afzonderlijke partners aan een meer diffuus samenwerkingsverband over te dragen. Ook al krijgt samenwerking op de werkvloer zijn beslag, vaak is het nodig deze samenwerking «boven» de werkvloer te faciliteren. Bij voorbeeld door het maken van afspraken over inhoud en vorm van samenwerking (evt. in de vorm van bestuursovereenkomsten), informatieverstrekking en «draaiboeken» met informatie-uitwisselingsprotocollen. Soms ook zal het nodig zijn in de wetgeving of bij de ontwikkeling van instrumenten tot handhaving waarborgen tot stand te brengen om te verzekeren dat handhavende instanties elkaar waar nodig kunnen en zullen aanvullen. Per concreet beleidsterrein zullen zowel de waarborgen voor de handhaving als de feitelijke samenwerking en de intensiteit daarvan er anders uit kunnen zien. In het kader van de stimuleringstrajecten zal nadrukkelijk worden nagegaan hoe de feitelijke samenwerking het effectiefst kan worden verzekerd².

3.3 Verdere professionalisering

Ook een pleidooi tot «verdere professionalisering» zal niet op weerstand stuiten. Maar intussen wijst de praktijk nog anders uit. Op basis van de in «Handhaven op niveau» beschreven deelonderzoeken concludeert de commissie-Michiels dat «er nog veel kan worden gewonnen aan professionaliteit bij de handhaving»³. Het kabinet acht de suggesties die «Handhaven op niveau» in dit kader doet om tot een professionelere aanpak van de handhaving te komen alle zeer de moeite waard om in praktijk te brengen. Onder professionele handhaving verstaat het kabinet – met een kleine afwijking ten opzichte van «Handhaven op niveau»⁴ – dat de handhavende instantie in staat is met de middelen waarover zij beschikt de

¹ idem, p. 83.

² Als voorbeeld voor een mogelijke samenwerkingsvorm verwijst het kabinet naar het Financieel Expertisecentrum, waar alle bij de handhaving van de integriteit van de financiële sector betrokken overheidsorganisaties thans hun deskundigheid en informatie afstemmen en de benodigde ruimte hebben geschapen om samenwerkingsdoelstellingen te verwerkelijken.

³ Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving, p. 89.

⁴ «Handhaven op niveau» spreekt van het bereiken van «het geformuleerde handhavingsniveau». Het kabinet hecht er aan het doel van de handhaving, n.l. bijdragen aan de naleving, in de definitie tot uitdrukking te brengen en te benadrukken dat ook doelstellingen voor de handhaving uitdrukkelijk worden geformuleerd.

vooraf uitdrukkelijk vastgestelde bijdrage van handhaving aan het beoogde niveau van naleving op doelmatige en doeltreffende wijze te bereiken¹.

Graag ondersteunt het kabinet een aantal suggesties van «Handhaven op niveau» om de professionaliteit verder te verbeteren:

- beleidsmatige onderbouwing van de handhaving is onontbeerlijk: vaststellen van handhavingsniveau, strategieën om dat niveau te bereiken, periodiek meten van het bereikte niveau, afstemming van het beleid met de handhavingspartners, deugdelijk bekendmaking en consequente ten uitvoer legging zijn componenten voor een adequate handhaving;
- de organisatie van de handhaving dient van een voldoende omvang te zijn, er dient voldoende juridische specialisatie te zijn. Bundeling van bestuurlijke krachten in intergemeentelijke samenwerking kan een nuttige rol vervullen, ook om te bewerkstelligen dat enige afstand ontstaat tussen vaststelling van beleid resp. de voorschriften bij een vergunning en de handhaving. Vooral in het geval beleid en normstelling enerzijds en handhaving anderzijds plaatsvinden onder één bevoegd gezag is het nuttig om – organisatorisch – een scheiding aan te brengen tussen normstelling en handhaving. Handhavingsbeleid en de uitvoering daarvan moeten de ruimte krijgen om tot ontwikkeling te komen. Wel is het bij een dergelijke scheiding nodig te voorzien in de benodigde terugkoppelingsmechanismen, zodat ervaringen bij de handhaving invloed kunnen hebben op de beleidsontwikkelingen en ook wijzigingen in het primaire beleid efficiënt door de handhavers worden opgepakt;
- handhavingskennis moet op peil zijn. Dat kan worden gefaciliteerd door de opbouw van eigen kennisdatabanken, opleidingen, na- en bijscholing, het geven van loopbaanperspectieven aan handhavers;
- «slim toezicht»: systematische kennisvergaring van de doelgroep, «handhaving op maat» (bij goed gedrag minder, bij overtredingen vaker controleren), een alerte houding, toezicht op afstand in het geval sprake is van een deugdelijk gecertificeerd zorgsysteem, «opzichtige» controles, automatisering en door gecombineerd toezicht op de naleving van samenhangende regelgeving²;
- de kwaliteit van sanctiebesluiten kan worden verbeterd en de kennis van de voor de respectieve handhavers beschikbare sancties kan worden vergroot³.

3.4 Actieprogramma «Handhaven op niveau»; stimuleringstrajecten

«Handhaven op niveau» signaleert de feilen bij de handhaving van ordeningswetgeving vooral op de werkvloer van de handhaving en het niveau daar net boven. Op diezelfde werkvloer zal ook het kabinet zich richten met het actieprogramma «Handhaven op niveau». Door in stimuleringstrajecten op decentraal niveau binnen de bestaande bevoegdheidsverdeling goed na te gaan hoe verdere professionalisering en versterking van de samenwerking tot stand te brengen, en deze stimuleringstrajecten goed te monitoren, te begeleiden en te evalueren, verwacht het kabinet «best practices» voor de handhaving te kunnen ontwikkelen. Handhavers op hetzelfde beleidsterrein in een andere regio, maar zeker ook handhavers op andere beleidsterreinen zullen vervolgens met deze «best practices» hun voordeel kunnen doen. Inmiddels worden de voorbereidingen getroffen voor stimuleringstrajecten rond de leerplicht, de afschaffing van het bordeelverbod en de bestuursovereenkomst milieurechtshandhaving in Overijssel. Het kabinet verwacht in de komende vijf jaar zo'n vijftien middelgrote stimuleringstrajecten te starten.

¹ Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving, p. 82.

² Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving, p. 85–86.

³ idem, p. 86.

