

99.106

# Identificatie van problematische regelgeving bij Bijzondere Opsporingsdiensten

MINISTERIE VAN JUSTITIE  
Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum  
's-Gravenhage R/2/409/01

Bureau Winter & Schuiling  
Groningen, april 1999

Dr. H.B. Winter  
Mr. N. Struiksmā

I

# Inhoud

<b>1.</b>	<b>Inleiding</b>	<b>1</b>
1.1	Achtergrond	1
1.2	Probleemstelling en onderzoeksvragen	2
1.3	Theoretisch kader	3
1.4	Methoden van gegevensverzameling	5
1.5	Onderzoeksteam en begeleiding	7
<b>2.</b>	<b>Bijzondere Opsporingsdiensten</b>	<b>9</b>
2.1	Begripsbepaling	9
2.2	Taken BOD'en	10
2.3	Ontwikkelingen	11
<b>3.</b>	<b>Knelpunten bij de BOD'en</b>	<b>13</b>
3.1	Inleiding	13
3.2	Algemene Inspectiedienst	14
3.2.1	Taken en wetgeving	14
3.2.2	Knelpunten in wetgeving	14
3.2.3	Indicatoren	18
3.3	Arbeidsinspectie	19
3.3.1	Taken en wetgeving	19
3.3.2	Knelpunten in wetgeving	20
3.3.3	Indicatoren	23
3.4	Economische Controledienst	24
3.4.1	Taken en wetgeving	24
3.4.2	Knelpunten in wetgeving	25
3.4.3	Indicatoren	29
3.5	Inspectie Gezondheidsbescherming, Waren en Veterinaire Zaken	30
3.5.1	Taken en wetgeving	30
3.5.2	Knelpunten in wetgeving	31
3.5.3	Indicatoren	33
3.6	Inspectie Milieuhygiëne	34
3.6.1	Taken en wetgeving	34
3.6.2	Knelpunten in wetgeving	34
3.6.3	Indicatoren	39
3.7	Rijksverkeersinspectie	39
3.7.1	Taken en wetgeving	39
3.7.2	Knelpunten in wetgeving	40
3.7.3	Indicatoren	42
<b>4.</b>	<b>Samenvatting en aanzetten voor een instrument</b>	<b>43</b>
4.1	Inleiding	43
4.2	Juridische knelpunten	44
4.3	Indicatoren	46
4.3.1	Inleiding	46
4.3.2	Negen indicatoren	47
4.3.3	Conclusie	51
4.4	Naar een volwaardig instrument	52
	<b>Bijlage 1: Literatuurlijst</b>	<b>i</b>
	<b>Bijlage 2: Lijst van respondenten</b>	<b>v</b>

## Hoofdstuk 1

# Inleiding

### 1.1 Achtergrond

In 1994 is de operatie 'Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit' (MDW) van start gegaan. Halverwege de jaren tachtig waren zorgen over de hoeveelheid wetgeving aanleiding voor de dereguleringsoperatie. Eind jaren tachtig werd dit gecombineerd met een inzet gericht op verbetering van de kwaliteit van wetgeving. Het eerste kabinet-Kok voegde daar de bevordering van marktwerking aan toe. Deze MDW-operatie heeft inmiddels enkele spraakmakende successen opgeleverd, zoals de wijziging van de Winkelsluitingswet, de doorbreking van het advocatenmonopolie en voorgestelde wijzigingen in kwalificatie-eisen voor het makelaarschap. De MDW-operatie wordt onder de vlag MDW-II door het kabinet Kok-II voortgezet. Het plan van aanpak voor MDW-II is op 12 oktober jl. door de minister van Justitie en de minister van Economische Zaken naar de Tweede Kamer gezonden (Kamerstukken II, 1998-1999, 24 036, nr. 108).

In het plan van aanpak voor MDW-II zijn drie thema's geselecteerd, die reeds in het regeerakkoord van het kabinet Kok-II (Kamerstukken II, 1997-1998, 26 024, nr.10) werden aangekondigd:

- I verbetering van de kwaliteit van publieke diensten;
- II bevordering van de kwaliteit van wetgeving;
- III bevordering van de economische dynamiek en vernieuwing.

Binnen deze drie thema's zijn in totaal zes 'velden' aangewezen waarop plannen zullen worden ontwikkeld ter voorbereiding van concrete MDW-projecten. Bij het ontwikkelen van die plannen worden uiteenlopende activiteiten uitgevoerd om tot projecten te komen die zijn toegespitst op door burgers en ondernemers gevoelde knelpunten. Begin 1999 wordt op basis van deze ontwikkelingsactiviteiten een Programmanotitie aan de Tweede Kamer aangeboden.

Twee van de in het plan van aanpak genoemde velden zijn geschaard onder de noemer van thema II, de bevordering van de kwaliteit van de wetgeving:

- wetgevingskwaliteit en effectief bestuur;
- wetgevingskwaliteit en handhaving.

Gezocht wordt naar wetgeving die niet (meer) voldoet aan kwaliteitscriteria die aan wetgeving worden gesteld. Uitgangspunt daarbij is de bekende reeks criteria die de afgelopen jaren in het wetgevingskwaliteitsbeleid tot ontwikkeling zijn gekomen en die onder meer in de regeringsnota 'Zicht op wetgeving' zijn neergeslagen: rechtmatigheid, overeenstemming met rechtsbeginselen, doeltreffendheid en doelmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, subsidiariteit en evenredigheid, onderlinge afstemming, eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid. Om problematische wetgeving op het spoor te komen worden verschillende activiteiten aangekondigd. Het analyseren van uitgevoerde wetsbeoordelingen is inmiddels ter hand genomen. Ten behoeve daarvan is medio 1998 door Winter & Schuiling een inventarisatie uitgevoerd van tussen 1993 en 1998 uitgevoerde evaluatiestudies.

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie heeft in een later stadium aan Winter & Schuiling gevraagd een ander onderzoek uit te voeren in het kader van de voorbereiding van een project van MDW-II. Het betreft een onderzoek naar de kwaliteit van wetgeving, in het bijzonder op het punt van de handhaving, toegespitst op wetgeving die relevant is voor Bijzondere Opsporingsdiensten. In de volgende paragrafen worden de vraagstelling en de onderzoeksmethode uitgewerkt.

## 1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Het onderhavige onderzoek richt zich op het opsporen van problematische regelgeving die gehandhaafd wordt door Bijzondere Opsporingsdiensten (BOD'en). BOD'en zijn verantwoordelijk voor de handhaving van wetgeving op het gebied van een specifiek beleidsterrein (sectorwetgeving) of gebaseerd op specifieke wet- en regelgeving (facetwetgeving; meer hierover in paragraaf 2.2). De probleemstelling luidt als volgt:

*"Wat blijkt uit de literatuur en uit ervaringen van personen uit de praktijk van de Bijzondere Opsporingsdiensten over juridische knelpunten bij de handhaving van relevante regelgeving?"*

Uit de probleemstelling blijkt dat in het onderzoek de *juridische knelpunten* die BOD'en ondervinden, centraal staan. Bijzondere Opsporingsdiensten zijn per definitie bezig met het handhaven van een in wetgeving gestelde norm. De neiging zal wellicht groot zijn handhavingsproblemen toe te schrijven aan die norm en de wijze waarop deze is geformuleerd en dus te spreken van een knelpunt in de regelgeving. In dit onderzoek wordt specifiek ingegaan op de knelpunten die hun oorzaak hebben in de regelgeving zelf (juridische knelpunten dus), en zijn de overige knelpunten buiten beschouwing gelaten. We hebben ons gericht op het zo concreet mogelijk inventariseren van de door de handhavende diensten gesignaleerde knelpunten in regelgeving.

In het tweede deel van het onderzoek is, op verzoek van de begeleidingscommissie, de onderzoeksvraag nader toegespitst. Niet alleen de juridische knelpunten werden door haar van belang gevonden, maar ook de aanwijzingen op basis waarvan deze knelpunten te herkennen zijn. Het ministerie van Justitie beoogt namelijk te komen tot een instrument waarmee problematische wetgeving geïdentificeerd kan worden, en

waarmee derhalve duidelijk zou kunnen worden dat er met bepaalde wetgeving 'iets aan de hand is'. In het tweede deel van het veldonderzoek is de onderzoeksvraag derhalve nader hierop toegespitst, waardoor de probleemstelling voor het tweede gedeelte van het veldonderzoek als volgt is komen te luiden:

*"Wat blijkt uit de literatuur en uit ervaringen van personen uit de praktijk van de Bijzondere Opsporingsdiensten over juridische knelpunten bij de handhaving van relevante regelgeving, en wat zijn indicatoren waarmee dergelijke knelpunten te identificeren zijn?"*

### 1.3 Theoretisch kader

BOD'en hebben de handhaving van bepaalde wet- en regelgeving als taak. Naleving van regelgeving wordt uiteraard niet alleen bepaald door de werkzaamheden van BOD'en. In de zgn. 'Tafel van Elf' is een aantal dimensies ontwikkeld die samen de naleving bepalen van een bepaalde wet of delen daarvan.

*"De elf dimensies bestaan uit twee groepen. Aan de ene kant zijn er dimensies die van invloed zijn op de spontane nalevingseigenheid van de betrokken doelgroepen; de naleving zonder invloed van controle en sancties van de overheid. Aan de andere kant zijn er handavingsdimensies die samen de afgedwongen naleving uitmaken."*<sup>1</sup>

De Tafel van Elf is een "samenhangende opsomming van relevante factoren die bepalend zijn voor de naleving van regelgeving"<sup>2</sup>. Hieruit blijkt dat zelfregulering een belangrijk aspect is bij de handhaving van regelgeving. De in de Tafel van Elf onderscheiden dimensies zijn vooral gericht op de actoren die de regels (moeten) naleven, voor de normadressaten derhalve. In die zin wijkt de invalshoek van het onderhavige onderzoek daarvan af. Dit onderzoek richt zich immers op de problemen die handhavende instanties ondervinden bij de handhaving. Wel kan ook de zelfregulerende waarde van een wet beperkt worden door dezelfde aspecten die ook tot handavingsproblemen voor de BOD'en kunnen leiden. Hierbij kan gedacht worden aan de kennis van regels bij de adressaten (de bekendheid en duidelijkheid van wet- en regelgeving bij de doelgroep), die mede bepaald kan worden door de inhoud (duidelijkheid, eenvoud) van de regelgeving.

Sinds enige tijd is er in de politiek en de wetenschap steeds meer aandacht voor de handhaafbaarheid van regelgeving. Een uiting hiervan is bijvoorbeeld ook de Commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke Handhaving (de 'commissie-Michiels'), die ingaat op handhavingstekorten. Van een handhavingstekort is sprake indien bevoegde instanties wel zouden moeten handhaven, maar het niet doen omdat ze het niet kunnen of willen. Het op juridische gronden niet *kunnen* handhaven van regelgeving is in feite het onderwerp van ons onderzoek. Wat de commissie opvalt, is dat op veel zeer uiteenlopende gebieden dezelfde soort problemen bestaan.<sup>3</sup> Handhavingstekorten ontstaan volgens haar vaak door onduidelijke normstelling, gebrek aan beleid, te lage prioriteit voor handhaving, te weinig kennis van de verschillende mogelijkheden om te handhaven, gebrek aan samenwerking en een tekortschietend instrumentarium.

1. Van Reenen c.s., in: *Beleidsanalyse*, nr. 4, 1996, blz. 11.

2. Van Reenen c.s., in: *Beleidsanalyse*, nr. 3, 1996, blz. 4.

3. Commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke Handhaving, blz. 57.

Hoewel al deze factoren ook voor de BOD'en spelen, vallen ze niet allemaal binnen het bestek van dit onderzoek, omdat ze immers niet hun oorsprong vinden in de regelgeving. Dat geldt niet voor de gesignaleerde onduidelijke normstelling. Dit knelpunt komt dan ook aan de orde in de volgende paragrafen, waarin per bijzondere opsporingsdienst de problematische regelgeving wordt weergegeven.

Ons onderzoek richt zich op handhavingsproblemen. Jong onderscheidt vier benaderingen van handhavingsproblemen:<sup>4</sup>

1. Handhaving als *overheidsprobleem*. Handhavers kunnen niet altijd handhaven. Dit hangt vooral samen met een uitvoerbaarheidsprobleem, dat op ten minste vier manieren geduid kan worden, namelijk:
  - a. Handhaving is een capaciteitsprobleem: meer mensen en geld zijn nodig om hier aan tegemoet te komen.
  - b. Handhaving is een afstemmingsprobleem: een gebrek aan afstemming en coördinatie.
  - c. Handhaving is een beleidsprobleem: handhaving is geen sluitstuk maar moet vanaf het begin van de beleidscyclus worden meegenomen.
  - d. Handhaving is een informatieprobleem: het is onmogelijk en ongewenst om achter elke boom een toezichthouder te plaatsen.
2. Handhaving als probleem van de *normadressaten*: normadressaten willen en/of kunnen niet altijd naleven.
3. Handhaving als *sanctieprobleem*. Dit is volgens Jong de klassieke benadering van handhavingsproblemen.
4. Handhaving als *normstellingsprobleem*.

Ons onderzoek kiest de hier als vierde genoemde benadering van handhavingsproblemen, de knelpunten die hun oorsprong in de wetgeving zelf hebben. Daarbij richten we ons conform de onderzoeksopdracht specifiek op instrumentele wetgeving. De kwestie is dan welke juridische knelpunten zich daar zoal kunnen voordoen. Winter gaat in zijn proefschrift in op de vraag aan welke instrumentele kwaliteitseisen wetgeving zou moeten voldoen. Hij schrijft:

"De instrumentele kwaliteit van een wet valt uiteen in tekstuele aspecten en praktische aspecten. Bij de tekstuele kwaliteit gaat het om de vraag naar de kwaliteit van de wet *als document*. Is de wet te begrijpen? Is de tekst leesbaar? Drie aspecten worden daartoe uitgewerkt: *toegankelijkheid*, *duidelijkheid* en *eenvoud*. Praktische kwaliteit betreft de vraag naar de kwaliteit van de wet *in zijn toepassing*. Ook hier worden drie aspecten onderscheiden: *voorwaarden voor uitvoering*, *handhaving* en *doeltreffendheid*."<sup>5</sup>

Het ligt voor de hand dat wanneer wetgeving problemen oplevert voor de normadressaten en/of voor handhavers, zij niet voldoet aan de te stellen kwaliteitseisen. Niet alle gebreken aan wetgeving leveren problemen op bij de handhaving. Wel is het zo dat ook de juridische problemen die handhavers ondervinden bij de uitoefening van hun taak uiteenvallen in de twee categorieën *tekstuele aspecten* en *praktische aspecten*. Daarbij hebben we gezocht naar een toespitsing van dit beoordelingskader voor de juridische knelpunten waarmee BOD'en in aanraking kunnen komen. We onderschei-

4. Blz. 5.

5. Blz. 39.

den de volgende mogelijke knelpunten voor BOD'en bij de handhaving van wet- en regelgeving:

#### TEKSTUELE ASPECTEN

- Ontoegankelijkheid van de structuur als gevolg van de interne structuur (opbouw, indeling, verwijzingen) of de gebrekkige afstemming met andere wet- en regelgeving.
- Onduidelijkheid: vaagheid en onbepaaldheid.
- Eenvoud: Problemen met de mate van gedetailleerdheid en complexiteit.

#### PRAKTISCHE ASPECTEN

- Uitvoerbaarheid: Bevoegdheden van (ambtenaren van) BOD'en zijn niet helder of onvolledig in regelgeving omschreven.
- Handhaafbaarheid: Er zijn problemen rond de sanctionering.

De in de literatuur gesignaleerde juridische knelpunten voor Bijzondere Opsporingsdiensten zullen in hoofdstuk 3 gerubriceerd worden in de volgende categorieën, die ook gehanteerd zijn bij de interviews:

- Onduidelijke interne structuur en gebrekkige onderlinge afstemming van regels;
- Vaagheid en onbepaaldheid van de normstelling;
- Problemen met de mate van gedetailleerdheid en complexiteit;
- Problemen met de bevoegdheidstoedeling;
- Problemen rond sanctionering.

Zoals hiervóór, in paragraaf 1.2, is aangegeven is lopende het onderzoek de onderzoeksvraag nader toegespitst op de vraag hoe de juridische knelpunten voor de handhaving van regelgeving in de praktijk aan het licht kunnen komen. Daarom is in de tweede helft van het veldwerk nader ingegaan op een aantal indicatoren dat mogelijk leidt tot de identificatie van de knelpunten. Over deze indicatoren wordt, evenals over de knelpunten, gerapporteerd in hoofdstuk 3. In paragraaf 4.3 worden de indicatoren vervolgens op een rij gezet.

## 1.4 Methoden van gegevensverzameling

Het onderzoek bestaat uit twee deelonderzoeken: een literatuurstudie en een veldonderzoek. Voor een algemene oriëntatie op het onderwerp van onderzoek, de Bijzondere Opsporingsdiensten, is begonnen met het voeren van een tweetal gesprekken met ambtenaren van het ministerie van Justitie, te weten met prof.dr. P. van Reenen, waarnemend hoofd van de Inspectie voor de Rechtshandhaving, en met mr.dr.s. J.M. Nelen van het WODC. Daarna is een toespitsing gemaakt op een aantal Bijzondere Opsporingsdiensten. Niet alle BOD'en waren namelijk onderwerp van onderzoek. Het onderzoek beperkt zich tot een zestal BOD'en, die elk onder de verantwoordelijkheid van een ander ministerie vallen. De volgende diensten zijn in het onderzoek opgenomen:

- ◆ de Algemene Inspectiedienst (AID);
- ◆ de Arbeidsinspectie (AI);
- ◆ de Economische Controledienst (ECD);

- ◆ de Inspectie Gezondheidsbescherming, Waren en Veterinaire Zaken (Inspectie W&V);
- ◆ de Inspectie Milieuhygiëne (IMH); en
- ◆ de Rijksverkeersinspectie (RVI).

Om ten behoeve van het eerste onderdeel van de opdracht, de literatuurstudie, een zo volledig mogelijk overzicht te krijgen van de problematische wetgeving voor de geselecteerde BOD'en is intensief in geautomatiseerde en niet-geautomatiseerde gegevensbestanden gezocht. Daarnaast is geput uit de inventarisatie die Winter & Schuiling eerder in het kader van de MDW-operatie heeft gemaakt van tussen 1993 en 1998 opgestelde wetsevaluaties. Ook is tijdens de in de tweede fase van het onderzoek gehouden interviews gevraagd naar bij de respondenten bekende wetsevaluaties. Gezien het feit dat dit laatste nauwelijks extra informatie heeft opgeleverd kan verondersteld worden dat onze inventarisatie tamelijk volledig is. In bijlage 1 is de lijst van door ons bestudeerde literatuur opgenomen.

Het tweede deelonderzoek bestond uit veldwerk, waarbij het belangrijkste instrument het afnemen van interviews was. Op de zes geselecteerde beleidsterreinen zijn per BOD twee gesprekken met medewerkers gevoerd. In bijlage 2 is een lijst van geïnterviewde respondenten opgenomen. Voor het benaderen van de respondenten ten behoeve van de vraaggesprekken is een beroep gedaan op mr. G.H.Th. van de Bult, secretaris van het Platform Bijzondere Opsporingsdiensten. Bij de selectie van de respondenten binnen de BOD'en zijn de criteria geweest dat men beschikt over een breed beeld van de verschillende wetten en regelingen en een juridische functie-inhoud heeft. De geselecteerde respondenten zijn dan ook zonder uitzondering werkzaam op stafafdelingen Juridische Zaken of Handhaving. Deze respondenten bleken goed in staat te zijn aan te geven welke juridische knelpunten zich in de praktijk van de handhaving voordoen.

Bij de interviews is getracht zo concreet mogelijke juridische knelpunten voor handhaving te achterhalen. Daartoe is aan de respondenten van de Bijzondere Opsporingsdiensten in de eerste plaats gevraagd de meest relevante van de door hun dienst gehandhaafde wetten te onderscheiden. Vervolgens is met betrekking tot deze wetten gevraagd of er zich handhavingsproblemen voordoen die hun oorzaak vinden in de regelgeving. De gesprekken zijn gestructureerd door specifiek te vragen naar de vijf in paragraaf 1.3 door ons onderscheiden categorieën van mogelijke knelpunten. Per wet is daarom zo concreet mogelijk gevraagd naar problemen die herleid kunnen worden tot de vijf door ons onderscheiden categorieën.

In de tweede helft van de interviewreeks is daarnaast getracht indicatoren te achterhalen op basis waarvan knelpunten te identificeren zijn. Omdat het onderzoek later op dit onderwerp is toegespitst hebben we bij de selectie van onze respondenten geen rekening gehouden met de vraag of deze functionarissen in staat zouden zijn dergelijke indicatoren te identificeren. De gesprekken leverden uit dat oogpunt dan ook niet altijd de gewenste informatie op. Desondanks zijn we erin geslaagd op basis van de interviews en een panelgesprek een negental mogelijke indicatoren te ontwikkelen.



