

Vergaderjaar 2004–2005

30 050

Handhaven en gedogen

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

	Samenvatting	5	3.2.3	Formuleren en expliciteren van prioriteiten en posterioriteiten	29
1	Inleiding	10	3.2.4	Afstemmen handhavingscapaciteit op prioriteiten en beoogde naleving	30
1.1	Meer aandacht voor handhaving	10		Expliciteren van gedogen	31
1.2	Definities	10	3.2.5	Inzicht in handhavingstekorten	32
1.3	Het onderzoek	12	3.2.6	Toetsen van handhaafbaarheid	33
1.3.1	Doel, probleemstelling en aanpak	12	3.3	Versterking juridisch instrumentarium	35
1.3.2	Beschrijving onderzochte beleidsterreinen	12	3.4	Positionering handhavers	36
1.3.3	Normen	15	3.5	Samenwerking	37
1.4	Opbouw rapport	15	3.5.1	Kennisbundeling	38
			3.5.2	Conclusies	38
			3.6		
2	Algemene ontwikkelingen in de handhaving 1998–2004	17			
2.1	Handhaafbaarheid nieuwe wet- en regelgeving	17	4	Handhavingstekorten: drie casussen	40
2.1.1	Uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets	17	4.1	Alcohol en tabak	40
2.1.2	Project «Rijk aan handhaving»	18	4.1.1	Bestaan van het handhavingstekort	40
2.2	Professionalisering van de handhaving	18	4.1.2	Verklaringen voor het handhavingstekort	41
2.3	Streefniveaus en inzicht in effecten van handhaving	19	4.1.3	Gevolgen van het handhavingstekort	42
2.4	Samenwerking tussen handhavende instanties	20	4.2	Softdrugs	42
2.5	Stimulering van decentrale overheden	21	4.2.1	Bestaan van het handhavingstekort	42
2.6	Conclusies	21	4.2.2	Verklaringen voor het handhavingstekort	43
			4.2.3	Gevolgen van het handhavingstekort	44
			4.3	Externe veiligheid	44
			4.3.1	Bestaan van het handhavingstekort	44
			4.3.2	Verklaringen voor het handhavingstekort	45
			4.3.3	Gevolgen van het handhavingstekort	46
			4.4	Conclusies: handhavingstekort én handhaafbaarheidstekort	46
3	Professioneel handhaven	23			
3.1	Inzicht in de relatie handhaving, naleving en risicoreductie	23	5	Conclusies en aanbevelingen	48
3.1.1	Inzicht in risico's	23	5.1	Conclusies	48
3.1.2	Inzicht in naleving	24	5.1.1	Algemene ontwikkelingen 1998–2004	48
3.1.3	Inzicht in relatie handhaving, naleving en risicoreductie	25	5.1.2	Handhavingstekorten: drie casussen	49
3.2	Bewuste keuzes bij handhaven en gedogen	26	5.2	Aanbevelingen	51
3.2.1	Selecteren van effectdoelen en kernbepalingen	26			
3.2.2	Formuleren en expliciteren van beoogd nalevingsniveau	27			

6	Reactie bewindspersonen en nawoord Algemene Rekenkamer	54			
6.1	Inleiding	54	6.7	Samenwerking tussen handhavers	58
6.2	Algemeen	54	6.7.1	Reacties bewindspersonen	58
6.2.1	Reacties bewindspersonen	54	6.8	Capaciteit	59
6.2.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	54	6.8.1	Reacties bewindspersonen	59
6.3	Zicht op feitelijk nalevingsniveau	55	6.8.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	59
6.3.1	Reacties bewindspersonen	55	6.9	Keuzes in bestrijding professionele cannabisteelt	60
6.3.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	55	6.9.1	Reacties bewindspersonen	60
6.4	Zicht op effectiviteit	55	6.9.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	60
6.4.1	Reacties bewindspersonen	56	6.10	Normen en risico's externe veiligheid	61
6.4.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	56	6.10.1	Reacties bewindspersonen	61
6.5	Expliciteren van nalevingsniveau, prioritei- ten en gedogen	56	6.10.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	62
6.5.1	Reactie bewindspersonen	57	7	Geciteerde literatuur	63
6.5.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	57	Bijlage 1	Belangrijkste conclusies, aanbevelingen, toezeggingen en nawoord	68
6.6	Verbeteren van handhaafbaarheid van nieuwe wetten, regels en normen	58	Bijlage 2	Gehanteerde normen	73
6.6.1	Reacties bewindspersonen	58	Bijlage 3	Gebruikte afkortingen	74
6.6.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	58			

SAMENVATTING

In de periode april 2003–september 2004 heeft de Algemene Rekenkamer onderzoek gedaan naar de handhavingspraktijk op zeven beleidsterreinen in Nederland.

In 1998 noemde een speciaal ingestelde onderzoekscommissie de in ons land bestaande handhavingstekorten «verontrustend». De Algemene Rekenkamer is nagegaan welke inspanningen de rijksoverheid en de diverse handhavende instanties zich sindsdien hebben getroost om de handhaving van wetten en regels systematischer vorm te geven en professioneler uit te voeren. Ook heeft de Algemene Rekenkamer beoordeeld in hoeverre er op dit moment nog steeds sprake is van handhavingstekorten op bepaalde terreinen en wat daarvan de oorzaken en de gevolgen zijn.

Hoofdconclusie

De handhavingspraktijk is de afgelopen jaren duidelijk geprofessionaliseerd, en dit sorteert ook effect. Zo schatten handhavende instanties (inspecties en politie) tegenwoordig van tevoren in hoe groot de risico's zijn wanneer bepaalde regels of wetten niet worden nageleefd; op basis daarvan stellen zij hun prioriteiten. Ook doen handhavers steeds meer onderzoek naar de feitelijke nalevingsniveaus, vooral van bepalingen uit de wet- en regelgeving die als kernbepaling worden gezien voor het reduceren van risico's.

Toch kan er nog het nodige verbeterd worden. Handhavers weten bijvoorbeeld doorgaans niet in welke mate hun handhavingsinspanningen bijdragen aan de naleving van regels en wetten en aan de oplossing van de achterliggende problemen.

Daarnaast zouden wetgevers en beleidsmakers meer aandacht moeten hebben voor de handhaafbaarheid van nieuwe en bestaande wetten en regels en van beleid dat niet-wettelijke normen inhoudt.

De huidige stand van zaken is, zo concludeert de Algemene Rekenkamer, dat niet altijd bekend is hoe groot de risico's zijn waaraan burgers blootstaan bij de intensiteit van de handhaving waarvoor wordt gekozen. Ook is niet duidelijk of, hoe en tegen welke prijs die risico's teruggedrongen moeten en kunnen worden.

Deze conclusie wordt ondersteund door de volgende bevindingen.

Bevindingen

Professionalisering van de handhaving

Onder handhavers en hun bestuursorganen is de afgelopen jaren consensus ontstaan over wat een professionele manier van handhaven inhoudt. Men is het erover eens dat handhaving tal van afwegingen vereist die het beste in een cyclus gepland, uitgevoerd en geëvalueerd kunnen worden («programmatisch handhaven»¹). Daar hoort bij dat men van tevoren risico's inschat, prioriteiten stelt, bepaalt met welk nalevingsniveau men tevreden is en ook nagaat of dit lukt. Over de wenselijkheid van het vastleggen van beoogde nalevingsniveaus bestaat overigens nog geen overeenstemming.

Waar alle betrokkenen het wél over eens zijn is dat er meer inzicht moet komen in de effecten van handhaving op de naleving en uiteindelijk op de achterliggende doelen. Over de vraag in hoeverre dat mogelijk is en hoe het bereikt moet worden verschillen vooralsnog de meningen, maar ook hier is een aanzet tot een gezamenlijke aanpak, in elk geval van de inspecties op nationaal niveau.

¹ De term «programmatisch handhaven» is bedacht door de Stuurgroep Handhaven op niveau en geïntroduceerd in de Leidraad programmatisch handhaven. Projectbureau handhaven op niveau (2001), Den Haag: Ministerie van Justitie.

Transparantie van het handhavingsbeleid

De keuzes die beleidsmakers en handhavende instanties maken ten aanzien van de handhaving blijven veelal impliciet. Zo maken zij over het algemeen niet duidelijk welk niveau van naleving zij minimaal beogen, welke onderdelen van de wet- en regelgeving zij minder intensief of bewust *niet* handhaven (posterioriteiten), en wat zij onder welke condities gedogen. Als bezwaar tegen het wél expliciteren van dergelijke keuzes, wordt vaak aangevoerd dat dit de feitelijke naleving zou kunnen verminderen. Dit probleem kan naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer worden ondervangen door een goede communicatie en het doorgaan met controle van bekende duidelijk geïdentificeerde risicogroepen.

Aandacht voor handhaafbaarheid

Er zijn de afgelopen jaren voorzieningen getroffen in de wetgevingsprocedures die ervoor moeten zorgen dat bij de totstandkoming van nieuwe wetten en regels aandacht wordt besteed aan de aspecten uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. In de praktijk levert deze toetsing van wetten en regels echter lang niet altijd iets op, doordat:

- de toetsing te laat in het wetgevingsproces plaatsvindt;
- in de politieke besluitvorming andere elementen de doorslag geven;
- normen die niet wettelijk verankerd worden er buiten vallen;
- in amendementen op wetten niet altijd aandacht is voor de consequenties voor uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

Handhavingstekorten in de praktijk

De handhavingsinspanningen van de rijksoverheid zijn in het onderzoek beoordeeld op zeven beleidsterreinen. Bij drie daarvan waren er aanwijzingen voor handhavingstekorten. Het betrof de terreinen «leeftijdsgrenzen bij de verstrekking van alcohol en tabaksproducten», «softdrugs» en «externe veiligheid bij vervoer van gevaarlijke stoffen».² De overige terreinen waren: arbeidsomstandigheden; kwaliteit van het voortgezet onderwijs; olie- en gaswinning; visquota.

De capaciteit van de handhavers die zich bezighouden met de leeftijdsgrenzen bij de verstrekking van *alcohol en tabaksproducten* blijkt niet te zijn afgestemd op de taken. Het hoofddoel van het beleid is te voorkomen dat jeugdigen alcoholhoudende drank nuttigen en beginnen met roken. De mate en het tempo waarin dit doel wordt bereikt worden door het handhavingstekort vrijwel zeker verlaagd.

Het verbod op bedrijfsmatige *hennep*teelt wordt veelvuldig overtreden, zodat een omvangrijke bedrijfstak is ontstaan. De aanpak van hennepeteelt, die duidelijk is verscherpt, richt zich evenwel vooral op overlastbestrijding. Er zijn verschillende aanwijzingen dat de betrokkenheid van de georganiseerde criminaliteit bij productie van en handel in hennepeteelt is toegenomen. In verschillende regio's hebben de groepen die in de teelt actief zijn in bepaalde bevolkingslagen en/of wijken een machtsbasis, die de bevoegde autoriteiten niet of alleen met inzet van veel middelen kunnen doorbreken. Daarnaast – en dat is ook een indicatie voor toegenomen professionalisering – neemt het gehalte aan werkzame stof (met name tetrahydrocannabinol, oftewel THC) steeds verder toe. Over de mogelijke risico's van een hoger THC-gehalte voor de gezondheid van gebruikers maken vele experts zich zorgen, maar ze staan wetenschappelijk nog niet vast. Wel is het hoge THC-gehalte in hasjolie de reden waarom dit een niet-gedoogde (lijst-1-)drug is.

² «Externe veiligheid» betreft de veiligheid van omwonenden langs routes waarover gevaarlijke stoffen vervoerd worden.

Het bestaan van gedetailleerde landelijke normen voor het *vervoer van gevaarlijke stoffen* suggereert dat de veiligheid op dit punt in heel Nederland aan hoge eisen voldoet. Gemeenten kunnen echter beargumenteerd afwijken van de betreffende normen. Aan welke zorgvuldigheidseisen die argumentatie moet voldoen, is nergens duidelijk omschreven. Ook is nergens duidelijk omschreven welke rol de VROM-Inspectie en de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) spelen in het toezicht.

Analyse van de handhavingstekorten

De gesignaleerde handhavingstekorten laten zich herleiden tot drie soorten oorzaken:

1. gebrekkige afstemming van handhavingscapaciteit op handhavingstaken;
2. onduidelijkheid over (status van) te handhaven normen;
3. inconsistenties in te handhaven regelgeving.

Gaat het bij (1) om een tekort in de handhaving, bij (2) en (3) gaat het in toenemende mate om een tekort aan handhaafbaarheid. Op de drie genoemde beleidsterreinen is sprake van beide. Voor elk van de terreinen geldt, dat meer handhaving(sinspanning) waarschijnlijk leidt tot meer naleving. Tegelijkertijd worden de grenzen van (meer) handhaving bepaald door beperkingen in de sfeer van handhaafbaarheid:

- De leeftijdsgrenzen voor de verkoop van alcohol en tabak zijn volgens deskundigen en signalen uit de praktijk niet goed handhaafbaar.
- De handhaving van het verbod op (professionele) hennepsteelt (en import) kan nog sterk worden verbeterd, onder meer door meer capaciteit vrij te maken voor het blootleggen en oprullen van georganiseerde criminele groepen die actief zijn in de hennepsteelt. Op den duur staat verregaande handhaving van het verbod op (professionele) hennepsteelt – inclusief handhaving van het verbod op import – echter op gespannen voet met de maatschappelijke acceptatie die inherent is aan het gedogen van de verkoop van cannabisproducten. Omgekeerd zou verregaande en succesvolle handhaving van het verbod op teelt en import het gedoogbeleid praktisch onmogelijk maken. Coffeeshops zouden in dat geval nooit aan de – maatschappelijk als een gegeven geaccepteerde – vraag naar cannabis kunnen voldoen. De handhaafbaarheid van de combinatie van gedogen van verkoop en verbieden van teelt en import is uiteindelijk dus beperkt.
- De niet-wettelijke status van normen voor externe veiligheid, de onduidelijkheid over de voorwaarden waaronder door decentrale overheden van die normen mag worden afgeweken en de onduidelijkheid over toezichthoudende bevoegdheden maken het beleid gericht op externe veiligheid slecht handhaafbaar.

Een en ander betekent dat er vanuit het perspectief van handhaafbaarheid grenzen zijn aan de versterking en professionalisering van de handhaving.

Aanbevelingen

De Algemene Rekenkamer beveelt beleidsmakers en handhavende instanties aan om:

- aannames over het verband tussen handhaving, naleving en risicoreductie te expliciteren;
- expliciet te maken welke handhavingstaken kunnen worden uitgevoerd, gegeven de handhavingscapaciteit;
- te zorgen voor een heldere rol- en taakverdeling in het (handavings-)

beleid tussen het Rijk en lagere overheden en tussen diverse handhavers;

- duidelijk te communiceren met alle betrokkenen over normen die gelden, hun status, door wie ze worden gehandhaafd en wat een en ander betekent voor de risico's waarmee de burgers te maken hebben of kunnen krijgen, met én zonder handhaving;
- de normen voor externe veiligheid in verband met het vervoer van gevaarlijke stoffen zo snel mogelijk een wettelijke basis te geven;
- duidelijk te maken aan het parlement welke wetsbepalingen of andere normen prioriteit hebben in de handhaving, en wat dat betekent voor de handhaving van de overige wetsbepalingen of andere normen.

De Algemene Rekenkamer beveelt beleidsmakers verder aan om:

- ervoor te zorgen dat handhaving stoelt op consistente en handhaafbare bestuurlijke keuzes;
- op het gebied van softdrugs:
 - indien enigszins mogelijk een keuze te maken tussen het uitbreiden van het gedoogkader (zodat vormen van gedoogde teelt ontstaan) of bestrijding van verkoop en teelt;
 - indien dit niet mogelijk is, aan te geven onder welke voorwaarden het wel mogelijk kan worden;
 - in de tussentijd de bestrijding van de cannabisteelt in de eerste plaats te richten op het opsporen en reduceren van die teelt waarin criminele organisaties werkzaam zijn;
- handhavers altijd te betrekken bij het beoordelen van de handhaafbaarheid van nieuwe wetten, regels en normen;
- beoogde nalevingsniveaus expliciet te maken;
- de horizontale samenwerking tussen handhavers te faciliteren.