Met dit actieprogramma, met onder meer stimuleringstrajecten op verschillende beleidsterreinen, kiest het kabinet geen gemakkelijke weg. Aan de overeenkomsten die op het ogenblik ten behoeve van de milieurechtshandhaving op provinciaal niveau tot stand komen zijn jaren voorafgegaan, waarin die partners beseften dat verbeteringen nodig waren, maar er slechts beperkt in slaagden dat ook met succes op te pakken. Elk beleidsterrein heeft zijn specifieke bevoegdheidsverdeling voor de handhaving. De onderlinge verhouding tussen de partners verschilt van terrein tot terrein. Op sommige terreinen is de handhaving verder ontwikkeld dan op andere. In weerwil echter van al deze verschillen constateert «Handhaven op niveau» ook een hoog gehalte aan gemeenschappelijkheid van de oorzaken van het handhavingstekort¹. De voorgestelde aanpak met het ontwikkelen van «best practices» aan de hand van ervaringen op de werkvloer van de handhaving lijkt daarom kansrijk.

4. Samenwerking met burgers en bedrijven

In paragraaf 2 is aangegeven dat handhaving slechts een van de middelen is om tot naleving te prikkelen. Om verschillende redenen kunnen ook de «burgers en bedrijven» tot wie de normen zich richten er belang bij hebben dat de geldende regels goed worden nageleefd. Het imago van bedrijven of soms zelfs een branche kan schade oplopen wanneer normovertreding eerder regel dan uitzondering wordt. Soms ook zal een individueel bedrijf of brancheorganisatie graag zien dat oneigenlijke concurrentievoordelen, die optreden als gevolg van handelen in strijd met de normen, worden voorkomen en bestreden. Verder richten bedrijven steeds vaker zorgsystemen in als waarborg tegen risico's voor bijvoorbeeld milieu, arbeidsomstandigheden en kwaliteit van producten. Dergelijke zorgsystemen worden soms op basis van privaatrechtelijke normen gecertificeerd. Het ligt voor de hand dat de overheid bij de handhaving prudent rekening houdt met dergelijke ontwikkelingen. «Slim toezicht» houdt ook in dat een toezichthouder de doelmatigheid en kwaliteit van zijn werk optimaliseert op basis van beschikbare gegevens van buiten het overheidsdomein. Wat weer iets anders is dan blind vertrouwen op door de markt gegenereerde waarborgen voor normconform gedrag². Rond de lokale veiligheid is het van belang dat de handhaving goed aansluit op initiatieven die door burgers zijn genomen. Met het oog op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het handhavingsbeleid zal het kabinet – zo veel mogelijk ook bij de stimuleringstrajecten in het kader van het actieprogramma – de gemeenschappelijkheid van belangen tussen overheid enerzijds en burgers of bedrijven anderzijds benutten om de naleving te bevorderen. De verantwoordelijkheid om met handhaving een zo hoog mogelijk niveau van naleving te bewerkstelligen berust intussen steeds bij de overheid, dat spreekt vanzelf³. In de stimuleringstrajecten zal aan het element van de samenwerking met burgers of bedrijven de passende aandacht worden gegeven.

5. Geen uitbreiding van bevoegdheden of instrumenten voor zover het gaat om: waarborgsom, uitsluiting, rol van privaatrecht bij handhaving publiekrechtelijke normen en preventieve rechterlijke toetsing van herstelsancties

Op basis van de eerder vermelde onderzoeken naar de handhaving op tien beleidsterreinen concludeert «Handhaven op niveau» dat handhavers door de bank genomen over voldoende bevoegdheden denken te kunnen beschikken. «Er is in de praktijk geen grote behoefte aan nieuwe instrumenten», schrijft «Handhaven op niveau»⁴, om te vervolgen met de aanbeveling studie te doen naar en het invoeringsnut te onderzoeken van betrekkelijk nieuwe instrumenten als de uitsluiting, de waarborgsom en de bestuurlijke transactie. Bij de ontwikkeling van dit kabinetsstandpunt

¹ idem, p. 57.

² In het kader van het project «Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit» is de verhouding tussen publiekrechtelijk toezicht en privaatrechtelijke normalisatie en certificatie al eens onder de loep genomen. Vgl. Kamerstukken II, 1995–1996, 24 036, nr. 15.

³ Op enkele beleidsterreinen strekt de handhavende arm van het bedrijfsleven wat verder, zoals in de sfeer van de landbouwkwaliteitswetgeving, waar soms sprake is van private toezichthouders – die vaak weer wel publiekrechtelijk zijn ingebed – en zoals in de sfeer van tuchtrecht in het kader van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie; mutatis mutandis is ook dan samenwerking met het bedrijfsleven om het niveau van naleving te verhogen gewenst.

⁴ Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving, p. 82.

zijn vele consultaties gepleegd en overleggen gevoerd. Aan de waarborgsom of de uitsluiting bleek bij geen van onze gesprekspartners behoefte. Het kabinet ziet daarom thans af van nadere studie en onderzoek naar het mogelijke invoeringsnut. Dat laat onverlet dat nieuwe ontwikkelingen – te denken valt aan communautairrechtelijke verplichtingen, maar ook aan bevindingen bij stimuleringstrajecten «Handhaven op niveau» – de waarborgsom en de uitsluiting weer op de agenda kunnen plaatsen.

Aan uitbreiding van de privaatrechtelijke handhaving van publiekrechtelijke normen is geen behoefte gebleken, noch in de deelonderzoeken die ten grondslag lagen aan «Handhaven op niveau», noch bij de consultaties en overleggen ten behoeve van de ontwikkeling van dit kabinetsstandpunt. Het kabinet ziet daarom geen aanleiding voor vervolgacties ter zake van de rol van het privaatrecht bij de handhaving van publiekrechtelijke normen.

Samenhangend met de rol van het privaatrecht heeft het kabinet gesignaleerd dat in een beperkt aantal gevallen¹ toezichhouders of handhavers gebruik moeten maken van het privaatrecht om na te gaan of in strijd met de normen wordt gehandeld. Omdat handhaving uiteindelijk de verantwoordelijkheid van de overheid is, acht het kabinet een publiekrechtelijke weg in dergelijke gevallen aangewezen.

Ook het betoog van «Handhaven op niveau» tegen invoering van een preventieve rechterlijke toetsing bij bestuursdwang- en dwangsom-besluiten overtuigt². Het kabinet zal geen preventieve toetsing van herstel-sanctiebesluiten invoeren. Wel zal in ieder geval bij de stimulerings-trajecten waar herstelsancties aan de orde zijn, specifiek onderzoek plaatsvinden naar eventuele belemmeringen voor het bestuur om deze herstelsancties effectief en slagvaardig toe te passen en zal zondig worden nagegaan hoe daar een passende voorziening voor getroffen kan worden.