Behalve met medewerkers van de zes geselecteerde Bijzondere Opsporingsdiensten is per BOD ook nog een gesprek gevoerd met een wetgevingsambtenaar van het verantwoordelijke ministerie. De bedoeling van deze gesprekken was om de juridische knelpunten die in de gesprekken met de respondenten binnen de BOD'en naar voren zijn gekomen nader te beschouwen. Worden regels goed geïnterpreteerd? Wordt misschien al in een oplossing voorzien? Zijn er wellicht nog knelpunten die niet in de gesprekken bij de BOD'en zijn gesignaleerd? Voor de selectie van deze respondenten is met betrekking tot elk relevant ministerie contact opgenomen met de leiding van de afdeling Wetgeving (of vergelijkbare stafafdelingen), en is het boogde doel van het gesprek uiteengezet. Door deze leidinggevenden is vervolgens aangegeven wie binnen hun afdelingen, gezien het onderwerp van gesprek, het best als respondent zou kunnen functioneren. Deze functionarissen zijn vervolgens door ons geïnterviewd.

Op basis van de gesprekken zijn diverse juridische knelpunten in verschillende wetten onderscheiden. Deze zijn in hoofdstuk 3 weergegeven. Daarin zijn ook knelpunten opgenomen die niet meer actueel zijn, bijvoorbeeld omdat wetgeving veranderd of niet meer van toepassing is. Deze zijn wel relevant, omdat het onderzoek zich niet sec richt op het inventariseren van problemen met betrekking tot de huidige wetgeving. Veel meer is namelijk van belang dat inzicht wordt verkregen in de aard en soort van de juridische knelpunten die zich in wetgeving (kunnen) voordien en de indicatoren aan de hand waarvan dergelijke knelpunten opgespoord kunnen worden. Daarbij is het van minder belang of een probleem zich nog steeds voordoet. Het inventariseren van de knelpunten is derhalve geen zelfstandig doel, maar een middel om tot een instrument te komen.

Zoals hiervoor aangegeven is aan het eind van het onderzoek nog een paneldiscussie georganiseerd met een aantal respondenten die naar verwachting – gebaseerd op het eerdere interview – aan de identificatie van de indicatoren zouden kunnen bijdragen. Met het ronde-tafelgesprek is beoogd concrete indicatoren voor problematische wetgeving te onderscheiden. Ook zijn de door ons veronderstelde indicatoren in de discussie getoetst. Daartoe zijn negen stellingen geformuleerd die elk een hypothese met betrekking tot een indicator inhielden. Op basis van de discussie zijn indicatoren geformuleerd en aangescherpt. In hoofdstuk 4 zijn de resultaten weergegeven.

## 1.5 Onderzoeksteam en begeleiding

Het onderzoek is uitgevoerd door een onderzoeksteam van bureau Winter & Schuiling uit Groningen. Projectleider was dr. H.B. Winter, uitvoerend onderzoeker mr. N. Struikma. Door het ministerie is een begeleidingscommissie ingesteld, bestaande uit de volgende personen: dr. Ph. Eijlander (Katholieke Universiteit Brabant, voorzitter) prof.dr. P. van Reenen (waarnemend hoofd van de Inspectie voor de Rechtshandhaving van het ministerie van Justitie), mw. C.C. Hooijbergh (Inspectie voor de Rechtshandhaving), mr. G.H.Th. van de Bult (secretaris Platform Bijzondere Opsporingsdiensten), mevrouw drs. J. Plaisier (WODC), mr.dr. E. Niemeijer (WODC) en mr. D.P. van den Bosch (directie Wetgeving, ministerie van Justitie). De commissie is driemaal bijeengewest. Bij de bijeenkomsten zijn de door bureau Winter & Schuiling opgestelde tussenrapportages alsmede de voortgang van het onderzoek besproken.

## Hoofdstuk 2

# Bijzondere Opsporingsdiensten

### 2.1 Begripsbepaling

In de literatuur blijken verschillende definities van het begrip BOD te worden gehanteerd. Een gevolg van de verschillende begripsbepalingen is ook dat de meningen uiteenlopen over het aantal BOD'en dat er is. Sommige publicaties spreken van 68, andere van 28 en weer andere van 15. De op rijksniveau meest gangbare definitie<sup>6</sup> is de volgende:

*"Een BOD is een handhavingsdienst die rechtstreeks onder het beheer van een departement van algemeen bestuur ressorteert en die geheel of gedeeltelijk belast is met opsporingstaken binnen het kader van het algemene strafrechtelijke vervolgingsregime."*

Een instantie is derhalve aan te merken als een BOD indien ze voldoet aan drie kenmerken:

- 1 Ze valt onder een departement van de Rijksoverheid;
- 2 Ze heeft controle- én opsporingstaken; en
- 3 De opsporingstaken vallen binnen het kader van het algemene strafrechtelijke vervolgingsregime.

Op basis van deze definitie worden door het Directoraat-Generaal Rechtshandhaving vijftien BOD'en bij acht ministeries onderscheiden:<sup>7</sup>

*Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij:*  
Algemene Inspectiedienst

*Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid:*  
Arbeidsinspectie  
Sociale Verzekeringsbank

*Ministerie van Verkeer, Ruimtelijke Ordening en Milieu:*  
Dienst Recherchezaken

---

6. Directoraat-Generaal Rechtshandhaving, blz. 3.  
7. Lijst bijzondere opsporingsdiensten rechtstreeks onder departementen, conform administratie Categoriele Beschikkingen DG-Rh, november 1998. Opgenomen als bijlage 1 in *Plan van Aanpak Project regeerakkoord 1998 en Bijzondere Opsporingsdiensten*, 15 december 1998.

Inspectie Milieuhygiëne

*Ministerie van Justitie:*

Dienst vervoer en ondersteuning van de dienst Justitiële Inlichtingen

*Ministerie van Economische Zaken:*

Economische Controledienst

Staatstoezicht op de Mijnen

*Ministerie van Financiën (Belastingdienst):*

FIOD<sup>8</sup>

*Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport:*

Inspectie Gezondheidsbescherming, Waren en Veterinaire Zaken

Inspectie voor de Gezondheidszorg

*Ministerie van Verkeer en Waterstaat:*

Rijksdienst voor Radiocommunicatie

Rijksverkeersinspectie

Rijkswaterstaat

Scheepvaartinspectie

Zoals in paragraaf 1.4 is aangegeven heeft dit onderzoek niet alle BOD'en als onderwerp, maar zes ervan:

- de Algemene Inspectiedienst (paragraaf 3.2)
- de Arbeidsinspectie (paragraaf 3.3)
- de Economische Controledienst (paragraaf 3.4)
- de Inspectie Gezondheidsbescherming, Waren en Veterinaire Zaken (paragraaf 3.5)
- de Inspectie Milieuhygiëne (paragraaf 3.6)
- de Rijksverkeersinspectie (paragraaf 3.7)

## 2.2 Taken BOD'en

Huisman en Niemeijer onderscheiden twee typen BOD'en.<sup>9</sup> In de eerste plaats zijn er BOD'en die zich richten op de naleving van een bepaalde soort wetgeving binnen meerdere sectoren. Voorbeelden hiervan zijn de IMH, de AI, ECD en de Inspectie w&V. Deze richten zich op een bepaald facet van wetgeving. Daarnaast zijn er toezichthoudende instanties, zoals de AID en de RVI, die de naleving van verschillende soorten wetgeving binnen een bepaalde branche controleren. De werkzaamheden van deze diensten hebben betrekking op een bepaalde sector. De twee typen BOD'en (facet- en sectordiensten) hebben echter gemeen dat ze zowel controlerende (toezichthoudende) als opsporingstaken hebben.

---

8. Met betrekking tot de FIOD moet worden aangetekend dat deze beleidsmatig inderdaad voldoet aan de criteria die aan een Bijzondere Opsporingsdienst worden gesteld. De FIOD heeft echter geen controletaken – die zijn neergelegd bij de Belastingdienst. Verder worden de fiscale opsporingstaken (90 procent van de opsporingstaken van de FIOD) niet verricht in het kader van het algemene vervolgingsregime.

9. Blz. 32.

BOD'en hebben handhavende taken. Handhaving wordt door de commissie-Michiels<sup>10</sup> omschreven als "het doen naleven van rechtsregels". Dit geschiedt door middel van toezicht en opsporing. Toezicht kan in dit verband worden omschreven als het controleren of, en in hoeverre wettelijke bepalingen worden nageleefd met eventuele gebruikmaking van de bevoegdheden die de wet de toezichthouder geeft. Het gaat derhalve om toezicht op de naleving van regelgeving, niet te verwarren met bestuurlijk toezicht zoals in de Algemene wet bestuursrecht is vervat. Toezicht houdt in dat de overheid de naleving van regels controleert, waarbij van wetsovertreding geen sprake hoeft te zijn. Bijzondere wetten geven aan ambtenaren die met de handhaving zijn belast diverse bevoegdheden om controles uit te voeren, zoals het betreden van bedrijven, het inzage nemen in boeken en het nemen van monsters.<sup>11</sup>

Het gezag over een onderzoek van een BOD in de toezichtfase berust bij het vakdepartement. Indien er een vermoeden van strafbare feiten bestaat, kan worden overgegaan tot de opsporingsfase. Het gezag berust dan bij het Openbaar Ministerie; de leiding van een opsporingsonderzoek ligt derhalve bij de officier van justitie. Het beheer van een opsporingsdienst is in handen van het vakdepartement, ook als hij taken uitoefent in het kader van de opsporing. Een dergelijke scheiding van gezag en beheer is ook aanwezig bij opsporing door de reguliere politie, waar het gezag voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde in handen ligt van Openbaar Ministerie, terwijl het beheer van een korps wordt gevoerd door het bestuur (in casu de korpsbeheerder en – op afstand – het ministerie van Binnenlandse Zaken).

### 2.3 Ontwikkelingen

Niet alleen wordt in het kader van MDW-II aandacht besteed aan BOD'en, ook in het regeerakkoord van het tweede kabinet-Kok is een passage opgenomen over de bijzondere opsporingsdiensten:

"Uit een oogpunt van versterking van de samenhang in de rechtshandhaving en van versterkte democratische controle is integratie van onderdelen van de bijzondere opsporingsdiensten in de politieorganisatie op landelijk niveau wenselijk. Tevens zullen mogelijkheden van fusie van opsporingsdiensten worden bezien. Binnen een jaar zal het Kabinet hierover voorstellen doen."

Ter uitwerking van deze passage wordt vanaf januari 1999 door het WODC een literatuurstudie uitgevoerd naar de taken en functies van BOD'en, zowel op papier als in de praktijk, en naar de wijze waarop ze worden aangestuurd. Daarbij komen ook onderwerpen aan de orde als de samenwerking tussen BOD'en en de 'reguliere' politie en de gezagsmatige aansturing door het Openbaar Ministerie. Deze onderwerpen vallen nadrukkelijk niet binnen het kader van ons onderzoek. Deze literatuurstudie is geen uitvloeisel van de passage in het regeerakkoord, maar van de MDW-operatie. Daarom wordt hier enkel nader ingegaan op de juridische knelpunten die de zes geselecteerde BOD'en ervaren bij hun handhavende taken. We noemen dit punt hier toch in deze rapportage omdat het mogelijk een rol kan spelen bij de ontvankelijkheid van het veld voor dit onderzoek en de bereidheid daaraan mee te werken. Mede om die reden is

---

10. Blz. 36.

11. Buruma c.s., 1990, blz. 27 en 28.

ervoor gekozen de afspraken met de respondenten voor januari te maken via tussenkomst van de secretaris van het Platform Bijzondere Opsporingsdiensten.

## Hoofdstuk 3

# Knelpunten bij de BOD'en

### 3.1 Inleiding

Bij de bestudering van de beschikbare literatuur is gebleken dat het onderwerp van de juridische knelpunten in regelgeving weinig aandacht krijgt in vergelijking met andere aspecten van handhaving en wetgevingskwaliteitsbeleid. Vaak wordt (de naleving van) regelgeving beschouwd vanuit het perspectief van de doelgroep ervan, waarbij dan bijvoorbeeld de bekendheid van regelgeving bij, en de duidelijkheid van regelgeving voor de gebruikers worden geanalyseerd. Vooral op de terreinen van de Rijksverkeersinspectie, de Economische Controledienst en de Inspectie Gezondheidsbescherming, Waren en Veterinaire Zaken hebben we weinig relevante literatuur kunnen vinden. Door de respondenten op deze gebieden wordt het gegeven dat er weinig literatuur over juridische knelpunten is verschenen overigens bevestigd.

De knelpunten zijn onderverdeeld in de vijf categorieën die in paragraaf 1.3 zijn beschreven, en die betrekking hebben op:

- Onduidelijke interne structuur en gebrekkige onderlinge afstemming van regels;
- Vaagheid en onbepaaldheid van de normstelling;
- Problemen met de mate van gedetailleerdheid en complexiteit;
- Problemen met de bevoegdheidstoedeling;
- Problemen rond sanctionering.

De hierna volgende paragrafen bevatten een weergave van de hoofdtaken van de betreffende BOD en van de belangrijkste wetten die hij moet handhaven. Vervolgens worden de uit de literatuur en via de interviews geïdentificeerde knelpunten weergegeven. Deze worden in de tekst weergegeven in de vijf onderscheiden categorieën. Aan het einde van elke paragraaf wordt – voor zover bekend – aangegeven hoe bepaalde geïdentificeerde knelpunten in de praktijk tot uitdrukking komen.

## 3.2 Algemene Inspectiedienst

### 3.2.1 Taken en wetgeving

De Algemene Inspectiedienst (AID) heeft de volgende taken:<sup>12</sup>

- Het houden van toezicht op de naleving van voorschriften die gelden voor hen die agrarische of visserijproducten voortbrengen, be- en verwerken, vervoeren, verhandelen, verbruiken of in- en/of uitvoeren, voorzover deze voorschriften onder de verantwoordelijkheid van de minister van LNV zijn vastgesteld, alsmede van de voorschriften ten aanzien waarvan de minister dit aan de AID heeft opgedragen.
- Het opsporen van overtredingen van deze voorschriften.
- Het geven van adviezen met betrekking tot aspecten uit de agrarische en visserijsector in verband met het opstellen van regelgeving.

De AID ziet toe op de naleving van ongeveer 55 wetten en 450 regelingen.<sup>13</sup> De belangrijkste daarvan zijn:

- Bestrijdingsmiddelenwet
- Boswet
- EU-regelgeving Europese marktordening
- Gezondheids- en welzijnswet voor dieren
- In- en uitvoerwet
- Jachtwet
- Landbouwwet
- Meststoffenwet
- Natuurbeschermingswet
- Varkensbesluit
- Veewet
- Visserijwet
- Vogelwet
- Wet bedreigde uitheemse dier- en plantensoorten
- Wet herstructurering varkenshouderij

### 3.2.2 Knelpunten in wetgeving

In de literatuur hebben we juridische knelpunten gevonden met betrekking tot een aantal van de in de vorige paragraaf opgesomde wetten en regels, te weten de visserijwetgeving, de meststoffenwetgeving en de 'verzamelcategorie' groene wetgeving (waaronder bijvoorbeeld de Natuurbeschermingswet, de Boswet en de Vogelwet vallen). De gesignaleerde problemen hebben te maken met bevoegdheden op basis van de visserijwetgeving, met afstemming met Europese wetgeving van de Visserijwet en afstemming tussen groene wetten en andere wetgeving als de Wet op de ruimtelijke ordening en met een lacune in de meststoffenwet.

---

12. Buruma c.s., 1990, blz. 69.

13. Ministerie van VROM, blz. 97.

## GEBREKKIGE ONDERLINGE AFSTEMMING EN ONDUIDELIJKE INTERNE STRUCTUUR

Een probleem bij de handhaving van visserijwetgeving is de Europese context waarin deze zich bevindt, zo blijkt uit de literatuur.

"In Nederland heeft men bij de uitvoering van het EEG-instandhoudingsbeleid geen aandacht besteed aan de inbedding van het handhavingsbeleid in het nationale visserijbeleid, of, anders uitgedrukt, het nationale visserijbeleid (of het ontbreken daarvan op essentiële punten) is niet mede getoetst op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Op die manier is er een structurele wanverhouding kunnen ontstaan tussen toenemende technische overcapaciteit en afnemende quota voor de kottervloot. (...) Zowel de AID, het OM als de rechterlijke macht moeten verhoudingsgewijs veel te veel energie en menskracht besteden aan de handhaving van die regelgeving en de vraag blijft wat de verhouding is tussen handhavingscapaciteit en handhavingseffectiviteit."

"(...) blijkt dat Nederland in de komende jaren nog te kampen zal hebben met zware handhavingsproblemen in de zeevisserij. (...) Een rationeel handhavingssysteem is niet toegespitst op structureel ingebouwd illegaal economisch gedrag en is niet in staat om in dergelijke omstandigheden van economische en technische overcapaciteit de illegale vangst tot een biologisch en politiek gewenste hoogte terug te brengen."<sup>14</sup>

Sinds het eind van de jaren '80 werden er vanuit Brussel derhalve allerlei beperkingen voor vissers ingevoerd, die onder meer tot uitdrukking kwamen in visquota. De handhaving hiervan was volgens een respondent een arbeidsintensieve zaak, omdat de vissers moeite hadden met de maatregelen en op verschillende wijzen trachtten er onderuit te komen. Door de hoge politieke prioriteit die aan de handhaving werd gegeven, werd er veel energie in de handhaving gestoken. "De AID controleerde zich suf", aldus een wetgevingsambtenaar. Sinds enige tijd wordt er in de visserijbranche een andere systematiek gehanteerd, die uitgaat van een grote mate van zelfregulering. Vissers zijn georganiseerd in groepen, en die groepen hebben eigen contingenten met betrekking tot visquota. Hierdoor worden quota niet gehandhaafd op basis van afzonderlijke vissers, maar naar de vangst van de hele groep. Indien een bepaalde visser minder vangt dan is toegestaan kan die door een andere worden benut. Regels worden gehandhaafd door vissers zelf, waardoor de rol van de AID teruggedrongen is. Deze zelfregulering blijkt volgens onze respondenten bij de AID in de praktijk goed te werken, en de beschreven problemen met betrekking tot afstemming en bevoegdheden doen zich eigenlijk niet meer voor. Toch is het, zoals in paragraaf 1.4 is aangegeven, voor ons onderwerp relevant om deze gesignaleerde, maar niet meer actuele problemen hier op te nemen omdat ze wel inzicht bieden in de vraag welke problemen zich zoal voordoen bij de handhaving van wetgeving. Deze knelpunten kunnen derhalve nuttig zijn bij de ontwikkeling van een instrument ten behoeve van de identificatie van problematische wetgeving.

In 1995 is een onderzoek van Hekhuis en Bruil verschenen naar de handhaving van groene wetten. Onder groene wetten worden verstaan de Natuurbeschermingswet, de Boswet, de Jachtwet, de Vogelwet en de Wet bedreigde uitheemse dier- en plantensoorten. In het onderzoek signaleerden verschillende personen problemen bij het samenlopen van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving, vooral in de vorm van het verwijzen of op elkaar wachten van procedures.<sup>15</sup> In het onderzoek is een enquête uitgevoerd onder handhavers van groene wetgeving. Daaruit blijkt dat de hand-

14. Buruma c.s., 1990, blz. 149/150.

15. Blz. 51.



havers negatief zijn over het grote aantal (en het weinig op elkaar afgestemd zijn van) groene en aanverwante milieu- en ruimtelijke ordeningswetten.<sup>16</sup> De gesignaleerde problemen op het gebied van de groene wetgeving zullen naar verwachting op korte termijn tot het verleden behoren. Deze wetten gaan namelijk op korte termijn op in een nieuwe Flora- en faunawet.

#### PROBLEMEN MET DE BEVOEGDHEIDSTOEDELING

Er is een tweetal boeken verschenen over de handhaving van de visserijwetgeving. Hieruit blijkt dat naast enkele niet-juridische knelpunten de uitoefening van bevoegdheden een probleem blijkt te zijn bij de handhaving van deze wetgeving. Toezicht (controle) en opsporing kunnen slechts worden uitgeoefend indien de wet daartoe bevoegdheden heeft toegekend. Daarbij worden enkele knelpunten gesignaleerd:

"De visserijwet kent in de artikelen 55, 60, 61 en 62 bevoegdheden toe aan opsporingsambtenaren. Er wordt echter niet gesproken van een verdachte, jegens wie die bevoegdheden zouden mogen worden uitgeoefend. Het is daarom onduidelijk wanneer deze bevoegdheden gebruikt mogen worden, in de controle- of de opsporingsfase."<sup>17</sup>

De door ons geïnterviewde wetgevingsjurist van het ministerie van LNV is van oordeel dat hetgeen in dit citaat uit de literatuur gesteld wordt, niet correct is. Volgens hem is in bijvoorbeeld artikel 55 van de Visserijwet wel degelijk de twee-eenheid van toezicht en opsporing opgenomen.

Bij de Wet Economische Delicten wordt door Vervaele eenzelfde soort probleem gesignaleerd als het gaat om bevoegdheden bij de handhaving van visserijwetgeving. In de artikelen 18 t/m 23 worden bevoegdheden toegekend aan opsporingsambtenaren, maar aan de uitoefening wordt niet de voorwaarde gesteld dat er al een verdachte is, zo schrijft hij (1990).