De Algemene Rekenkamer beveelt handhavende instanties aan om:

- structureel gedogen expliciet te maken;
- meer onderzoek te doen naar de feitelijke naleving van wetten en regels;
- te zorgen dat er een systematische uitwisseling ontstaat tussen de praktische kennis van handhavers, de combinatie van kennis en veronderstellingen waarop het beleid gestoeld is, en wetenschappelijk onderzoek. Hierbij moet ook aandacht zijn voor de plaats van handhaving ten opzichte van allerlei andere factoren.

De Algemene Rekenkamer geeft de Tweede kamer in overweging om:

- in amendementen expliciet aandacht te besteden aan de gevolgen voor de handhaafbaarheid van de betreffende wetgeving.

Reactie bewindspersonen en nawoord Algemene Rekenkamer

Tussen 3 en 10 februari 2005 heeft de Algemene Rekenkamer reacties op het onderzoek ontvangen van de bewindspersonen van alle betrokken departementen: Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Economische Zaken (EZ), Justitie, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Verkeer en Waterstaat (VenW), Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). De minister van VenW heeft mede namens haar ambtgenoot van Defensie gereageerd.

Uit de reacties blijkt dat veel conclusies en aanbevelingen breed worden ondersteund. Twee algemene elementen vindt de Algemene Rekenkamer bijzonder positief:

- de toezegging van de bewindspersonen van BZK, Justitie, OCW, VenW/Defensie, VROM en SZW om expliciet uit te spreken welk nalevingsniveau ze minimaal beogen voor de belangrijkste wettelijke bepalingen, iets waarmee met name de minister van SZW al ver gevorderd is;
- de toezegging van de bewindspersonen van Justitie, SZW, VenW/Defensie en VROM om aannames over de effectiviteit van handhaving op naleving en achterliggende risico's duidelijk te maken en te toetsen.

Risico's zijn nooit helemaal uit te sluiten, of het nu gaat om alcohol, tabak of drugs, slecht onderwijs, ongelukken op het werk of milieuschade. Maar handhaving is één van de manieren om deze risico's te beperken. Als het lukt om de toezeggingen in praktijk te brengen, is dat een flinke stap vooruit naar duidelijkheid over de bestaande risico's, de mate waarin de overheid die wil en kan terugdringen en de rol van handhaving hierin.

De Algemene Rekenkamer is verheugd dat de minister van VROM ermee instemt dat er zo snel mogelijk een wettelijke basis moet komen voor de normen op het deelgebied van de externe veiligheid in verband met het vervoer van gevaarlijke stoffen (i.e. de veiligheid van omwonenden langs de vervoerroutes). De minister spreekt daarbij haar twijfel uit over de vraag of voor de kans op een groot ongeluk met veel doden (het groepsrisico) een wettelijke norm nodig is. De Algemene Rekenkamer deelt deze twijfel niet: zonder duidelijke normen met een wettelijke status blijft te veel onduidelijkheid bestaan over de rol van diverse overheden en handhavende instanties en daarmee uiteindelijk ook over de risico's die we als samenleving acceptabel achten.

1 INLEIDING

1.1 Meer aandacht voor handhaving

De handhavingstekorten in Nederland zijn verontrustend, zo concludeert de commissie-Michiels anno 1998 in haar rapport *Handhaven op niveau*.³ Op veel beleidsterreinen is volgens deze commissie sprake van «ofwel te geringe handhaving ofwel handhaving die op allerlei punten voor verbetering vatbaar is» (p. 59). Als oorzaken noemt ze onder meer de moeilijke handhaafbaarheid van normen, de aard en massaliteit van de overtredingen, onvoldoende prioriteit (door het ontbreken van een behoorlijk handhavingsbeleid) en een tekort aan samenwerking (p. 57). Naar aanleiding van het rapport zijn verschillende initiatieven in gang gezet om de handhaving van wetten en regels te versterken en hoger op de bestuurlijke agenda te krijgen. Ook door de rampen in Enschede en Volendam heeft handhaving de afgelopen jaren meer aandacht gekregen. Volgens het kabinet kan de handhaving worden versterkt door de bestaande instrumenten intensiever en beter te gebruiken.⁴ Hierbij zijn volgens het kabinet samenwerking en professionaliteit belangrijke aanknopingspunten. Om de samenwerking en de professionaliteit te vergroten heeft het kabinet het actieprogramma *Handhaven op niveau* opgezet. Dit actieprogramma richt zich primair op decentrale overheden.

In de periode 1990–2002 heeft de Algemene Rekenkamer herhaaldelijk onderzoek gedaan naar het functioneren van de rijksinspecties die verantwoordelijk zijn voor de handhaving op bepaalde beleidsterreinen.⁵ Terugkerende conclusies uit de diverse onderzoeken zijn:

- het geheel aan wettelijke voorschriften dat gehandhaafd zou moeten worden, wordt onvoldoende door handhaving afgedekt;
- er ontbreken beargumenteerde prioriteiten in het handhavingsprogramma van de betreffende dienst;
- inspecties werken onvoldoende samen.

Sinds 2002 is de maatschappelijke roep om betere handhaving eerder sterker geworden dan afgezwakt. Tegelijkertijd geven de handhavers aan dat ze niet alles tegelijk kunnen doen en dat ook nooit elk risico valt uit te bannen.

Er zijn de laatste jaren onmiskenbaar ontwikkelingen op gang gebracht om handhaving systematischer vorm te geven en professioneler uit te voeren. Met dit onderzoek wil de Algemene Rekenkamer nagaan hoe nog bestaande handhavingstekorten expliciet gemaakt en vervolgens teruggedrongen kunnen worden.

1.2 Definities

Handhaven

In haar rapport *Handhaven door rijksinspecties* uit 2002⁶ heeft de Algemene Rekenkamer handhaving gedefinieerd als: «het zorgdragen voor de naleving van rechtsregels voor zover die zorg bestaat uit het uitoefenen van toezicht, en/of het toepassen van een sanctie».

Soms sorteert extra handhaving nog maar weinig extra effect. In dat geval is het de vraag of meer handhaving wel zin heeft en of men niet beter alternatieve instrumenten kan kiezen. Zo bestaat bij het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM), de door hen gecontroleerde ondernemingen en het Ministerie van Economische Zaken (EZ) het idee dat een verdere afname

³ Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving (1998). *Handhaven op niveau*. Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink.

⁴ Tweede Kamer. *Kabinetsreactie Handhaven op niveau*. Vergaderjaar 1999–2000, 26 800 VI, nr. 67.

⁵ Onder andere:

Tweede Kamer. *Onderzoek naar inspecties*. Vergaderjaar 1989–1990, 21 481 nrs. 1–2.

Tweede Kamer. *Vergunningen*. Vergaderjaar 1995–1996, 24 656, nrs. 1–2.

Tweede Kamer. *Keuring van Vleeskalveren*. 25 685, nrs. 1–2.

Tweede Kamer. *Inspectie van de ruimtelijke Ordening*. Vergaderjaar 1998–1999, 26 585, nrs. 1–2.

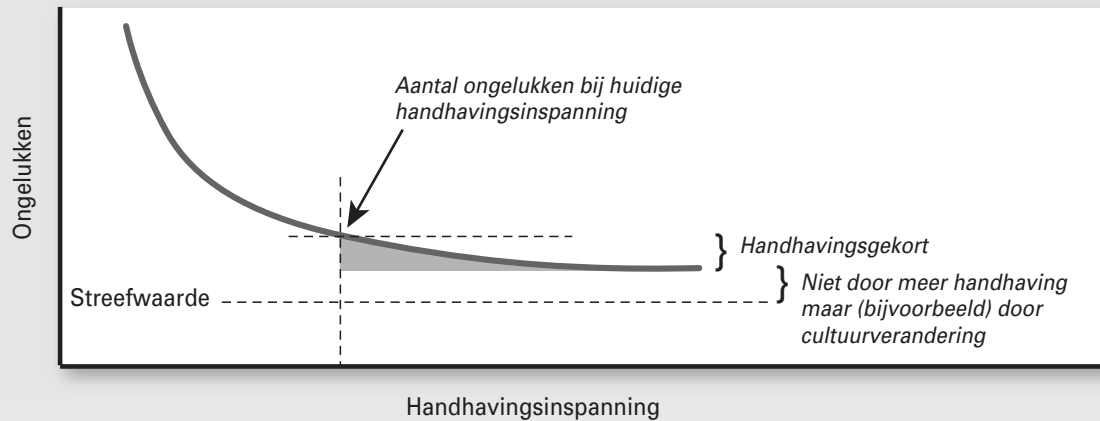
Tweede Kamer. *Inspectie voor de Gezondheidszorg*. Vergaderjaar 1998–1999, 26 395, nrs. 1–2.

Tweede Kamer. *Handhaving door rijksinspecties*. Vergaderjaar 2001–2002, 28 271, nrs. 1–2.

⁶ Tweede Kamer. *Handhaving door rijksinspecties* (rapport van de Algemene Rekenkamer). Vergaderjaar 2001–2002, 28 271, nrs. 1–2., p. 11.

van het aantal ernstige ongelukken op boorplatforms niet te bereiken is door nog striktere handhaving, maar dat hiervoor een cultuurverandering nodig is (zie figuur 1).

Figuur 1



De figuur illustreert de gedachte dat meer handhaving tot afnemende meeropbrengsten in de naleving leidt: de toegevoegde waarde van handhaving ten bate van de naleving neemt doorgaans af. Daarnaast zijn er situaties waarin (meer) handhaving alléén niet tot het realiseren van het beoogde nalevingsniveau kan leiden. Daarvoor zijn andere activiteiten en ontwikkelingen (zoals voorlichting en cultuurverandering) evenzeer noodzakelijk.

Gedogen

Voor «gedogen» hanteert de Algemene Rekenkamer dezelfde definitie als de regering: «het afzien van handhaven van wetten en wettelijke normen, terwijl dat juridisch en feitelijk wel mogelijk is».⁷ Gedogen verwijst vaak naar situaties waarin de overheid ruimte laat voor zelfregulering door burgers.

Nalevingsniveau

Onder «nalevingsniveau» verstaat de Algemene Rekenkamer de mate waarin regels daadwerkelijk worden nageleefd, spontaan dan wel onder druk van handhaving. Behalve het feitelijk nalevingsniveau is ook het beoogde nalevingsniveau van belang: het nalevingsniveau dat de politieke besluitvormers en de handhavers minimaal noodzakelijk en in principe realiseerbaar achten.

Handhavingstekort

Er is sprake van een «handhavingstekort» ten opzichte van een bepaalde regel of achterliggend doel als:

- de betreffende wet, regel of van het doel afgeleide norm minder wordt nageleefd dan het niveau dat beoogd wordt;
- het plausibel is dat meer handhaving de naleving dichterbij het beoogde niveau zou brengen.

⁷ Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving (1998). *Handhaven op niveau*. Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink, p. 40.

1.3 Het onderzoek

1.3.1 Doel, probleemstelling en aanpak

De Algemene Rekenkamer wil met dit onderzoek bevorderen dat alle betrokken departementen en inspecties zich inspannen om tekorten in de handhaving expliciet te maken en terug te dringen.

In het onderzoek is in de eerste plaats gekeken naar de inspanningen die de inspecties en departementen zich tot op heden hebben getroost om de situatie rond het handhaven en gedogen te verbeteren:

- In hoeverre spannen departementen en inspecties zich in om handhavingstekorten op hun beleidsterrein expliciet te maken en vervolgens terug te dringen?
- In hoeverre spannen departementen en inspecties zich in om gedoog-situaties op hun beleidsterrein expliciet te maken en vervolgens vast te leggen hoe ermee om te gaan?

Vervolgens is gekeken naar wat de concrete gevolgen zijn van de bestaande handhavingstekorten en gedoogsituaties:

- Wat zijn de gevolgen van handhavingstekorten voor de risico's die burgers en maatschappij op het betreffende terrein lopen?
- Wat zijn de gevolgen van gedogen voor de risico's die burgers en maatschappij op het betreffende terrein lopen?

De handavingsinspanningen van de rijksoverheid zijn beoordeeld op de volgende zeven beleidsterreinen:

1. leeftijdsgrenzen voor het verkopen c.q. schenken van alcohol en tabak;
2. arbeidsomstandigheden;
3. softdrugs;
4. olie- en gaswinning;
5. vervoer van gevaarlijke stoffen;
6. visquota;
7. kwaliteit van het voortgezet onderwijs.

Deze zeven terreinen heeft de Algemene Rekenkamer gekozen omdat handhaving er een belangrijke rol speelt en er geen omvangrijk onderzoek naar verricht werd of net was afgesloten.

Het onderzoek leverde aanwijzingen op dat er op ten minste drie van de bovengenoemde beleidsterreinen sprake is van handhavingstekorten. Deze drie beleidsterreinen zijn geselecteerd voor nader onderzoek naar de oorzaken en gevolgen van deze handhavingstekorten:

- leeftijdsgrenzen alcohol en tabak;
- softdrugs (met name grootschalige hennepcultuur);
- externe veiligheid in verband met het vervoer van gevaarlijke stoffen.

1.3.2 Beschrijving onderzochte beleidsterreinen

Leeftijdsgrenzen voor schenken/verkopen van alcohol en tabak

De Drank- en Horecawet is één van de beleidsinstrumenten in het alcoholmatigingsbeleid. De wet is in 2000 gewijzigd. Eén van de wijzigingen behelst dat verkopers verplicht zijn om aan de hand van een leeftijdsdocument vast te stellen dat de aspirant-kopers van alcohol minimaal zestien jaar zijn.⁸

De Tabakswet en het tabaksbeleid daaromheen beogen algehele ontmoediging en terugdringing van het tabaksgebruik, en bescherming van de

⁸ Dit geldt voor zwakalcoholische dranken; voor sterke drank is de leeftijdsgrens bepaald op achttien jaar.

niet-roker. Net als bij alcohol is gekozen voor de invoering van een wettelijke minimum-consumentenleeftijdsgrens (zestien jaar) voor de verkoop van tabaksproducten per 1 januari 2003.

De *Voedsel- en Warenautoriteit* (VWA) is de eerste handhaver van de Drank- en Horecawet en de Tabakswet.⁹ Daarnaast ziet de *gemeente* er in het kader van de Drank- en Horecawet op toe dat ondernemers de door de gemeente verleende vergunningen (zoals horecaverunningen) naleven. Indien nodig kan de gemeente vergunningen intrekken (bestuursrechtelijke handhaving).

De VWA heeft een tweeledige taak in het kader van de Drank- en Horecawet, namelijk eerstelijns-toezicht op ondernemers en tweedelijns-toezicht¹⁰ op vergunningverlenende gemeenten. Opdrachtgevers van de VWA zijn de ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV).¹¹ De minister van LNV is sinds 27 mei 2003 verantwoordelijk voor het beheer van de VWA.¹²

Arbeidsomstandigheden

De Arbeidsomstandighedenwet 1998 (hierna: *Arbowet*) verplicht werkgevers een adequaat arbeidsomstandighedenbeleid te voeren, om zo arbeidsongeschiktheid en beroepsziekten te voorkomen. Ondernemingen zijn wettelijk verplicht om een risico-inventarisatie en -evaluatie uit te voeren en op basis daarvan een plan van aanpak op te stellen.

De *Arbeidsinspectie*, onderdeel van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), is de primaire handhaver van de *Arbowet*. Het takenpakket van de Arbeidsinspectie bestaat uit handhaving, uitvoering en informatievoorziening op het terrein van de arbeidsbescherming.¹³

Andere handhavers van de *Arbowet* zijn het *SodM* en de *Inspectie Verkeer en Waterstaat* (IVW). Het beleid van de andere handhavers is afgestemd op dat van de Arbeidsinspectie.

Softdrugs

Softdrugs (met name de henneproducten hasj en marihuana) worden geacht een kleiner risico voor de volksgezondheid te vormen dan harddrugs. Het softdrugsbeleid is dan ook milder dan het harddrugsbeleid. Het handhavingsbeleid voor softdrugs is erop gericht een duidelijke scheiding tussen beide markten aan te brengen, om zo te zorgen dat de softdrugsgebruiker uit het veel hardere en criminele milieu van de harddrugsmarkt wordt gehouden.¹⁴ Een en ander heeft vooral gestalte gekregen in de vorm van gedogen. Al sinds 1976 wordt de verkoop van henneproducten in coffeeshops en het telen van geringe hoeveelheden hennep voor eigen gebruik expliciet gedoogd.