Geregeld lopen handhavers in de praktijk aan tegen hindernissen om het werk naar behoren te verrichten. Het kan daarbij gaan om slechts vermeende gebreken in de beschikbare bevoegdheden, maar soms ook is sprake van situaties die de wetgever in onvoldoende mate heeft voorzien of kunnen voorzien. Het kabinet zal de stuurgroep «Handhaven op niveau» verzoeken zondig over vanuit de handhavingspraktijk gewenste uitbreidingen van de bevoegdheden te adviseren.

6. Toepassing van bestuurlijke boete

De bestuurlijke boete vormt geen haarlemmerolie voor alle handhavingskwalen, maar kan op sommige beleidsterreinen een nuttige, vaak aanvullende, rol vervullen. Aan de randen van de harde kern van het strafrecht kan invoering van de bestuurlijke boete onder omstandigheden een gewenste aanvulling zijn op de bestaande handhavingsmogelijkheden, mits de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke afdoening van overtreden normen niet van elkaar vervreemden. Daarom zal in het actieprogramma de in «Handhaven op niveau» aanbevolen «combinatie van handhavingslijnen»³ steeds centraal staan en zal het kabinet bij de stimulerings-trajecten aan deze combinatie uitgebreid aandacht besteden.

«Handhaven op niveau» stelt dat er geen grote veranderingen nodig zijn in de taakverdeling tussen bestuur en justitiële organen. Niet de scheiding, maar de samenwerking moet in deze relatie centraal staan⁴. Het kabinet onderschrijft dit uitgangspunt en verwijst naar de uiteenzetting in paragraaf 3.2. Bij de aanbevolen terughoudendheid met verdere invoering van de bestuurlijke boete⁵ plaatst het kabinet een nuancering. Op speci-

¹ Bij voorbeeld om inzage te krijgen in de bescheiden van een weigerachtig bedrijf met oog op premieheffing bij sociale verzekeringen en belastingen.

² Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving, p. 119 vv.

³ idem, p. 63 vv.

⁴ idem, p. 105.

⁵ idem, p. 82.

fieke terreinen of voor specifieke normen voorziet toepassing van de bestuurlijke boete of toepassing van de door het bestuur aan te bieden strafrechtelijke transactie in een grote behoefte en is aannemelijk dat het niveau van naleving er daadwerkelijk baat bij heeft. In dergelijke situaties wil het kabinet verruiming van de armslag van het bestuur met punitieve middelen positief tegemoet treden.

Het kabinet kiest daarom voor een genuanceerde opstelling. Enerzijds steun voor de analyse van «Handhaven op niveau» dat «globaal genomen het niet zozeer ontbreekt aan handhavingsbevoegdheden, maar dat ze om diverse redenen te weinig en onvoldoende op elkaar afgestemd worden gebruikt»¹. Anderzijds wil het kabinet niet schromen aan de slag te gaan met verruiming van de punitieve armslag van het bestuur op de terreinen waar kwantitatieve en kwalitatieve handhavingswinst geboekt kan worden met de introductie van een door het bestuur aan te bieden strafrechtelijke transactie of een bestuurlijke boete.

Op verschillende beleidsterreinen is besluitvorming over deze verruiming van de armslag van het bestuur actueel. Recent verscheen het Voorontwerp van wet voor de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht met een ontwerp-regeling voor de bestuurlijke boete. Op een aantal specifieke beleidsterreinen – verkeershandhaving, integrale veiligheid – heeft het kabinet voor het jaar 2000 een standpunt over mogelijkheden tot verruiming van de armslag van het bestuur bij de punitieve handhaving aangekondigd. In vergaand stadium van voorbereiding is een algemene maatregel van bestuur, die het mogelijk maakt enkele «pilots» te starten met een door het bestuur aan te bieden strafrechtelijke transactie op milieuterrein. Verder vindt thans evaluatie plaats van het gebruik van de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete voor de uitvoeringsinstellingen en gemeentebesturen op het terrein van de sociale zekerheid. Deze bevoegdheid werd enkele jaren geleden verleend in de Wet boeten en maatregelen.

De Tweede Kamer heeft uitdrukkelijk gevraagd² naar de visie van het kabinet op de algemene inzet van het instrument van de bestuurlijk boete. In het onderstaande geeft het kabinet een uiteenzetting van voordelen van de verruiming van de punitieve armslag van het bestuur, de indicatoren aan de hand waarvan de discussie op concrete beleidsterreinen gevoerd kan worden, de visie van het kabinet op de toepassing van het instrument, een kanttekening bij de door het bestuur aan te bieden strafrechtelijke transactie en de aankondiging van de instelling van een werkgroep die voorstellen ontwikkelt rond de bestemming van de boeteontvangsten. Deze uiteenzetting is bedoeld om de besluitvorming op concrete beleidsterreinen te faciliteren en vormt een actualisering van het kabinetsstandpunt bestuurlijke boeten uit 1994³.

6.1 Voordelen van toepassing van de bestuurlijke boete⁴

Toepassing van de bestuurlijke boete als reactie op een overtreding in plaats van de gebruikelijke strafrechtelijke weg voor leedtoevoeging kan voordelen bieden. Hieronder een typering van mogelijke voordelen, die zich rond een bepaald delict veelal in combinatie zullen voordoen. In de eerste plaats komt met toepassing van een bestuurlijke boete de eigen verantwoordelijkheid van het bestuur voor de handhaving tot uitdrukking. Dit bevordert dat bestuursorganen het handhavingsaspect zullen betrekken bij het opstellen van regels – zoals de voorschriften bij de vergunning – en zich niet alleen verantwoordelijk weten voor de «regels op papier», maar ook voor de «regels in de werkelijkheid». Bestuursorganen worden op deze wijze gedwongen zich af te vragen hoe hun beleidsambities te verwerkelijken en of hun ambitieniveau wel realistisch is. In de tweede plaats zou, mits toepassing van de bestuurlijke boete zich

¹ idem, p. 176.

² nl. in een brief van de vaste Commissies voor Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de ministers van Justitie en BZK d.d. 12 mei 1999.

³ Kamerstukken II 1993–1994, 23 400 VI, nr. 48.