"Uit het voorgaande blijkt dat de wettelijke terminologie vraagtekens oproept. In wetenschappelijke kringen wordt dan ook al jarenlang discussie gevoerd over vooral de WED. AID-ambtenaren maken in de praktijk bijna altijd gebruik van de bevoegdheden uit de WED en hebben dat ook altijd gedaan. Naar eigen zeggen gaat de AID ervan uit dat aan de uitoefening van de WED-bevoegdheden niet de voorwaarde wordt gesteld, dat er een verdachte is. In rechterlijke procedures is deze opvatting tot nu toe niet gelogenstraft."<sup>18</sup>

Volgens de wetgevingsjurist is er geen probleem: in de Visserijwet is het toezicht geregeld, en in de WED de opsporing.

Bij de handhaving van de Bestrijdingsmiddelenwet doet zich volgens respondenten binnen de AID wèl een probleem qua bevoegdheden voor. De bevoegdheden van de AID bij deze wet zijn vervat in de Wet op de Economische Delicten. Hierdoor is de AID bevoegd om opsporingsactiviteiten te verrichten. De bevoegdheden tot toezicht zijn er echter niet in vermeld, en wordt ook nergens anders geformuleerd. Regulier toezicht waarbij geen sprake is van een verdenking is daardoor, anders dan op basis van vrijwilligheid, formeel niet mogelijk, aldus onze respondenten bij de AID. Door de geïnterviewde wetgevingsjurist wordt dit bevestigd.

16. Blz. 63.

17. Vervaele c.s., 1990. Blz. 100.

18. Vervaele, Ruimschotel en Widdershoven, blz. 100.

#### VAAGHEID EN ONBEPaaldHEID VAN DE NORMSTELLING

In het Varkensbesluit bevinden zich volgens onze respondenten enkele vage normen. Een voorbeeld hiervan betreft een bepaling in de wet waarin wordt vermeld dat varkens moeten kunnen beschikken over "enig ruwvoer". Wat hieronder precies begrepen moet worden is niet gedefinieerd. Verder staan er in de wet voorschriften over bijvoorbeeld de minimale afmetingen van hokken. Daarbij kunnen zich interpretatieverschillen voordoen, zoals: waar begin je te meten, en horen voederbakken bij de hokken?

#### PROBLEMEN ROND SANCTIONERING

De AID is zoals hiervoor aangegeven ook verantwoordelijk voor de handhaving van meststoffenwetgeving. Om te garanderen dat een persoon bepaalde verplichtingen zal nakomen, kan van hem gevraagd worden als waarborg vooraf een bankgarantie te storten. Indien die persoon zijn verplichtingen overtreedt, wordt (een gedeelte van) de waarborgsom verbeurd verklaard. Ook in de agrarische wetgeving wordt de waarborgsom gehanteerd. Echter, uit de literatuur blijkt:

"In de thans geldende Meststoffenwetgeving ontbreekt een aanknopingspunt, waaraan de waarborgsom gekoppeld zou kunnen worden: de individuele mestquota van de boeren worden niet bindend vastgesteld. Wel kent de regelgeving het instrument van de ambtshalve vaststelling van het mestquotum door de minister, indien gebleken is dat een boer onjuiste opgave heeft gedaan. Deze vaststelling kan echter, volgens CBB-jurisprudentie, niet worden opgevat als een beschikking."<sup>19</sup>

Door de wetgevingsjurist wordt dit gegeven echter absoluut niet als een knelpunt ervaren:

"Ik heb het binnen onze afdeling nog even gecheckt bij de persoon die veel met de handhaving van de meststoffenwetgeving van doen heeft. Die keek alsof hij het in Keulen hoorde donderen. We beschikken over de dwangsom in dezen, en de waarborgsom is misschien ooit wel eens overwogen maar het is absoluut niet zo dat we dat missen. Ik vind het een wat academische kwestie dus."

Om een andere reden doet zich wel een sanctioneringsprobleem voor bij de Meststoffenwet, zo geven respondenten aan. De strafbaarstelling van bepaalde overtredingen van de Meststoffenwet is geregeld in de WED. In artikel 1 van de WED worden overtredingen van onder meer de artikelen 14, 15 en 16 aangeduid als economische delicten in het kader van de WED. De Meststoffenwet is echter onlangs gewijzigd, waarbij de nieuwe tekst is doorgenummerd. Hierdoor is wat voorheen artikel 14 was, nu anders genummerd. In de WED is deze nieuwe nummering echter (nog) niet verdisconteerd, waardoor in de WED niet wordt verwezen naar het nieuwe wetsartikel van wat voorheen artikel 14 was. Daardoor is voor overtredingen van dit artikel geen strafbaarstelling geregeld en is de handhaafbaarheid ervan zeer beperkt. De verwachting is dat dit op korte termijn weer wordt "rechtgetrokken".

#### PROBLEMEN MET DE MATE VAN GEDETAILLEERDHEID EN COMPLEXITEIT

Volgens onze respondenten binnen de AID is de huidige Vogelwet (die dus opgaat in de Flora- en faunawet) een complexe regeling:

---

19. Michiels en Widdershoven, blz. 64.

“Het is allemaal erg onoverzichtelijk. Er wordt verwezen naar verdragen en andere besluiten, waarin allerlei lijsten staan. Bovendien zijn er veel uitzonderingen en uitzonderingen op uitzonderingen. Er is daardoor lastig mee te werken.”

De Vogelwet kent ook enkele zeer nauw omschreven begrippen die in de praktijk niet blijken te werken, aldus een respondent:

“In de wet staat een definitie van het begrip mistnet. Dat is een net waarmee vogels worden gevangen. Als je alle voorwaarden in acht zou nemen die in de wet staan, dan bestaan er geen mistnetten meer. Zoveel eisen worden eraan gesteld. Die voeren dus eigenlijk veel te ver.”

De hiervoor beschreven problemen met de eenvoud en complexiteit bij de Vogelwet doen zich volgens onze respondenten ook voor bij de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren en de Meststoffenwet. Deze wetten worden “lastig leesbaar” gevonden.

#### Geïnterviewde juridische knelpunten voor wetgeving van de AID

Problemen met →	structuur en afstemming	vaagheid en onbepaaldh.	gedetailleerdh. en complexiteit	bevoegdheids-toedeling	sanctionering
Bestrijdingsmiddelenwet				✗	
Gezondheids- en welzijnswet voor dieren			✗		
Groene wetgeving	✗				
Meststoffenwetgeving			✗		✗
Varkensbesluit		✗			
Visserijwet	(✗)			(✗)	
Vogelwet			✗		

### 3.2.3 Indicatoren

In het voorgaande zijn op het werkterrein van de AID voorbeelden naar voren gekomen van alle door ons onderscheiden categorieën van mogelijke handhavingsproblemen. Deze zijn vooral aan het licht gekomen door de vragen die onze respondenten krijgen van de personen die betrokken zijn bij de feitelijke handhaving van regelgeving, zoals controleurs en andere personen in de buitendienst. Op die manier hebben onze respondenten een beeld gekregen van knelpunten die bijvoorbeeld het gevolg zijn van abstracte of vage normen en complexe regelgeving. Een andere indicator is dat er, als gevolg van het ontbreken van bevoegdheden, met betrekking tot bepaalde bepalingen eenvoudigweg geen handhavingsactiviteiten plaatsvinden. Dit is het geval bij de handhaving van de Bestrijdingsmiddelenwet, waarin geen toezichtsbevoegdheden zijn opgenomen. In dat geval is handhaving niet mogelijk zonder dat er sprake is van een verdenking, en vindt er derhalve niet of nauwelijks toezicht plaats.

### 3.3 Arbeidsinspectie

#### 3.3.1 Taken en wetgeving

De Arbeidsinspectie heeft de volgende taken:

- Het handhaven van wet- en regelgeving.
- Het uitvoeren van wet- en regelgeving.
- Het verrichten van monitoronderzoeken.
- Het aanleveren van informatie op het gebied van arbeidsmarkt, arbeidsomstandigheden, arbeidsverhoudingen en arbeidsvoorwaarden.

De Arbeidsinspectie is in 1994 samengegaan met de Inspectie van de Havenarbeid, de Loontechnische Dienst, de Inspectie Arbeidsverhoudingen en de Dienst Collectieve Voorwaarden. De nieuwe dienst voerde aanvankelijk de naam 'Inspectiedienst SZW op het terrein van de arbeidsomstandigheden en arbeidsverhoudingen'. Inmiddels heet het weer gewoon Arbeidsinspectie. Zij heeft met name taken met betrekking tot de volgende wet- en regelgeving:<sup>20</sup>

- Algemene wet gelijke behandeling
- Arbeidsomstandighedenwet
- Arbeidstijdenwet
- Arbeidsvoorzieningswet
- Arbeidswet
- Bestrijdingsmiddelenwet
- Binnenschepenwet
- Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945
- Delegatiebesluit 1919
- Kernenergiewet
- Rijtijdenbesluit
- Schepenbesluit 1965
- Wet arbeid gehandicapte werknemers
- Wet arbeid vreemdelingen
- Wet betreffende verplichte deelneming in een bedrijfspensioenfonds
- Wet betreffende verplichte deelneming in een beroepspensioenregeling
- Wet gelijke behandeling mannen en vrouwen
- Wet goederenvervoer op de weg
- Wet loonkostenreductie op minimumniveau
- Wet melding collectief ontslag
- Wet milieugevaarlijke stoffen
- Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag
- Wet op de gevaarlijke werktuigen
- Wet op de loonvorming
- Wet op de ondernemingsraden
- Wet op het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten
- Wet premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen
- Wet uitbreiding loondoorbetalingsplicht bij ziekte

---

20. Bron: Jaarverslag Arbeidsinspectie 1996.

- Wet vaartijden en bemanningssterkte binnenvaart
- Ziektewet

Uit bovenstaande lijst blijkt dat de Arbeidsinspectie taken en bevoegdheden heeft op het terrein van zeer veel wetten. Huisman en Niemeijer brengen ordening aan:

“Wat betreft de onderwerpen waarop de Arbeidsinspectie wegens tekortkoming handhavingsinstrumenten inzet, vormen tekortkomingen op het gebied van arbo- en verzuimbeleid en op het gebied van gevaarlijke werktuigen of omstandigheden de hoofdmoot (elk jaar meer dan de helft van de ingezette instrumenten). De categorie gevaarlijke stoffen is een goede derde. (...) Op het gebied van de arbeidsverhoudingen wordt met name de Wet Arbeid Vreemdelingen geschonden. Deze overtredingen betreffen 92 tot 96% van het totaal aantal overtredingen dat op het terrein van arbeidsverhoudingen wordt geconstateerd.”<sup>21</sup>

Uit de gesprekken met medewerkers van de Arbeidsinspectie is gebleken dat handhaving vooral gericht is op arbeidsomstandigheden en arbeid door vreemdelingen.

### 3.3.2 Knelpunten in wetgeving

Vooraf over de handhaving van de Arbeidsomstandighedenwet is informatie in de literatuur te vinden. Wat de knelpunten in regelgeving betreft blijkt dat met name de mate van concreetheid van de normen in de Arbowet en de complexiteit van de wet- en regelgeving als problematisch ervaren wordt.

#### PROBLEMEN MET DE MATE VAN GEDETAILLEERDHEID EN COMPLEXITEIT

In 1994 is het wetgevingsbeleid voor de arbeidsomstandigheden getoetst door de Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten. In haar rapportage wordt een negatief beeld geschetst van de eenvoud en duidelijkheid van de Arbeidsomstandighedenwet.

“Nu ruim een decennium na de totstandkoming van de Arbeidsomstandighedenwet de balans kan worden opgemaakt stelt de Toetsingscommissie vast dat het niet mogelijk is gebleken een overzichtelijk, actueel en doeltreffend regelgevingscomplex te construeren waarin langs bestuursrechtelijke weg de verplichtingen rond de arbeidsomstandigheden uitputtend en hanteerbaar zijn genormeerd. De meer dan 1200 normen van zo’n 30 nu nog geldende amvb’s op grond van de Arbeidsomstandighedenwet en de grote hoeveelheid ‘lagere’ regels, kunnen de toets van eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid niet doorstaan en blijken in de praktijk op onoverkomelijke bezwaren uit oogpunt van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid te stuiten.”<sup>22</sup>

“Een van de onderwerpen van de eerste tranche van de operatie MDW is de Arbowetgeving. De bewindslieden merken over de Arbowet het volgende op: “De Arbowet is door diverse wijzigingen onoverzichtelijk geworden. (...) Verder zijn regelingen voor enkele bijzondere sectoren te zwaar aangezet en biedt de wet te weinig ruimte om adequaat in te spelen op Europese richtlijnen.”<sup>23</sup>

Er is ook veel kritiek op de mate van gedetailleerdheid van de regels in de Arbowet. Huisman en Niemeijer schrijven:

---

21. Blz. 97.

22. Blz. 10.

23. Commissie-Michiels, blz. 406, 417.

"Onderzoek heeft aangetoond dat er zich nogal wat problemen voordoen bij de naleving en handhaving van de Arbowet. (...) De handhavingsproblemen zijn volgens rapporten in essentie terug te voeren tot de hoeveelheid en gedetailleerdheid van de regelgeving."<sup>24</sup>

Niet alleen uit de literatuur, maar ook uit gesprekken met medewerkers van de Arbeidsinspectie blijkt dat regels uit de Arbowetgeving soms erg gedetailleerd zijn:

"Als je bijvoorbeeld de voorschriften met betrekking tot beeldschermen neemt, die zijn ontzettend gedetailleerd omschreven. De hoogte, de breedte, de afstand, de afstand, zo. Als je al die regeltjes zou moeten handhaven, dan zou dat ondoenlijk zijn. De buitendienstambtenaren zijn generalisten, die werken ook niet dagelijks met al die voorschriften."

Blijkens onze respondenten wordt het probleem van de zeer gedetailleerde regels in de praktijk omzeild door bij specifieke handhavingsacties van bepaalde regels een aantal van deze voorschriften te selecteren. Op deze geselecteerde punten zullen de controles dan gericht zijn, waarbij de overige in principe buiten beschouwing blijven.

#### VAAGHEID EN ONBEPAALDHEID VAN DE NORMSTELLING

Behalve zeer gedetailleerde normstellingen, zoals hiervoor beschreven, kent de Arbowet en het daarop gebaseerde Arbobesluit ook tamelijk veel zeer algemene en globale regels, zoals blijkt uit de volgende citaten uit de literatuur.

"De Arbowet bevat meer globale normen en doelvoorschriften en is minder regulerend en sanctionerend van karakter en meer op overleg, onderhandelen, stimuleren en adviseren gericht dan de voorheen geldende Veiligheidswet. Veel wettelijke bepalingen uit de Arbowet zijn in algemene bewoordingen gesteld met redelijkerwijsclausules. De wettelijke bepalingen moeten dan eerst door de Buitendienstambtenaren (b.a.'s) geconcretiseerd en geïndividualiseerd worden. Vaak blijven bij de b.a.'s echter twijfel bestaan over de bewijsvoering. Ze proberen deze onzekerheid te maskeren door te bluffen. De b.a.'s noemen dit zelf het gebruik maken van artikel 'lef' of 'grote broek'."<sup>25</sup>

"Veel inspecteurs ervaren een grote 'kloof' tussen de beschikbare formele normen en de normen zoals die in de praktijk moeten worden aangegeven en geconcretiseerd. De perceptie van een dergelijke kloof heeft bij een groot aantal inspecteurs geleid tot 'anomie', het gevoel dat er in de uitvoeringspraktijk nauwelijks houvast is door het ontbreken van harde normen. Met 'harde normen' bedoelt men normen die eenduidig en concreet zijn en 'handhaafbaar', dat wil zeggen bij formeel-juridische betwisting overeind te houden. (...) De combinatie van norm-onzekerheid en strategische overwegingen leidt ertoe dat er gewoonlijk nauwelijks aan de formele regels wordt gerefereerd."

"De opzet en doelstelling van de Arbo-wet veronderstelt een actieve en innovatieve opstelling bij de gebruikers van de wet, inclusief de Arbeidsinspectie. Indien de Arbo-wet niet beter hanteerbaar wordt gemaakt dreigt het gevaar van (blijvende) non-uitvoering. De ruimte en flexibiliteit (bij de toepassing van de wet) die de wetgever heeft beoogd te bieden, leidt dan tot verlamingsverschijnselen. Daarmee zouden de doelstellingen van de wet op een tragische wijze worden ondergraven. De betekenis van de wet blijft in dat geval beperkt tot het symbolische niveau of glijdt af tot goedbedoelde symboliek."<sup>26</sup>

Door onze respondenten worden deze globale normen bevestigd. In de praktijk blijkt dit volgens hen vooral te worden ondervangen door zich bij controles te richten op beleid van werkgevers. Er worden dan eerst prioriteiten gesteld waarop de controles zich zullen richten, waarbij concrete aandachtspunten worden geformuleerd. Voor-

---

24. Blz. 117 en 118.

25. Harryvan, blz. 85.

26. Wilthagen, blz. 147, 149 en 256.

beeld van dergelijke abstracte normen zijn 'fysieke belasting' en 'werkdruk'. Als het gaat om dergelijke vage normen moeten werkgevers een 'Risico-evaluatie en -inventarisatie' (RE&I) opstellen waarin aangegeven moet worden hoe men aandacht zal besteden aan onderdelen als fysieke belasting en werkdruk. Vervolgens moet dit uitgewerkt worden in een plan van aanpak. Als in de RE&I geen aandacht besteed wordt aan het specifieke onderwerp, dan is de werkgever in overtreding. Datzelfde geldt indien er in het plan van aanpak vervolgens geen nadere invulling aan is gegeven. In feite wordt derhalve op beleid gecontroleerd, en niet op concrete situaties. Een dergelijke gang van zaken is volgens onze respondenten erg tijdrovend, waardoor de effectiviteit van de handhaving als gevolg van de vage norm, te wensen overlaat. Overigens is er een nieuwe Arbeidsomstandighedenwet in de maak. Ten tijde van het onderhavige onderzoek lag de wet ter beoordeling bij de Eerste Kamer.

Ook in de Wet arbeid vreemdelingen is een aantal vage normen opgenomen, aldus een respondent. Het gaat daarbij om de begrippen 'werkgever' en 'zelfstandige'. Hier van is de inhoud in de praktijk van de handhaving niet duidelijk. Door de door ons geïnterviewde wetgevingsjurist op het ministerie van SZW wordt dit bevestigd. Voor het overige wordt de wet als zeer duidelijk en concreet omschreven. "Er zitten verder geen grijze gebieden in", aldus een respondent. Ook de wetgevingsambtenaar is deze mening toegedaan.

#### PROBLEMEN ROND SANCTIONERING

Volgens respondenten doet zich bij de Wet arbeid vreemdelingen een probleem met de sanctionering van overtredingen voor. De werkgever moet een tewerkstellingsvergunning hebben voor zijn medewerkers. Als hij die niet heeft, dan staat daarop echter geen sanctie:

"Als wij constateren dat een werkgever geen tewerkstellingsvergunning heeft voor een werknemer, dan is hij in overtreding. Als hij op dat moment echter alsnog een vergunning aanvraagt, dan zal hij niet vervolgd worden. Het heeft voor een werkgever alleen maar voordelen om geen vergunning aan te vragen, omdat de periode dat zo'n werknemer bij die baas mag werken, ingaat op het moment dat hij die vergunning heeft. Die termijn wordt dus eigenlijk verlengd als er geen vergunning wordt aangevraagd. Misdaad loont in zo'n geval."

In de wet is overigens wel voorzien in een sanctie, maar het is volgens de respondent beleid van het OM om deze zaken standaard technisch te seponeren. De sanctie die er volgens onze respondent voor staat, ongeveer fl. 2.000 boete, wordt door hem als erg laag beschouwd.

#### DIVERS

De Algemene Rekenkamer heeft in 1989 een rapport over de Arbeidsinspectie het licht doen zien.

"Zowel uit de mond van districtshoofden als van uitvoerende medewerkers vernam de Rekenkamer veel kritiek op met name de praktische bruikbaarheid van het wettelijk kader. Gesproken werd over een nog steeds toenemende complexiteit, inhoudelijk verouderde normstelling, moeizame totstandkoming van nieuwe wetgeving, traag verlopende adviesaanvragen of problemen bij de afstemming op Europese regelgeving. Het navolgende schema brengt voor de onderzochte deelgebieden de problemen in kaart.