Het Openbaar Ministerie (OM) ziet af van vervolging als individuen maximaal vijf gram hennep (oftewel cannabis) in bezit hebben of maximaal vijf hennepplanten.¹⁵

De *politie* is op gezag van het OM belast met de handhaving van het gedoogbeleid ten aanzien van softdrugs.

Olie- en gaswinning

SodM ziet erop toe dat de wettelijke regelingen die van toepassing zijn op het opsporen en het winnen van delfstoffen, worden nageleefd. Het gaat daarbij vooral om gas, aardolie en zout in Nederland en het Nederlandse deel van het continentaal plat. *SodM* richt zich voornamelijk op de aspecten interne en externe veiligheid, gezondheid, milieu, planmatig beheer van delfstofvoorkomens¹⁶ en bodembewegingen.¹⁷ Ook het toezicht op de naleving door mijnbouwondernemingen van onder andere de Arbeidsomstandighedenwet, de Arbeidstijdenwet en de Wet Milieubeheer vindt plaats door *SodM*. *SodM* heeft hiervoor samenwerkings-

⁹ Op grond van de Gezondheidswet heeft het Staatstoezicht op de Volksgezondheid een onafhankelijke positie ten opzichte van de minister. De Keuringsdienst van Waren (KvW) maakte tot 10 juli 2002 deel uit van het Staatstoezicht op de Volksgezondheid. Per die datum heeft de Voedsel- en Warenautoriteit (VWA) die positie ingenomen, waarvan de KvW vanaf die datum een «werkmaatschappij» is.

¹⁰ Tweedelijns-toezicht is het «toezicht op de directe toezichthouder». In dit geval betreft dit het toezicht op de wijze waarop de gemeente invulling geeft aan haar vergunning-verlenende taak in het kader van de Drank- en Horecawet. Met eerstelijns-toezicht wordt direct toezicht bedoeld. In dit voorbeeld is dat het toezicht door de gemeente op naleving van de bepalingen uit de verleende vergunning.

¹¹ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2003). *De aansturing en vormgeving van de VWA*. Brief aan diverse maatschappelijke organisaties d.d. 7 november 2003 (TRC 2003/8616). Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

¹² Algemene Rekenkamer (2003). Verslag van het gesprek tussen de Algemene Rekenkamer en de VWA d.d. 21 oktober 2003. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

¹³ www.arbeidsinspectie.nl, geraadpleegd op 29 oktober 2003.

¹⁴ Openbaar Ministerie (2000). *Aanwijzing Opiumwet*. Registratienummer 2000A019, d.d. 2-11-2000. Den Haag: Openbaar Ministerie, 3.1.

¹⁵ Deze hoeveelheden worden geacht voor eigen gebruik te zijn. Openbaar Ministerie: *Aanwijzing opiumwet*. Registratienummer 2000A019, d.d. 2 november 2000.

¹⁶ «Voorkomen» is een vakterm die ongeveer overeenkomt met «installatie».

¹⁷ Staatstoezicht op de Mijnen (2003). *Op niveau handhaven*. Concept-versie d.d. 24 september 2003. Voorburg: Staatstoezicht op de Mijnen, p. 4.

overeenkomsten afgesloten met de *Arbeidsinspectie*¹⁸ en met de *VROM-Inspectie*.

Vervoer van gevaarlijke stoffen

Het beleid van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW) op het gebied van het vervoer van gevaarlijke stoffen (stoffen die door hun eigenschappen giftig, agressief, brandgevaarlijk, bedwelmend of explosief kunnen zijn) is gericht op (a) verbetering van de verkeersveiligheid van het goederenvervoer over weg, spoor en water, en (b) beheersing van de risico's voor omwonenden langs de vervoerroutes.¹⁹

Sinds 1 augustus 1996 is de Wet vervoer gevaarlijke stoffen van kracht. De wet richt zich vooral op de bron van de externe (on)veiligheid: het transport zelf. Het toezicht op de naleving van de wet is door de minister van VenW opgedragen aan de functionarissen van de IVW.

In het externe veiligheidsbeleid staan twee doelen centraal: de bescherming van individuen tegen de kans van overlijden als gevolg van een ongeluk, en de bescherming van de samenleving tegen het ontwrichtende effect van een ramp met een groot aantal slachtoffers. Die twee doelen vinden we terug in de begrippen «plaatsgebonden risico» en «groepsrisico».

Het plaatsgebonden risico is de kans per jaar dat een persoon die onafgebroken en onbeschermd op een plaats langs een transportroute verblijft, komt te overlijden als gevolg van een incident met het vervoer van gevaarlijke stoffen. Daarbij geldt meestal: hoe groter de afstand, des te kleiner het risico. Het groepsrisico is de kans per jaar per kilometer transportroute dat een groep van tien of meer personen in de omgeving van de route in één keer het (dodelijk) slachtoffer wordt van een ongeval. Het groepsrisico geeft de aandachtspunten op een transportroute aan waar zich mogelijk een ramp met veel slachtoffers kan voordoen en houdt daarbij rekening met de aard en dichtheid van de bebouwing in de nabijheid van de transportroute.²⁰

Voor beide typen risico bestaan sinds 1996 precies omschreven normen. In 2004 is de omschrijving verder verbeterd.²¹ De normen hebben voor de externe veiligheid in verband met het vervoer van gevaarlijke stoffen echter geen kracht van wet. Een wettelijke regeling wordt sinds geruime tijd aangekondigd²² maar is er nog niet.

Visquota

De visserijministers van de EU-landen bepalen jaarlijks op basis van biologische onderzoeken hoeveel van elke vissoort gevangen mag worden: de «total allowable catch» (TAC). De TAC's worden vervolgens via een vaste verdeelsleutel doorvertaald per land: de quota. Deze worden per visser doorvertaald in contingenten. Deze contingenten geven toegestane vangsthoeveelheden per soort vis aan.

De visquota worden primair gehandhaafd door de *Algemene Inspectiedienst* (AID), in samenwerking met het *Korps Landelijke Politiediensten* (KLPD) en de *Douane*.

Kwaliteit van het voortgezet onderwijs

De Wet op het Voortgezet Onderwijs zoals die in 1998 is aangepast, legt scholen op om behalve een schoolplan en een schoolgids ook een systeem van «kwaliteitszorg» in te voeren. Daarnaast wordt het begrip «kwaliteit» door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) gebruikt in een ruimere betekenis, die meer aansluit op het dagelijkse taalgebruik: hoe goed is het onderwijs?²³

De *Inspectie van het Onderwijs*, onderdeel van het Ministerie van OCW, houdt toezicht op de kwaliteit en prestaties van scholen en treedt daarmee

¹⁸ Ministerie van SZW en Ministerie van EZ (2003). *Lik-op-stuk beleid voor bedrijven delfstofwinning*. Gezamenlijk persbericht van de Ministeries van SZW en van EZ d.d. 8 januari 2003, nr. 03/1. Den Haag: Ministerie van SZW.

¹⁹ Tweede Kamer. *Rijksbegroting Verkeer en Waterstaat 2004*. Vergaderjaar 2003–2004, 29 200 XII, nr. 1, p. 32.

²⁰ Ministeries van VenW, BZK en VROM (2004). *Circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen*. Den Haag: Staatscourant 4 augustus 2004 nr. 147/p. 16. De norm voor het maximale groepsrisico is iets ingewikkelder dan de definitie doet vermoeden. Ze is opgebouwd uit verschillende combinaties van kansen en aantallen dodelijke slachtoffers. Een rechte lijn die het «totaal» van deze combinaties het beste benadert geeft de maximumnorm weer. Deze wordt «oriënterende waarde» genoemd.

²¹ In de zojuist geciteerde *Circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen*. Den Haag: Staatscourant 4 augustus 2004 nr. 147/p. 16.

²² Tenminste sinds 2001, toen de zogeheten «Septemberbrief» verscheen. Tweede Kamer. *Integraal Veiligheidsprogramma* («septemberbrief»). Vergaderjaar 2001–2002, 26 604, nr. 13, p. 6.

²³ Algemene Rekenkamer (2003). *Verslag van het gesprek tussen de Algemene Rekenkamer en het Ministerie van OCW, directie V.O.* d.d. 17 juni 2003. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

op als handhaver van de regels en normen op dit gebied. De inspectie stelt – na overleg met de departementale beleidsdirecties – in het Jaarwerkplan haar prioriteiten vast. De minister keurt uiteindelijk het Jaarwerkplan goed.

1.3.3 Normen

In dit onderzoek sluit de Algemene Rekenkamer aan bij de normen die zij eerder heeft gehanteerd in haar onderzoek *Handhaving door rijksinspecties*,²⁴ en bij normen die de overheid zichzelf heeft gesteld in de nota *Grenzen aan gedogen*.²⁵

Ook uit gesprekken die de Algemene Rekenkamer bij de voorbereiding van dit onderzoek heeft gevoerd met deskundigen op het terrein, is een aantal normen gedestilleerd.

De rode draad in de gehanteerde normatiek is «expliciteren»: duidelijk maken wat je als beleidsmaker en handhaver wilt bereiken, of je daartoe voldoende middelen hebt, hoe je prioriteiten stelt.

Voor een nadere uitwerking van deze normatiek wordt verwezen naar bijlage 2.

1.4 Opbouw rapport

Dit rapport geeft in hoofdstuk 2 een overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen die zich de afgelopen jaren (1998–2004) hebben voorgedaan in de handhavingspraktijk. Leidraad hierbij vormt het eerdergenoemde rapport van de commissie-Michiels uit 1998. Vier aandachtspunten die deze commissie signaleert worden besproken: (1) verbetering van de handhaafbaarheid van nieuwe wet- en regelgeving, (2) professionalisering van de handhaving, (3) streefniveaus voor naleving en inzicht in de effecten op achterliggende doelen, en (4) verbetering van de samenwerking tussen verschillende bestuurslagen en tussen handhavende instanties.

Vervolgens bespreekt hoofdstuk 3 de vraag of de elementen van professioneel handhaven, waarover alle handhavende instanties het in grote lijnen eens zijn, ook daadwerkelijk in de praktijk worden gebracht. De handhaving op zeven beleidsterreinen is in dit licht beoordeeld. Daarbij is onder meer gekeken naar het inzicht dat handhavers hebben in de relatie tussen handhaving, naleving en risicoreductie, de vraag of handhavers bewuste keuzes maken bij handhaven en gedogen, en wat de positionering van de handhavers is ten opzichte van hun departement.

Hoofdstuk 4 gaat in op de bestaande tekorten in de handhavingspraktijk. Voor de drie onderzochte beleidsterreinen waar zo'n tekort aan de orde is, worden in dit hoofdstuk de oorzaken en gevolgen daarvan geanalyseerd. De terreinen waar het om gaat zijn de verkoop van alcohol en tabak aan jongeren, de hennepcultuur en de externe veiligheid in verband met het vervoer van gevaarlijke stoffen.

De conclusies en aanbevelingen van het onderzoek zijn opgenomen in hoofdstuk 5. De Algemene Rekenkamer heeft afzonderlijke aanbevelingen geformuleerd voor de beleidsmakers, de handhavers en de Tweede Kamer.

De Algemene Rekenkamer heeft tussen 3 en 10 februari 2005 schriftelijke reacties op haar onderzoek ontvangen van alle betrokken bewindspersonen: de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), de minister van Economische Zaken (EZ), de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit (LNV), de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), de minister van Justitie, de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), de minister van Verkeer en

²⁴ Tweede Kamer. *Handhaving door rijksinspecties* (rapport van de Algemene Rekenkamer). Vergaderjaar 2001–2002, 28 271, nrs. 1–2.

²⁵ Gedogen moet gaan om uitzonderingsgevallen; beperkt zijn in omvang en/of tijd; expliciet en na zorgvuldige kenbare belangenafweging plaatsvinden; aan controle zijn onderworpen. Tweede Kamer. *Grenzen aan gedogen*. Vergaderjaar 1996–1997, 25 085, nrs. 1–2, p. 35.

Waterstaat (VenW; mede namen de minister van Defensie), de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VROM). Deze reacties zijn, samen met het nawoord van de Algemene Rekenkamer, opgenomen in hoofdstuk 6.

2 ALGEMENE ONTWIKKELINGEN IN DE HANDHAVING 1998–2004

Sinds het midden van de jaren negentig wordt van veel kanten strengere handhaving van wetten en regels bepleit, vanuit de overtuiging dat dit bijdraagt aan een betere naleving en dat een betere naleving helpt om allerlei risico's te beperken. Te denken valt aan de kans op rampen, gezondheidsschade en overlast.

Beroepshandhavers en andere experts hebben op hun beurt allerlei beperkende voorwaarden geformuleerd waaraan regelgeving en handhaving moeten voldoen om kans op succes te hebben.

Deze combinatie van een roep om betere handhaving en de erkenning dat dit slechts onder bepaalde voorwaarden mogelijk is, vormt de kern van de verbeterpogingen die de rijksoverheid en andere overheden gedurende de laatste jaren hebben ondernomen.

Zoals aangestipt in § 1.1 is het in 1998 verschenen rapport van de commissie-Michiels uitgangspunt geweest bij de ontwikkeling van de handhaving in de periode 1998–2004. Het rapport heeft de aandacht vooral gevestigd op de relaties tussen handhaafbaarheid, handhaving en naleving.

Een ontwikkeling in het verlengde hiervan is de toenemende aandacht voor de effecten van handhaving op de achterliggende doelen; meestal gaat het dan om het terugbrengen van risico's voor burgers. De discussie hierover is sterk verweven met die over de beoogde niveaus van naleving en handhaving.

We bespreken in dit hoofdstuk vier aandachtspunten die de commissie-Michiels signaleert:²⁶

- verbetering van de handhaafbaarheid van nieuwe wetten regelgeving (§ 2.1);
- de professionalisering van toezicht en sanctionering in algemene zin (§ 2.2);
- formulering van streefniveaus voor naleving en handhaving en de mogelijkheden tot inzicht in de effecten op achterliggende doelen (§ 2.3);
- verbetering van de samenwerking tussen verschillende bestuurslagen en tussen handhavende instanties (§ 2.4).

2.1 Handhaafbaarheid nieuwe wet- en regelgeving

2.1.1 Uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets

De commissie-Michiels heeft erop aangedrongen niet alleen de handhaafbaarheid van nieuwe wetten en regels te toetsen, maar ook kritisch te kijken naar de «handhavenswaardigheid» ervan. Daartoe rekent ze de vraag of een bepaald belang wel door de overheid beschermd moet worden en of dat dan wel door een wettelijke regeling moet gebeuren.²⁷ In de procedures voor nieuwe wet- en regelgeving zijn inmiddels beide aandachtspunten opgenomen.

Een departement dat nieuwe regelgeving ontwerpt, moet altijd kijken naar de *handhavenswaardigheid*: is nieuwe wet- en regelgeving nodig en wat zijn de gevolgen ervan voor bedrijfsleven, milieu en handhaving? Als er gevolgen zijn, moet het departement deze kwantificeren in voorgeschreven toetsen.

Voor de *handhaafbaarheid* bestaat al sinds 1996 een zogeheten uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets (U&H-toets).²⁸ De U&H-toets is in feite een lijst met vragen over de doelgroep van de regeling, de gevolgen voor de in te zetten handhaving, de organisatie die

²⁶ Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving (1998). *Handhaven op niveau*. Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink, p. 179–180.

²⁷ Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving (1998). *Handhaven op niveau*. Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink, p. 60–61.