⁴ De uiteenzetting in deze paragraaf 6 spitst zich toe op toepassing van de bestuurlijke boete, omdat de bestuurlijke boete zich het meest onderscheidt van strafrechtelijke handhaving. Dat laat onverlet dat het betoog – mutatis mutandis – op belangrijke onderdelen van belang is voor de door het bestuur aan te bieden strafrechtelijke transactie.

niet beperkt tot louter substitutie van wat strafrechtelijk werd afgedaan, de eigen verantwoordelijkheid van het bestuur kunnen leiden tot intensievere controles en verhoging van de pakkans voor delicten, die het bij een zuiver strafrechtelijke afweging moeten afleggen tegen «ernstiger» delicten. In deze gedachtegang zou het bestuur om de eigen beleidsdoelstellingen te verwerkelijken wél werk maken van overtredingen, waar politie en openbaar ministerie, als gevolg van capaciteitsgebrek en voorrang geven aan «ernstiger» delicten, niet aan toe komen. In de derde plaats leidt bij sommige delicten toepassing van de bestuurlijke boete in plaats van strafrechtelijke afdoening tot doelmatigheidswinst: het toezicht houdend «bestuursorgaan» stelt – bij voorbeeld – vast dat een bedrijf niet heeft voldaan aan de verplichting een bepaald verslag toe te zenden en kan daar – als het ware in één beweging – de passende sanctie voor opleggen. In zo'n geval heeft, mede gelet op de geringe ernst van de overtreding, de omweg via het strafrecht – bestuursorgaan maakt proces verbaal op, het openbaar ministerie bekijkt dat, weegt af en doet vervolgens een transactieaanbod – geen enkele toegevoegde waarde. Wat overigens onverlet laat, dat deze overtreding soms zal dienen om een wel degelijk met behulp van het strafrecht aan te pakken overtreding te maskeren. Ook in zijn algemeenheid zijn er soms verwachtingen dat de bestuursrechtelijke boeteoplegging wat doelmatiger kan verlopen dan de strafrechtelijke, ofschoon, gelet op de vereisten van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), deze doelmatigheidswinst bepaald niet overschat moet worden. In de vierde plaats is het bestuursrecht wat meer toegesneden op massaal te geven beschikkingen. De massaliteit van overtredingen van verkeersvoorschriften heeft dan ook uiteindelijk geleid tot de specifieke variant van een bestuurlijke boete zoals geregeld in de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften. Daarbij maken politie en OM, dat wil zeggen in beginsel op het strafrecht georiënteerde actoren, gebruik van het bestuursrecht om punitief op te treden. Ook in verband met de massaliteit van de te geven beschikkingen is in het belastingrecht een specifieke variant van de bestuurlijke boete in het leven geroepen. Tenslotte kan een rol spelen dat, gelet op het naar verwachting geringe aantal zaken, het de moeite niet loont om binnen het strafrechtelijk apparaat de zeer specialistische deskundigheid op te bouwen die voor strafrechtelijke afdoening nodig is.

6.2 Indicaties voor de toepassing van de bestuurlijke boete

Werden in de vorige subparagraaf de potentiële «voordelen» van de bestuurlijke boete uiteengezet, in deze subparagraaf volgt een weergave van de indicaties die van belang zijn bij de besluitvorming over de toepassing van de bestuurlijke boete op concrete beleidsterreinen. Deze indicaties vormen een verdere ontwikkeling¹ van wat in het kabinetsstandpunt bestuurlijke boeten van 1994 de «voorwaarden» werd genoemd voor toepassing van de bestuurlijke boete. Samen vormen de voordelen uit de vorige subparagraaf en de indicaties uit deze paragraaf het afwegingskader voor het kabinet bij de beslissing of op een specifiek beleidsterrein of voor specifieke normen toepassing van de bestuurlijke boete aangewezen is. Het gaat bij de afweging op een concreet beleidsterrein om het beeld dat alle indicaties samen opleveren. Een afzonderlijke indicatie of een groepje indicaties zal – afgewogen tegen de voordelen – nooit uitsluitend kunnen bieden over de vraag of een bestuurlijke boete toepasbaar is.

Indicaties met betrekking tot de norm

1. Bestuurlijke boete alleen bij regels met een geringe normatieve lading;

«Verdere ontwikkeling» in vergelijking met het kabinetsstandpunt bestuurlijke boeten van 1994 (Kamerstukken II 1993–1994, 23 400 VI, nr. 48). De term «voorwaarden» uit het kabinetsstandpunt van '94 blijkt minder gelukkig. In de praktijk blijkt de bijzondere wetgever steeds uitdrukkelijk aandacht te besteden aan de toen geformuleerde «voorwaarden». Maar de formulering van de meeste «voorwaarden» blijkt tot een afweging te dwingen. Daarom is in deze actualisering gekozen voor de term «indicaties». Aan de hand van de «indicaties» kan een rationele discussie worden gevoerd over de vraag of en hoe op een specifiek beleidsterrein de toepassing van bestuurlijke boeten de handhaving kan versterken. De formulering van de «voorwaarde» rond de dwangmiddelen uit het kabinetsstandpunt bestuurlijke boeten is aangevuld; werd in 1994 nog geformuleerd dat er geen dwangmiddelen nodig zijn voor het opleggen van de bestuurlijke boete, thans voorziet het kabinet dat het nodig is dat het bestuursorgaan beschikt over de bevoegdheid om de identiteit van de dader bij het opleggen van een bestuurlijke boete vast te stellen.

dat houdt in ieder geval in dat de overtreding van de norm in de regel geen letsel aan personen of omvangrijke schade aan goederen veroorzaakt.

2. De norm is zo duidelijk omschreven dat het mogelijk is om in de praktijk een vaste gedragslijn te ontwikkelen die een eenvoudige en efficiënte uitvoering waarborgt. Discussie over de vraag of een gedraging wel of niet onder de norm valt zal zich nauwelijks voordoen. In de gevallen dat een zo duidelijke omschrijving niet mogelijk is, kan de bestuurlijke boete slechts worden toegepast wanneer deze wordt opgelegd door een bijzondere, voor het opleggen van boetes toegeruste, gespecialiseerde organisatie.¹

Het gaat hier om belangrijke indicaties. Het kabinet verwacht dat toepassing van deze indicaties meestal geen probleem zal opleveren, al zullen zich zeker twijfelgevallen voordoen. Zo zal het niet steeds eenvoudig zijn «objectief» vast te stellen welke regels wel en welke geen «geringe normatieve lading» hebben; het criterium «in de regel geen letsel» geeft een wat concretere aanwijzing².