**Problemen bij wet- en regelgeving**

Deelsterrein	Problemen bij regelgeving naar soort				
	complexiteit	Verouderde regels of normering	langdurig proces van regelgeving	traagheid adviezen	moeilijke afstemming op EG-regels
Geluid	toegenomen	Nee	Ja	ja	Ja
Liftveiligheid	ja	ja	Ja	-	Ja
Toxische stoffen	toegenomen	(verschillend)	Ja	-	Ja
Straling	ja	nee	Ja	-	Nee
AVR	toegenomen	nee	Ja	ja	Ja
Arbeidswet	ja	ja	Ja	ja	-
Jongerenstatuut	ja	ja	Ja	ja	-
Rijtijden	ja	-	Ja	ja	ja

(...) Op vier van de zeven beleidsterreinen (liften, stralenbescherming, jongerenstatuut en rijtijden) was sprake van een complexe wetgeving die een effectieve uitvoering van het beleid in de weg stond. Op het terrein van de toxische stoffen was een omvangrijke regelgeving in voorbereiding. De bestaande gedetailleerdheid op dit terrein – zoals het Loodsbesluit – leverde in de uitvoeringspraktijk problemen op.”<sup>27</sup>

**Geïnterviewde juridische knelpunten voor wetgeving van de Arbeidsinspectie**

Problemen met →	structuur en afstemming	vaagheid en onbepaaldheid	gedetailleerdh. en complexiteit	bevoegdheids-toedeling	sanctionering
Arbeidsomstandigheden-wet		✗	✗		
Arbeidswet			✗		
Rijtijdenwet	✗		✗		
Wet arbeid vreemdelingen		✗			✗

**3.3.3 Indicatoren**

Ook de knelpunten die op het terrein van de Arbeidsinspectie zijn geïnterviewd zijn vooral ontleend aan de vragen die de respondenten krijgen van handhavers. Ook eigen ervaringen spelen een rol, omdat sommige respondenten zelf actief zijn geweest als handhaver. Een respondent heeft aangegeven dat het gegeven dat veel overtredingen van een bepaling gesanctioneerd worden met een transactie een teken kan zijn dat de bewijsbaarheid ervan door het OM als problematisch wordt gezien.

“Ik denk wel eens dat als een officier van justitie niet zo zeker is over de bewijsbaarheid of over de invulling van een abstracte norm, dat hij met een transactie het zekere voor het onzekere neemt. Zo’n transactie wordt dan vaak wel geaccepteerd, zodat een overtreding wel bestraft wordt, maar hij hoeft het voor de rechter niet hard te maken.”

Ook de hoogte van de transacties zou derhalve een indicator kunnen zijn. Een lage transactie betekent volgens onze respondent onzekerheid over de bewijsbaarheid, en kan derhalve een teken zijn van een problematische regel. Veel dan wel lage transacties zouden derhalve een indicator kunnen zijn van de aanwezigheid van vage normen. Het is echter denkbaar dat datzelfde het geval is voor heel gedetailleerde en complexe regels. Overigens kan het veel vóórkomen van transacties op een bepaald terrein volgens de respondent ook betekenen dat een regel juist erg simpel is. Als een

27. Blz. 16 en 17.



zaak zo duidelijk is dat er geen discussie mogelijk is, is een transactie vaak de meest efficiënte sanctionering. Een voorbeeld hiervan is de sanctionering van verkeersovertradingen via de Wet-Mulder.

Door landelijk milieu-officier mr. A.M. de Lange, die om een reactie is gevraagd, wordt echter gesteld dat het aanbieden van een transactie niet op twijfel omtrent de bewijsbaarheid duidt, doch eerder op het tegenovergestelde, namelijk dat er geen twijfels zijn over een zaak. Volgens hem is de omstandigheid dat overtreding van bepaalde regels wordt gesanctioneerd met een transactie derhalve juist geen indicator van problematische wetgeving.

### 3.4 Economische Controledienst

#### 3.4.1 Taken en wetgeving

De Economische Controledienst (ECD) is belast met de volgende taken:

- Het houden van toezicht.
- Het opsporen van economische delicten.
- Het uitvoeren van door de minister gegeven opdrachten, in het bijzonder tot het instellen van onderzoeken en het inwinnen van inlichtingen.

De Enquêtecommissie opsporingsmethoden formuleert als centrale taakstelling van de ECD "de preventie en bestrijding van economische (bedrijfs)criminaliteit die van een zodanige omvang is, dat daardoor sprake is van een belemmering van gezonde economische groei en van aantoonbare schade voor de overheid, het bedrijfsleven en/of consumenten".

De ECD is verantwoordelijk voor de handhaving van (onderdelen van) de volgende wetten:

- Colportagewet
- Handelsregisterswet
- In- en uitvoerwet
- Kernenergiwet
- Sanctiewetgeving
- Statiegeldverordening frisdranken en waters
- Wet assurantiebemiddelingsbedrijf
- Wetboek van Strafrecht (art. 337)
- Wet consumentenkredieten
- Wet economische statistieken
- Wet energiebesparing toestellen
- Wet inzake de wisselkantoren
- Wet melding ongebruikelijke transacties
- Wet op de accountants-administratieconsulenten
- Wet tarieven gezondheidszorg
- Wet ter uitvoering van het verdrag inzake (de uitbanning van) chemische wapens
- Wet toezicht beleggingsinstellingen
- Wet toezicht effectenverkeer

- Wet toezicht kredietwezen
- Wet voorkoming misbruik chemicaliën (WVMC)

### 3.4.2 Knelpunten in wetgeving

In de literatuur hebben we weinig kunnen vinden over juridische knelpunten die de ECD ondervindt bij de handhaving van regels. Andere literatuur die handelt over de handhaving van 'economische' wetten, zoals over de Wet melding ongebruikelijke transacties, biedt geen relevante informatie over ons onderwerp. Nelen en Sabee hebben in 1998 een rapport geschreven over ontnemingswetgeving. Ze schrijven dat voordeelontneming langs strafrechtelijke weg in vergelijking met de andere BOD'en het meest leeft bij de ECD. De interviews met medewerkers van de ECD hebben meer informatie opgeleverd.

#### PROBLEMEN ROND SANCTIONERING

Nelen en Sabee besteden in hun publicatie aandacht aan de twee belangrijkste strafvorderlijke instrumenten waarover het OM en de opsporingsdiensten beschikken: het conservatoire beslag en het strafrechtelijk financieel onderzoek. Toepassing van deze instrumenten blijkt in de praktijk in wezenlijke behoeften te voorzien, maar ook tal van problemen met zich mee te brengen. Met betrekking tot het conservatoire beslag zijn deze problemen vooral juridisch van aard. Dat speelt met name bij het doorbreken van schijnconstructies waarbij vermogensbestanddelen formeel tot het eigendom horen van andere (rechts)personen.

"Vervolging op grond van de helingbepalingen van de rechtspersonen blijkt op grote juridische en praktische problemen te stuiten. Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor de optie om voorzieningen te treffen om gemakkelijker beslag op aandelen te leggen, dan wel het misbruik van buitenlandse rechtspersonen aan de wortel aan te pakken. (...) Al met al moet geconstateerd worden dat een panacee voor het doorbreken van schijnconstructies met behulp van rechtspersonen niet voorhanden is, tenzij gekozen wordt voor zeer drastische maatregelen die de bijl leggen aan de wortels van een aantal civielrechtelijke basisbeginselen en – in geval van een in rem procedure – nopen tot een herijking van de gehele ontnemingswetgeving."<sup>28</sup>

Onze respondenten konden wel zich in deze constatering vinden.

#### VAAGHEID EN ONBEPaaldHEID VAN DE NORMSTELLING

Ook het probleem van de (te) globale normen blijkt voor de ECD te spelen, zo beschrijft Buruma (1993) in algemene termen:

"Zo klaagde de ECD over vage termen in de door haar te handhaven regelgeving, omdat de onbekendheid met de inhoud van de regelgeving, die ervan het gevolg is bij de justitiabelen, leidt tot fricties bij de controles."<sup>29</sup>

Uit de gesprekken komen vage en onbepaalde normen in diverse wetten aan licht, zoals bijvoorbeeld in de Wet voorkoming misbruik chemicaliën (WVMC). In artikel 1 van deze wet wordt gesproken van het begrip 'mengsel', maar een definitie hiervoor ontbreekt. Dit levert veel problemen op bij de handhaving, omdat er een soort grijs

---

28. Blz. 160.

29. Blz. 105.

gebied ontstaat van samenstellingen waarvan het onduidelijk is of ze toegestaan zijn of niet. Een ander voorbeeld is artikel 1 lid 1 onder h van de Wet tarieven gezondheidszorg, waarin wordt gesproken van het begrip 'prestatie':

"tarief: prijs voor een prestatie of geheel van prestaties, door een orgaan van gezondheidszorg geleverd."

'Prestatie' is een belangrijk begrip als het gaat om het vaststellen van een (maximum)tarief voor bepaalde diensten. Wat onder een 'prestatie' moet worden verstaan wordt echter niet omschreven, waardoor volgens een respondent niet altijd duidelijk is of een instantie die een prijs in rekening brengt die boven het maximumtarief ligt, al dan niet in overtreding is. Want: is er in een concreet geval sprake van een prestatie? Ook de Wet assurantiebemiddelingsbedrijf kent volgens haar vage normen. De wet regelt de procedures voor tussenpersonen voor het afsluiten van verzekeringen. Een belangrijke term in de wet is 'bemiddeling'. Hierover wordt bijvoorbeeld gesproken in artikel 1 onder a:

"tussenpersoon: ieder die, anders dan uit hoofde van een arbeidsovereenkomst, bemiddeling verleent bij het sluiten van een verzekering."

Wat precies onder 'bemiddeling' moet worden verstaan wordt echter niet bepaald. Hetzelfde geldt voor artikel 3 lid 1 van de Wet toezicht effectenverkeer, waarin het volgende wordt bepaald:

"Het is verboden in of vanuit Nederland buiten een besloten kring bij uitgifte effecten aan te bieden dan wel zodanige aanbieding door middel van advertenties of documenten in het vooruitzicht te stellen."

Nergens wordt echter bepaald wat verstaan moet worden onder 'een besloten kring', hetgeen volgens een respondent problemen voor de handhaving oplevert. Onze respondent op het ministerie van Economische Zaken was niet onder de indruk van deze door de ECD gesignaleerde knelpunten.

"Dat de ECD zulke dingen noemt is volgens mij het gevolg van de cultuur die daar heerst. Ze doen aan digitaal denken: het is goed of het is fout. Een tussenweg is er niet. Als een begrip niet helemaal helder is, dan kunnen ze er dus ook direct niks mee. Ik zeg dan: breng het een keer voor de rechter om te zien of een bepaalde keuze door hem geaccepteerd wordt. Zo krijg je ook jurisprudentie aan de hand waarvan je zo'n begrip kunt invullen. Het is echter ook niet helemaal aan de ECD te wijten dat dat niet gebeurt. Ik proef bij het OM ook een sfeer dat ze het liefst zo concreet mogelijke zaken aangeleverd krijgen. Als een zaak niet helemaal helder is zijn veel officieren van justitie snel geneigd om dan maar te seponeren, en die signalen komen natuurlijk ook bij de ECD door. En het is volgens mij nog erger, namelijk dat sommige rechters aan officieren van justitie laten blijken dat ze met dergelijke zaken niet meer aan hoeven te komen. Dit alles versterkt uiteraard de natuurlijke neiging van de ECD om terughoudend te zijn bij het invullen van abstracte normen."

#### PROBLEMEN MET DE BEVOEGDHEIDSTOEDELING

De Wet voorkoming misbruik chemicaliën bevat volgens respondenten een lacune. Op basis van artikel 3 van de wet kunnen bedrijven en instellingen een vergunning krijgen voor het vervaardigen of in de handel brengen van bepaalde in de wet aangeduide chemische stoffen. In artikel 4 van de wet wordt een overzicht gegeven van (rechts)personen en instellingen waaraan precursoren mogen worden geleverd, en artikel 5 bepaalt vervolgens dat het aan niet in artikel 4 genoemde bedrijven en instellingen verboden is de genoemde chemische stoffen in bezit te hebben. Een dergelijke

uitzondering is niet gemaakt voor instellingen als universiteiten en TNO-voeding. Volgens een respondent is dat problematisch:

"Dat zou impliceren dat die wetenschappelijke instellingen nooit op rechtmatige wijze lijststoffen voorhanden zouden kunnen hebben, wat mijns inziens nooit de bedoeling van de wetgever kan zijn geweest. De wet is bedoeld om zicht te houden op de handel in chemicaliën, terwijl deze instellingen ze voor andere doeleinden gebruiken. Formeel zijn ze echter in overtreding. Het is van belang dat hier duidelijkheid over komt, zowel voor ons als controlerende instantie als voor de betrokken bedrijven en instellingen."

Een ander bevoegdheidsprobleem voor de ECD doet zich volgens respondenten voor bij heffingen op basis van de In- en uitvoerwet. Tot een jaar of drie geleden werden anti-dumpingheffingen geregeld in de In- en uitvoerwet, en daarna in de douanewetgeving. Door de plaatsing in de Douanewet is toezicht door de ECD niet meer mogelijk. Dit wordt door de ECD betreurd en als een knelpunt bij de handhaving van de In- en uitvoerwet beschouwd. Als het goed is geschiedt de handhaving nu uiteraard wel door de douane, dus wellicht is er eerder sprake van een afbakeningsprobleem. Op basis van dezelfde wet is het Uitvoerbesluit strategische goederen opgesteld. Ook bij dit besluit doet zich een bevoegdheidsprobleem voor. Artikel 3 lid 1 van het besluit luidt als volgt:

"De regels die in dit besluit zijn gesteld ten aanzien van de uitvoer van goederen, zijn (...) van overeenkomstige toepassing op het doen uitgaan van die goederen uit Nederland met als bestemming een andere lidstaat van de Europese Gemeenschap, uitgezonderd België en Luxemburg."

Deze regel richt zich op het voorkomen van de uitvoer van strategische goederen aan landen die om bepaalde redenen 'besmet' zijn. Door de uitzonderingsbepaling met betrekking tot België kan hij echter gemakkelijk omzeild worden, vooral omdat er geen 'eindverbruikersverklaring' verplicht wordt gesteld. Een respondent hierover:

"Bedrijven die willen leveren aan besmette landen kunnen de regeling gemakkelijk omzeilen. Ze leveren dan gewoon aan België, en via België worden de goederen doorgesluisd naar de eigenlijke bestemming. België is namelijk veel minder streng en controleert bijna niets. Daarmee wordt de Nederlandse regelgeving omzeild en wij kunnen er niets aan doen. Er wordt namelijk geen eindverbruikersverklaring verplicht gesteld bij de vergunningaanvraag. Met zo'n verklaring zouden bedrijven moeten aantonen dat de goederen niet verder komen dan België, waardoor het veel moeilijker wordt om ze daarna naar een ander land door te voeren. Omdat zo'n verklaring niet wordt geëist kunnen wij de uitvoer van strategische goederen via België heel moeilijk tegenhouden, zelfs als we haast zeker weten dat België niet de eindbestemming is."

Ook door de door ons geïnterviewde wetgevingsjurist wordt dit een "serieus probleem" gevonden.

De eerder aangehaalde Wet assurantiebemiddelingsbedrijf kent ook een probleem bij de bevoegdheidstoedeling als gevolg van een lacune in de wet. Artikel 13 van de wet gaat in op de toegestane beloning die een tussenpersoon van een verzekeringsbedrijf mag krijgen.

"1. De beloning van de tussenpersoon bestaat, onverminderd het bepaalde in artikel 15, tweede lid, uitsluitend uit provisies ter zake van het afsluiten van verzekeringen, het verlenen van verzekeringen of het incasseren van premies.  
2. De tussenpersoon heeft jegens de verzekeraar aanspraak op provisie over alle tot zijn portefeuille behorende verzekeringen."

In de wet is echter niets geregeld over de beloning die in rekening kan worden gebracht in de relatie tussenpersoon – verzekeringnemer. Om deze omissie op te vullen gebruikt de ECD artikel 13 ook voor deze relatie, ondanks dat hierin volgens de Memorie van Toelichting de relatie tussen de tussenpersoon en de verzekeraar in plaats van de verzekernemer geregeld wordt. Er is volgens onze respondent derhalve sprake van een lacune in de wetgeving.

#### PROBLEMEN ROND SANCTIONERING

De ECD is verantwoordelijk voor de handhaving van artikel 337 van het Wetboek van Strafrecht. Dit artikel richt zich op het voorkómen van de invoer van vervalste producten en merkartikelen, en luidt als volgt:

“Hij die opzettelijk:

- a. valse, vervalste of wederrechtelijk vervaardigde merken,
- b. waren, die zelf of op hun verpakking valselijk zijn voorzien van de handelsnaam van een ander of van het merk waarop een ander recht heeft,
- c. waren, die ter aanduiding van herkomst, valselijk van de naam van een bepaalde plaats, met bijvoeging van een verdichte handelsnaam, zijn voorzien of
- d. waren, waarop of op de verpakking waarvan een handelsnaam van een ander of een merk waarop een ander recht heeft, zij het dan ook met een geringe afwijking, is nagebootst binnen Nederland invoert zonder klaarblijkelijke bestemming om weder te worden uitgevoerd, verkoopt, te koop aanbiedt, aflevert, uitdeelt of ten verkoop of ter uitdeling in voorraad heeft, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste één jaar of geldboete van de vijfde categorie.”

Het artikel is volgens een respondent moeilijk handhaafbaar:

“In de wet wordt maar één overtredingsvariant genoemd, namelijk ‘opzet’: alleen het opzettelijk invoeren van namaak wordt strafbaar gesteld. Hier valt echter vrij gemakkelijk onderuit te komen. Zo’n bedrijf zegt dan namelijk gewoon dat hij niet wist dat er vervalste of nagemaakte artikelen zouden worden geleverd, zo van: ‘ik heb echte artikelen besteld, en ik krijg nu van mijn leverancier namaak geleverd waar ik ook niet om gevraagd heb’. Bewijs dan maar eens dat er opzet in het spel is, dat is erg moeilijk. Volgens de wet is ‘schuld’ namelijk niet genoeg. Dit heeft als gevolg dat veel zaken worden geseponeerd.”

Volgens onze respondent bij het ministerie zal dit echter een bewuste keus zijn geweest:

“Ik ken de achtergronden niet precies, maar ik neem aan dat het een politiek-beleidsmatige afweging is geweest om alleen opzet strafbaar te stellen. De ‘schuldcomponent’ zou een enorme last op ondernemers hebben gelegd die ten koste zou gaan van de marktwerking en de belangen van ondernemers. Hierdoor kunnen louche handelaars inderdaad nep-Nikes en ander spul invoeren. Het is kiezen tussen twee kwaden, en kennelijk wilde de wetgever niet méér bereiken dan dit.”

Dat doet er echter niets aan af dat een dergelijke bepaling de handhaafbaarheid niet bevordert. Ook een bepaling uit de Wet toezicht effectenverkeer is moeilijk te sanctioneren, te weten artikel 46 lid 1 waarin misbruik van voorwetenschap strafbaar wordt gesteld. Het luidt als volgt:

“Het is een ieder verboden om, beschikkende over voorwetenschap, in Nederland een transactie te verrichten of te bewerkstelligen in effecten die zijn genoteerd aan een op grond van artikel 22 erkende effectenbeurs, indien uit de transactie enig voordeel kan ontstaan.”

Volgens een respondent binnen de ECD is deze bepaling vaak "onbewijsbaar", omdat bewezen moet worden wat iemand dacht of wist ('voorwetenschap'). Bewijs kan haast uitsluitend verkregen worden via 'circumstantial evidence', maar bij verdachten die actief zijn in de effectenbranche is ook dat doorgaans erg lastig. "Met een slimme advocaat is er veel te bereiken", aldus de respondent. "Eigenlijk is het een soort symboolwetgeving", aldus de wetgevingsjurist. Ook een bepaling uit de Wet op de accountants-administratieconsulenten is volgens de ECD makkelijk te omzeilen. Op basis van artikel 41 lid 1 wordt de titel 'accountant' beschermd:

"Het is degene, die niet is ingeschreven in het register bedoeld in artikel 36 of in het register bedoeld in artikel 55 van de Wet op de Registeraccountants verboden om anders dan in besloten kring de benaming accountant zonder nadere toevoeging dan wel in enige samenstelling of afkorting, anders dan die van registeraccountant of Accountant-Administratieconsulent te voeren, danwel zich zodanig te gedragen, dat daardoor bij het publiek redelijkerwijs de indruk moet worden gewekt, dat hij tot het voeren van die bepaling gerechtigd is."

De term 'redelijkerwijs' is volgens een respondent een probleem qua bewijsbaarheid, maar dat wordt nog versterkt door de formulering dat deze indruk gewekt *moet* worden. Gebruikelijker is de formulering dat de indruk redelijkerwijs *kan* worden gewekt. Het probleem doet zich bijvoorbeeld voor bij accountancybureaus, die doorgaans niet de titel 'accountant' mogen voeren. De vraag is dan of bij zo'n accountancybureau redelijkerwijs de indruk gewekt moet worden dat er diensten door een accountant verleend worden. De rechter is daar niet eenduidig over, het is volgens onze respondent al een keer tot een veroordeling, en een keer tot een vrijspraak gekomen.

#### Geïventariseerde juridische knelpunten voor wetgeving van de ECD

Problemen met →	structuur en afstemming	vaagheid en onbepaaldheid	gedetailleerdh. en complexiteit	bevoegdheids-toedeling	sanctionering
In- en uitvoerwet				✗	
Uitvoerbesluit				✗	
Strategische goederen					
Wet op de accountants-Administratieconsulenten					✗
Wet assurantie-bemiddelingbedrijf		✗		✗	
Wet tarieven		✗			
Gezondheidszorg					
Wet toezicht effecten-Verkeer		✗			✗
Wet voorkoming Misbruik chemicaliën		✗		✗	
Wetboek van Strafrecht (art. 337)					✗

#### 3.4.3 Indicatoren

Vragen van handhavers en controleurs uit 'het veld' voor de medewerkers van de juridische stafafdeling blijken een voorname bron op basis waarvan onze respondenten op de hoogte zijn van problematische regelgeving. Zoals in paragraaf 3.4.2 is aangegeven, wordt door een wetgevingsambtenaar ook het veelvuldig technisch seponeren

van zaken door de officier van justitie als uitingsvorm gezien van vage, en daarom moeilijk bewijsbare regelgeving:

“Ik proef bij het OM ook een sfeer dat ze het liefst zo concreet mogelijke zaken aangeleverd krijgen. Als een zaak niet helemaal helder is zijn veel officieren van justitie snel geneigd om ze dan maar te seponeren.”

