

Identificatie van problematische regelgeving bij Bijzondere Opsporingsdiensten

Bureau Winter & Schuiling

Groningen, Bureau Winter & Schuiling, 1999

Samenvatting

Het onderzoek, uitgevoerd door Bureau Winter & Schuiling, vond plaats in de periode december 1998 - februari 1999. Opdrachtgever was het WODC van het Ministerie van Justitie, voor de Directie Wetgeving en de Inspectie Rechtshandhaving. Aanleiding Het onderwerp problematische regelgeving is opgenomen in de planning van het nieuwe interdepartementale MDW-project. In de regeringsverklaring en de Justitiebegroting staat aangekondigd dat in deze kabinetsperiode nieuwe initiatieven genomen zullen worden ter verbetering van de kwaliteit van wetgeving. Hiertoe is met dit onderzoek een eerste aanzet gegeven. De uiteindelijke doelstelling is om een instrument of methode te ontwikkelen, waarmee kan worden nagegaan of een (deel van een) regeling voor de handhaving ervan voor Bijzondere Opsporingsdiensten problematisch is.

In het onderzoek is nagegaan wat in de literatuur en uit ervaringen van zes Bijzondere Opsporingsdiensten (BOD-en) blijkt over juridische knelpunten die BOD-en ondervinden bij de handhaving van voor hen relevante wet- en regelgeving. Tevens is nagegaan wat mogelijke indicatoren zijn om dergelijke knelpunten op te sporen. Vijf categorieën knelpunten in de handhaving van wet- en regelgeving Juridische knelpunten bij de zes onderzochte BOD-en zijn in te delen in vijf categorieën: 1) gebrekkige onderlinge afstemming van regels en onduidelijke interne structuur; 2) vaagheid en onbepaaldheid van de normstelling; 3) problemen met de mate van gedetailleerdheid en complexiteit; 4) onhelderheid van de bevoegdheidstoedeling; en 5) problemen rond sanctionering. Opvallend is dat elk type handhavingsprobleem zich in ongeveer gelijke mate voordoet. Wel doen zich verschillen voor tussen de BOD-en. Zo blijken er vooral op het werkkterrein van de ECD relatief veel vage en abstracte normen voor te komen, terwijl er geen knelpunten worden ondervonden als het gaat om de eenvoud van de wetgeving. Die doen zich daarentegen wel voor bij met name de AID, de Arbeidsinspectie en de IMH. De waardering van minder scherp omschreven normen verschilt: door sommige handhavers worden concrete normen geprefereerd boven meer algemeen gestelde normen, terwijl bij anderen juist het tegenovergestelde het geval is. Gebleken is dat wetgevingsambtenaren doorgaans minder problemen zien bij de open normen dan medewerkers van de BOD-en. Soms zijn echter ook zeer gedetailleerde normen problematisch, omdat er in de praktijk nauwelijks aan voldaan kan worden of omdat ze niet te handhaven zijn (zoals voorschriften met betrekking tot beeldschermen). Uit Europese wet- en regelgeving voortvloeiende nationale wetgeving is doorgaans erg complex en ingewikkeld (m.n. milieuwetgeving). Negen indicatoren voor problematische regelgeving Het onderzoek heeft negen mogelijke indicatoren voor problematische wetgeving opgeleverd. Deze geven een eerste aanzet voor de ontwikkeling van een instrument, maar zijn niet altijd eenduidig. Een voorbeeld is de indicator "toezichtsactiviteiten ontbreken". Dit zou kunnen wijzen op gecompliceerde regelgeving, vage of heel gedetailleerde normen, waardoor handhavers geneigd zijn hun prioriteiten elders te leggen. Het zou echter ook kunnen duiden op bijvoorbeeld minder prioriteit van die regel, of op het feit dat de regel goed wordt nageleefd.

Instrument voor identificatie van problematische regelgeving De onderzoekers adviseren het te ontwikkelen instrument vorm te geven als een stroomschema, bestaand uit een lijst met checkpunten die achtereenvolgens worden afgelopen. Een 'hit' kan op een mogelijk juridisch knelpunt wijzen, maar ook op een ander probleem. In het uiteindelijke stroomschema dienen dergelijke alternatieve mogelijkheden zoveel mogelijk te worden uitgeschreven. Tevens wordt geadviseerd het Openbaar Ministerie bij de verdere ontwikkeling van indicatoren te betrekken en aan te sluiten bij activiteiten die verschillende BOD-en zelf ontwikkelen teneinde de kwaliteit van de voor de BOD-en relevante regelgeving te bevorderen. Voor het ministerie van Justitie kan op grond van de toepassing van het instrument worden gezien of aanleiding bestaat om voorstellen te doen voor verbetering van regelgeving voor BOD-en. De ontwikkeling van het instrument zal gebeuren door een interdepartementale werkgroep, in te stellen door de ICCW, waarvan de IRH de voorzitter levert en

waarin WKB zal deelnemen. Drie departementen met een BOD zullen elk worden gevraagd om elk een wetgevingsjurist en een handhaver af te vaardigen naar een klankbordgroep.