²⁸ Deze is in 1998 vastgelegd in de *Aanwijzingen voor de regelgeving*. Ministerie van Algemene Zaken (1998). Regeling van de minister-president, Minister van Algemene Zaken, van 19 februari 1998, nr. 98M001 974, houdende derde wijziging van de *Aanwijzingen voor de regelgeving*, aanwijzing 256. Den Haag: Staatscourant nr. 45.

voor die handhaving gaat zorgen en de gevolgen voor de belasting van de rechterlijke macht. Deze lijst moet door het eerstverantwoordelijke departement worden ingevuld. Het Ministerie van Justitie toetst vervolgens of dit volledig en goed onderbouwd is gebeurd. Als Justitie vindt dat dit niet zo is en er in overleg met het vakdepartement geen oplossing gevonden wordt, vat de directie wetgeving van het Ministerie van Justitie de geschilpunten kort samen en stuurt deze samenvatting mee naar de ministerraad of de onderraad die over het wetsvoorstel beslist.²⁹

Om te zorgen dat de U&H-toets door de departementen zo volledig mogelijk wordt ingevuld heeft het Ministerie van Justitie in 1994³⁰ de «Tafel van elf» ontwikkeld. Dit is een samenhangende checklist van relevante factoren die bepalend zijn voor de naleving van regelgeving. De tafel beoogt een uitputtende opsomming te geven van deze factoren, waaronder gezagsgetrouwheid, de kosten en baten van naleving of overtreding, en de detectiekans. De tafel dient ook een beeld te geven van de te verwachten nalevingsbereidheid ten aanzien van specifieke regelgeving.³¹ Departementen zijn overigens niet verplicht de Tafel van elf te gebruiken, maar moeten wel de U&H-toets uitvoeren.

Op papier is dus geregeld dat nieuwe wet- en regelgeving altijd wordt getoetst op noodzaak, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Er zijn echter forse beperkingen aan de praktische werking van deze procedures. Zie hiervoor hoofdstuk 3, §3.3.

2.1.2 Project «Rijk aan handhaving»

Het Ministerie van Justitie is in 2002 gestart met een programma om de handhaafbaarheid van nieuwe regelgeving van andere departementen te verbeteren. Dit project, «Rijk aan handhaving», bestrijkt de periode 2002–2007. De doelstelling is dat de rijksoverheid bij het opstellen van nieuwe wet- en regelgeving en nieuw beleid handhavingsdoelstellingen uitwerkt, deze vastlegt in een bij het regelgevingsontwerp behorende handhavingsparagraaf en ze operationaliseert in de vorm van een handhavingsplan. Een handhavingsplan kan worden beschouwd als een samenhangend pakket van maatregelen in de sfeer van communicatie, preventie en slagvaardig bestuurlijk en zonedig strafrechtelijk optreden.

2.2 Professionalisering van de handhaving

De commissie-Michiels heeft in 1998 vastgesteld dat er nog veel gewonnen kan worden op gebied van de professionaliteit van de handhaving.³²

Sindsdien wordt hieraan hard gewerkt. Handhaven wordt steeds meer gezien als een beroep waar specifieke opleidingen voor nodig zijn, waar een relatieve autonomie voor nodig is ten opzichte van de beleidsmakers, en waarbinnen je over de grenzen van de afzonderlijke beleidsterreinen heen onderling ervaringen kunt uitwisselen.

Afstemming tussen organisaties

Met het oog op het uitwisselen van ervaringen is in 2003 het «inspecteur-generaal-beraad» (IG-Beraad) opgericht en door het veld zelf een beroepsvereniging voor toezichthouders, inspecteurs, handhavers en evaluatoren, genaamd VIDE.

²⁹ Ministerie van Algemene Zaken (2004). Regeling van de minister-president, Minister van Algemene Zaken, van 14 oktober 2004, nr. 04M469 558, houdende vaststelling van de zesde wijziging van de *Aanwijzingen voor de regelgeving*. Den Haag: Staatscourant nr. 213.

³⁰ Een eerste versie van dit model is in 1994 tot stand gekomen. De «Tafel van elf» is sindsdien veelvuldig ingezet bij de evaluatie van beleidsinstrumentele wetgeving en als zodanig steeds verder doorontwikkeld.

³¹ Ministerie van Justitie (2002). *De Tafel van elf, beknopte toets voor de handhaafbaarheid van regels*. Den Haag: Ministerie van Justitie, p. 11. De tafel van elf is tevens als bijlage opgenomen in de handleiding die bij de U&H-toets hoort: Ministerie van Justitie (2002). *Handleiding effectmeting uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid*. Den Haag: Ministerie van Justitie.

³² Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving (1998). *Handhaven op niveau*. Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink, p. 177.

Oprichting autonome inspecties

Organisatorisch heeft de professionalisering van de handhaving haar beslag gekregen in de oprichting van een aantal veelomvattende inspecties die relatief autonoom staan ten opzichte van de departementen (bijvoorbeeld de VROM-Inspectie, de IVW en de VWA).

Invoering bestuurlijke boete

Het juridisch instrumentarium van de handhavers is in het algemeen niet ingrijpend gewijzigd. Op één punt is de ontwikkeling anders gelopen dan de commissie-Michiels had voorzien of geadviseerd: de bestuurlijke boete heeft breed ingang gevonden. Het belangrijkste argument hiervoor is dat de handhaver veel sneller kan handelen dan als er een hele rechtsgang via het OM nodig is.

Vastlegging prioriteiten en gewenste nalevingsniveaus

Qua werkwijze is onder handhavers consensus ontstaan over het inzicht dat handhaven allerlei afwegingen vereist die het beste in een cyclus gepland, uitgevoerd en geëvalueerd kunnen worden. Daar hoort bij dat men risico's inschat, prioriteiten stelt, vastlegt met welk nalevingsniveau men tevreden is en ook nagaat of dit lukt. Over onderdelen hiervan, met name het vastleggen van het beoogde nalevingsniveau, is overigens minder overeenstemming (zie §2.3).

Nog geen vastlegging gedoogde overtredingen

Bij de zojuist besproken afwegingen past ook dat handhavers expliciet maken welke onderdelen van de wet- en regelgeving ze minder intensief of bewust *niet* handhaven (en dus min of meer gedogen). Dit gebeurt in de praktijk echter nauwelijks. Terwijl het principe van expliciet prioriteren inmiddels algemeen aanvaard is, krijgt het expliciet aangeven van datgene waaraan men bij de handhaving weinig of geen aandacht besteedt, weinig aandacht.

Kennismanagement

Weinig verschil van mening is er over de noodzaak om te beschikken over de kennis die onontbeerlijk is om de handhavingscyclus goed te kunnen plannen en uitvoeren, zoals de commissie-Michiels heeft aangegeven.³³ Daarbij gaat het zowel om kennis van de specifieke terreinen als om methodische kennis over inschattingen, risicoanalyses en dergelijke. Zeker op dit laatste punt zijn de ontwikkelingen overigens nog in het beginstadium.

2.3 Streefniveaus en inzicht in effecten van handhaving

De commissie-Michiels bepleitte in 1998 dat de bevoegde bestuursorganen «streefniveaus» zouden formuleren voor naleving en handhaving. Volgens de commissie moest hieraan breed publiciteit worden gegeven, in een duidelijk samenhangend handhavingbeleid.³⁴ Tot op heden (stand van zaken december 2004) is echter niet in procedures vastgelegd dat ministers of anderen die het bevoegd gezag uitoefenen moeten formuleren welk niveau van naleving zij op de diverse beleidsterreinen minimaal noodzakelijk achten.

³³ Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving (1998). *Handhaven op niveau*. Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink, p. 83.

³⁴ *Ibid*, p. 83.

Streefniveaus in de milieuhandhaving

De enige uitzondering vormt de milieuhandhaving. In een gezamenlijk document van de Ministeries van VROM en VenW, het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen is vastgelegd aan welke kwaliteitscriteria handhaving vanaf 2005 moet voldoen. Deze criteria moeten de basis vormen voor verbetering van deze handhaving door circa 600 overheidsinstanties. Nalevingsniveau en risicoanalyse nemen daarbij een belangrijke plaats in.

Discussie

Het expliciet maken van beoogde niveaus van naleving en handhaving is een terugkerend element in de discussie over verbetering en professionalisering van de handhaving. Voorstanders betogen doorgaans dat een minimaal gewenst niveau van naleving expliciet moet worden gemaakt om weloverwogen te kunnen vaststellen of (meer) handhaving nodig is. Als een wet al voldoende wordt nageleefd, is (meer) handhaving immers niet nodig. Voorstanders hopen bovendien op deze manier inzicht te krijgen in de algehele samenhang tussen handhaving, naleving en de effecten die dit heeft op de achterliggende doelen. Met dat inzicht zou een transparante afweging mogelijk worden tussen gewenste effecten, daartoe benodigde naleving van de betreffende regels en daartoe benodigde inzet van handhaving.

Tegenstanders van het expliciet benoemen van streefniveaus wijzen er vaak op dat de bereidheid tot naleving zou kunnen afnemen wanneer je je «ondergrens» bekendmaakt. De wenselijkheid van inzicht in de effecten van handhaving op naleving en ook op de achterliggende doelen wordt niet ontkend, maar wel wijzen sceptici erop dat dit erg ingewikkeld is gezien de vele factoren die hierop van invloed zijn.³⁵

Visie Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer vindt dat inspecties handhavingsniveaus dienen te formuleren, verbonden aan door de minister gewenste nalevingsniveaus. Zij heeft dit eerder al betoogd in haar rapport *Handhaving door rijksinspecties. Inspecties zouden bovendien de effectiviteit van hun handhavingsbeleid moeten meten.*³⁶

Recente ontwikkelingen

Ondertussen is de Arbeidsinspectie, samen met het verantwoordelijke departement SZW, in 2003 begonnen om nalevingsniveaus te definiëren (zie §3.2.2). Ook breder leeft de wens om minimaal beoogde nalevingsniveaus te formuleren, mits de feitelijke naleving er niet onder lijdt. Tegelijkertijd hebben inspecties de laatste tijd initiatieven ontwikkeld om meer inzicht te creëren in de effectiviteit van hun handhaving. Voor afzonderlijke beleidsterreinen komen deze initiatieven aan de orde in hoofdstuk 3.

Bovendien heeft een werkgroep van het beraad van de inspecteurs-generaal recent een eerste aanzet gegeven tot een algemeen model voor effectmeting.³⁷ Dit is vooralsnog een globale schets van mogelijkheden en problemen.

2.4 Samenwerking tussen handhavende instanties

De commissie-Michiels heeft in 1998 voorgesteld dat er meer structurele samenwerking zou moeten komen tussen bestuursorganen, inspecties, OM en politie. De commissie dacht hierbij aan lokale en regionale afspraken in het kader van een landelijk handhavingsakkoord.³⁸ Hoewel de noodzaak van samenwerking niet wordt bestreden, vooral als het om

³⁵ Deze discussie is onder meer terug te vinden in het rapport *Handhaving door rijksinspecties van de Algemene Rekenkamer*.

³⁶ Tweede Kamer. *Handhaving door rijksinspecties* (rapport van de Algemene Rekenkamer). Vergaderjaar 2001–2002, 28 271, nrs. 1–2, p. 49.

³⁷ IG-Beraad Werkgroep effectmeting (2004). *Eerste contouren algemeen kader voor effectmeting bij inspectiediensten, versie 1*.

³⁸ Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving (1998). *Handhaven op niveau*. Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink, p. 180.

dezelfde domeinen en/of objecten gaat, verschilt het sterk per terrein in hoeverre ze daadwerkelijk van de grond komt. Zie over dit onderwerp verder hoofdstuk 3, §3.5.1.

2.5 Stimulering van decentrale overheden

Actieprogramma «Handhaven op niveau»

In het kader van het actieprogramma «Handhaven op niveau» heeft de minister van Justitie op 1 mei 2000 een stuurgroep ingesteld die de (bestuurlijke) handhaving dient te bevorderen. Hierin zijn onder meer de rijksoverheid, decentrale overheden, het OM, de politie en de waterschappen vertegenwoordigd.

Het actieprogramma stimuleert en faciliteert decentrale overheden en handhavende instanties bij het werken aan handhaving. Daarnaast beoogt het programma verdere professionalisering van de handhaving en samenwerking tussen de betrokkenen te bewerkstelligen, zowel door ondersteuning van bestaande activiteiten als door de ontwikkeling van nieuwe initiatieven. Binnen het actieprogramma ontwikkelt men een aantal «best practices» voor de handhaving.³⁹ Een tweede, meer op beleidsmakers gericht spoor waarlangs wordt gewerkt, is «programma-tisch handhaven». Hier staan beleidsvragen centraal: wat zijn de doelen van handhaving, wat zijn de prioriteiten en op welke manier wil men de doelen realiseren?

Expertisecentrum Rechtshandhaving

Het Expertisecentrum Rechtshandhaving, een multidisciplinaire afdeling binnen de directie Handhaving van het Ministerie van Justitie, is nauw betrokken bij bovengenoemd programma. Eén van de taken van het expertisecentrum is het ontwikkelen en uitdragen van goede voorbeelden. Ook is het Expertisecentrum betrokken bij de ontwikkeling van de programmalijn «Programmatisch handhaven».

Het expertisecentrum bevordert het uitwisselen en delen van kennis op het gebied van handhaving, het adviseert over de toepassing van die kennis en het ontwikkelt instrumenten voor de rechtshandhaving. Daarnaast verspreidt het expertisecentrum kennis door middel van conferenties, workshops, rapporten, een periodiek en een internetsite.⁴⁰

³⁹ Deze «best practices» zijn ontwikkeld voor de handhaving op een zevental thema's: brandveiligheid, coffeeshops, buitengebied, leerplicht, verbranden en storten buiten inrichtingen (milieu) en prostitutie.

⁴⁰ Een evaluatie naar de doorwerking van Handhaven op niveau is gepland voor eind 2005. Deze evaluatie zal worden uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Justitie.

⁴¹ Andersson Elffers Felix (2002). *De staat van de handhaving, eindrapport*. Den Haag: Ministerie van Justitie. Dit oordeel wordt geschraagd door de volgende bevindingen: het gewenste handhavingsniveau wordt nog te weinig vastgesteld; programmatisch handhaven wordt nog te weinig toegepast; handhaving is vaak verspreid door de organisatie (zonder dat er een specifieke handhavingsorganisatie is); functiescheiding wordt weinig toegepast; de bestuurlijke betrokkenheid bij handhaving (bijvoorbeeld prioritering) is beperkt; er zijn over de hele linie formatietekorten.

⁴² Op de vraag of deze voorzieningen in de praktijk ook werken komen we terug in hoofdstuk 3.

Verkennd onderzoek bij dertien gemeenten

Om meer inzicht te krijgen in de stand van de organisatie van de handhaving bij gemeenten heeft het Ministerie van Justitie een onderzoeksbureau een verkennend onderzoek laten uitvoeren naar de staat van de handhaving bij dertien casusgemeenten. Uit de eindrapportage van het onderzoek blijkt dat er bij de casusgemeenten sprake is van een professioneel, juridisch en formatief tekort op het gebied van vergunningverlening en handhaving.⁴¹

2.6 Conclusies

Er zijn de afgelopen jaren voorzieningen getroffen die er in principe voor zouden moeten zorgen dat bij de totstandkoming van nieuwe wet- en regelgeving aandacht wordt besteed aan de «handhaafbaarheid» daarvan.⁴²

Onder handhavers en hun bestuursorganen is consensus ontstaan over wat een professionele manier van handhaven zoal met zich meebrengt. Men is het erover eens dat handhaving tal van afwegingen vereist die het beste in een cyclus gepland, uitgevoerd en geëvalueerd kunnen worden

(«programmatisch handhaven»). Daar hoort bij dat men van tevoren risico's inschat, prioriteiten stelt, bepaalt met welk nalevingsniveau men tevreden is en ook nagaat of dit bereikt wordt. Over de wenselijkheid van het *vastleggen* van beoogde nalevingsniveaus bestaat overigens nog geen overeenstemming.

Dat er meer inzicht moet komen in de *effecten* van handhaving op de naleving en uiteindelijk op de achterliggende doelen, is iets waarover alle betrokkenen het wél eens zijn. Over de vraag in hoeverre dat mogelijk is en hoe het bereikt moet worden, verschillen vooralsnog de meningen, maar ook hier is een aanzet tot een gezamenlijke aanpak, in elk geval van de inspecties op nationaal niveau.

3 PROFESSIONEEL HANDHAVEN

In het vorige hoofdstuk is duidelijk geworden dat er in grote lijnen consensus bestaat tussen handhavingsinstanties over de vraag welke elementen essentieel zijn voor een professionele manier van handhaven. Worden deze elementen van professionaliteit ook daadwerkelijk in de praktijk gebracht? Deze vraag staat in dit hoofdstuk centraal. De Algemene Rekenkamer heeft op zeven beleidsterreinen⁴³ de handhaving beoordeeld. Zij heeft daarbij gekeken naar de volgende aspecten:

- het inzicht in de relatie tussen handhaving, naleving en risicoreductie (§ 3.1);
- het maken van bewuste keuzes bij handhaven en gedogen (§ 3.2);
- het toetsen op handhaafbaarheid (§ 3.3);
- het versterken van het juridisch instrumentarium (§ 3.4);
- de positionering van handhavers ten opzichte van hun departement (§ 3.5).