Door mr. A.M. de Lange, de landelijk milieu-officier, wordt niet uitgesloten dat veel septs een indicator kunnen vormen voor problematische wetgeving. Dat geldt volgens hem dan met name bij minder majeure zaken.

### **3.5 Inspectie Gezondheidsbescherming, Waren en Veterinaire Zaken**

#### *3.5.1 Taken en wetgeving*

De taken van de Inspectie Gezondheidsbescherming, Waren en Veterinaire Zaken (Inspectie w&v) zijn:

- Het houden van toezicht op de naleving van voorschriften voor eet- en drinkwaren, consumentenartikelen en veterinaire zaken, door onder meer inspectie, onderzoek en vergunningverlening.
- Het opsporen van strafbare feiten.
- Het adviseren over en het signaleren van gezondheidsbedreigende situaties door middel van wetenschappelijk en surveillance onderzoek.

De Inspectie w&v is in 1998 ontstaan uit een fusie tussen de Keuringsdienst van Waren en de Veterinaire Inspectie. Het werkkerrein is vastgelegd in verschillende wetten en verordeningen, waarvan de belangrijkste zijn:

- Bestrijdingsmiddelenwet
- Destructiewet
- Drank- en horecawet
- Gezondheidswet
- Kernenergiewet
- Landbouwkwaliteitswet
- Tabakswet
- Veewet
- Vleeskeuringswet
- Warenwet
- Wet gevaarlijke werktuigen
- Wet milieugevaarlijke stoffen
- Wet op de Bedrijfsorganisatie
- Wet op de dierproeven

### 3.5.2 Knelpunten in wetgeving

We hebben weinig juridische knelpunten voor de Inspectie W&V in de literatuur kunnen vinden. Dit wordt door onze respondenten bevestigd. Uit de gesprekken is wel een aantal knelpunten naar voren gekomen.

#### VAAGHEID EN ONBEPaaldHEID VAN DE NORMSTELLING

Het kan een probleem zijn om vast te stellen of een vage norm is overtreden. Buruma (1993) wijst in dit verband op artikel 3 van het op de Warenwet gebaseerde Algemeen Besluit.

"Art. 3 bepaalt onder a dat bij de bereiding, verpakking, bewaring en het vervoer van eet- en drinkwaren geen gebruik mag worden gemaakt van werktuigen, gereedschappen of vaatwerk, welke niet in zindelijke of goed onderhouden staat verkeren. 'Zindelijk' en 'in goed onderhouden staat' zijn vage termen, die de controlerend ambtenaar zal invullen op grond van zijn ervaring met vergelijkbare anderen op het betreffende terrein. Er is geen kok te vinden die met steriele handschoenen in de keuken staat. Anderzijds werd in 1949, toen het Algemeen Besluit werd geschreven, wellicht nog geaksepteed dat hij met een sigaret tussen de tanden in de soep roerde, maar dat is nu veranderd."<sup>30</sup>

Dit besluit is enige jaren geleden ingetrokken. Ook onze respondenten binnen de Inspectie W&V signaleren in de Warenwet echter vage en niet-gedefinieerde begrippen. Een voorbeeld hiervan zijn de begrippen 'levensmiddelenbedrijf' en 'bederfelijke waar'. Wat hieronder precies moet worden verstaan wordt niet aangegeven. Een ander voorbeeld betreft artikel 6 van de Warenwetregeling hygiëne van levensmiddelen, waarin wordt bepaald dat een bepaalde ruimte "goed moet zijn schoongemaakt". Maar wat is "goed schoon"? Dat is zeer lastig meetbaar, en kan verschillend geïnterpreteerd en beoordeeld worden. Het geeft een grote vrijheid voor de handhavers, maar zeker ook problemen in concrete gevallen.

#### GEBREKKIGE ONDERLINGE AFSTEMMING EN ONDUIDELIJKE INTERNE STRUCTUUR

De respondenten signaleren met betrekking tot de Vleeskeuringswet (VKW) een onheldere interne structuur en afstemming van regels. De VKW is een uitwerking van Europese regelgeving, en bevat gedetailleerde normen waaraan vleeswaren moeten voldoen. Zo worden er bijvoorbeeld normen gesteld met betrekking tot vetpercentages van gehakt. Deze normen zijn verwarrend, zowel voor de normadressanten als voor handhavers. Zo geldt voor mager gehakt een toegestaan vetpercentage van 20 procent, terwijl dat voor gehakt van mager vlees 7 procent bedraagt. Deze normen worden in verschillende wettelijke bepalingen vastgesteld. Met betrekking tot erkenningen (vergunningen) van producten met vlees gelden vaak verschillende en niet afgestemde normen. Een voorbeeld hiervan is de inhoud van salades. Er gelden van elkaar verschillende regelingen voor saladeproducten als kippensalade, vleessalade, huzarensalade, etc. Omdat er geen bedrijf is dat slechts één soort salade produceert hebben dergelijke verschillende wettelijke regelingen volgens onze respondenten van de Inspectie een negatieve invloed op de toegankelijkheid van de wetgevingsstructuur, ook voor de handhavers. Volgens de door ons geïnterviewde wetgevingsambtenaar van het ministerie van VWS is het echter volstrekt logisch dat er voor elke soort salade een afzonderlijke regeling is: "Het zijn nu eenmaal verschillende producten." Hij is het er

---

30. Blz. 95.



overigens wel mee eens dat de Vleeskeuringswet complex en ondoorzichtig is. Een reden hiervan is volgens hem onder meer gelegen in de verwantschap met de Veewet. De actuele kwestie rond BSE betreft bijvoorbeeld zowel aspecten van gezondheidsbescherming van mensen als de gezondheid van dieren (koeien). Dit betekent zowel afstemming op het gebied van regelgeving als tussen de werkzaamheden van de Inspectie W&V en de AID.

Ook de Warenwet kent volgens onze respondenten afstemmingsproblemen. In 1988 is de uit 1935 daterende Warenwet vernieuwd. Volgens onze respondenten van de Inspectie is de oude wet in werking gebleven, waarbij bepaalde normen uit beide wetten in sommige gevallen echter tegenstrijdig zijn. Een voorbeeld hiervan zou zijn de temperatuureisen die gesteld worden aan bepaalde waren. In de oude wet gold voor waren als nasi en bami niet bewaard mochten worden op een temperatuur tussen de 7 en 55 graden Celsius. In de nieuwe wet zijn deze waren niet afzonderlijk vermeld, maar opgenomen onder de verzamelnaam 'bederfelijke eet- en drinkwaren'. De temperatuureisen verschillen echter, de temperatuur moet onder de nieuwe wet liggen tussen 7 en 60 graden. Beide regelingen zijn volgens de juristen van de Inspectie W&V echter rechtsgeldig, en volgens hen derhalve niet altijd op elkaar afgestemd. Volgens de wetgevingsjurist van VWS is het echter "onzin" dat er twee Warenwetten naast elkaar zouden bestaan:

"In 1988 is de oude Warenwet ontdaan van een groot aantal bepalingen, en er zijn nieuwe bijgekomen. Eigenlijk is er gewoon een nieuwe Warenwet. Dat de oude in werking is gebleven is onzin. Onder de Warenwet hangen zo'n 125 ministeriële regelingen en besluiten. In een aantal gevallen is de grondslag daarvan te vinden in de Warenwet 1935. In de aanhef van die besluiten wordt dan dus verwezen naar de Warenwet 1935. Dat is het enige. Voor de rest is de Warenwet 1935 gewoon niet meer van toepassing."

#### PROBLEMEN MET DE MATE VAN GEDETAILLEERDHEID EN COMPLEXITEIT

Met betrekking tot het Warenwetbesluit etikettering van levensmiddelen is door respondenten een aspect van (gebrek aan) eenvoud gesignaleerd. Daarbij gaat het om de etikettering van levensmiddelen: wat dient er op een etiket te staan. De eisen die daaraan gesteld worden staan gedetailleerd omschreven. Daarnaast worden er echter voor bijvoorbeeld vlees, vis, zuivel en veterinaire zaken in verschillende besluiten aanvullende eisen gesteld. Hierdoor ontstaat een complex geheel van eisen en normen. Zoals aangegeven is ook de wetgevingsjurist van VWS van mening dat de Vleeskeuringswet erg complex is.

"Het probleem is vooral ook dat er veel samenhang is met de Veewet. Die grijpen nogal in elkaar in. Als er iets in de Veewet veranderd wordt, heeft dat vaak ook consequenties voor bepalingen in de Vleeskeuringswet – en andersom overigens. Daardoor moet de Vleeskeuringswet soms aangepast en bijgesteld worden vanwege wijzigingen in de Veewet, en dat komt de structuur van de Vleeskeuringswet vaak niet ten goede. Sowieso is het een erg complexe wet met veel overlappingsen met andere beleidsterreinen, zoals landbouw. Een andere oorzaak voor de ondoorzichtigheid van de Vleeskeuringswet is gelegen in de Europese grondslag ervan en diezelfde verwevenheid met de landbouw. Nieuwe Europese regelgeving moet als het ware steeds gefileerd worden: dit stukje hoort in de Vleeskeuringswet en dit stukje in de Veewet. Ook dat maakt het erg lastig allemaal."

#### SANCTIONERING

Een wet waarvoor een sanctioneringsprobleem geldt, is de Tabakswet. In artikel 10 van de wet wordt bepaald dat het verboden is om in openbare ruimten te roken:

"1. Voor de instellingen, diensten en bedrijven die door de Staat en de openbare lichamen worden beheerd, worden door het bevoegde orgaan zodanige maatregelen getroffen, dat van de daardoor geboden voorzieningen gebruik kan worden gemaakt en de werkzaamheden daarin kunnen worden verricht zonder dat daarbij hinder van het gebruik van tabaksproducten wordt ondervonden.

2. Tot de maatregelen, bedoeld in het eerste lid, behoort in ieder geval het instellen en handhaven van een verbod tabaksproducten te gebruiken in ruimten, behorende tot bij algemene maatregel van bestuur, aangewezen categorieën. Op het verbod kunnen, overeenkomstig bij de algemene maatregel van bestuur gestelde regelen, beperkingen worden gesteld."

In de wet is echter geen sanctie voor overtredingen van deze bepalingen opgenomen. Daardoor heeft de Inspectie W&V geen instrumenten om het rookverbod daadwerkelijk handhaven:

"De machteloosheid van een controle-ambtenaar is groot wanneer willens en wetens toch gerookt wordt op plaatsen waar een rookverbod geldt. In dat geval is het bevoegde orgaan aansprakelijk. De controle-ambtenaar moet dan de directeur van een instelling 'waarschuw' dat burgers of medewerkers de regels overtreden. Aangezien het niet mogelijk is om na de waarschuwing met een proces-verbaal te komen, heeft een optreden vaak geen zin. Daardoor is de Tabakswet in dit opzicht eigenlijk waardeloos."

De door ons geïnterviewde wetgevingsjurist vindt de wet wel degelijk nuttig en waardevol:

"Als er geen straf- of bestuursrechtelijke sanctie op een bepaling staat betekent dat niet dat het waardeloos is. In de eerste plaats is er een civielrechtelijke procedure mogelijk. Daarnaast is het feit dat de bepaling er is al van groot belang. Het is gewoon wel verboden om op bepaalde plaatsen te roken. Iemand heeft dus wel recht van spreken als hij iemand anders vraagt niet te roken. Bovendien heeft het zelfregulerende werking. Ik ben het er dus niet mee eens dat de bepaling 'waardeloos' is, alleen omdat er geen sanctie op staat."

Op korte termijn zal de minister van VWS met een wetsvoorstel komen om het roken in openbare ruimten waar een rookverbod geldt, te kunnen sanctioneren met een bestuurlijke boete.

**Geïnterviewde juridische knelpunten voor wetgeving van de Inspectie W&V**

Problemen met →	structuur en afstemming	vaagheid en onbepaaldheid	gedetailleerdheid en complexiteit	bevoegdheids-toedeling	sanctionering
Tabakswet					✘
Vleeskeuringswet	✘		✘		
Warenwet	✘	✘			

**3.5.3 Indicatoren**

Een belangrijke indicator van één van de geconstateerde juridische knelpunten, namelijk het ontbreken van een sanctionering van overtredingen van de Tabakswet, is dat er zich op dat terrein geen strafzaken voordoen. Voor het overige zijn de knelpunten vooral geïdentificeerd op basis van de ervaring van de door ons geïnterviewde respondenten met de wetgeving en de vragen die ze vanuit het handhavingsveld krijgen over de toepassing van bepaalde regels en normen.

### 3.6 Inspectie Milieuhygiëne

#### 3.6.1 Taken en wetgeving

De Inspectie Milieuhygiëne (IMH) heeft drie kerntaken:

- Handhaving van milieuwetten waarvoor de minister van VROM bevoegd gezag is;
- Toezicht op de uitvoering door andere overheden (provincies, gemeenten, e.d.);
- Schakelfunctie tussen regio en beleid bij grote projecten (oog- en oorfunctie van de minister bij bijvoorbeeld de Betuwelijn en Schiphol).

De IMH heeft taken en bevoegdheden op het gebied van de volgende wetten:

- Bestrijdingsmiddelenwet
- Europese verordening overbrenging afvalstoffen
- Gezondheidswet
- Kernenergiewet
- Luchtvaartwet
- Waterleidingwet
- Wet bodembescherming
- Wet geluidhinder
- Wet hygiëne en veiligheid zwemgelegenheden
- Wet inzake de luchtverontreiniging
- Wet milieubeheer
- Wet milieugevaarlijke stoffen
- Wet op de economische delicten
- Wet op de lijkbezorging
- Wet op de openluchtrecreatie
- Wet op de ruimtelijke ordening
- Wet verontreiniging oppervlaktewateren
- Wet verontreiniging zeewater

Blijkens Huisman en Niemeijer<sup>31</sup> vinden de meeste overtredingen van milieuwetgeving plaats op het terrein van de Wet Milieubeheer, de Bestrijdingsmiddelen- en meststoffenwet en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Volgens een respondent heeft ook handhaving van de Wet milieugevaarlijke stoffen hoge prioriteit.

#### 3.6.2 Knelpunten in wetgeving

Een probleem bij het inventariseren van problematische wetgeving voor BOD'en op milieugebied is, dat handhaving ervan niet alleen gebeurt door de IMH maar ook door andere, (bestuurlijke) toezichthouders als provincies, gemeenten en reguliere politie. Hierdoor is niet altijd duidelijk of een in de literatuur vermeld juridisch knelpunt voor toezichthouders ook relevant is voor de IMH. Gezien de opkomst van interdisciplinaire handhavingsteams waarin zowel de bestuurlijke handhavers als de IMH deelnemen lijkt gesteld te kunnen worden dat de gesignaleerde knelpunten – hoewel gezien de

---

31. Blz. 64.

grotere kennis van het beleidsterrein wellicht in iets mindere mate – (ook) gelden voor de IMH. Daarom worden ze hieronder wel opgenomen.

#### GEBREKKIGE ONDERLINGE AFSTEMMING EN ONDUIDELIJKE INTERNE STRUCTUUR

In 1997 is een 'early warning evaluatie' uitgevoerd van de saneringsregeling Wet bodembescherming. Eén van de juridische problemen dat daarbij aan het licht is gekomen, is dat bij concrete saneringen ook aspecten van andere regelingen aan de orde komen waarmee geen onderlinge afstemming is. Het gaat daarbij zowel om milieuwetgeving (zoals de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren) als om andersoortige wetgeving (bijvoorbeeld de Wet op de ruimtelijke ordening en de Woningwet). De diverse regelingen verschillen qua procedure, bevoegde overheidsorganen en soms ook technisch-inhoudelijke aspecten (bijvoorbeeld de normensystematiek en uiteenlopende beleidsinterpretaties daarvan). "Dit wordt door zowel de melders als de bevoegde gezagen als onoverzichtelijk en onwerkbaar aangegeven."<sup>32</sup> Ook door onze respondenten wordt dit zo ervaren.

Een ander afstemmingsprobleem doet zich blijken een respondent voor door de Europese component van milieuwetgeving, zoals bijvoorbeeld die op het terrein van afvalstoffen. De Europese verordening overbrenging afvalstoffen (EVOA), de belangrijkste wet over afvalstoffen, hanteert volgens een respondent op het ministerie bijvoorbeeld een andere omschrijving van het begrip 'afval' dan in andere nationale kaders. "Dat wordt nu uitgezocht", aldus de respondent.

#### VAAGHEID EN ONBEPaaldHEID VAN DE NORMSTELLING

Een vaak gesignaleerd probleem bij de handhaving van milieuwetten is dat er veelal sprake is van vage of zachte normen. Een illustratie hiervan wordt verkregen via onderstaande citaten uit de literatuur.

"Oorzaken voor de gesignaleerde handhavingstekorten op het gebied van afvalstoffen zijn onduidelijke, onvoldoende uitgewerkte (begrippen in) regelgeving. (...) Uit onderzoek is gebleken dat er zowel kwalitatieve als kwantitatieve problemen bestaan ten aanzien van de te handhaven afvalstoffenregelgeving. De kwalitatieve problemen betreffen onder meer (het ontbreken van) definities en de juridische staat van de 'niet-van-toepassing-verklaring'. De problemen van (het ontbreken van) definities hebben betrekking op de volgende onderwerpen: het begrip afvalstoffen, het scheiden en gescheiden houden van afvalstoffen, het zich ontdoen door afgifte aan een ander en de doelmatige verwijdering van afvalstoffen.

Ten aanzien van het begrip afvalstoffen bevat de Wet milieubeheer een definitie, die in de formulering niets toevoegt aan hetgeen al onder de vigeur van de oude afvalstoffenregelgeving onder het begrip afvalstoffen werd verstaan. De tekst van de nu in de wet opgenomen definitie wijkt bovendien af van de definitie van het begrip afvalstoffen in de Europese regelgeving.

In de definitie zijn twee elementen opvallend: 'zich ontdoen van' en 'met het oog op de verwijdering daarvan'. Bij het element 'zich ontdoen van' is er onzekerheid wanneer daarvan sprake is. Juiste de onzekerheid omtrent dit element leidde er bij de totstandkoming van de oude wetgeving toe dat er geen definitie werd opgenomen. Die onzekerheid doet zich thans op precies dezelfde wijze voor, maar nu in de situatie dat er wel een definitie in de wet is opgenomen.

Het tweede element van de definitie van het begrip afvalstoffen, 'met het oog op de verwijdering ervan', komt in de Europeesrechtelijke definitie van het begrip afvalstoffen niet voor. (...) Grote twijfel bestaat in de literatuur of dit wel in overeenstemming is met het Eu-

---

32. Van Veldhuizen, Van Ruth en Pot, blz. 13.

ropeesrechtelijke afvalstofbegrip en de uitleg die daaraan in de Europese milieurechtspraak wordt gegeven. Daar komt nog bij dat het bij het toepassen van het criterium vaak bijzonder moeilijk te bepalen is of een (afval)stof wordt afgegeven met het oog op een afvalverwijderingshandeling, dan wel met het oog op een hergebruikshandeling die niet 'traditionele verwijderingstechniek' moet worden aangemerkt.

Uit het voorgaande kan worden afgeleid dat onzekerheid met betrekking tot de toepasselijkheid van de afvalstoffenregelgeving bestaat. Immers de inhoud van een kernbegrip van die wetgeving, het begrip afvalstoffen, staat niet vast. Dit leidt dan vervolgens tot aanzienlijke problemen bij de handhaving van de afvalstoffenregelgeving.<sup>33</sup>

In de gesprekken bij de IMH en met een wetgevingsjurist van VROM worden de soms vage normen in milieuwetgeving bevestigd. "Het begrip 'afval' is een ramp", aldus een respondent.

"Het is een permanente discussie of iets afval is of een secundaire grondstof. 'Gewone' afval mag je niet uitvoeren, afval die hergebruikt wordt wel. Hetzelfde geldt voor de invoer. Afval kunnen we terugsturen, en anders niet."

"Elke wet heeft wel van dergelijke abstracte normen", aldus een respondent van de IMH. Een ander, met de concreetheid van de normstelling samenhangend probleem dat in de gesprekken met onze respondenten bij de IMH steeds aan de orde kwam, is als een normstelling zelf op zich niet vaag of onbepaald is, maar dat niet duidelijk is wanneer een bepaalde waarneming als representatief en significant voor een grotere partij te beschouwen is.