Indicaties met betrekking tot de handhavingspraktijk

3. Transparantie en consistentie van het sanctiestelsel als geheel moeten verzekerd zijn.
4. De overtreding leent zich ervoor met vaste tarieven te bestraffen.
5. Documentatie met het oog op recidive is niet nodig.
6. De overtreding wordt niet in belangrijke mate door of ten dienste van criminele organisaties gepleegd.
7. Voor het opleggen van een bestuurlijke boete zijn alleen dwangmiddelen nodig met het oog op het vaststellen van de identiteit van de dader³.

De modelregeling voor de bestuurlijke boete uit het Voorontwerp vierde tranche Algemene wet bestuursrecht geeft geen regeling voor de toepassing van dwangmiddelen. Het ligt in de rede dat de «oplegger» van de bestuurlijke boete kan beschikken over de passende middelen om de identiteit van de dader vast te stellen.

Een sanctiestelsel als geheel moet transparant zijn: wanneer normen zowel straf- als bestuursrechtelijk kunnen worden gehandhaafd is het noodzakelijk te verzekeren dat dezelfde «tarieven» van toepassing zijn. Het is nodig dat op het betreffende beleidsterrein een dergelijke transparantie in stand blijft. Van belang is dat de Algemene wet bestuursrecht een waarborg zal bieden voor het beginsel «ne-bis-in-idem».

Het is voorstelbaar dat een bestuursorgaan uit doelmatigheidsoverwegingen, zoals een juiste prioritering bij de handhaving, een documentatie voor recidive aanlegt. De indicatie strekt ertoe dat het als zodanig niet nodig is zo'n documentatie aan te leggen.

Indicaties met betrekking tot het handhavingsbeleid

8. De handhavende autoriteit beschikt over voldoende expertise om adequaat punitief te kunnen handhaven.
9. Het risico van accentverschuiving naar repressie ten koste van preventie is beheersbaar.
10. Het risico van accentverschuiving naar repressie ten koste van herstel-sancties is beheersbaar.
11. Ongewenste gevolgen van monopolieposities bij sanctietoepassing zijn beheersbaar.
12. Informatievoorziening tussen toezichthouders en handhavers is voorzien.

Deze indicaties geven aan welke – typen – voorzieningen getroffen moeten worden om de kansen van handhaving met bestuurlijke boete te

¹ Bvb. de Nederlandse mededingingsautoriteit of de Belastingdienst. De laatste volzin is een aanvulling op de voor het overige gelijklopende voorwaarde van het kabinetsstandpunt bestuurlijke boeten van 1994. (Kamerstukken II 1993–1994, 23 400 VI, nr. 48).

² Maar de woorden «in de regel» zijn weer nodig om te grote absolute te relativeren.

³ Kabinetsstandpunt bestuurlijke boeten van 1994. (Kamerstukken II 1993–1994, 23 400 VI, nr. 48), p. 33.

benutten en de eventuele risico's te beperken. Deze indicaties strekken er bovendien toe na te gaan of bij toepassing van bestuurlijke boeten risico's kunnen ontstaan en hoe deze beheerst kunnen worden. Nadat tot toepassing van bestuurlijke boete op het concrete beleidsterrein is besloten zal het nodig zijn de benodigde waarborgen in het leven te roepen. Dan vormen deze indicaties als het ware het «werklijstje» voor regelgever en bestuursorgaan.

6.3 Visie voor toepassing van de bestuurlijke boete

Voordelen en indicaties samen brengen het kabinet tot de volgende visie op toepassing van bestuurlijke boeten.

6.3.1 Bestuurlijke boete voor een aantal (typen) normen zonder bezwaar toepasbaar

Er is een aantal (typen) normen die zonder bezwaar met een bestuurlijke boete kunnen worden gehandhaafd, in de zin dat gemakkelijk aan de indicaties van paragraaf 6.2 voldaan kan worden. Het gaat om normen aan de randen van de harde kern van het strafrecht:

- secundaire bepalingen, die het toezicht door het bestuur mogelijk moeten maken;
- financiële en administratieve verplichtingen waarvan afdoening door het strafrecht geen toegevoegde waarde heeft.

Verder gaat het om:

- normering van gedrag op door de overheid gereguleerde markten, waarbij de wetgever gespecialiseerde instellingen belast heeft met punitieve handhaving¹.

Uitgaande van toepassing van artikel 5.4.1.5 van het Voorontwerp voor de Algemene wet bestuursrecht (zowel straf- als bestuursrecht van toepassing) ligt het in de rede actief te bevorderen dat het bestuur de beschikking krijgt over de bevoegdheid een bestuurlijke boete op te leggen bij dergelijke overtredingen, zoals dat nu al bij de belastingwetgeving het geval is.

6.3.2 Bestuurlijke boete met beleid toepasbaar: lokale veiligheid; Rijksnormen die op decentraal niveau nader worden ingevuld

Het Integraal Veiligheidsprogramma stelt een handhavingstekort vast voor de «kleine ergernissen van de lokale veiligheid»². De regionale politiekorpsen komen hier thans onvoldoende aan toe en het is aannemelijk dat verruiming van de armslag van het bestuur als aanvulling op het strafrecht aantoonbare voordelen heeft. Wanneer aan de indicaties van paragraaf 6.2 kan worden voldaan en aannemelijk is dat de voordelen van paragraaf 6.1 zich werkelijk zullen manifesteren, is een welwillende houding voor toepassing van bestuurlijke boeten zeer op haar plaats. Het kabinet zal de VNG uitnodigen om samen met het openbaar ministerie aan de hand van de modelverordening de APV-normen aan te wijzen, die voor handhaving met een bestuurlijke boete in aanmerking komen.

Richtinggevend voor de inventarisatie met VNG en openbaar ministerie zal zijn dat de repressieve handhaving van APV-normen op lokaal niveau heel wel met behulp van een bestuurlijke boete of met behulp van een door het bestuur aan te bieden strafrechtelijke transactie kan geschieden. Het kabinet verwacht de exercitie met de VNG en het openbaar ministerie voor het zomerreces van het jaar 2000 af te ronden. Het kabinet zal zich mede op basis van deze exercitie ook uitspreken over de vraag of de decentrale overheid zou moeten beschikken over een algemene bevoegdheid om APV-normen met een bestuurlijke boete te handhaven. Op basis van deze exercitie zal het kabinet zo nodig nader beslissen over de organi-

¹ Zo heeft de wetgever al de bevoegdheid bestuurlijke boetes op te leggen verleend aan de Stichting toezicht effectenverkeer, de Nederlandse mededingingsautoriteit, de onafhankelijke Post- en Telecommunicatie Autoriteit en de Belastingdienst.