3.1 Inzicht in de relatie handhaving, naleving en risicoreductie

Handhaving moet zoveel mogelijk gebaseerd zijn op inzicht in de samenhang tussen handhaving, naleving en het reduceren van (maatschappelijke) risico's. Hiervan zijn alle bij handhaving betrokkenen tegenwoordig doordrongen.

Deze paragraaf bespreekt in hoeverre in de praktijk van de handhaving inderdaad inzicht bestaat op de zojuist genoemde punten.

3.1.1 Inzicht in risico's

Het ontbreekt handhavers in de regel aan de capaciteit om alle wet- en regelgeving met dezelfde intensiteit te handhaven. Ze moeten daarom een selectie maken. Zo'n selectie kan beter worden gemaakt naarmate er meer inzicht bestaat in aard en omvang van de risico's die niet of minder handhaven met zich brengen. Een hulpmiddel hierbij is het uitvoeren van een *risicoanalyse* (in termen van «kans x effect»).

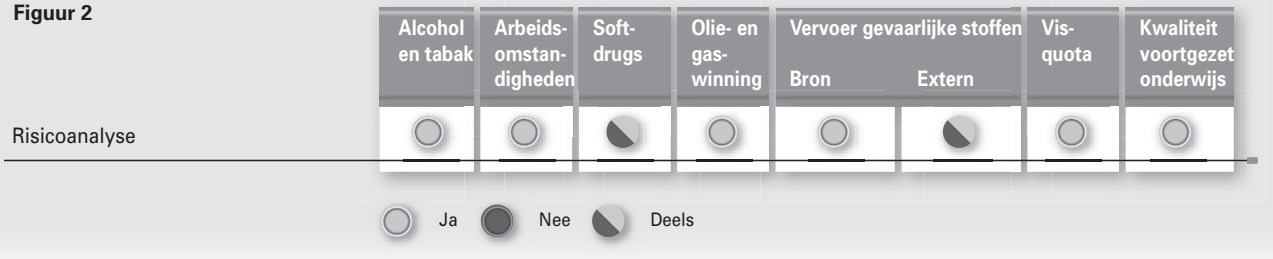
Stand van zaken op de onderzochte beleidsterreinen

Alle door ons onderzochte handhavers werken op enigerlei wijze met risicoanalyses, hoewel deze op het gebied van softdrugs bij de politie impliciet of incidenteel van aard zijn.⁴⁴

⁴³ Te weten: leeftijdsgrenzen voor het verkopen c.q. schenken van alcohol en tabak, arbeidsomstandigheden, softdrugs, olie- en gaswinning, softdrugs, vervoer van gevaarlijke stoffen, visquota en kwaliteit van het voortgezet onderwijs. Zie ook hoofdstuk 1, §1.3.1.

⁴⁴ Uit de prioriteitstelling van de politie zoals deze is vastgelegd in het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003–2006, is een inschatting van risico's af te leiden.

Figuur 2

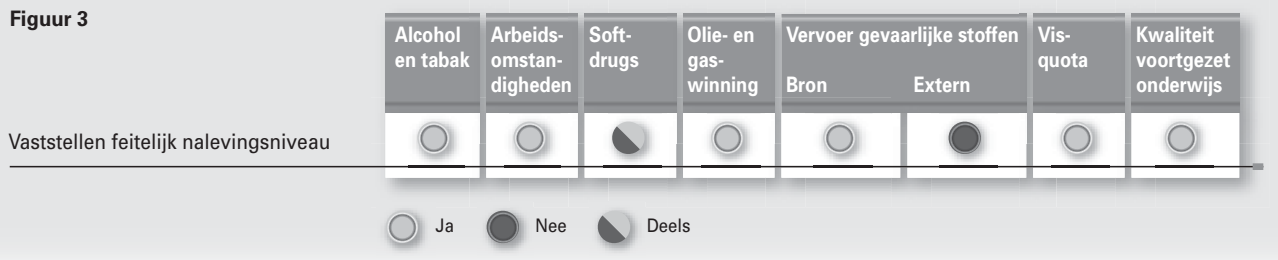


- De Arbeidsinspectie, het SodM en de IVW werkten in de onderzoeksperiode (2002–2004) aan nieuwe risicoanalyses. Op het aspect van de externe veiligheid maakt de IVW niet systematisch risicoanalyses van de naleving van de routing.
- Het Ministerie van VROM stimuleert decentrale overheden om risicoanalyses uit te voeren. De VROM-Inspectie voert voor de handhaving van de externe veiligheid bij het vervoer van gevaarlijke stoffen ook risicoanalyses uit op nieuwe bestemmingsplannen. De risico's die zich voordoen waar rijkswegen dicht langs *bestaande* bebouwing leiden, worden echter door de VROM-Inspectie noch door de IVW systematisch geanalyseerd. Risico's voor de externe veiligheid door veranderingen in aard en intensiteit van het transport van gevaarlijke stoffen worden evenmin systematisch geanalyseerd. In de bestaande wet- en regelgeving is niet vastgelegd wie dit precies zou moeten doen.

3.1.2 Inzicht in naleving

De handhavers die actief zijn op de beleidsterreinen alcohol en tabak, visquota en kwaliteit voortgezet onderwijs beschikken over gegevens over het feitelijke niveau van naleving van de betreffende wet- en regelgeving. Ook over de feitelijke naleving van de kernbepalingen⁴⁵ voor het vervoer van gevaarlijke stoffen (betrekking hebbend op de «bron», oftewel de veiligheid van het transport zelf) en van de normen voor arbeidsomstandigheden hebben de betrokken handhavers gegevens. Inzicht in het nalevingsniveau van de normen voor softdrugs is er gedeeltelijk. Het feitelijke nalevingsniveau van de normen voor de *externe* veiligheid in verband met het vervoer van gevaarlijke stoffen (beheersing van risico's voor omwonenden) is niet bekend bij de betreffende handhaver.

Figuur 3



Stand van zaken op de onderzochte beleidsterreinen

- De VWA en de Arbeidsinspectie laten naleving van regelgeving over alcohol en tabak en arbeidsomstandigheden steekproefsgewijs onderzoeken.
- Het Ministerie van Justitie laat met enige regelmaat onderzoek verrichten naar ontwikkelingen in het gemeentelijk beleid op het

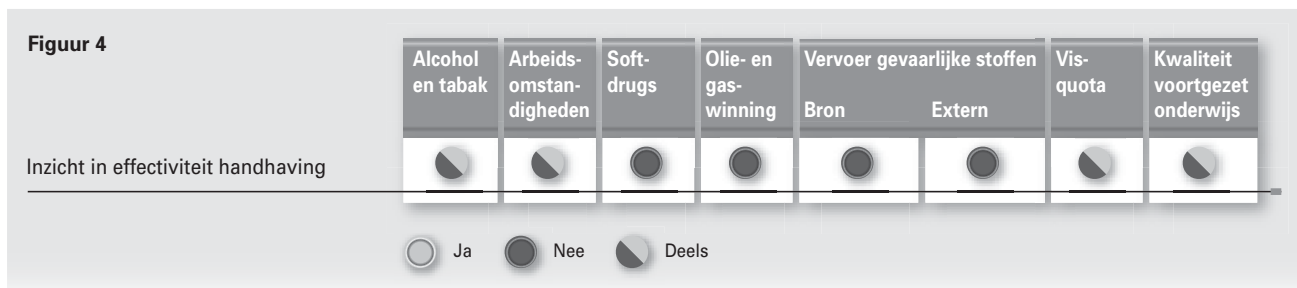
⁴⁵ De handhaver selecteert zelf welke bepalingen de «kern» vormen van de wet- en regelgeving waarop de handhaving zich richt. Zie hierover verder §3.2.1.

gebied van softdrugs (viermaal in de periode 2000–2003). Verder is het een zaak van de gemeenten om na te gaan in hoeverre de «AHOJG-criteria» worden nageleefd: geen affichering, geen harddrugs, geen overlast, geen verkoop aan jeugdigen onder de achttien jaar, geen verkoop van grote hoeveelheden.⁴⁶

- Het SodM controleert periodiek alle ondernemingen in haar sector, en heeft zo inzicht in naleving door de gehele controlegroep.
- De Inspectie van het Onderwijs beschikt over door haar zelf verzamelde gegevens van alle scholen, die ze actualiseert vanuit diverse databestanden die de gehele populatie omvatten.
- De AID voert controles meer aselect uit en ontwikkelt momenteel analyse- en monitoringstechnieken om de gegevens goed te interpreteren. Op basis daarvan meent de AID een beter inzicht te krijgen in het nalevingsniveau van verschillende regelingen.

3.1.3 Inzicht in relatie handhaving, naleving en risicoreductie

Handhavende instanties hanteren bij het bepalen van hun handhavende activiteiten instrumenten (zoals de checklist «Tafel van elf», zie §2.1.1) om de relatie tussen handhaving en naleving zo goed mogelijk in beeld te brengen. Vervolgens is het belangrijk om inzicht te krijgen in de relatie tussen naleving en risicoreductie, oftewel probleemoplossing.



Stand van zaken op de onderzochte beleidsterreinen

Uit ons onderzoek blijkt dat handhavers slechts beperkt inzicht hebben in de samenhangen tussen handhaving, naleving en risicoreductie. Op vier van de zeven terreinen ontplooiën ze wel activiteiten die moeten bijdragen aan het ontstaan van dit inzicht:

- De VWA laat regelmatig onderzoek doen naar de effecten van onderdelen van haar optreden op het gebied van de leeftijdsgrenzen voor alcohol en tabak.
- De Arbeidsinspectie gaat door middel van vervolgccontroles bij gecontroleerde bedrijven na of geconstateerde overtredingen zijn verholpen
- De AID, die de visquota handhaaft, gaat door herhaalde controles na in hoeverre vissers fouten blijven maken bij het invullen van de logboeken.
- De Inspectie van het Onderwijs is actief betrokken bij een promotie-onderzoek naar de effectiviteit van haar optreden.

Dat er op de onderzochte beleidsterreinen geen volledig inzicht bestaat in de algehele samenhang tussen handhaving, naleving en de reductie van risico's is niet verbazingwekkend. Deze samenhang is dermate complex dat onmogelijk van handhavers en beleidsmakers gevraagd kan worden dat ze hier op elk moment een volledig inzicht in hebben. Van belang is vooral dat er een systematische uitwisseling ontstaat tussen de praktische kennis van handhavers, de combinatie van kennis en veronderstellingen

⁴⁶ «Grote hoeveelheid» wil hier zeggen: meer dan vijf gram per koper per dag.

waarop het beleid gestoeld is, en wetenschappelijk onderzoek. Hierbij moet ook aandacht zijn voor de plaats van handhaving ten opzichte van allerlei andere factoren. In algemene zin is van belang dat handhavers of hun departementen regelmatig onderzoek doen of laten doen naar de effecten van hun optreden en de verhouding tussen kosten en baten én de bestaande kennis binnen hun organisatie zo goed mogelijk benutten.

3.2 Bewuste keuzes bij handhaven en gedogen

Om gefundeerde keuzes te kunnen maken ten aanzien van handhaving, is beantwoording van de volgende vragen essentieel:

- Wat zijn de effectdoelen en de daarbij behorende kernbepalingen?
- Welk niveau van naleving is wenselijk (beoogd nalevingsniveau)?
- Welke prioriteiten worden binnen de handhaving gesteld?
- Hoe wordt met gedogen omgegaan?

In deze paragraaf bespreken we in hoeverre de handhavers op de onderzochte beleidsterreinen bovenstaande vragen beantwoorden en laten meewegen in de wijze waarop de handhaving wordt uitgevoerd.

3.2.1 Selecteren van effectdoelen en kernbepalingen

Handhavers richten zich steeds meer op de handhaving van kernbepalingen. De handhaver kan kernbepalingen afleiden uit het geheel van wet- en regelgeving. Men gaat dan na of wetten en regels de doelen dienen waar ze ooit voor gemaakt werden, en of ze in overeenstemming zijn met de geldende beleidsdoelen. Van wetten en regels die daar niet aan voldoen, kan de handhaver aan de verantwoordelijke minister voorstellen ze niet meer actief te handhaven (het departement zou vervolgens eventueel kunnen besluiten deze regels af te schaffen). De handhaving op kernbepalingen geldt dan als essentieel voor de realisering van het achterliggende beleidsdoel.

Uit het gegeven dat handhavers in toenemende mate hun activiteiten toespitsen op kernbepalingen, kan worden afgeleid dat zij zich steeds vaker laten leiden door de achterliggende doelen die met het beleid worden beoogd. Nog duidelijker is dit het geval wanneer handhavers hun aandacht verleggen van afzonderlijke regels en wetten naar het bevorderen van de realisatie van één centraal beleidsdoel. «Kwaliteit» in de betreffende sector (zoals onderwijs, maar ook olie- en gaswinning) kan dan bijvoorbeeld centraal worden gesteld. Een dergelijke aanpak gaat vaak gepaard met «zelfhandhaving» door instellingen of bedrijven. Dit houdt in dat de handhavende instantie beoordeelt of systemen voor kwaliteitsbewaking door de zelfhandhavende instellingen of bedrijven goed zijn opgezet.

Inspectie van het Onderwijs: één centraal doel

Zowel de wetgever als de Inspectie voor het Onderwijs leggen voor het voortgezet onderwijs grote nadruk op één centraal doel, de bevordering van de *kwaliteit* van het onderwijs. Wettelijk is verankerd dat de inspectie zich hierop richt en dat ze dit centrale concept uitwerkt in toezichtkaders. Deze kaders zijn gedeeltelijk een uitwerking van de wettelijke eisen van deugdelijkheid. In de oordeelsvorming van de inspectie spelen echter ook andere aspecten een rol, bijvoorbeeld de kwaliteit van het onderwijsleerproces met als een van de indicatoren dat de leerkracht de leerlingen weet te motiveren en tot denken aanzet.

Omdat de kwaliteitsstandaarden aan de hand waarvan de inspectie de scholen de maat neemt op veel punten niet de status van een wet hebben, hangt veel af van consensus met het veld.

Met de invoering van de nieuwe, kwaliteitsgerichte werkwijze van de inspectie per 1 januari 2003 is meer nadruk komen te liggen op interne processen in de school als geheel, met name kwaliteitsbewaking. Op den duur moet dit samengaan met een grotere rol voor zelfhandhaving: de school die in de eerste plaats zelf haar kwaliteit bewaakt, vanuit een uitgewerkt systeem. De inspectie speelt dan veeleer een rol als tweedelijns bewaker. De wet gaat ervan uit dat dergelijke systemen van zelfregulering op de scholen bestaan, maar dit is nog lang niet overal het geval.*

* In 2003 functioneerde een systeem van kwaliteitszorg goed bij ongeveer één derde van de scholen voor basis- en voortgezet onderwijs. Inspectie van het Onderwijs (2004). Jaarverslag 2003. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs, p. 15.

De handhavers die actief zijn op de beleidsterreinen alcohol en tabak, olie- en gaswinning en visquota geven aan dat het aantal bepalingen dat zij moeten handhaven beperkt genoeg is om ze alle te kunnen afdekken. Op drie van de vier overige beleidsterreinen (arbeidsomstandigheden, softdrugs en vervoer van gevaarlijke stoffen) is vastgelegd welke kernbepalingen werkelijk gehandhaafd moeten worden.⁴⁷ Bij het beleidsterrein «kwaliteit van het voortgezet onderwijs» is op dit punt sprake van een tussensituatie.⁴⁸

Figuur 5

	Alcohol en tabak	Arbeidsomstandigheden	Softdrugs	Olie- en gaswinning	Vervoer gevaarlijke stoffen		Visquota	Kwaliteit voortgezet onderwijs
					Bron	Extern		
Overzicht beleidsdoelen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Overzicht relevante wet- en regelgeving	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kernbepalingen aangegeven	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>

Ja
 Nee
 Deels
 Niet van toepassing

⁴⁷ Bij softdrugs past de kanttekening dat het hier richtlijnen van het Openbaar Ministerie betreft die in de praktijk op uitvoerbaarheidsproblemen stuiten.