"In de Europese Unie mag je op autobanden met een profiel van 1.7 millimeter rijden. Daarna gaan de banden voor export naar bijvoorbeeld Afrika, waar gebruik nog mogelijk is. Stel dat er een grote partij autobanden uitgevoerd wordt, en wij controleren daarop. Het is dan ondoenlijk om van al die banden het profiel te gaan meten, dan ben je uren bezig. Maar de vraag is dan: hoe bepaal je of zo'n partij aan de normen voldoet? Moet je een steekproef trekken? Maar van hoeveel? Vijf? Tien? En bij hoeveel waargenomen overtredingen uit die steekproef is zo'n exporteur dan in overtreding? Een kwart? De helft? Zeg het maar. Toch is het van groot belang in verband met de bewijslast voor de rechter."

Bij de IMH is men bezig om met behulp van statistiekprogramma's normen te ontwikkelen voor steekproeftrekkingen en significantieniveaus teneinde het hier gesignaleerde probleem te ondervangen. De vraag wanneer een waarneming als representatief voor een grotere partij of massa te beschouwen is speelt bij veel meer aspecten van de taakuitoefening door de IMH, zoals bij het nemen van monsters van verontreinigde grond en van afval.

#### PROBLEMEN MET DE MATE VAN GEDETAILLEERDHEID EN COMPLEXITEIT

Wet- en regelgeving op het milieuterrein wordt doorgaans als zeer complex en ingewikkeld beschouwd, zo blijkt uit gesprekken met medewerkers van de IMH en uit onderstaande citaat uit de literatuur.

"Voor afvalverwerking bestaat complexe wet- en regelgeving. Met betrekking tot de omschrijvingen van materialen bestaat in Nederland al verschil van mening, in internationaal verband zijn deze verschillen alleen nog maar groter. Normeringen worden daardoor in nationaal en internationaal verband anders geïnterpreteerd. Deze onduidelijkheden en mazen in de wet bieden vervolgens speelruimte en gelegenheid om de nodige delicten te kunnen

33. Commissie-Michiels, blz. 51 en 277, 278.

plegen. De complexiteit van het bedrijfsproces en de regelgeving leiden tot gebrekkige handhaving.<sup>34</sup>

Volgens een respondent van het ministerie is milieuregelgeving om een bepaalde reden vaak complex en moeilijk handhaafbaar:

"Het is altijd beter scoren met het maken van een regeling dan met het uitvoeren van een regeling. Daardoor heeft de uitvoerbaarheid ervan niet altijd prioriteit. Bovendien is nieuwe wetgeving, en zeker Europese wetgeving, altijd de resultante van vele compromissen. Dat betekent veel uitzonderingen en vertakkingen, waardoor de wet vaak ondoorzichtig wordt. Dat wordt nog eens versterkt doordat Europese wetgeving vaak ontzettend gedetailleerd is."

Aan het einde van deze paragraaf wordt een analyse van de Inspectie voor de Rechtshandhaving weergegeven die betrekking had op de juridische knelpunten die *de politie* ondervindt bij de handhaving van milieuwetgeving. Vrijwel alle categorieën knelpunten komen daarbij aan de orde, waaronder de complexiteit van de regelgeving.

Eén van de dingen die milieuwetgeving ingewikkeld maakt is de grote diversiteit aan stoffenregelingen, aldus een van onze respondenten:

"Voor elke stof of product is weer een aparte regeling. Kwik, cadmium, CFK, autobanden, wit- en bruingoed, overall is een aparte regeling voor, in totaal wel veertig of vijftig. Het is echt een allegaartje dat behoorlijk onoverzichtelijk is."

Het is niet ongebruikelijk om in milieuregelingen en -besluiten limitatieve lijsten op te nemen van bijvoorbeeld stoffen, producten en samenstellingen waarvoor bepaalde bepalingen van toepassing zijn. Volgens onze respondenten is een veelvoorkomend juridisch knelpunt bij de handhaving van regelgeving dat dergelijke lijsten vaak limitatief zijn en derhalve zeer gedetailleerd. Een probleem kan ontstaan indien er lacunes zijn of ontstaan. Een voorbeeld dat door een respondent van zowel de IMH als het ministerie genoemd is, zijn de velletjes die overblijven na het pellen van bloembollen. Strikt genomen is dat afval. In de limitatieve afvallijsten is hierover echter niets opgenomen. In de regeling is bepaald dat voor afval dat niet in de lijst is opgenomen, het zwaarste regime van toepassing is. Dientengevolge zijn bloembollenvelletjes ingedeeld in dezelfde 'afvalcategorie' als bijvoorbeeld kwik en asbest. Ook de Wet geluidhinder probeert volgens een respondent "alles" te regelen, waardoor er discussie of iets wat er niet instaat, dientengevolge is toegestaan.

#### PROBLEMEN ROND SANCTIONERING

Volgens respondenten is de bewijslast bij milieudelicten vaak lastig, omdat het een doorgaans technische en specialistische discipline is.

"Daardoor worden overtreders van milieuwetgeving vaak veroordeeld op de commune delicten die ze begaan hebben, zoals valsheid in geschrifte en fraude. De straffen hiervoor zijn doorgaans vrij laag in verhouding tot de ernst van de overtredingen. Ze worden dan niet veroordeeld voor de overtreding van specifieke milieubepalingen."

#### DIVERSEN

De hiervoor genoemde onderwerpen voor de IMH komen ook aan de orde in een rapport van de Inspectie voor de Rechtshandhaving over juridische knelpunten die de politie ervaart bij de handhaving van de milieuwetgeving. Om eerder genoemde re-

34. Huisman en Niemeijer, blz. 62.

denen achten wij deze knelpunten ook relevant voor de IMH. In het rapport<sup>35</sup> worden acht oorzaken van handhavingsproblemen van milieuwetgeving onderscheiden, waarvan de volgende relevant zijn voor ons onderwerp (en blijkens reacties van onze respondenten nog steeds actueel):

❖ Interpretaties van definities en begrippen

Gebleken is dat veel wettelijke termen aanleiding geven tot discussie. Dit is met name het geval met subjectieve termen als 'hoog', 'netjes', 'hinder', etc. maar ook met begrippen zoals 'inrichting' en 'afval'. Als probleem werd bijvoorbeeld ook de moeilijke leesbaarheid genoemd van sommige besluiten en regelingen. De juridische formulering schepte onduidelijkheid over de reikwijdte van het besluit. Bij nadere bestudering bleek echter de juridische formulering wel waterdicht te zijn. Nader onderzoek leverde voor de overige knelpunten meestal helderheid op over het betreffende onderwerp maar het kostte veel tijd en energie om dit te achterhalen.

❖ Onzekerheid over milieu-overtredingen

Veel knelpunten zijn ontstaan doordat de politie te weinig houvast ervaart bij het constateren van milieu-overtredingen. Houvast heeft men bijvoorbeeld bij objectief meetbare grootheden zoals snelheid, gewicht, aantal decibel, etc. Voorbeelden: is een ton waaruit nog wat olie druipt 'leeg'? Is een groene waas over landbouwgrond 'grasland'?

❖ Herkenbaarheid van milieu-overtredingen in de praktijk

De milieuwetgeving vertoont nog sporen van de sectorale aanpak van de jaren zeventig. Dit heeft nog steeds gevolgen voor de in praktijksituaties toepasbare wetgeving. Zo vindt de politie bijvoorbeeld een afvalberg bestaande uit hout, puin, zwarte grond en plastic aan de rand van een sloot. Hier is dan mogelijk een overtreding begaan van: de Wet Bodembescherming, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, het Besluit kwaliteit overige organische meststoffen, de Afvalstoffenwetgeving en verschillende andere artikelen van de Wet milieubeheer. De juridische systematiek van de milieuwetgeving blijkt vaak niet goed aan te sluiten bij de praktijksituaties.

❖ Ontbrekende strafbaarstellingen en bevoegdheden

Het ontbreken van strafbaarstellingen is ook regelmatig gemeld als knelpunt. Soms waren deze knelpunten lacunes in de wetgeving, maar ook bleek de politie de strafbaarstelling 'niet te vinden' vanwege het soms ingewikkelde systeem van gelede strafbaarstellingen van de Nederlandse wetgeving.

**Geïnterpreteerde juridische knelpunten voor wetgeving van de IMH**

Problemen met →	structuur en afstemming	vaagheid en onbepaaldheid	gedetailleerdh. en complexiteit	bevoegdheids-toedeling	sanctionering
EVOA	✗			✗	
Saneringsregeling	✗				
Wet bodembescherming				✗	
Wet geluidhinder					
Wet milieubeheer		✗	✗		
Milieuwetgeving (algemeen)		✗	✗	✗	✗

35. Blz. 3-6.

### 3.6.3 Indicatoren

Een veelvoorkomend probleem bij de handhaving van milieuwetgeving blijkt de vaak abstracte en weinig gedefinieerde normering te zijn. Zoals in de voorgaande paragrafen is beschreven leidt dit volgens respondenten vaak tot technische sepots. Een ander gevolg is volgens sommige respondenten dat er op bepaalde, lastig te handhaven onderdelen geen handhavingsactiviteiten worden verricht:

“We moeten prioriteiten stellen. Als blijkt dat je met een bepaling weinig kunt omdat hij complex is, of abstract of juist heel gedetailleerd, dan ben je gauw geneigd om je prioriteit bij iets anders te leggen.”

De hiervóór ook al door een wetgevingsambtenaar van SZW veronderstelde neiging van officieren van justitie om bij onduidelijke normen relatief snel over te gaan tot het aanbieden van een transactie wordt ook door een respondent van het ministerie van VROM naar voren gebracht als het gaat om handhaving van milieuregelgeving. Door de landelijke milieu-officier wordt dat echter, zoals op bladzijde 24 is aangegeven, bestreden. Volgens hem duidt het aanbieden van een transactie juist op veel zekerheid omtrent de bewijsbaarheid van een zaak. Bij twijfel wordt de zaak volgens hem voor de rechter gebracht.

Een andere indicator voor de identificatie van complexe wetgeving en gedetailleerde normen die door de wetgevingsambtenaar naar voren is gebracht, is dat vervolging niet geschiedt op basis van overtreding van bepalingen uit milieuwetgeving, maar op basis van commune delicten als valsheid in geschrifte. Milieuwetgeving wordt door de officier van justitie vaak complex en moeilijk bewijsbaar geacht, terwijl in die zin met commune delicten gemakkelijker resultaat behaald kan worden.

## 3.7 Rijksverkeersinspectie

### 3.7.1 Taken en wetgeving

De taken van de Rijksverkeersinspectie (RVI) zijn:

- Het handhaven (toezicht en opsporing) van wet- en regelgeving op de terreinen verkeer, vervoer, gevaarlijke stoffen, milieu en sociale omstandigheden.
- Het uitvoeren van wet- en regelgeving op bovenstaande terreinen.

De handhaving en uitvoering betreffen de volgende wet- en regelgeving:

- Ambtenarenwet
- Bestrijdingsmiddelenwet
- Binnenschepenwet
- Interimwet bodemsanering
- Kernenergiewet
- Lokaalspoor- en tramwegwet
- Luchtvaartwet
- Rijtijdenwet
- Scheepvaartverkeerswet
- Schepenwet
- Spoorwegwet



- Tijdelijke wet vrachtverdeling Noord-Zuidvervoer
- Wegenverkeerswet
- Wet bodembescherming
- Wet explosieven voor civiel gebruik
- Wet gevaarlijke werktuigen
- Wet goederenvervoer over de weg
- Wet grensoverschrijdend vervoer van aan bederf onderhevige levensmiddelen
- Wet milieubeheer
- Wet milieugevaarlijke stoffen
- Wet personenvervoer
- Wet sloopregeling binnenvaart
- Wet structurele sanering binnenvaart
- Wet vaartijden en bemanningssterkte binnenvaart
- Wet verontreiniging oppervlaktewateren
- Wet verontreiniging zeewater
- Wet vervoer binnenvaart
- Wet vervoer gevaarlijke stoffen
- Wet voorkoming verontreiniging schepen
- Wet vrachtprijzen vervoer kolen en staal
- Wet wapens en munitie

De belangrijkste wetten uit bovenstaande lijst zijn de Rijtijdenwet, de Wet goederenvervoer over de weg, de Wet personenvervoer, de Wegenverkeerswet, de Wet vaartijden en bemanningssterkte binnenvaart en de Wet vervoer gevaarlijke stoffen.

### 3.7.2 Knelpunten in wetgeving

Zowel uit de literatuur als uit de gesprekken met medewerkers van de RVI komen weinig knelpunten bij de handhaving van regelgeving naar voren. De belangrijkste wetten functioneren volgens onze respondenten "goed".

#### PROBLEMEN MET DE BEVOEGDHEIDSTOEDELING

De in paragraaf 3.7.1 opgesomde Rijtijdenwet is per 1 december 1998 vervangen door het Arbeidstijdenbesluit. De reden voor de vervanging is er niet in gelegen dat de oude wet moeilijk handhaafbaar was. "We konden er uitstekend mee uit de voeten", aldus een respondent bij de RVI. De wet is met name vervangen om het geheel ten behoeve van ondernemers te vereenvoudigen. Aan het nieuwe Arbeidstijdenbesluit (ATB) kleven volgens een respondent overigens nog wel wat onvolkomenheden, die volgens hem het gevolg zijn van te weinig overleg tussen beleid en uitvoering:

"Bij de totstandkoming is weinig overleg met ons geweest. Vroeger stonden er in de Rijtijdenwet duidelijke verwijzingen naar Europese regels waar wij veel gebruik van maken. In de ATB wordt echter niet verwezen naar die Europese regels. Juristen van Verkeer & Waterstaat en van Sociale Zaken zeggen echter dat we de AETR nog wel steeds kunnen gebruiken, maar ik ben niet van overtuigd. Je moet in elk geval allerlei linken leggen om ergens uit te komen. Het is er niet duidelijker op geworden."

De RVI heeft ook taken en bevoegdheden met betrekking tot de Luchtvaartwet. Volgens een respondent is het echter onduidelijk of de RVI wel over bevoegdheden be-

schikt om ter zake van het vervoer van gevaarlijke stoffen door de lucht opsporingshandeling te verrichten. De wettelijke basis op grond waarvan de implementatie van het onderwerp vervoer van gevaarlijke stoffen door de lucht heeft plaatsgevonden dient haar oorsprong te hebben in de Luchtvaartwet, waarna in de Regeling toezicht luchtvaart (RTL) hieraan verder invulling wordt gegeven. Een expliciete verwijzing naar het vervoer van gevaarlijke stoffen ontbreekt echter in de Luchtvaartwet. Artikel 76 lid 1 van de Luchtvaartwet luidt als volgt:

"Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere voorschriften worden gegeven:

- a. ter uitvoering van de voorafgaande hoofdstukken of indien de in deze hoofdstukken geregelde onderwerpen in het belang van een goede uitvoering van de wet nadere regeling behoeven."

Tekstueel lijkt hier de basis te liggen voor artikel 97 RTL. De Memorie van Toelichting zegt echter dat dit onderdeel doelt op voorschriften ten aanzien van onder meer prijzen en tarieven. Een expliciete verwijzing naar het vervoer van gevaarlijke stoffen ontbreekt in zijn geheel. De wettelijke basis voor de Regeling toezicht luchtvaart is derhalve, volgens de respondent, erg dubieus.

#### GEBREKKEGE ONDERLINGE AFSTEMMING EN ONDUIDELIJKE INTERNE STRUCTUUR

Hiervoor zijn mogelijke juridische knelpunten van het nieuwe Arbeidstijdenbesluit weergegeven. Volgens een respondent zijn er ook problemen met de afstemming van de ATB met Europese regelgeving:

"De normen in de ATB wijken op sommige punten af van Europese regelgeving. Het gebruik van de tachograaf en het gebruik van de werkmap is in Besluiten die onder de ATB hangen, anders geregeld dan in Europese wetten. Datzelfde geldt voor de rij- en rusttijden in de ATB zelf. We gebruiken nu de voorschriften uit de ATB, maar ik weet niet of dat correct is."

Een dergelijk probleem doet zich volgens respondenten ook voor bij het Vaartijdenbesluit, dat een uitwerking is van de Wet vaartijden en bemanningssterkte binnenvaart. Daarin is het berekenen van rusttijden van binnenschippers anders geregeld dan in Europese wetgeving.

#### PROBLEMEN MET DE MATE VAN GEDETAILLEERDHEID EN COMPLEXITEIT

Een andere wet die van belang is voor de RVI is de Wet vervoer gevaarlijke stoffen (WVGS). Het grootste probleem bij de handhaving hiervan is de Europese en mondiale context waarin deze zich bevindt. Dit geheel kenmerkt zich door een enorme complexiteit en fragmentatie, zeer technische normen en een constant veranderende wetgeving met zeer veel aanvullingen binnen korte tijd. De WVGS zelf is echter volgens een respondent voldoende duidelijk en overzichtelijk. De bevoegdheden zijn voldoende en duidelijk omschreven en ook qua sanctionering zijn er geen problemen. De WVGS is relatief klein, en implementeert de diverse Europese en mondiale wetten. Bij de WVGS doen zich volgens een respondent nauwelijks handhavingproblemen voor. Die zijn er vooral bij de interpretatie en toepassing van de supranationale regels, vanwege de eerder genoemde complexiteit. Ook op Europees niveau zijn echter ontwikkelingen gaande om de regels te vereenvoudigen. Wat wel een probleem is, is dat de internationale wetten vaak niet vertaald zijn. Dit gaat uiteraard bij de toch al zeer ingewikkelde regels ten koste van de *duidelijkheid* en *toegankelijkheid*.

**Geïventariseerde juridische knelpunten voor wetgeving van de RVI**

Problemen met →	structuur en afstemming	Vaagheid en onbepaaldheid	gedetailleerdh. en complexiteit	bevoegdheids-toedeling	sanctionering
Arbeidstijdenbesluit	✘			✘	
Luchtvaartwet				✘	
Vaartijdenbesluit	✘				

**3.7.3 Indicatoren**

De wijze waarop de juridische knelpunten van de RVI in de praktijk tot uitdrukking komen is vooral dat de juridisch medewerkers vragen krijgen van handhavers in het veld omtrent de toepassing van regels en bepalingen. Ook de juridische kennis en deskundigheid van de respondenten hebben tot de identificatie van bepaalde knelpunten geleid.

## Hoofdstuk 4

# Samenvatting en aanzetten voor een instrument

### 4.1 Inleiding

In deze rapportage is ingegaan op de juridische knelpunten die een zestal geselecteerde Bijzondere Opsporingsdiensten (BOD'en) ondervinden bij de handhaving van de voor hen relevante wet- en regelgeving. Het onderzoek vindt plaats in het kader van de operatie 'Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteitsbeleid'. Om de juridische knelpunten te achterhalen is een literatuurstudie uitgevoerd en zijn per BOD twee gesprekken gevoerd met veelal juristen die werkzaam zijn op een stafafdeling binnen de BOD. Deze zijn geselecteerd met de gedachte dat ze een breed beeld hebben van de juridische knelpunten op het hele werkterrein van de dienst. Om te kunnen beoordelen of de op deze wijze geïnventariseerde knelpunten juist geïnterpreteerd zijn door de respondenten en de knelpunten in het juiste perspectief te kunnen beschouwen zijn voorts gesprekken gevoerd met telkens één wetgevingsambtenaar die werkzaam is op het ministerie dat verantwoordelijk is voor één van de geselecteerde BOD'en.

Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven, is de vraagstelling van het onderzoek in de loop van het veldonderzoek nader toegespitst. Tijdens de literatuurstudie, maar ook tijdens het eerste deel van het veldonderzoek, lag de nadruk op het inventariseren van voor de in het onderzoek geselecteerde BOD'en relevante juridische knelpunten. In de tweede helft van het veldonderzoek is daarnaast ook getracht indicatoren te achterhalen aan de hand waarvan men dergelijke knelpunten op zou kunnen sporen. Het opsporen van dergelijke indicatoren is een eerste noodzakelijke stap voor de constructie van een instrument dat zich richt op het identificeren van voor BOD'en problematische regelgeving. Het leveren van een bijdrage aan de ontwikkeling van een dergelijk instrument vormt immers de doelstelling van het onderhavige onderzoek. Tijdens het tweede deel van het veldonderzoek is in de gesprekken naar indicatoren voor de aanwezigheid van juridische knelpunten gevraagd. Ook in een panelgesprek met respondenten afkomstig van een viertal Bijzondere Opsporingsdiensten, lag de nadruk op het ontwikkelen van dergelijke indicatoren voor problematische regelgeving. Resultaat van het onderzoek is derhalve een inventarisatie van een aantal elementen dat kan worden beschouwd als bouwstenen voor de verdere ontwikkeling van een instrument voor de identificatie van problematische regelgeving.

In paragraaf 4.2 wordt een samenvatting gegeven van de geïdentificeerde juridische knelpunten die de geselecteerde Bijzondere Opsporingsdiensten ondervinden bij de

handhaving van regelgeving. In paragraaf 4.3 wordt een negental indicatoren gepresenteerd dat kan wijzen op de aanwezigheid van juridische knelpunten. In paragraaf 4.4 wordt dit hoofdstuk afgesloten met een eerste schets van een instrument, waarmee problematische regelgeving kan worden geïdentificeerd. In deze paragraaf wordt in dat verband beknopt aangegeven in welke richting nog nadere (onderzoeks)activiteiten kunnen worden ondernomen.