² Kamerstukken II 1998-1999, 26 604, nr 1, p. 33 e.v.

satie en afstemming van de bestuurlijke handhaving met behulp van de bestuurlijke boete. Dat is van belang, omdat toepassing van bestuurlijke boeten hier raakt aan taken van de regionale politiekorpsen. Het kabinet wenst de ontwikkeling van instrumenten om het werk van het politieapparaat transparant en voorzienbaar te maken¹ en de bestaande arrangementen van de Politiewet 1993 niet te belasten met de mogelijkheid dat het bestuur buiten de afspraken van het driehoeksoverleg om politiecapaciteit inhuurt voor het opleggen van bestuurlijke boeten. Uitgangspunt voor het kabinet blijft steeds het arrangement van de Politiewet 1993, waarbij de lokale driehoek bij uitstek bevoegd is te beslissen over de inzet van politiecapaciteit. Het bestuur dat wil beschikken over extra handhavingscapaciteit kan zich tot die driehoek wenden met het oog op de inzet van politie. Wellicht ten overvloede wijst het kabinet er nog maar eens op, dat het gemeentebestuur ook bijzondere opsporingsambtenaren kan inzetten om over extra handhavingscapaciteit voor de lokale veiligheid te beschikken. Het bovenstaande laat natuurlijk onverlet dat op lokaal niveau afspraken nodig zijn om de goede samenwerking tussen de handhavers te verzekeren.

En dan zijn er de normen met een geringe normatieve lading, afkomstig van de Rijksoverheid, die het decentraal bestuur in de vorm van vergunningsvoorschriften nader concretiseert en waarbij dat decentraal bestuur verantwoordelijk is voor toezicht en opsporing. Wanneer het bestuur voor de handhaving van deze normen een verruimde armslag wenst, acht het kabinet de weg die in de milieurechtshandhaving is ingeslagen het aantrekkelijkst: de gezamenlijke handhavers sluiten op de passende schaal een overeenkomst over de wijze waarop de respectieve partners hun handhavingsbijdrage zullen leveren; pilots met door het bestuur aan te bieden strafrechtelijke transacties leveren informatie op aan de hand waarvan nadere besluitvorming over repressieve handhavingsvormen (strafrecht, door het bestuur aan te bieden strafrechtelijke transactie, bestuurlijke boete) plaatsvindt.

6.3.3 Wanneer niet kiezen voor de bestuurlijke boete

Het kan blijken dat bij toepassing van alle indicaties op een specifiek beleidsterrein een negatieve balans ontstaat over de wenselijkheid van de bestuurlijke boete: nauwelijks of geen voordelen op het specifieke beleidsterrein of voor de specifieke norm – zie paragraaf 6.1 – en overwegend bezwaren vanuit de indicatoren – zie paragraaf 6.2. In dat geval brengt de toepassing van een bestuurlijke boete de naleving niet verder en ligt het niet in de rede dat de wetgever de bevoegdheid tot opleggen van een bestuurlijke boete aan het bestuur verleent.

Vaak zal het dan gaan om normen waarvan overtreding als een forse schok van de rechtsorde wordt ervaren, bij voorbeeld omdat de overtreding veelal grote risico's voor lichamelijk letsel oplevert. Overigens verwacht het kabinet niet dat rond dergelijke normen het bestuur van behoefte aan de bevoegdheid tot toepassing van een bestuurlijke boete blij zal geven.

6.4 Door het bestuur aan te bieden strafrechtelijke transactie of bestuurlijke boete?

Het Voorontwerp voor de vierde tranche Algemene wet bestuursrecht «codificeert» ook het model waarbij bestuurlijke boete en strafrecht beide van toepassing kunnen zijn². Aan dat model blijkt in de praktijk – bij voorbeeld in het belastingrecht – een duidelijke behoefte. Met de keuze van de Commissie Algemene regels van bestuursrecht om deze optie in het Voorontwerp op te nemen en ervan uitgaande dat de wetgever dit model overneemt heeft de keuze tussen óf een door het bestuur aan te bieden straf-

¹ Bij voorbeeld: Beleidsplan Nederlandse Politie, Beleids- en beheerscyclus voor de politie, Planning en controlcyclus openbaar ministerie, Integraal veiligheidsprogramma, politiemonitor.

² Juristen noemen dit model – in navolging van het advies van de toenmalige Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten – nog geregeld het «B-model».

rechtelijke transactie óf een bestuurlijke boete wat aan betekenis ingeboet. «Handhaven op niveau» houdt een warm pleidooi voor de bestuurlijke transactie, omdat deze bestuur en openbaar ministerie aan elkaar klinkt. Ook de optie van het Voorontwerp om zowel een strafrechtelijke als een bestuursrechtelijke sanctie van toepassing te laten zijn, waardoor het noodzakelijk is dat bestuur en openbaar ministerie de benodigde arrangementen voor de handhaving tot stand brengen, zorgt er voor dat de bestuurlijke boete het openbaar ministerie en het bestuur aan elkaar klinkt. Het is immers – men vergelijk de belastingwetgeving – in dit model noodzakelijk dat openbaar ministerie en bestuur met elkaar afspraken maken over de respectieve inspanningen. De resultaten van de «pilots» met een door het bestuur aan te bieden strafrechtelijke transactie, die naar verwachting op het milieuterrein binnenkort van start kunnen gaan, zullen inzicht bieden in de wenselijkheid van bredere toepassing van deze transactie naast of in plaats van de bestuurlijke boete en de mogelijke inrichting van een «lik-op-stuk-beleid».

Cruciaal is dat bestuursrechtelijke en strafrechtelijke afdoening niet van elkaar vervreemden. Het is aan de bijzondere wetgever – boetetarieven of maximumboetes, keuze voor een bepaald model – en aan de gezamenlijke handhavers op een beleidsterrein hiervoor de benodigde waarborgen in het leven te roepen. Het kabinet zal er zorg voor dragen dat de memorie van toelichting van een wettelijke regeling van bestuurlijke boete of transactie een uiteenzetting geeft van de voornemens van de gezamenlijke handhavers hoe zij hun activiteiten op elkaar zullen afstemmen. Zonodig – vaak zullen deze voornemens in de loop van het wetgevingsproces worden gepreciseerd – vult de eerste ondertekenaar deze uiteenzetting in een volgende fase van het wetgevingsproces nader aan.