⁴⁸ In de toezichtkaders geeft de Inspectie van het Onderwijs wel aan of bepaalde onderdelen een basis hebben in een wettelijke bepaling en in welke bepaling dan (Inspectie van het Onderwijs (2002). *Toezichtkader voortgezet onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs). Maar ze heeft geen document waarin van alle formeel te handhaven wettelijke bepalingen staat aangegeven welke ze in een toezichtkader heeft opgenomen of buiten dit kader om handhaaft.

3.2.2 Formuleren en expliciteren van beoogd nalevingsniveau

Om vast te kunnen te stellen of sprake is van voldoende naleving van een bepaalde wetsbepaling of andere norm, moet een *beoogd nalevingsniveau* zijn geformuleerd. Daarmee kan bepaald worden of er activiteiten nodig zijn om de naleving te doen toenemen. Het beoogde nalevingsniveau kan per wet(sbepaling) of andere norm verschillen; dit is afhankelijk van de risico's die het niet-naleven oplevert.

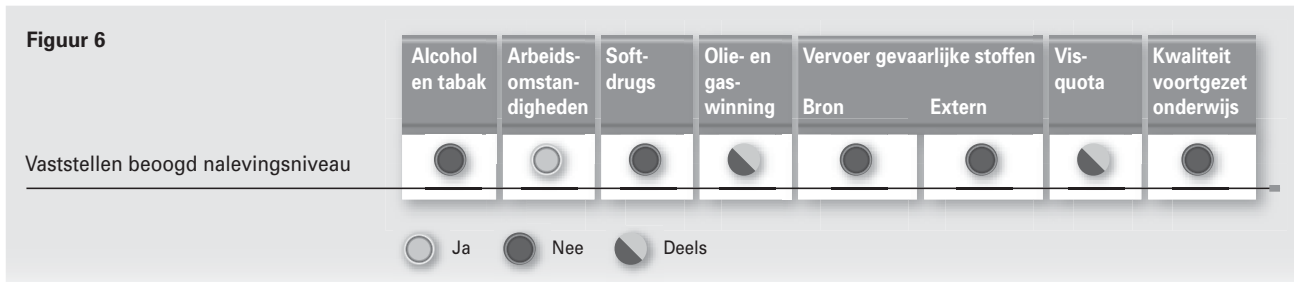
Stand van zaken op enkele onderzochte beleidsterreinen

- Op het beleidsterrein *alcohol en tabak* heeft de VWA in plaats van beoogde nalevingsniveaus «maximale overtredingspercentages» geformuleerd. Deze percentages zijn echter gebaseerd op eerdere

controles, die weer zijn gebaseerd op een steekproef. De maximale overtredingspercentages zeggen dan ook weinig over de gehele doelgroep.

- Voor *arbeidsomstandigheden* geldt het handhavingsbeleidskader van het Ministerie van SZW. Daarin kondigt het ministerie aan dat het beoogde nalevingsniveaus zal formuleren op «een breed palet aan kernbepalingen». ⁴⁹ In de begroting 2004–2005 staan dergelijke niveaus inderdaad geformuleerd. Daarnaast is de Arbeidsinspectie bezig met een project om ook voor allerlei andere bepalingen beoogde nalevingsniveaus te formuleren. ⁵⁰
- Voor het beleidsterrein *olie- en gaswinning* werden in 2003 de handhavingsniveaus bepaald, waar een beoogd nalevingsniveau deel van uitmaakt (afronding gepland eind 2004).
- De *visquota* worden op Europees niveau vastgesteld en mogen niet overschreden worden. De AID hanteert dan ook een beoogd nalevingsniveau van 100%: geen overschrijding van de nationale quota. Tegelijkertijd geeft de dienst wel aan dat diverse bepalingen die hiermee samenhangen wel degelijk overtreden worden. De dienst weet dat 100% naleving in de praktijk niet haalbaar is, maar heeft geen waarden geformuleerd die men dan wel minimaal bereikt wil zien.
- Voor de *kwaliteit van het voortgezet onderwijs* stelt de betreffende inspectie dat de wettelijke deugdelijkheidseisen altijd nageleefd moeten worden; ze beoogt hiervoor dus een nalevingsniveau van 100%. Tegelijkertijd geeft de inspectie aan dat bij elke ronde blijkt dat een aantal scholen niet aan al deze eisen voldoet; die krijgen dan gelegenheid om dit recht te zetten. Op welk percentage naleving (op het moment van inspectie) de handhaving aanstuurt, is niet expliciet gemaakt. Scholen worden daarnaast ook beoordeeld op de geïntegreerde kwaliteitsnormen die in het toezichtkader zijn uitgewerkt. De inspectie maakt wel duidelijk hoe ze afzonderlijke scholen hierop beoordeelt, maar niet welk percentage «voldoende» scorende scholen zij zelf en het Ministerie van OCW zich ten doel stellen.
- Ook op de gebieden *softdrugs* en *vervoer van gevaarlijke stoffen* is niet vastgelegd, welk nalevingsniveau men beoogt met de handhaving van de betreffende regels.

Samenvattend: uit ons onderzoek op de zeven beleidsterreinen komt naar voren dat het beoogde nalevingsniveau vrijwel nooit expliciet wordt vastgelegd. Slechts op één beleidsterrein, namelijk arbeidsomstandigheden, is de handhaver veregd met het formuleren van beoogde nalevingsniveaus. Op het beleidsterrein olie- en gaswinning heeft men hiermee een begin gemaakt.



⁴⁹ Ministerie van SZW (2003). *Kader voor het Handhavingsbeleid van SZW*. Den Haag: Ministerie van SZW.

⁵⁰ Telefonische informatie van het Ministerie van SZW d.d. 11 oktober 2004.

Dat het beoogde nalevingsniveau nog zo zelden expliciet wordt gemaakt, heeft te maken met de angst dat elk percentage van minder dan 100 een signaal zou zijn dat de betreffende regel niet zo belangrijk is. Dit zou tot minder naleving kunnen leiden. Gevolg is echter dat nu impliciet een

verwachting van 100% naleving wordt gewekt, wat in veel gevallen niet haalbaar is. Op 20 september 2004 heeft op initiatief van de Algemene Rekenkamer een bijeenkomst plaatsgevonden met diverse experts op handhavingsgebied. Daarin is dit vraagstuk ook aan de orde gekomen. Zij waren unaniem van mening dat de voordelen van het expliciet maken van minimaal beoogde nalevingsniveaus duidelijk opwegen tegen de nadelen. Mogelijke nadelen konden volgens hen ondervangen worden door een goede communicatie en het doorgaan met controle van bekende duidelijk geïdentificeerde risicogroepen, ook als het beoogde globale nalevingspercentage behaald is.

3.2.3 Formuleren en expliciteren van prioriteiten en posterioriteiten

Zoals in het vorige hoofdstuk uiteengezet is, hoort bij een professionele wijze van handhaven dat men prioriteiten stelt in het handavingsprogramma: je geeft expliciet aan waaraan je bij de handhaving voorrang geeft.

Stand van zaken op enkele onderzochte beleidsterreinen

Uit ons onderzoek komt naar voren dat handhavers en verantwoordelijke departementen inderdaad expliciet maken welke prioriteiten ze stellen. Deze prioriteitsstelling krijgt echter betrekkelijk weinig reliëf doordat de betreffende instanties met uitzondering van het SodM – niet aangeven wat *weinig of geen aandacht* krijgt bij de handhaving. Met andere woorden, posterioriteiten worden níet geëxpliciteerd.

Een besluit om bepaalde wetten, bepalingen of andere normen meer en andere minder prioriteit te geven, is doorgaans gefundeerd op veronderstellingen over mate en ernst van niet-naleving. Op twee van de zeven onderzochte terreinen (kwaliteit van het voortgezet onderwijs, alcohol en tabak) wordt regelmatig empirisch materiaal⁵¹ geraadpleegd om te bezien of deze aannamen nog kloppen. Doet men dit niet, dan bestaat het gevaar dat de handavingsprioriteiten steeds minder bij de werkelijkheid passen.

⁵¹ Op het beleidsterrein alcohol en tabak maakt de Voedsel- en Warenautoriteit gebruik van studies naar de naleving door Intraval en Stivoro. De Inspectie van het Onderwijs beschikt over door haar zelf verzamelde kwaliteitsgegevens van alle scholen, die ze actualiseert vanuit diverse databestanden, en die ook de gehele populatie omvatten.

Figuur 7

	Alcohol en tabak	Arbeidsomstandigheden	Soft-drugs	Olie- en gaswinning	Vervoer gevaarlijke stoffen		Vis-quota	Kwaliteit voortgezet onderwijs
					Bron	Extern		
Expliciteren prioriteiten in jaarwerkplan	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Expliciteren posterioriteiten in jaarwerkplan c.q. handhavingsplan	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Voorleggen prioriteiten aan Tweede Kamer (in jaarwerkplan en jaarverslag)	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>
Voorleggen posterioriteiten aan Tweede Kamer (in jaarwerkplan en jaarverslag)	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>

Ja
 Nee
 Deels

Relatie met gedogen

In de praktijk ligt niet-prioriteren soms dicht tegen gedogen aan. In theorie zou niet-prioriteren moeten betekenen dat de pakkans kleiner is, maar altijd nog duidelijk aanwezig blijft. Capaciteitsproblemen kunnen er echter toe leiden dat aan niet-prioritaire thema's vrijwel geen aandacht wordt besteed. De pakkans voor de overtreder wordt dan navenant verkleind, en niet-prioriteren gaat over in (impliciet) gedogen. Lange tijd gold deze situatie voor de hennepsteelt (zie hoofdstuk 4).

3.2.4 Afstemmen handhavingscapaciteit op prioriteiten en beoogde naleving

Zonder inzicht in minimaal beoogde nalevingsniveaus en in prioriteiten en posterioriteiten valt geen goede inschatting te maken van de benodigde omvang en inzet van handhavingscapaciteit. De toebedeling van taken is echter uiteindelijk een politieke keuze, die dikwijls voorbijgaat aan de vraag of het handhavingsapparaat wel op de uitvoering van die taken is toegerust. Het kan dan ook niet verbazen dat over afstemming tussen taken en prioriteiten enerzijds en capaciteit anderzijds weinig bekend is.

Voedsel- en Warenautoriteit: toedeling capaciteit niet afgestemd op handhavingstaak

De Voedsel- en Warenautoriteit (VWA) is sinds 2002 belast met de handhaving van de Tabakswet en de Drank- en horecawet. De VWA heeft weliswaar de middelen ter beschikking gesteld gekregen om het aantal controleurs uit te breiden van 9 naar 71, maar deze uitbreiding is naar het oordeel van de VWA volstrekt onvoldoende gegeven het enorme aantal te controleren objecten (meer dan 60 000 horecagelegenheden, supermarkten, slijterijen enzovoort). Volgens de VWA is de toedeling van extra capaciteit gebaseerd op een politieke keuze, niet op een inhoudelijke afweging tussen taak en capaciteit.* Om de beschikbare capaciteit zo goed mogelijk te gebruiken heeft de VWA een «slimme» controlemethodiek ontwikkeld, waardoor alle objecten tenminste ééns per twee jaar worden gecontroleerd maar objecten met een hoger risico vaker.

* Algemene Rekenkamer (2003). Verslag van het gesprek tussen de Algemene Rekenkamer en de VWA-regio Zuidwest d.d. 25 maart 2004. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

3.2.5 Expliciteren van gedogen

Handhavers maken nauwelijks expliciet in welke gevallen men overtredingen structureel of incidenteel gedooft. Het softdrugsbeleid vormt hierop de enige uitzondering. Veelal stelt de handhavende organisatie dat men «niet gedooft», of slechts op nauw omschreven gebieden.

Stand van zaken op enkele onderzochte beleidsterreinen

We zijn in dit onderzoek niet nagegaan in hoeverre individuele handhavers zich in de praktijk voor situaties gesteld zien waarin ze strikte toepassing van de regels strijdig achten met de achterliggende doelen. Uit recent onderzoek naar politieoptreden⁵² blijkt echter dat gedogen een onmisbaar onderdeel kan zijn in het optreden van de individuele handhaver. Ook dit individuele gedogen kan men expliciet maken. Eén handhavingsinstantie (de Inspectie van het Onderwijs) heeft aangegeven dat zij bevordert dat haar mensen met elkaar reflecteren op situaties waarin ze bewust hebben afgezien van handhaving.⁵³

De Algemene Rekenkamer vindt dat individueel gedogen zoveel mogelijk expliciet gemaakt zou moeten worden. Een situatie waarin ervan wordt uitgegaan dat gedogen niet kan of mag, zou er juist toe kunnen bijdragen dat niet-geëxpliciteerd gedogen optreedt. Als gedogen een puur individuele zaak van de handhaver blijft en deze hier niet met anderen over spreekt, is het risico reëel dat rechtsongelijkheid en willekeur optreden. Op twee terreinen (arbeidsomstandigheden en kwaliteit van het voortgezet onderwijs) hebben de handhavers aangegeven dat ze gedooft-situaties expliciet maken.⁵⁴ Op het terrein van softdrugs berust het beleid zelf voor een groot deel op het gedogen van overtredingen van de Opiumwet.

Ook op het beleidsterrein externe veiligheid in verband met het vervoer van gevaarlijke stoffen is in de casus die we onderzocht hebben sprake van een expliciet gedooftbesluit. Het Rijk heeft met de gemeente Amsterdam afgesproken dat voor de Zuidas het «vervoer van LPG niet prohibitief mag zijn voor de ontwikkeling van het dok».⁵⁵ Dat betekent dat de ontwikkeling van een gebied met woningen en kantoren waar een ringweg en spoorweg onderdoor komen te lopen verder mag gaan, ook al worden de normen voor het maximaal toelaatbare groepsrisico overschreden. Het besluit is overigens maar half expliciet, omdat de achterliggende afwegingen nauwelijks worden uitgesproken. We komen hierop terug in hoofdstuk 4, §4.3.2.

⁵² Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (2004). *Klem van gedogen. Positief gedogen: een handelingsstrategie in de politiepraktijk*. Dordrecht: Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie.

⁵³ Volgens latere preciseringen van de Inspectie van het Onderwijs betreft het hier echter vooral situaties waarin een redelijke termijn wordt gegeven om gebreken te herstellen. In enkele gevallen, zoals het langdurig laten werken van niet-bevoegde leerkrachten, kan men niettemin spreken van gedogen. Het bevoegd gezag van de school dient immers te zorgen dat onbevoegde docenten zich scholen om alsnog bevoegd te worden.

⁵⁴ We hebben niet onderzocht in hoeverre impliciet en/of individueel gedogen voorkomt.

⁵⁵ Tweede Kamer. *Uitvoeringsagenda nota ruimte*. Vergaderjaar 2003–2004, 294 535, nr. 3, p. 38.

Figuur 8

	Alcohol en tabak	Arbeidsomstandigheden	Soft-drugs	Olie- en gaswinning	Vervoer gevaarlijke stoffen		Vis-quota	Kwaliteit voortgezet onderwijs
					Bron	Extern		
Gedoogt de handhaver expliciet?	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>
Voorwaarden gesteld aan gedogen?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Inspanning ter controle gedogen?	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Ja
 Nee
 Deels
 Niet van toepassing

Anticiperend gedogen

Op enkele andere gebieden komt het zo nu en dan voor dat de handhavers in overleg met hun departement besluiten om onderdelen van bestaande wetgeving niet meer actief te handhaven. Het gaat dan vooral om gevallen waarin bekend is dat deze onderdelen binnen afzienbare tijd vervallen of gewijzigd worden.