## 4.2 Juridische knelpunten

In hoofdstuk 3 zijn de in de literatuur en via gesprekken geïnventariseerde juridische knelpunten bij het handhaven van wet- en regelgeving door de zes geselecteerde Bijzondere Opsporingsdiensten weergegeven. Daarbij zijn de knelpunten in vijf categorieën onderverdeeld:

- Gebrekkige onderlinge afstemming van regels en onduidelijke interne structuur;
- Vaagheid en onbepaaldheid van de normstelling;
- Problemen met de mate van gedetailleerdheid en complexiteit;
- Problemen met de bevoegdheidstoedeling;
- Problemen rond sanctionering.

Deze categorieën zijn te zien als een door ons op basis van de literatuurstudie opgestelde ordening van mogelijk relevante juridische knelpunten. Deze ordening is ook gebruikt bij het voeren van de gesprekken met de respondenten. De ordening blijkt redelijk tot goed te werken. De meeste van de geïnventariseerde knelpunten zijn op deze wijze inderdaad weer te geven.

Op basis van de literatuur en de interviews zijn voorbeelden te geven van alle door ons onderscheiden categorieën van knelpunten. Opvallend is dat elk type handhavingsprobleem in ongeveer gelijke mate aan de orde is gekomen. Wel doen zich verschillen voor per Inspectie. Zo blijken er vooral op het terrein van de ECD relatief veel vage en abstracte normen voor te komen, terwijl er geen knelpunten worden gevonden als het gaat om de eenvoud van de wetgeving. Die doen zich wel voor bij met name de AID, de Arbeidsinspectie en de IMH. Uit de gesprekken is verder gebleken dat de perceptie van minder scherp omschreven normen verschilt. Door sommige respondenten worden concrete normen geprefereerd boven meer algemeen gestelde regels, terwijl bij anderen juist het tegenovergestelde het geval is. Des te minder concreet regels zijn, des te meer beleids- en interpretatievrijheid hebben de gebruikers en de handhavers ervan. Zaken als kennis, deskundigheid en durf spelen een rol bij de waardering van een dergelijke vrijheid. Gebleken is dat de wetgevingsambtenaren doorgaans minder problemen zien bij de open normen dan de door ons geïnterviewde medewerkers van de Bijzondere Opsporingsdiensten. Bij de wetgevingsambtenaren heerst vooral een mentaliteit van "breng het voor de rechter en kijk of de invulling van een norm daar stand houdt", terwijl men bij de BOD'en doorgaans wat voorzichtiger en terughoudender is. De voorkeur voor precieze, maar complexe normstelling of vage en onbepaalde normen heeft daarnaast ook veel te maken met de aard van het beleidsterrein, de stand van de handhavingspraktijk en de mate van naleving.

Ook heel gedetailleerde normen blijken in de handhavingspraktijk soms voor problemen te zorgen. Er zijn voorbeelden genoemd van objecten die zo gedetailleerd omschreven zijn dat er in de praktijk nauwelijks aan voldaan kan worden (denk aan de definitie van het begrip 'mistnet', zie paragraaf 3.2.2) dan wel in de praktijk niet te handhaven zijn (zoals voorschriften met betrekking tot beeldschermen). Soms zijn bepalingen niet te handhaven omdat een sanctie ontbreekt, zoals in het geval van de Tabakswet, of omdat bepaalde bevoegdheden ontbreken. Een voorbeeld hiervan is gegeven door de AID, die op het terrein van de Bestrijdingsmiddelenwet geen bevoegdheden heeft tot het uitoefenen van toezicht. Opsporingsbevoegdheden worden ontleend aan de WED, maar zonder verdachte is handhaving anders dan op basis van vrijwilligheid niet mogelijk.

Als wetgeving gebaseerd is op Europese wet- en regelgeving heeft dat volgens relatief veel respondenten tot gevolg dat de daaruit voortvloeiende nationale wetgeving doorgaans erg complex en ingewikkeld is. Vanwege de vele compromissen waarvan Europese regelgeving volgens sommige respondenten het resultaat is, zijn er veel uitzonderingsbepalingen. Milieuwetgeving is bij uitstek een terrein dat, zo blijkt uit de literatuur en de gesprekken, gecompliceerd en ingewikkeld wordt bevonden. Dat wordt mede veroorzaakt door de vele aanvullingen die er op zeer regelmatige basis worden doorgevoerd. De hoge frequentie van de wijzigingen maakt het lastig om op de hoogte te blijven en leidt er toe dat men het zicht kwijt raakt. Al met al wordt de structuur steeds ondoorzichtiger.

In het voorgaande zijn de verschillende juridische knelpunten telkens onderverdeeld in één van de vijf categorieën. Toch zijn ook de problemen per categorie niet eenduidig te noemen. Om een scherper beeld te krijgen van de afzonderlijke door ons geïnventariseerde knelpunten per categorie hebben we onderstaand schema opgenomen.

#### Specifieke knelpunten per categorie

<i>Categorie</i>	<i>Specifiek knelpunt</i>
Onduidelijk structuur en gebrekkige onderlinge afstemming	<ul style="list-style-type: none"> <li>- geen aandacht voor inbedding EG-beleid in nationale wetgeving die daardoor niet uitvoerbaar is</li> <li>- samenloop van bestuurs- en strafrechtelijke handhaving in de vorm van het verwijzen naar of op elkaar wachten van procedures</li> <li>- weinig ruimte om adequaat in te spelen op Europese richtlijnen</li> <li>- verschillende of onderling tegenstrijdige normen m.b.t. overeenkomstige of op elkaar gelijkende producten in verschillende besluiten</li> <li>- aspecten van verschillende regelgeving aan de orde bij handhavingsactiviteiten die niet onderling afgestemd zijn</li> <li>- verschillende normensystematieken van samenhangende wetten</li> <li>- verschillende omschrijvingen en definities van begrippen in Europese en nationale regelgeving</li> </ul>
Vage en onbepaalde normstelling	<ul style="list-style-type: none"> <li>- begrippen zijn niet gedefinieerd</li> <li>- algemene bewoordingen met redelijkerwijsclausules</li> <li>- grote kloof tussen formele normen en de normen zoals die in de praktijk moeten worden aangegeven en geconcretiseerd</li> <li>- verouderde normstelling</li> <li>- grijs gebied waarbij onduidelijk is of iets is toegestaan of niet</li> <li>- ontbreken van objectief meetbare grootheden</li> </ul>
Problemen met gedetailleerdheid en complexiteit	<ul style="list-style-type: none"> <li>- veel uitzonderingsbepalingen</li> <li>- veel vertakkingen en verwijzingen naar verschillende lijsten en besluiten</li> <li>- lastige leesbaarheid van regelgeving</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- uitputtende opsomming van eisen en voorwaarden aan (gebruiks)voorwerpen</li> <li>- grote hoeveelheid regelgeving</li> <li>- snel veranderende regelgeving</li> <li>- technische normen</li> <li>- aparte regelingen en besluiten voor afzonderlijke stoffen en producten</li> <li>- juridische systematiek sluit niet aan bij praktijksituaties</li> </ul>
Problemen met de bevoegdheidstoedeling	<ul style="list-style-type: none"> <li>- onduidelijkheden over wanneer bevoegdheden gebruikt mogen worden: in de toezichts- of in de opsporingsfase</li> <li>- toezichtsbevoegdheden ontbreken</li> <li>- lacunes in regelgeving v.w.b. de normadressaten</li> <li>- overige lacunes in regelgeving</li> <li>- ontbrekende of onduidelijke wettelijke basis van wetgeving</li> </ul>
Problemen met de sanctionering	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ontbreken van aanknopingspunt waaraan waarborgsom gekoppeld kan worden</li> <li>- foutieve c.q. achterhaalde verwijzing naar strafbaarstelling in de WED</li> <li>- ontbreken van een sanctie op een overtreding</li> <li>- moeilijke bewijsbaarheid van overtredingsvariant 'opzet'</li> <li>- moeilijke bewijsbaarheid van technische en specialistische normen</li> <li>- strafbaarstelling niet in wetgeving 'te vinden' door gelede strafbaarstellingen</li> </ul>

Bovenstaand overzicht stelt ons in staat de geïventariseerde knelpunten verder onder te verdelen. Volgens deze indeling wordt de categorisering in vijf categorieën, nader onderverdeeld in dertien sub-categorieën. Deze verfijning kan een nuttige nadere bijdrage leveren aan de verdere ontwikkeling van het beoogde instrument.

#### Categorieën en sub-categorieën juridische knelpunten

<b>Categorie</b>	<b>Sub-categorie</b>
Onduidelijk structuur en gebrekkige onderlinge afstemming	<ul style="list-style-type: none"> <li>- structuur- en afstemmingsproblemen met Europese oorzaak</li> <li>- samenloop van verschillende rechtsstelsels (bestuurs- en strafrecht)</li> <li>- verschillende normen in samenhangende wetgeving</li> </ul>
Vage en onbepaalde normstelling	<ul style="list-style-type: none"> <li>- gebrek aan scherpte in de normen</li> <li>- grote afstand tot de praktijk</li> </ul>
Problemen met gedetailleerdheid en complexiteit	<ul style="list-style-type: none"> <li>- veranderlijkheid van de wetgeving</li> <li>- hoeveelheid en specificiteit van de regels</li> <li>- gebrek aan aansluiting bij de praktijk</li> </ul>
Problemen met de bevoegdheidstoedeling	<ul style="list-style-type: none"> <li>- problemen met onderscheid toezicht en opsporing</li> <li>- lacunes in de regels</li> <li>- gebrekkige wettelijke grondslag</li> </ul>
Problemen met de sanctionering	<ul style="list-style-type: none"> <li>- bewijsbaarheid</li> <li>- ontbreken van een sanctie</li> </ul>

## 4.3 Indicatoren

### 4.3.1 Inleiding

Het ministerie van Justitie beoogt een instrument te ontwikkelen waarmee problematische wetgeving, die zich uit in knelpunten zoals in hoofdstuk 3 weergegeven, geïdentificeerd kan worden. Met behulp van een dergelijk instrument zou bijvoorbeeld op basis van bepaalde aanwijzingen en uitingsvormen duidelijk kunnen worden dat er met een bepaalde wet 'iets aan de hand is', oftewel dat er zich handhavingsproblemen (zullen/kunnen) voordoen. In het onderhavige onderzoek worden dergelijke knelpunten

ten geïdentificeerd op basis van de literatuur en aan de hand van gesprekken met betrokkenen. Duidelijk is dat dit een tijdrovende en arbeidsintensieve methode is. Juist ook voor een regelmatige en systematische doorlichting van relevante wetgeving doet zich de behoefte voelen aan een instrument dat op een meer eenvoudige wijze concrete aanwijzingen kan opleveren voor in een bepaalde wet aanwezige knelpunten. Gaandeweg het onderzoek bleek dan ook een duidelijke behoefte te bestaan aan het opsporen van indicatoren die tot het identificeren van de door ons in kaart gebrachte knelpunten zouden kunnen leiden. In de oorspronkelijke onderzoeksopzet was daarin nog niet voldoende voorzien. In de loop van het onderzoek is daarom de opzet enigszins aangepast om toch deze behoefte te kunnen bevredigen. Op basis van de in de tweede fase van het veldonderzoek gevoerde gesprekken en met behulp van de pannediscussie is het gelukt een aantal mogelijke indicatoren van problematische wetgeving te onderscheiden. Bij de hierna geformuleerde indicatoren moet wel bedacht worden dat het vóórkomen van 99n of meerdere indicatoren niet automatisch betekent dat er zich een juridisch knelpunt voordoet. Vaak is de indicator een aanwijzing voor andere problemen. Maar de hierna gepresenteerde indicatoren zetten degene die zoekt naar problematische wetgeving w9l op een spoor dat na verdere analyses mogelijk resultaat oplevert.

In het navolgende geven worden de mogelijke indicatoren voor problematische wetgeving geformuleerd. Deze indicatoren overlappen elkaar soms gedeeltelijk en sluiten elkaar niet uit. De onderscheiden indicatoren hebben grofweg betrekking op twee actoren. Enerzijds gaat het daarbij om de activiteiten van de diensten zelf, terwijl anderzijds het beleid en acties van de rechterlijke macht (i.c. vooral het Openbaar Ministerie) van belang worden geacht. De indicatoren zijn derhalve tamelijk ongelijksoortig en ze sluiten elkaar niet uit.

#### 4.3.2 *Negen indicatoren*

INDICATOR 1: ER WORDEN AAN DE STAFJURISTEN BINNEN DE BOD'EN VEEL VRAGEN UIT DE HANDHAVINGSPRAKTIJK VOORGELEGD

In feite hebben is – zo werd gaandeweg het onderzoek duidelijk – voor de identificatie van problematische wetgeving gebruik gemaakt van een specifieke indicator, namelijk de aard en omvang van de vragen die bij de als vraagbaak of helpdesk functionerende stafjuristen van de BOD'en binnenkomen. De meeste van onze respondenten binnen de BOD'en fungeren als vraagbaak, of geven leiding aan een juridische afdeling die belast is met dergelijke taken. Niet zelden blijkt de informatie van deze respondenten gebaseerd te zijn op de vragen die ze van de handhavers in het veld krijgen. Behalve door hun eigen specifieke juridische kennis en deskundigheid komen onze respondenten vooral via de contacten met de handhavers in het veld op de hoogte van de regels die in de handhavingspraktijk problemen opleveren. Daarbij gaat het om alle vijf categorieën juridische knelpunten die we onderscheiden hebben. Deze indicator is vanzelfsprekend zeer algemeen van aard, aangezien het voor de hand ligt dat vragen uit de handhavingspraktijk een diverse achtergrond hebben. Ze kunnen echter ook voortkomen uit juridische knelpunten in de wetgeving.



## INDICATOR 2: TOEZICHTSACTIVITEITEN ONTBREKEN

Een tweede indicator dat regelgeving problematisch zou kunnen zijn, is het nagenoeg ontbreken van handhavingsactiviteiten (zoals projecten of controles) met betrekking tot bepaalde regels. Als regelgeving gecompliceerd is, vage dan wel heel gedetailleerde normen bevat of anderszins moeilijk handhaafbaar wordt bevonden, zullen handhavers relatief snel geneigd zijn de toezichtsprioriteiten elders te leggen. Deze stelling is tijdens de interviews door een aantal respondenten naar voren gebracht.

In de paneldiscussie is echter betoogd, dat het gegeven dat handhavingsacties ontbreken zeker ook op andere zaken kan duiden. Er is bijvoorbeeld aangevoerd dat de handhaving van sommige regels domweg een lagere prioriteit kan hebben (gemotiveerd door de geringe maatschappelijke of politieke betekenis van die regels). Vaker nog komt het voor dat de handhavingsactiviteiten gering zijn omdat een (al wat langer bestaande) regel goed wordt nageleefd. Daarnaast bestaat vooral bij relatief nieuwe rechtsregels bij BOD'en de neiging de rechtssubjecten 'op te voeden' en niet meteen tot vervolging over te gaan.

## INDICATOR 3: ER DOEN ZICH NAAR AANLEIDING VAN BEPAALDE REGELS NIET OF NAUWELIJKS STRAFZAKEN VOOR

Door een respondent die als wetgevingsjurist op een ministerie werkzaam is, is aangevoerd dat een indicator voor problematische wetgeving is dat overtredingen niet vervolgd worden omdat er zich een knelpunt met betrekking tot de sanctionering voordoet. Een duidelijk voorbeeld hiervan is aan de orde gekomen bij de Inspectie Gezondheidsbescherming, Waren en Veterinaire Zaken. Deze inspectie is verantwoordelijk voor de handhaving van de Tabakswet, op basis waarvan een rookverbod van kracht is in openbare ruimten. In de wet ontbreekt echter een sanctie op een overtreding van deze bepaling, waardoor straf- of bestuursrechtelijke vervolging niet aan de orde is.

Door de deelnemers aan de paneldiscussie wordt daarentegen gesteld dat het gegeven dat er zich nauwelijks strafzaken zouden voordoen wellicht meer een indicator is dat een wet wél goed functioneert. Kennelijk wordt een wet dan goed nageleefd, of is hij van gering politiek of maatschappelijk belang.

## INDICATOR 4: ER IS SPRAKE VAN EEN HOGE FREQUENTIE VAN TOEZICHTSACTIVITEITEN

Een illustratie van deze stelling kan aan de visserijwetgeving ontleend worden. Zoals in paragraaf 3.2.2. is weergegeven, werden er op het terrein van de visserij in het begin van de jaren tachtig veel controle-inspanningen geleverd. Dit was het gevolg van nieuwe regelgeving, die vooral tot uitdrukking kwam in de ingestelde visquota. Om deze te handhaven waren vele AID-inspanningen noodzakelijk, maar die inspanningen leidden uiteindelijk niet tot een grotere mate van naleving. De hoge handhavingsfrequentie was derhalve een indicatie van de – uit handhavingsperspectief gezien – pro-

blematische wetgeving. De wetgeving is op dit punt uiteindelijk dan ook aangepast; resultaat is dat de visserijsector momenteel in belangrijke – en ook bevredigende – mate zelf zorgt voor de handhaving van de gestelde regels.

De deelnemers aan het panel zijn van mening dat een hoge frequentie van handhavingsactiviteiten vaker duidt op de grote (politieke) prioriteit die aan de handhaving van bepaalde regels wordt gesteld. Ook kan een hoge frequentie van handhavingsactiviteiten soms verklaard worden door de geringe naleving van regels als gevolg van het geringe draagvlak bij de normadressaten.

#### INDICATOR 5: RELATIEF VEEL STRAFZAKEN LEIDEN TOT VRIJSPRAAK OF ONTSLAG VAN RECHTSVERVOLGING

De uitkomst van op basis van bepaalde wetsartikelen gevoerde strafzaken kan ook een indicator zijn dat de rechtsregel minder goed voldoet. Indien de (potentiële) overtreding van een rechtsregel tot weinig veroordelingen leidt zou de bewijsbaarheid onvoldoende kunnen zijn. In hoofdstuk 3 zijn daarvan enkele voorbeelden aan de orde gesteld, zoals met betrekking tot misbruik van voorwetenschap. Dikwijls is overtreding van vage en abstracte normen moeilijk bewijsbaar, omdat bijvoorbeeld moet worden aangetoond dat een ruimte "niet schoon" is, of een verwachting "redelijkerwijs moet worden gewekt". Dergelijke normen zijn moeilijk meetbaar, en daardoor moeilijk te handhaven. Dit leidt volgens in de beleving van sommige respondenten dan ook vaker dan gemiddeld tot vrijspraak of ontslag van rechtsvervolging.

Door de deelnemers aan de paneldiscussie wordt gesteld dat de uitkomst van strafzaken vooral bij nieuwe wetten een indicator kan zijn. Dan moeten vage begrippen inderdaad nog ingevuld worden en bestaat er onduidelijkheid over de toepassingen ervan. "Als er veel ervaring is met een wet, dan zouden zaken nauwelijks meer tot ontslag van rechtsvervolging mogen leiden", aldus een deelnemer aan het panel. De jurisprudentie zal derhalve gaandeweg een einde moeten maken aan de onduidelijkheid met betrekking tot eventuele juridische knelpunten. Blijkt uit de jurisprudentie dat een bepaalde regeling inderdaad juridische onvolkomenheden kent, dan worden deze veelal ook snel aangepast. Na verloop van tijd kunnen vrijspraak en ontslag van rechtsvervolging dus niet meer voorkomen, tenzij sprake is van een systematische fout (bijvoorbeeld veroorzaakt door onvoldoende scholing van de medewerkers) aan de zijde van de BOD.

#### INDICATOR 6: VEEL ZAKEN WORDEN DOOR HET OPENBAAR MINISTERIE TECHNISCH GESEPONEERD

Met betrekking tot de vorige indicator is gesteld dat jurisprudentie vaak duidelijkheid kan verschaffen. Iets was dit kan verstoren, is dat veel zaken technisch worden geseponeerd. Door de door ons geïnterviewde wetgevingsjurist van het ministerie van Economische Zaken wordt het sepotbeleid van het OM aangemerkt als een indicator van de vaagheid en het gebrek aan duidelijkheid van de regelgeving. In paragraaf 3.4.2 is zijn indruk in het volgende citaat verrat:

"Ik proef bij het OM een sfeer dat ze het liefst zo concreet mogelijke zaken aangeleverd krijgen. Als een zaak niet helemaal helder is zijn veel officieren van justitie snel geneigd dan maar te seponeren."

Door de deelnemers aan het panel is aangevoerd dat het aantal sepots ook op andere zaken kan duiden, zoals een gebrekkige organisatie binnen de BOD (waardoor zaken te lang blijven liggen en daardoor geseponeerd worden) of de prioriteit die binnen het Openbaar Ministerie wordt gesteld aan bepaalde onderwerpen. De landelijke milieu-officier van Justitie, mr. De Lange, sluit niet uit dat veel sepots een indicator kan zijn voor moeilijke bewijsbaarheid van zaken als gevolg van problematische wetgeving. Volgens hem is dat vooral het geval bij minder majeure zaken.