De verdere introductie van de bestuurlijke boete leidt tot een uitbreiding van handhavingsbevoegdheden van het bestuur, die gepaard gaat met een verandering in uitgaven ter financiering van handhavingsinspanningen en de daaruit voortvloeiende ontvangsten. Het kabinet zal nader bezien op welke wijze de nieuwe financierings- en ontvangstenstromen vorm gegeven kan worden. Hiertoe wordt een werkgroep op DG-niveau ingesteld die tot taak heeft te inventariseren welke arrangementen er momenteel bestaan rond de financiering van handhavingsinspanningen en de daaruit voortvloeiende ontvangsten. Deze werkgroep zal in het derde kwartaal van dit jaar voorstellen doen over de vraag hoe de financierings- en ontvangstenstromen vorm gegeven kunnen worden. Bij deze voorstellen zullen de kaders zoals gegeven in de artikelen 2 van de Financiële verhoudingswet en 108 van de Gemeentewet, respectievelijk 105 van Provinciewet in acht worden genomen. In deze werkgroep zullen de meest betrokken departementen deelnemen en zal tevens worden voorzien in betrokkenheid en inbreng van externe deskundigheid uit verschillende disciplines.

7. Wetgeving

Symboolwetgeving, verouderde wetgeving en gebrekkige wetgeving zijn, zo stelt «Handhaven op niveau»¹, soms ook de oorzaak van een handhavingstekort. «Actualiseren» van de wetgeving is in dergelijke gevallen een verkieslijker remedie dan investeren in versterking van de handhaving. In het kader van het wetgevingskwaliteitsbeleid werkt het kabinet al op verschillende manieren aan verbetering van de handhaafbaarheid van regelgeving. Dit kabinetsstandpunt volstaat daarom melding te maken van de acties specifiek gericht op handhaafbaarheid:

- verdere ontwikkeling van instrumenten om de handhaafbaarheid van wettelijke normen te vergroten;

¹ Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving, p. 41.

- ontwikkeling van een instrument om problematische regelgeving te signaleren;
- simulatie van wetgeving;
- verbetering preventieve toetsing handhaafbaarheid;
- bijdragen aan inventariseren handhaafbaarheidsknelpunten in het kader van het project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit.

8. Rechtsbescherming

Het kabinet neemt de conclusie van «Handhaven op niveau» dat de rechtsbescherming van handhavingsbesluiten niet ingrijpend gewijzigd zou moeten worden graag over. Daarnaast zijn in «Handhaven op niveau»¹ enkele beperkte suggesties met betrekking tot de rechtsbescherming gedaan. Zo stelt de commissie-Michiels voor te overwegen of de verplichte bezwaarschriftprocedure bij sancties wellicht facultatief zou moeten worden. Inmiddels is in het Regeerakkoord '98 al afgesproken dat in meer algemene zin de mogelijkheid zal worden geopend de bezwaarschriftprocedure met wederzijds goedvinden over te slaan. De Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht is verzocht over de uitwerking daarvan te adviseren en zal een dezer dagen een voorontwerp van wet het licht doen zien.

Een tweede suggestie betreft het binden van de rechter aan een termijn waarbinnen hij uitspraak moet doen. Ook hier geldt, dat inmiddels naar aanleiding van de evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht en het Regeerakkoord '98 is besloten deze problematiek in meer algemene zin aan de orde te stellen. Zoals aangekondigd in de Voortgangsrapportage Algemene wet bestuursrecht² zal het kabinet in de loop van 2000 een notitie over beslistermijnen voor bestuur en rechter aan de Tweede Kamer aanbieden.

Ook vraagt «Handhaven op niveau» aandacht voor de rechtspositie van derden bij sanctiebesluiten. De Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht heeft inmiddels in het voorontwerp vierde tranche Algemene wet bestuursrecht het standpunt ingenomen dat een versterking van die positie niet gewenst is, onder meer omdat zulks nogal wat procedurele complicaties zou oproepen en daarmee juridiserend zou werken. Het kabinet zal zijn standpunt ter zake bepalen in het kader van de voorbereiding van een regeringsvoorstel voor een vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht.

Tenslotte heeft blijkens de memorie van toelichting bij het Voorontwerp voor de vierde tranche Algemene wet bestuursrecht de commissie-Scheltema zich al gebogen over het «beroep in twee instanties bij punitieve sancties». Ook hierover zal het kabinet bij gelegenheid van de voorbereiding van een wetsvoorstel voor een vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht zijn standpunt bepalen.

9. Gedogen

Het kabinet constateert dat «Handhaven op niveau» in grote lijnen de aanzet geeft tot een offensief handhavingsbeleid. Dat is winst ten opzichte van de periode waarin het kabinet zich op verzoek van de Tweede Kamer boog over gedogen met de nota «Grenzen aan gedogen».³ Uit de behandeling van deze nota stamt nog de uitvoering van de motie-Van Heemst⁴, waarin de regering werd verzocht aan te geven voor welke specifieke onderwerpen of beleidsterreinen met een nadere uitwerking van de kabinetsnota «Grenzen aan gedogen» zal worden gekomen. Het kabinet zal bij de te ontwikkelen stimuleringstrajecten en bij de ontwikkeling van

¹ idem, p. 114 vv.

² Kamerstukken II 1999–2000, 26 800, VI nr. 7.

³ Kamerstukken II 1996–1997, 25 085, nrs. 1 en 2.

⁴ Kamerstukken II 1996–1997, 25 085, nr. 8.

het instrument «signaleren van problematische regelgeving» – zie hierboven paragrafen 3 en 7 – uitdrukkelijk aandacht besteden aan eventuele «gedoogsituaties» rond de ordeningswetgeving. Vooralsnog bleek bij de verschillende departementen geen behoefte aan nadere uitwerking van het gedoogkader. In de zeldzame gevallen dat, als gevolg van plotselinge gewijzigde omstandigheden, behoefte bestaat aan een categoriaal gedoogbesluit voor regelgeving op Rijksniveau, zal dit besluit door de betrokken minister met machtiging van de ministerraad aan de Tweede Kamer worden medegedeeld. In het geval met een dergelijk besluit beoogd wordt categoriaal af te zien van strafrechtelijke handhaving wordt de voordracht tot zo'n besluit mede ondertekend door de minister van Justitie.