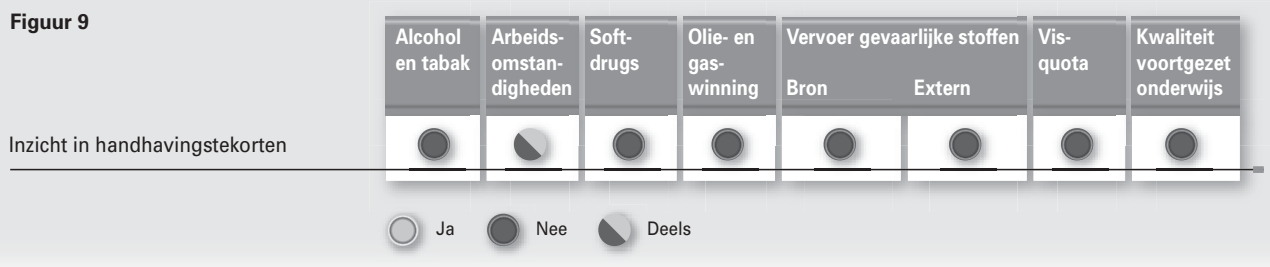
Geen actieve handhaving bij verwerking van asbesthoudend grond en puin

Een situatie van uitgestelde handhaving doet zich voor op het terrein van de arbeidsomstandigheden. Het asbestverbod op grond van de Arbowet van 1998 maakte het formeel niet mogelijk om beroepsmatige werkzaamheden met asbesthoudende grond en puin uit te voeren. Vooruitlopend op wijziging van regelgeving (die het werken met asbesthoudende grond en puin wel mogelijk maakt) heeft de Arbeidsinspectie deze aanpak al meegenomen in haar handhavingsaanpak. De restconcentratienorm voor asbest zal worden vastgelegd in het Productenbesluit asbest. Voor de verwerking van asbesthoudende grond geldt een Europese richtlijn. Deze is door de Nederlandse wetgever inmiddels verwerkt in het ontwerp-Productenbesluit asbest.

3.2.6 Inzicht in handhavingstekorten

Om te weten of er handhavingstekorten zijn en hoe groot deze zijn, moet de handhavende instantie inzicht hebben in het *nalevingstekort* (het verschil tussen het beoogde en het feitelijk nalevingsniveau). Daarnaast moet aannemelijk zijn dat (meer en/of betere) handhaving dit verschil kan verkleinen. De vorige paragrafen lieten zien dat – met uitzondering van de Arbeidsinspectie voor een deel van de te handhaven bepalingen geen van de door ons onderzochte handhavers beschikt over duidelijk gedefinieerde beoogde nalevingsniveaus. Daardoor is niet duidelijk in hoeverre er sprake is van nalevingstekorten. Als gevolg hiervan kan de handhaver dan ook niet aangeven of meer/betere handhaving nodig zou zijn om de naleving te verbeteren. Op het gebied van de arbeidsomstandigheden zijn wel nalevingsniveaus geformuleerd en bestaat een begin van inzicht in het verband tussen handhaving en naleving.

Figuur 9



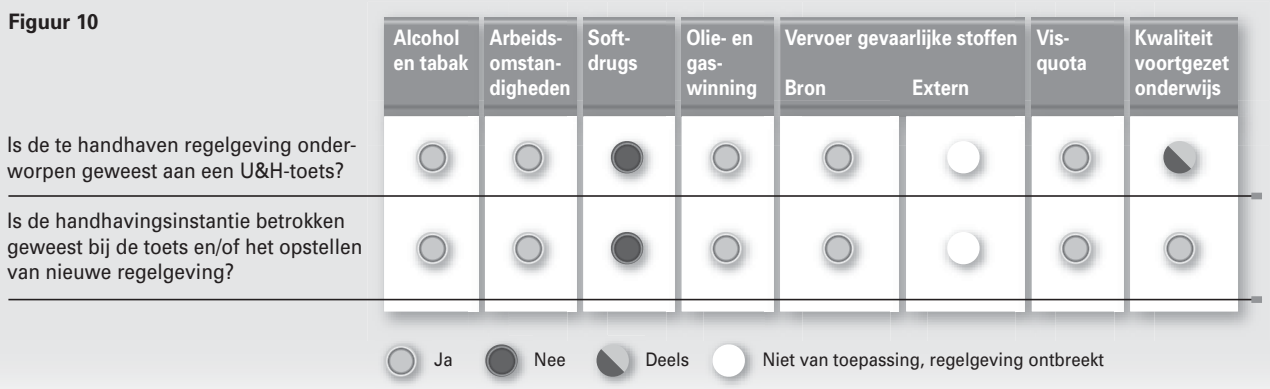
3.3 Toetsen van handhaafbaarheid

Sinds 1996 zijn uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoetsen verplicht voor nieuwe wetten en algemene maatregelen van bestuur die gevolgen hebben voor de handhaving (zie §2.1.1). Eind 2002 is geëvalueerd hoe de departementen gebruik hebben gemaakt van de «U&H-toets» die het Ministerie van Justitie hiervoor heeft ontwikkeld. Uit de evaluatie blijkt dat departementen nauwelijks van de U&H-toets gebruikmaken, omdat ze te weinig bruikbaar en onvoldoende sturend zou zijn. Departementen hebben ten dele een eigen instrumentarium ontwikkeld.⁵⁶

Stand van zaken op de onderzochte beleidsterreinen

In onderstaande tabel is voor de door ons onderzochte beleidsterreinen aangegeven of de te handhaven regelgeving is onderworpen aan een handhaafbaarheidstoets en of de handhaver hierbij betrokken is geweest. Ook zijn we nagegaan of de handhaver betrokken is geweest bij het opstellen of toetsen van de nieuwe regelgeving.

Figuur 10



- Op het terrein van *softdrugs* is de te handhaven regelgeving in het geheel niet onderworpen geweest aan een toets op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Dat is in dit geval ook niet verplicht, omdat het beleid niet direct op wettelijke regels stoelt, maar op afspraken over het gebruik van de discretionaire ruimte door het Openbaar Ministerie (OM). Deze afspraken zijn neergelegd in richtlijnen. Hoewel niet verplicht, is toetsing op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van deze richtlijnen uiteraard niet uitgesloten en naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer wel wenselijk.
- De regelgeving voor het *voortgezet onderwijs* is slechts ten dele onderworpen geweest aan een toets op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. De betreffende wet (de Wet op het Onderwijs Toezicht) is alleen op *uitvoerbaarheid* getoetst, waarbij gelet is op de capaciteit

⁵⁶ I.E.M. de Vries (2003). *Evaluatie instrumentarium Uitvoerings- en Handhavingstoets*. Amsterdam: Dijk 12 beleidsonderzoek.

van de Inspectie van het Onderwijs en de belasting van de scholen.⁵⁷ Het gemengde, deels wettelijk verplichtende en deels niet-wettelijk verplichtende karakter van het toezichtkader is niet uitdrukkelijk op consequenties voor uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid getoetst. Wel is de inspectie nauw betrokken geweest bij het formuleren van de nieuwe wetgeving.

Beperkingen op de toetsbaarheid van wetten en regels

Het toetsen van wetten en regels op handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid is in de praktijk aan beperkingen gebonden. Deze hebben te maken met:

1. de aard van de normen;
2. het moment van toetsing;
3. de wijze waarop men in de politieke besluitvorming omgaat met de uitkomsten van handhaafbaarheidstoetsen;
4. ongetoetste wijzigingen door amendementen.

We lichten deze vier beperkingen op de toetsbaarheid hieronder kort toe.

Ad 1. Normen soms niet wettelijk verankerd.

Op sommige terreinen bestaan wel normen, maar geen *wettelijke* normen. Niet-wettelijke normen hebben vaak een onduidelijke status, en hoeven ook niet verplicht op handhaafbaarheid te worden getoetst. Dat geldt als gezegd voor softdrugs, maar ook voor de normen voor de externe veiligheid in verband met het vervoer van gevaarlijke stoffen en (een deel van) de kwaliteitsomschrijvingen voor het onderwijs. Een toetsing op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van deze normen was niet verplicht en is ook niet vrijwillig uitgevoerd.

Ad 2. Toetsing te laat in wetgevingstraject.

Het Ministerie van Justitie merkt op dat de door haar ontwikkelde uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoetsen in de praktijk vaak te laat in het wetgevingsproces worden toegepast om nog van invloed te kunnen zijn.⁵⁸

Ad 3. Uitkomsten toetsing in politieke besluitvorming niet altijd doorslaggevend.

Beleids- en besluitvormende instanties zijn niet aan de uitkomsten van handhaafbaarheidstoetsen gebonden, wat een logische consequentie is van het primaat van de politiek.

Uitkomsten haalbaarheidstoets voor leeftijdsgrenzen tabak niet doorslaggevend

De gewijzigde Tabakswet introduceerde leeftijdsgrenzen voor het verstrekken van tabak. In de aanloop naar deze wijziging is in opdracht van het Ministerie van VWS een onderzoek gedaan naar onder andere het effect van een leeftijdsgrens op handhaafbaarheid. De uitkomst van dat onderzoek was dat de naleving en handhaving van het verkoopverbod als problematisch werd ingeschat.* Het kabinet achtte de introductie van leeftijdsgrenzen echter van zo groot belang, dat deze toch een prominente plaats in de wijziging van de Tabakswet hebben gekregen.

* Roscam Abbing, E.W. (1998). *Tabaksontmoedigingsbeleid*. Utrecht: Netherlands School of Public Health.

⁵⁷ Tweede Kamer. *Memorie van Toelichting op de Wet op het onderwijstoezicht*. Vergaderjaar 2000–2001, 27 783 nr. 3, p. 27–28.

⁵⁸ Algemene Rekenkamer (2003). Verslag van het gesprek tussen de Algemene Rekenkamer en het Ministerie van Justitie, directie handhaving d.d. 16 oktober 2003. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Ad 4. Amendementen niet getoetst.

Het is ongebruikelijk dat de Tweede Kamer amendementen op wetsvoorstellen toetst of laat toetsen op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

3.4 Versterking juridisch instrumentarium

Het gericht versterken van de juridische instrumenten die handhavers ter beschikking staan kan een belangrijk hulpmiddel zijn bij de professionalisering van de handhaving.

In onderstaande tabel is weergegeven welke sanctiemogelijkheden en opsporingsbevoegdheden de handhavende instanties op dit moment ter beschikking staan. Behalve op de in de tabel genoemde sancties richten alle handhavers zich ook op preventie, met name door duidelijke voorlichting over de wetten en regels te geven.

Figuur 11

	Alcohol en tabak	Arbeidsomstandigheden	Soft-drugs	Olie- en gaswinning	Vervoer gevaarlijke stoffen		Vis-quota	Kwaliteit voortgezet onderwijs
					Bron	Extern		
(Schriftelijke) waarschuwing	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Bezwaar maken tegen bestemmingsplan	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Als belanghebbende procedure aanspannen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Weigeren of intrekken vergunning door rijkshandhaver	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Weigeren of intrekken vergunning c.q. gedoogbeschikking door gemeente	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Stellen eis tot naleving wet / bestuursdwang, rijksniveau	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Stellen eis tot naleving wet / bestuursdwang, gemeente	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
(Tijdelijk) verbod	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Bestuurlijke boete	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Opsporingsbevoegdheden (beperkt, behalve voor drugs/politie)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>

Ja
 Nee
 Op deel beleidsterrein
 Niet van toepassing

Op een aantal terreinen is in de afgelopen jaren de bestuurlijke boete geïntroduceerd (alcohol en tabak, arbeidsomstandigheden).⁵⁹ Dit betekent dat de vakminister (en dikwijls voor hem de handhavende instantie) direct, zonder tussenkomst van het OM en de rechter, een boete kan opleggen. Deze snelle procedure wordt wel aangeduid als een lik-op-stuk-aanpak.

Eén en ander resulteert voor vier van de zeven onderzochte terreinen in tevredenheid bij de handhavers over de ter beschikking staande bevoegdheden en sanctiemogelijkheden, zoals uit onderstaand schema blijkt.

⁵⁹ De Inspectie Verkeer en Waterstaat en het Staatstoezicht op de Mijnen beschikten al voor 1998 over het instrument van de bestuurlijke boete.

Figuur 12

	Alcohol en tabak	Arbeidsomstandigheden	Soft-drugs	Olie- en gaswinning	Vervoer gevaarlijke stoffen		Vis-quota	Kwaliteit voortgezet onderwijs
					Bron	Extern		
Uitbreiding bevoegdheden gewenst	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Andere diversificatie sanctiemogelijkheden gewenst	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>

Ja
 Nee
 Wettelijke mogelijkheid bestaat, praktische uitwerking nodig

Stand van zaken op de onderzochte beleidsterreinen

- *De Arbeidsinspectie* beschikt in uitzonderlijke gevallen over onvoldoende mogelijkheden om goed te handhaven. Uitbreiding van de bevoegdheid tot het toepassen van bestuursdwang wordt geregeld.⁶⁰
- *De IVW en de VROM-Inspectie* hebben te maken met normen voor de externe veiligheid van het vervoer van gevaarlijke stoffen die geen wettelijke status hebben (zie ook hoofdstuk 4). Daardoor is ook onduidelijk, hoe ze hun bevoegdheden op dit punt kunnen gebruiken. Bovendien zijn de taken van deze inspecties op dit gebied niet duidelijk vastgelegd.
- *De AID*, die de visquota handhaaft, beschikt net als de Onderwijsinspectie niet over de mogelijkheid bestuurlijke boetes of andere bestuursrechtelijke sancties op te leggen (bijvoorbeeld een schip tijdelijk aan de ketting leggen). Dit kan alleen via het strafrecht, dus via het OM en de rechter. De onzekerheid of het OM zaken in behandeling neemt en de lange duur van de procedure, leiden tot de wens om ook over deze bevoegdheid te beschikken.⁶¹
- *De Inspectie van het Onderwijs* heeft geen opsporingsbevoegdheid en slechts één (extreme) sanctiemogelijkheid: de minister van OCW adviseren om de bekostiging van een school te verminderen of in te trekken.⁶² Vooruitlopend hierop kan de inspectie de minister ook adviseren om een schriftelijke waarschuwing te geven dat vermindering van de bekostiging dreigt. Beide bevoegdheden (van de minister) zijn alleen van toepassing in reactie op overtreding van wettelijke voorschriften. Met de invoering van de Wet op het onderwijstoezicht beschikt het ministerie daarnaast over een nieuw instrument: de bevoegdheid om rechtstreeks maatregelen te treffen voor scholen als de kwaliteit van hun onderwijs ernstig of langdurig tekortschiet, bijvoorbeeld door het bestuur te laten bijstaan door een externe deskundige.⁶³ Met dit instrument beschikt het ministerie over een verfijnder instrumentarium om te bevorderen dat scholen voldoende kwaliteit bieden.⁶⁴ Met de toepassing van dit instrument en de rol van de Inspectie van het Onderwijs daarbij moet nog ervaring worden opgedaan.

⁶⁰ Ministerie van SZW (2004). *Adviesaanvraag evaluatie Arbowet 1998* d.d. 29 oktober 2004. Den Haag: Ministerie van SZW. Het gaat om gevallen waarin niet sluitend te bewijzen is dat individuele werknemers acuut gevaar lopen.

⁶¹ Algemene Rekenkamer (2003). Verslag van het gesprek tussen de Algemene Rekenkamer en het Ministerie van LNV, directie Visserij en AID d.d. 27 oktober 2003. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

⁶² Het Ministerie van OCW beschouwt dit niet als een ideaal sanctiemiddel, omdat het de problemen niet oplost maar vaak juist verergert. Verminderen of beëindigen van de bekostiging kan alleen als de school niet voldoet aan wettelijke deugdelijkheidseisen; tekortschieten ten opzichte van de overige kwaliteitseisen is geen grond voor deze zware sanctie.

⁶³ Wet op het Voortgezet Onderwijs, artikel 28. Staatsblad 2002, nr. 568.

⁶⁴ Algemene Rekenkamer (2003). Verslag van het gesprek tussen de Algemene Rekenkamer en het Ministerie van OCW, directie V.O. d.d. 17 juni 2003. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

⁶⁵ Rapport commissie-Michiels (1998), p. 179.

3.5 Positionering handhavers

In haar rapport uit 1998 huldigde de commissie-Michiels de opvatting dat een scheiding wenselijk is tussen de instantie die middelen beschikbaar stelt (geld, menskracht, vergunningverlening enzovoort) en de organisatie van de handhaving.⁶⁵ Op dat moment hadden alleen het OM en de Inspectie van het Onderwijs een dergelijke positie. Met de oprichting van

de VROM-Inspectie, de IVW en de VWA is op rijksniveau duidelijk sprake van een trend naar handavingsinstellingen die relatief autonoom zijn ten opzichte van de beleidsmakende onderdelen van het departement. Deze emancipatoire ontwikkeling in de positionering van inspecties wordt ook zichtbaar in (aanzetten tot) samenwerking, overleg (onder meer in het IG-beraad) en kennisbundeling tussen inspecties.