#### INDICATOR 7: OVERTREDINGEN VAN RECHTSREGELS WORDEN DOOR HET OPENBAAR MINISTERIE RELATIEF VAAK GESANCTIONEERD MET HET AANBIEDEN VAN (LAGE) TRANSACTIES

Door een aantal respondenten is aangegeven dat het feit dat voor een bepaalde overtreding veel transacties worden aangeboden een teken kan zijn dat de regelgeving moeilijk handhaafbaar is. Eén van hen:

"Bij een lastige normering in de milieuwetgeving wordt vaak door de officier van justitie een transactie aangeboden. Ik denk dat dat komt omdat hij zelf dan ook niet helemaal zeker is hoe een bepaalde norm ingevuld moet worden. Hij biedt dan maar een transactie aan, en als die geaccepteerd wordt is hij ervan af."

Veel transacties op een bepaald terrein kunnen echter volgens de respondent ook betekenen dat een regel juist erg simpel is. Als een zaak zo duidelijk is dat er geen discussie mogelijk is, is een transactie vaak de meest efficiënte sanctionering. Een voorbeeld hiervan is ook de sanctionering van verkeersovertredingen via de Wet-Mulder. Een respondent van het ministerie van SZW ziet niet in de hoeveelheid transacties, maar in de hoogte van de transacties een indicator voor de bewijsbaarheid van een regel. Een lage transactie betekent volgens haar onzekerheid over de bewijsbaarheid, en kan derhalve een teken zijn van een problematische regel. Door de leden van het panel werd deze zienswijze gedeeld, zij het dat men ook benadrukte dat de hoogte van een transactie veelal ook wordt bepaald door een inschatting van de acceptatie van het transactievoorstel. De hoogte waarop een transactie wordt bepaald, is dan te zien als onderdeel van een kosten/baten afweging.

Mr. De Lange bestrijdt de veronderstelling dat de veel transacties een indicator zou zijn van problematische wetgeving. Volgens hem worden transacties juist aangeboden als er geen twijfel over de bewijsbaarheid van een zaak is.

#### INDICATOR 8: SANCTIONERING VAN OVERTREDINGEN VINDT PLAATS OP BASIS VAN BIJKOMENDE (COMMUNE) DELICTEN, EN NIET OP BASIS VAN DE SECTORWETGEVING

Specifiek voor de handhaving van milieuwetgeving kan als indicator worden genoemd het gegeven dat bij strafvervolgning vaak niet de overtredingen van milieuwetgeving wordt gesanctioneerd, maar van commune delicten. Deze zijn vaak eenvoudiger te bewijzen en hebben niet de complexiteit en ingewikkeldheid die de milieuwetgeving

wel vaak kenmerkt. In mindere mate doet dit zich ook voor op andere terreinen. Een argument om vervolging in te stellen op basis van commune delicten kan overigens ook zijn dat daardoor zwaardere bevoegdheden ter beschikking staan, zoals voorlopige hechtenis.

#### INDICATOR 9: ER IS OF ER ONTSTAAT VEEL JURISPRUDENTIE OP EEN BEPAALD TERREIN

Het gegeven dat er veel rechtszaken over bepaalde wetgeving gevoerd worden en er veel doorgeprocedeerd wordt, bijvoorbeeld tot aan het Europese Hof van Justitie, geeft aan dat deze regels op verschillende manieren geïnterpreteerd (kunnen) worden door juristen. Deze verschillende interpretaties kunnen het gevolg zijn van abstracte normen, maar ook van onduidelijke bevoegdheidstoedeling, hele gedetailleerde of weinig eenvoudige regels dan wel van een onduidelijke structuur. Dit levert een uitgebreide jurisprudentie op, die duidelijkheid kan scheppen maar die tegelijkertijd een indicator is dat er zich juridische knelpunten in de regelgeving voordoen.

#### 4.3.3 Conclusie

In de vorige (sub)paragraaf zijn negen mogelijke indicatoren voor de identificatie van problematische regelgeving aangeduid. Deze openbaren zich in de rechtspraak, dus nadat regelgeving van kracht is geworden. De verschillende indicatoren sluiten elkaar zoals aangegeven niet uit; vaak is er sprake van overlappingen. In de navolgende tabel worden de indicatoren gerelateerd aan de in het onderzoek onderscheiden categorieën van juridische knelpunten. De indicatoren zijn als volgt genummerd:

- 1: veel vragen uit de handhavingspraktijk
- 2: toezichtsactiviteiten ontbreken
- 3: weinig strafzaken
- 4: veel toezichtsactiviteiten
- 5: vaak vrijspraak of OVAR
- 6: veel sepots
- 7: veel (lage) transacties
- 8: strafvervolging op basis van bijkomende feiten
- 9: veel jurisprudentie

## Indicatoren in relatie tot de vijf categorieën juridische knelpunten

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Onduidelijke interne structuur en gebrekkige onderlinge afstemming									
- met Europese oorzaak	x			x					x
- samenloop bestuurs- en strafrecht	x	x							
- verschillende normen in samenhangende wetgeving	x	x					x		x
Vage en onbepaalde normstelling									
- gebrek aan scherpheid in de normen	x	x			x	x	x		x
- grote afstand tot de praktijk	x	x							
Problemen met de mate van gedetailleerdheid en complexiteit									
- veranderlijkheid van de wetgeving	x	x						x	
- hoeveelheid en specificiteit van de regels	x	x				x	x	x	x
Problemen met de bevoegdheidstoedeling									
- problemen met onderscheid toezicht en opsporing	x	x							x
- lacunes in regels	x	x							x
- gebrekkige wettelijke grondslag	x	x							x
Problemen rond de sanctionering									
- bewijsbaarheid	x	x			x			x	x
- ontbreken van een sanctie	x	x	x						

Het gegeven dat indicatoren zich in de praktijk voordoen betekent *niet*, zoals ook al eerder is aangegeven, dat er zich 'dus' automatisch een probleem in de regelgeving voordoet. Andere oorzaken zijn vaak ook mogelijk, en soms zelfs waarschijnlijk(er). Bij de weergave van de verschillende indicatoren zijn de mogelijk andere oorzaken van de betreffende indicatoren al zoveel mogelijk aangeduid. Indien een indicator zich in de praktijk blijkt voor te doen, is dat derhalve aan te duiden als een signaal dat nader geanalyseerd zou moeten worden. De conclusie zou dan uiteindelijk kunnen luiden dat een bepaald gegeven inderdaad een indicator blijkt te zijn van het vóór-komen van een juridisch knelpunt in de regelgeving.

#### 4.4 Naar een volwaardig instrument

De doelstelling van het onderhavige onderzoek was om een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van een instrument met behulp waarvan juridische knelpunten in voor Bijzondere Opsporingsdiensten relevante regelgeving zouden kunnen worden geïdentificeerd. De onderzoeksresultaten geven inderdaad een eerste richting aan waarin bij de verdere ontwikkeling van het beoogde instrument verder kan worden gedacht. Hierna wordt daarbij aangegeven welke aanvullende inspanningen in dat verband nog denkbaar zijn. Het te ontwikkelen instrument kan worden vormgegeven als een stroomschema waarin volgens een zich telkens vertakkende structuur juridische problemen in een regeling worden geïdentificeerd. Het stroomschema zou kunnen bestaan uit een lijst met checkpunten die worden afgelopen. De start van een dergelijke analyse ligt bij de veronderstellingen die het onderzoek heeft opgeleverd. Een veronderstelling wijst behalve op een mogelijk juridisch knelpunt vaak ook op een ander probleem. In het uiteindelijke stroomschema dienen deze vertakkingen zoveel mogelijk te worden uitgeschreven.

De in de vorige paragrafen weergegeven mogelijke indicatoren van problematische wetgeving zijn ontleend aan gesprekken met medewerkers (juristen) binnen Bijzondere Opsporingsdiensten en met wetgevingsjuristen. Daarnaast is met enkele van deze respondenten een paneldiscussie gevoerd. Op basis daarvan is een negental veronder-

stellingen geformuleerd over aanwijzingen die zouden kunnen duiden op de aanwezigheid van een juridisch knelpunt in een regeling. Een statistische of andere onderbouwing van deze veronderstellingen ontbreekt. Voor het valideren van deze stellingen is aanvullend onderzoek noodzakelijk, dat zou kunnen bestaan uit dossierstudie en jurisprudentie-onderzoek. Daarnaast zouden meer toegespitste interviews gehouden moeten worden met een bredere kring van bij handhaving betrokken actoren, zoals met personen die zich 'in het veld' bezig houden met handhaving, met advocaten, met politiefunctionarissen en met officieren van justitie.

Het nut van een bredere kring van respondenten is aan het eind van het onderzoek duidelijk geworden in een interview met een wetgevingsambtenaar van het ministerie van LNV. Hieruit bleek dat er een gestructureerd overleg bestaat tussen medewerkers van dit ministerie en het Openbaar Ministerie, dat onder meer als doel heeft een beeld te krijgen van bestaande juridische knelpunten bij vervolging op basis van wetgeving die door de AID wordt gehandhaafd. Bij dat overleg wordt er, volgens onze respondent, zelfs naar gestreefd om indicatoren van problematische wetgeving te identificeren. Het zou voor het vervolg van de instrumentontwikkeling daarom naar ons oordeel nuttig zijn de resultaten van dit overleg in kaart te brengen en te analyseren. Daartoe kunnen verslagen en eventueel dossiers worden bestudeerd.

Ook vanwege de aard van de in de vorige paragraaf onderscheiden mogelijke indicatoren, namelijk veelal gericht op strafzaken en het al dan niet vervolgen van overtredingen, is het Openbaar Ministerie een bron van groot belang om tot een adequaat instrument voor de identificatie van problematische wetgeving te komen.

Bij verschillende BOD'en worden naar verluidt activiteiten ontwikkeld die tot doel hebben de kwaliteit van de voor de BOD'en relevante regelgeving te bevorderen. Zo beoordeelt de Inspectie Milieuhygiëne voorstellen van wetgeving op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudegevoeligheid en worden op basis daarvan verbetervoorstellen geformuleerd. Bij de verdere ontwikkeling van een instrument als hier bedoeld, kan worden aangesloten bij deze 'uitvoeringstoetsen'. Als bijvoorbeeld blijkt dat regels en normen moeilijk meetbaar zijn, en daardoor (kunnen) leiden tot uitvoeringsproblemen, kan verondersteld worden dat zich ook knelpunten in de handhaving zullen voordoen. Hieruit zouden vervolgens weer indicatoren afgeleid kunnen worden.

Ten slotte kan een vervolgactiviteit voor het ontwikkelen van het beoogde instrument bestaan uit het organiseren en voeren van paneldiscussies. Onze ervaring met de paneldiscussie waaraan werd deelgenomen door uit diverse BOD'en afkomstige deskundigen, was in ieder geval uitermate positief. We kunnen ons voorstellen dat juist ook het confronteren van verschillende disciplines in zo'n discussie (OM, wetgevingsambtenaren, handhavers uit de praktijk) zeer vruchtbaar kan zijn.

## Bijlage 1

### Literatuurlijst

- Addink, G.H., Ch.W. Backes en N. Teesing., *Handhaving milieuregelgeving afvalstoffen*, 1998
- Algemene Rekenkamer, *Arbeidsinspectie*, 1989
- Algemene Rekenkamer, *Toezicht op de uitvoering publieke taken*, 1997
- Alons en Partners, *Evaluatie Convenant Afvalstoffen Visserij*, 1997
- Arbeidsinspectie, *Handhavingsbeleid en lijst van ernstige overtredingen*, 1993
- Arbeidsinspectie, *Jaarverslag 1996*
- Barneveld, M. van, A. Ligthart en J.P. Smit, *Project Cadmiumbesluit 1997*, 1998
- Blanken, P.G., G.H. Addink en T.A. Hofman, *De Afvalstoffenwet. De juridische problemen bij de uitvoering*, 1987
- Blomberg, A.B. en F.C.M.A. Michiels, *Handhaven met effect*, 1997
- Boer, P. den en Th. Reubsaet, *Lawaai op de werkplek. Een evaluatie van de wetgeving voor schadelijk geluid op de arbeidsplaats*, 1995
- Bomhof, L., *Het handhavingsperspectief voor milieubeleid en regelgeving in de jaren negentig*, 1994
- Bunt, H.G. van de, *Organisatiecriminaliteit*, 1992
- Buruma, Y., *De strafrechtelijke handhaving van bestuurswetten*, 1993
- Buruma, Y., E.M. de Koning en J. van Wieringen, *Bijzondere opsporingsdiensten*, 1990
- Centrale Raad voor de Milieuhygiëne, *Advies over het Concept-wetsvoorstel tot implementatie UNEP-verdrag grensoverschrijdende overbrenging gevaarlijke stoffen*, 1990
- Centrale Raad voor de Milieuhygiëne, *Advies over de handhaving van het milieurecht*, 1993
- Centrum voor Landbouw en Milieu, *Beleid in strijd*, 1994
- Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving (Commissie-Michiels), *Handhaven op niveau*, 1998
- Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten, *Van keurslijf naar keurmerk, wetgevingsbeleid voor veilig en gezond werk*, 1994
- Directoraat-Generaal Rechtshandhaving, *Regeerakkoord 1998 en Bijzondere Opsporingsdiensten (Concept)*, 26 november 1998
- Diversen, *Recht op scherp*, 1984
- Drongelen, J. van, *De ontwikkeling van de arbeidsinspectie in een veranderende omgeving*, 1991
- Economische Controledienst, *Jaarverslag 1996*
- Enquêtecommissie opsporingsmethoden, *Inzake opsporing (CD-ROM)*, 1996
- Europese Commissie, *Controle in de visserijsector*, 1996
- Goudswaard, A. en J.C.M. Mossink, *Evaluatie arbowetgeving met betrekking tot welzijn bij arbeid*, 1995
- Goudswaard, A., S.G. van den Heuvel en D.J. van Putten, *Evaluatie wetgeving arbo- en verzuimbeleid een jaar na invoering*, 1995
- Goudswaard, A., *De justitiële handhaving van de arbeidsomstandighedenwet*, 1993

- Harryvan, R., *Overtredingen van de Arbeidsomstandighedenwet*, 1990
- Heidemij Advies, *Evaluatie handhaving CFK-besluit*, 1996
- Hekhuis, H.J. en D.W. Bruil, *Handhaving groene wetten: samen naar een oplossing. Knelpunten en oplossingen voor een effectieve handhaving van de natuurbeschermingswetgeving*, 1995
- Herweijer, M. en M.G.M. van Ooschot, *Uitvoeringsgericht ontwerpen van regelgeving*, 1994
- Hilverda, C.M., *Faillissementsfraude*, 1992
- Hoogenboom, A.B., *Bijzondere opsporingsdiensten en politie*, 1985
- Hoogenboom, A.B., *Het politiecomplex*, 1994
- Huisman, W. en E. Niemeijer, *Zicht op organisatiecriminaliteit*, 1998
- Inspectie Gezondheidsbescherming, *Jaarverslag 1997*
- Inspectie Milieuhygiëne, *Jaarverslag 1996*
- Inspectie Milieuhygiëne, *Uitvoering vergunningverlening en uitvoering door de provincies in 1996, 1997*
- Inspectiedienst SZW, *Inspectierapport Inspectiedienst SZW op het terrein van Arbeidsomstandigheden en Arbeidsverhoudingen*, 1995
- Inspectie voor de Rechtshandhaving, *De eerste stap*, 1994
- Inspectie voor de Rechtshandhaving, *Analyse van juridische knelpunten die de politie ervaart bij de handhaving van de milieuwetgeving*, 1997
- Inspectie voor de Rechtshandhaving, *Monitoring van beleidsinstrumentele wetgeving*, 1998
- Jong, P., *Handhaafbaar milieurecht. Bestuursrechtelijke handhaafbaarheid van milieurecht als normstellingsprobleem*, 1997
- Kistenkas, F.H., *Problemen van regelgeving*, 1994
- Korver, W. en M.J.W.A. Vanderschuren, *Evaluatie van de bijdrageregeling Bedrijfsvervoer*, 1993
- Kraaij, M. van en A. van Veen, *Onderneming en strafrecht*, 1997
- MDW-werkgroep Arbowet, *Maatwerk in bescherming*, 1995
- Michiels, F.C.M.A. en R.J.G.M. Widdershoven, *Bestuurlijke handhaving van de meststoffenwet*, 1990
- Michiels, F.C.M.A., *Handboek handhaving milieurecht*, 1998
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Horizontaal onderzoek*, 1998
- Ministerie van VROM, *Zevende voortgangsbericht handhaving milieuwetgeving*, 1997
- Nelen, J.M. en V. Sabee, *Het vermogen te ontnemen. Evaluatie van de ontnemingswetgeving*, 1998
- Noordzij, P.C. en A.A. Vis, *Evaluatie RVV 1990, BABW en flankerend beleid*, 1994
- Oosterveld, E.B. en K. Klaver, *Beleid in strijd: knelpunten in het milieu- en natuurbeleid voor de land- en tuinbouw*, 1994
- Politie Verkeersinstituut, *Handleiding alcoholwetgeving: handhaving, controle en opsporing in de praktijk*, 1994
- Reenen, P. van, D. Ruimschotel en H.M. Klaasen, *De Tafel van Elf: een conceptueel kader en een instrument bij rechtshandavingsvraagstukken*, in: *Beleidsanalyse*, nr. 3, 1996.
- Reenen, P. van, D. Ruimschotel en H.M. Klaasen, *Nieuwe instrumenten voor de rationalisering en optimalisering van beleid en wetgeving*, in: *Beleidsanalyse*, nr. 4, 1996.
- Rijksverkeersinspectie, *Jaarbericht 1996*
- Rothengatter, J.A., W.J. Riedel en R. Vogel, *Invloed van gericht verkeerstoezicht op het snelheidsgedrag op 80km wegen*, 1985
- Schulte, M.M.H., *Bestuurlijke handhaving Hinderwet en Wet verontreiniging oppervlaktewateren (afstudeerscriptie)*, 1992
- Sociaal Economische Raad, *Advies heroriëntatie arbobeleid en arbowet*, 1996
- SWOKA, *Evaluatie handhavinginstrumenten Wet goederenvervoer over de weg*, 1994.
- Terlouw, G.J. en U. Aron, *Twee jaar MOT. Een evaluatie van de uitvoering van de Wet melding ongebruikelijke transacties*, 1996
- Veldhuizen, A.J.W. van, A.G.P. van Ruth en C.Z.J. Pot, *Early warning evaluatie sanerings-*



- regeling Wet bodembescherming, 1997*
- Vervaele, J.A.E., D. Ruimschotel en R.J.G.M. Widdershoven, *Rechtshandhaving bij visquotering, 1990*
- Vervaele, J.A.E. en R.J.G.M. Widdershoven, *Bestuurlijke handhaving van visserijregelgeving, 1991*
- Waard, D. de en A.J. Rooijers, *Het effect van handhavingsactiviteiten op rijsnelheid op autowegen. Deel 1: intensiteit, methodiek en afhandeling, 1992*
- Waard, D. de, J.C.M. Söder en A.J. Rooijers, *Het effect van handhavingsactiviteiten op rijsnelheid op autowegen. Deel 2: eindrapportage, optimalisatie van toezicht, 1992*
- Wilthagen, A.C.J.M., *Het overheidstoezicht op de arbeidsomstandigheden. Een onderzoek naar het functioneren van de Arbeidsinspectie, 1993*
- Winter, H.B., *Evaluatie in het wetgevingsforum, 1996*
- WODC, *Milieurecht en zelfregulering, 1994*

## Bijlage 2

### Lijst van respondenten

De volgende functionarissen zijn geïnterviewd:

#### ALGEMENE INSPECTIEDIENST

- Juridisch medewerker Afdeling Wetgeving en Bestuurlijke Zaken, ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
- Twee juridisch medewerkers Sector Controlezaken, Algemene Inspectiedienst

#### ARBEIDSINSPECTIE

- Juridisch medewerker Afdeling Wetgeving, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Vier (juridisch) medewerkers Afdeling Handhaving, Arbeidsinspectie

#### ECONOMISCHE CONTROLEDIENST

- Hoofd Hoofdafdeling Juridische Zaken, ministerie van Economische Zaken
- Hoofd en juridisch medewerker Stafafdeling Beleidszaken en Juridische Aangelegenheden, Economische Controledienst

#### INSPECTIE GEZONDHEIDSBESCHERMING, WAREN EN VETERINAIRE ZAKEN

- Juridisch medewerker Directie Wetgeving en Juridische Zaken, ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
- Hoofd en juridisch medewerker Afdeling Juridische Zaken, Inspectie Gezondheidsbescherming, Waren en Veterinaire Zaken

#### INSPECTIE MILIEUHYGIËNE

- Juridisch medewerker Afdeling Wetgeving, ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
- Hoofd afdeling Handhaving, Inspectie Milieuhygiëne
- Plaatsvervangend inspecteur, Inspectie Milieuhygiëne Noord

#### RIJKSVERKEERSINSPECTIE

- Juridisch medewerker Centrale Directie Juridische Zaken, ministerie van Verkeer en Waterstaat
- Senior beleidsadviseur Sector Handhaving, Rijksverkeersinspectie
- Stafmedewerker Sector Handhaving, Rijksverkeersinspectie

Aan de paneldiscussie hebben vertegenwoordigers van de volgende BOD'en deelgenomen:

- Economische Controledienst
- Inspectie Gezondheidsbescherming, Waren en Veterinaire Zaken
- Inspectie Milieuhygiëne
- Rijksverkeersinspectie