10. Stuurgroep en facilitering actieprogramma «Handhaven op niveau»

Iedereen onderkent het belang van handhaving voor het realiseren van beleidsdoelstellingen. Intussen prijkt handhaving van ordeningswetgeving nog te vaak als «promemoriepost» op de beleidsagenda. Om de samenwerking tussen handhavers en de professionalisering van de handhaving van ordeningswetgeving extra impulsen te geven, zal het kabinet begin 2000 een stuurgroep «Handhaven op niveau» installeren die belast wordt met de ontwikkeling, de coördinatie en de uitvoering van het actieprogramma «Handhaven op niveau». De stuurgroep zal staan onder voorzitterschap van een onafhankelijke deskundige uit het openbaar bestuur. Verder zal aan de stuurgroep worden deelgenomen door vooraanstaande deskundigen uit het handhavingsveld en de wetenschap.

Het actieprogramma «Handhaven op niveau» richt zich vooral op de werkvloer van de handhaving. In de eerste plaats door op basis van decentraal uit te voeren stimuleringstrajecten «best practices» te ontwikkelen, waar handhavers in andere regio's of op andere beleidsterreinen hun voordeel mee kunnen doen¹. En ook in meer faciliterende zin door het ontwikkelen van handhavingsstrategieën en de monitoring van de naleving van ordeningswetgeving. Verder zullen in het kader van dit actieprogramma instrumenten worden ontwikkeld ter verbetering van de handhaafbaarheid van regelgeving² en zal de stuurgroep «Handhaven op niveau» ook in meer algemene zin adviseren over handhavingsaangelegenheden voor de ordeningswetgeving, voor zover op concrete beleidsterreinen daarin nog niet is voorzien³, bij voorbeeld over de vormgeving van de relaties tussen boeteopleggen, de besteding van de ontvangsten en compensatie voor handhavingsinspanningen op basis van nog te ontwikkelen scenario's⁴. Voor zover het advisering in de richting van het kabinet betreft, rapporteert de stuurgroep «Handhaven op niveau» steeds via de Interdepartementale Commissie voor Veiligheid en Rechtshandhaving en de Raad voor Justitie, Bestuur en Veiligheid. Overigens zullen naar verwachting de meeste resultaten van het actieprogramma zich richten op de werkvloer van de handhaving. Het kabinet legt immers bij de uitvoering van dit kabinetsstandpunt het zwaartepunt bij samenwerking en verdere professionalisering op de handhavingswerkvloer. Daarom ook zal geregeld overleg plaatsvinden met de partners bij de handhaving⁵ over het actieprogramma en de werkzaamheden van de stuurgroep «Handhaven op niveau».

Bij de stimuleringstrajecten is – met het oog op het verzekeren van de continuïteit – gekozen voor een externe intermediair en externe evaluatie van de stimuleringstrajecten. De externe intermediair vervult de rol van «consultant» voor de decentrale handhavers. Tevens verzorgt de intermediair van een specifiek stimuleringstraject geregeld rapportages aan de stuurgroep.

¹ Vgl. paragraaf 3.

² Vgl. paragraaf 7.

³ Vanzelfsprekend waarborgt de minister van Justitie de goede afstemming tussen de stuurgroep «Handhaven op niveau» en andere handhavingsgremia zoals de Stuurgroep Bestrijding Fraude en Financieel Economische Criminaliteit, de Landelijke Coördinatiecommissie Milieuwethandhaving en het Platform Bijzondere Opsporingsdiensten.

⁴ Vgl. het slot van paragraaf 6.4.

⁵ Waaronder in ieder geval de departementen, IPO, VNG, UvW, Platform Bijzondere Opsporingsdiensten, politie en openbaar ministerie.

Het kabinet voorziet een looptijd voor het actieprogramma van vier jaar. Naar verwachting belopen de kosten voor de gehele periode in totaal 9,25 miljoen. Voorgesteld wordt bij gelegenheid van de voorjaarsnota 2000/begrotingsvoorbereiding 2001 te voorzien in de dekking van de kosten van dit, een rijksbreed belang dienende, actieprogramma.

11. Samenvatting en uitgeleide

Deze kabinetsreactie op «Handhaven op niveau» laat zich als volgt samenvatten:

Het kabinet ondersteunt de analyse van de Commissie Michiels dat vooral verdere professionalisering en verbetering van de samenwerking bij de handhaving van ordeningswetgeving tot een hoger niveau van naleving kunnen leiden. Daartoe start het kabinet een actieprogramma «Handhaven op niveau» waarin onder meer «best practices» voor de handhaving worden ontwikkeld aan de hand van decentraal uitgevoerde stimulerings-trajecten op specifieke beleidsterreinen of aan de hand van specifieke maatschappelijke problemen. De in te stellen stuurgroep «Handhaven op niveau» zal het actieprogramma verder ontwikkelen en uitvoeren.

Het kabinetsstandpunt bevat – bij wijze van helpende hand voor de discussie op specifieke beleidsterreinen – een afwegingskader, waarin potentiële voordelen van en indicaties voor de toepassing van door het bestuur aan te bieden strafrechtelijke transactie resp. bestuurlijke boete worden uiteengezet. Daarmee opent het kabinet de deur voor de bestuurlijke boete resp. transactie in de gevallen dat het afwegingskader tot een positief oordeel leidt. OM en VNG zijn gevraagd de normen van de lokale veiligheid te inventariseren, die voor toepassing van bestuurlijke boete of transactie in aanmerking komen. Binnen de Rijksoverheid rapporteert een werkgroep in het derde kwartaal van dit jaar hoe de boeteontvangsten en financieringsstromen voor de handhaving vorm kan worden gegeven.

Het kabinet hecht er aan dit standpunt te besluiten met het uitspreken van zijn grote erkentelijkheid jegens de commissie-Michiels. In een korte tijd heeft de commissie-Michiels baanbrekend werk verricht met haar analyse van de tekorten bij de handhaving van ordeningswetgeving. Ordeningswetgeving bestrijkt bijna alle beleidsterreinen van de overheid. Het is de verdienste van de commissie-Michiels dat de breedte van het terrein niet in de weg gestaan heeft aan de diepgang van haar analyse. Uit de vele consultaties bij rechtshandhavers in het kader van de ontwikkeling van dit kabinetsstandpunt bleek ook de grote trefzekerheid en bruikbaarheid van de analyses en aanbevelingen. Het kabinet vertrouwt er op dat de commissie-Michiels het kabinet zo de goede weg heeft gewezen om verder te werken aan het passende niveau van naleving van de normen.