3.5.1 Samenwerking

Handhavers die met dezelfde controleobjecten te maken hebben, kunnen hun taken afstemmen en besluiten tot samenwerking. Deze coördinatie wisselt sterk per beleidsterrein. Soms is coördinatie afwezig, soms beperkt men zich tot informatie-uitwisseling, soms «mandateert» de ene handhaver de andere. Dat betekent dat die ene handhaver bij een inspectiebezoek beide terreinen kan bestrijken. Dit laatste stelt uiteraard hoge eisen aan de kennis van de gemandateerde handhaver.

Stand van zaken op enkele onderzochte beleidsterreinen

- De VWA werkt bij de handhaving van de Drank- en Horecawet soms samen met de politie bij verdenkingen van strafbare feiten. Hierbij gaat het om een combinatie van controles op leeftijdsgrenzen en aspecten van openbare orde.⁶⁶
- De Arbeidsinspectie heeft samenwerkingsovereenkomsten met de IVW en het SodM. In die overeenkomsten is vastgelegd dat de IVW en het SodM de handhaving van (onder meer) de Arbowet uitvoeren voor de instanties die onder hun verantwoordelijkheid vallen. De Arbeidsinspectie overlegt eens per jaar met de IVW en tweemaal per jaar met het SodM over de hiertoe in te zetten inspectie- en monitorcapaciteit. Tussen de Arbeidsinspectie en de Inspectie van het Onderwijs zijn op uitvoeringsniveau afspraken gemaakt over de werkwijze bij het onderzoek naar veiligheid op scholen in het voortgezet onderwijs.
- In 1997 sloten de toenmalige *Inspectie Milieuhygiëne en Rijksverkeersinspectie* een samenwerkingsovereenkomst over de gezamenlijke handhaving van afvaltransporten.⁶⁷ Als uitvloeisel hiervan heeft de IVW het vervoer van gevaarlijke afvalstoffen geïntegreerd in haar handhavingstaken.

Vanuit de bestaande praktijk kan worden vastgesteld dat het samenspel tussen de instanties nog verder ontwikkeld kan worden. Te denken valt aan onder andere:

- integrale handavingsacties;
- het elkaar systematisch op de hoogte houden van lokaal beleid, probleembedrijven, controleresultaten en andere activiteiten;
- een effectieve koppeling van het strafrecht en het bestuursrecht.

Ook is duidelijk dat er grenzen zijn aan de meest vergaande vorm van samenwerking: zorgen dat normen op zeer uiteenlopende gebieden in één controleactie worden afgehandeld. De integratie van uiteenlopende kennis die dit vereist gaat bij meer omvattende handhaving een steeds zwaarder beslag op de organisaties leggen. Daardoor kan de integratie van inspecties uiteindelijk zelfs leiden tot een minder goede handhaving. Op de door ons onderzochte terreinen is hiervan geen sprake. Het is echter moeilijk voorstelbaar dat inspecteurs die bijvoorbeeld gespecialiseerd zijn in arbeidsomstandigheden, ook het pedagogisch-didactische klimaat zouden kunnen beoordelen als ze toch op een school zijn.

⁶⁶ Algemene Rekenkamer (2003). Verslag van het gesprek tussen de Algemene Rekenkamer en de VWA d.d. 28 oktober 2003. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

⁶⁷ Inspectie Verkeer en Waterstaat (1997). *Samenwerkingsovereenkomst tussen de sectormanager Handhaving van de Rijksverkeersinspectie en de Hoofdinspecteur van de Inspectie Milieuhygiëne.*

3.5.2 Kennisbundeling

Handhavers ondernemen steeds meer om informatie en kennis over handhaving beter te bundelen. Die bundeling kan bewust worden nagestreefd door daar in de organisatieopzet van de handhaving op te anticiperen.

Stand van zaken op enkele onderzochte beleidsterreinen

- De VWA heeft een centrale vestiging en vijf regionale vestigingen. Elke regio heeft een afdeling signalering voor een specifiek terrein. Zo'n afdeling functioneert op dat gebied als expertisecentrum voor de gehele VWA. Bij de signaleringsafdeling van regio Zuid van de VWA bevindt zich een sectie Genotsmiddelen, die zich bezighoudt met de analyse en informatievoorziening ten behoeve van de handhaving van de Drank- en Horecawet en de Tabakswet.
- De *Arbeidsinspectie* heeft haar organisatie ingrijpend veranderd. Daardoor moeten de organisatie en de manier van werken van de Arbeidsinspectie beter aansluiten bij het externe werkterrein.⁶⁸ Ook heeft men een expertisecentrum ingericht. De Arbeidsinspectie verwacht met de nieuwe bedrijfstakaanpak dat ook de niet-onderzochte bedrijven beter de regels gaan naleven.⁶⁹

Kennisbundeling kan ook min of meer toevallig voortkomen uit uiteenlopende initiatieven van handhavers.

Kennisbundeling als spontaan proces in handhavingsnetwerk

Binnen de *Politie* heeft een aantal drugsexperts het Nationaal Netwerk Drugexpertise (NND) opgericht, aanvankelijk vooral om tegen te gaan dat dergelijke kennis steeds meer wegvloeit. Na erkenning door de Raad van Hoofdcommissarissen is er een coördinatiepunt van het NND opgericht dat beheersmatig is ondergebracht bij het Korps Landelijke Politiediensten. Ook ten aanzien van *externe veiligheid* is sprake van spontane, maar intensieve uitwisseling van kennis en ervaring. Zo worden er congressen georganiseerd waarin men ervaringen deelt en kennis uitwisselt over methoden. Juist door het gebrek aan wettelijke regelingen zoeken lokale overheden elkaar op om ervaringen uit te wisselen.

3.6 Conclusies

Professionalisering van de handhaving

De initiatieven die de afgelopen jaren zijn ontwikkeld om de handhaving te professionaliseren, hebben in de praktijk effecten gesorteerd:

- Handhavers zijn beter op de hoogte van de risico's waarop de voor hen relevante te handhaven wet- en regelgeving zich richt. Ook wordt steeds meer onderzoek gedaan naar feitelijke nalevingsniveaus, vooral van kernbepalingen. Tegelijkertijd moet vastgesteld worden dat nog vaak onbekend blijft hoe handhaving zelf precies bijdraagt aan naleving en hoe handhaving precies bijdraagt aan risicoreductie.
- Het juridisch instrumentarium van de handhavers is verbeterd.
- Handhavende instanties werken steeds meer als relatief onafhankelijke instellingen. De emancipatie ten opzichte van het eigen departement uit zich onder andere in meer samenwerking tussen en de bundeling van kennis door verschillende handhavers.
- De aard en intensiteit van samenwerking en kennisbundeling wisselen sterk per beleidsterrein. Op kennisbundeling wordt soms bewust geanticipeerd in de vormgeving van de handhavingsorganisatie, soms

⁶⁸ Arbeidsinspectie (2003). *Arbeidsinspectie in beweging. Organisatie- en formatierapport bij het doorkantelen naar een bedrijfstakgerichte aanpak*. Den Haag: Arbeidsinspectie.

⁶⁹ Tweede Kamer. *Rijksbegroting Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2004*. Vergaderjaar 2003–2004, 29 200 hoofdstuk XV, nr. 1.

is het ook het min of meer spontane product van activiteiten binnen een «handhavingsnetwerk».

Handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van wetten en regels

Bij de wetgever bestaat meer aandacht dan vroeger voor handhaafbaarheid bij het formuleren van wet- en regelgeving. Het toetsen van nieuwe wet- en regelgeving op handhaafbaarheid is verplicht gesteld. Departementen maken echter nauwelijks gebruik van de hiervoor ontwikkelde toets, omdat deze te weinig bruikbaar en onvoldoende sturend zou zijn. Sommige departementen hebben een eigen instrumentarium ontwikkeld.

Daarnaast doen zich in de praktijk omstandigheden voor die adequate toetsing van wetten, regels en andere normen op handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid bemoeilijken:

- de toetsing vindt vaak te laat in het wetgevingsproces plaats;
- de uitkomsten van een toetsing zijn in de politieke besluitvorming niet altijd doorslaggevend;
- amendementen op wetsvoorstellen worden niet getoetst;
- de procedure voor toetsing is toegesneden op wettelijke normen, maar er zijn belangrijke onderdelen van het beleid waarin langdurig sprake is van normen die niet wettelijk verankerd zijn.

Transparantie van het handhavingsbeleid

De keuzes die handhavende instanties maken in hun handhavingsbeleid, zijn veelal impliciet. Zo maken inspecties veelal niet expliciet welk minimumniveau van naleving ze nastreven, noch welke onderdelen van de wet- en regelgeving ze minder intensief of bewust *niet* handhaven (gedogen). Er zal nog veel geïnvesteerd moeten worden in het verkrijgen van inzicht in de invloed die handhaving heeft op de naleving van normen en regels, en op de reductie van de achterliggende risico's.

Resumerend kan worden vastgesteld dat het proces van professionalisering van de handhaving in gang is gezet, maar nog niet voltooid is. Dit gegeven verklaart het thans nog onvolledige inzicht bij de handhavende instanties in de relaties tussen handhaving, naleving en risicoreductie. Wel hebben handhavers hiervoor steeds meer aandacht. Andere factoren die de professionaliteit van de handhaving beperken liggen vooral op het terrein van wetgeving en politiek. In het gehele wetgevingsproces, inclusief amendementen, is meer oog voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid op zijn plaats. Hetzelfde geldt voor bestaande wet- en regelgeving en andere normen die in het beleid een rol spelen. Voor een transparante besluitvorming is het bovendien noodzakelijk dat de verantwoordelijke ministers minimaal beoogde nalevingsniveaus formuleren.

4 HANDHAVINGSTEKORTEN: DRIE CASUSSEN

In hoofdstuk is uiteengezet dat er, ondanks de toenemende professionalisering van de handhaving, nog belangrijke onvolkomenheden zijn aan te wijzen in de handhaving op een aantal van de onderzochte beleids-terreinen. In dit hoofdstuk gaan we nader in op handhavingstekorten. Daarvan is sprake, als de naleving van de betreffende wetten of normen lager is dan gewenst én plausibel is dat meer handhaving de naleving zou verhogen.

Om te kunnen vaststellen of en zo ja in welke mate er sprake is van een handhavingstekort, moet men weten wat het niveau van naleving is dat met de handhaving wordt beoogd. Zoals in hoofdstuk is vastgesteld ontbreekt een dergelijk geëxpliciteerd streefniveau op alle onderzochte terreinen, met als enige uitzondering arbeidsvoorwaarden (zie §3.2.2). De handhavers zelf hebben dan ook geen inzicht in handhavingstekorten (zie §3.2.6).

Daarom heeft de Algemene Rekenkamer op basis van beleidsdoelstellingen en uitspraken van bewindspersonen zelf een inschatting gemaakt van de beoogde nalevingsniveaus. Op drie van de zeven onderzochte terreinen hadden we geen aanwijzingen voor belangrijke nalevingstekorten (arbeidsomstandigheden; olie- en gaswinning; visquota). Bij de kwaliteit van het onderwijs is de handhaving sterk afhankelijk van consensus over de manier waarop de Inspectie van het Onderwijs het begrip «kwaliteit» operationaliseert. De kwaliteitsomschrijvingen worden echter nog te kort toegepast (sinds 1 januari 2003) om te beoordelen in hoeverre ze goed worden gehandhaafd en nageleefd.

Op drie van de zeven onderzochte beleidsterreinen hebben we voor het gehele terrein of delen hiervan aanwijzingen dat er handhavingstekorten zijn. Voor elk van deze terreinen geeft dit hoofdstuk een beschrijving van het handhavingstekort, en een analyse van de mogelijke oorzaken en gevolgen van het tekort. De drie (delen van) beleidsterreinen waar het om gaat zijn:

- de verkoop van alcohol en tabak aan jongeren (§4.1);
- softdrugs (§4.2);
- de externe veiligheid in verband met het vervoer van gevaarlijke stoffen (§4.3).

4.1 Alcohol en tabak

4.1.1 Bestaan van het handhavingstekort

Op grond van de Drank- en Horecawet en de Tabakswet zijn verkopers verplicht om aan de hand van een leeftijdsdocument vast te stellen dat de aspirant-kopers van alcohol- en tabaksproducten minimaal zestien jaar zijn (zie §1.3.2).

Hoewel ondernemers de kans om gecontroleerd te worden door de VWA hoog inschatten (hetgeen doorgaans een positief effect heeft op de naleving), blijkt uit enquêtes dat jongeren alcohol- en tabaksproducten vaak zonder problemen kunnen aanschaffen. Van die jongeren zegt 75% drank aan te kunnen schaffen zonder dat door verkopers naar leeftijd wordt geïnformeerd.⁷⁰ Voor tabak ligt dat percentage op 70.⁷¹ Aangenomen mag worden dat, gezien het enorme aantal controleobjecten, extra handhaving de naleving nog een belangrijke impuls zou kunnen geven. Anders gezegd: het ligt voor de hand dat er op het punt van de regelgeving voor alcohol- en tabaksverkoop aan jongeren sprake is van een handhavingstekort.

⁷⁰ B. Bieleman e.a. (2004). *Monitor alcoholverstreking jongeren 2003*. Groningen: IntraVal.

⁷¹ B. Bieleman en A. Kruize (2004). *Monitor Tabaksverstreking jongeren 2003*. Groningen: IntraVal. Uiteraard kan hier, net als op het gebied van alcohol, sprake zijn van vertekening doordat het «stoer» is om te zeggen dat het nog steeds lukt.

4.1.2 Verklaringen voor het handhavingstekort

Ex-ante-effecttoetsing leeftijdsgrenzen niet doorslaggevend

Ten tijde van de voorbereiding van de nieuwe Drank- en Horecawet en Tabakswet zijn ex-ante-effecttoetsen uitgevoerd op de handhaafbaarheid van leeftijdsgrenzen. De uitkomsten van die toetsen gaven aan dat naleving van leeftijdsgrenzen voor de verstrekking van alcohol en tabak problematisch zou zijn. Handhaving zou alleen onder stringente voorwaarden succesvol kunnen zijn. Voor alcohol heeft de regering het wetsvoorstel aangepast (de minimumleeftijd voor zwak-alcoholische dranken is van 18 naar 16 jaar gegaan), maar voor tabak besloot de regering destijds aan de leeftijdsgrenzen vast te houden.

Tekort aan controleurs

De VWA houdt toezicht op de naleving van de Drank- en Horecawet en de Tabakswet. De VWA kan daartoe 71 controleurs inzetten. Met deze capaciteit moeten meer dan 60 000 verkooppunten voor alcohol en/of tabak gecontroleerd worden. De VWA stelt dat er dringend behoefte bestaat aan meer mensen en middelen voor de handhaving van de Drank- en Horecawet en de Tabakswet.⁷²

Uitvoering medebewindstaak door gemeenten

Op grond van de Drank- en Horecawet verlenen gemeenten drank- en horecaverunningen aan ondernemers. Ook ziet de gemeente toe op de naleving van de voorwaarden die in de vergunningen zijn beschreven. Onderzoek van de VWA in 1996 en 1999–2000 wees uit dat uitvoering van de Drank- en Horecawet bij gemeenten een zeer wisselende prioriteit kreeg toegekend (onder meer tot uitdrukking komend in ter beschikking gestelde capaciteit).

Slechts één op de vijf gemeenten zegt te beschikken over een lokaal alcoholmatigingsbeleid. In sommige gemeenten richt het toezicht zich vooral op het voorkomen van overlast. Een en ander resulteert naar het oordeel van de VWA in een vaak onvoldoende kwaliteit van de uitvoering van het toezicht op de verkoop van alcohol en tabak.

Uit een in 2003 gepubliceerd onderzoek⁷³ blijkt dat het handhavingsbeleid van de lokale overheden niet of nauwelijks is verbeterd sinds «Enschede» en «Volendam». De VWA ziet in deze resultaten aanleiding om het tweedelijnstoezicht verder aan te scherpen.⁷⁴

Gebrekkige informatie-uitwisseling en samenwerking

Niet alle gemeenten hebben een actueel en betrouwbaar overzicht van de verleende vergunningen. Het kan daardoor voorkomen dat de VWA niet op de hoogte is van vergunningaanvragen, -weigeringen of -verleningen door de gemeente. Ook kan het voorkomen dat de VWA niet op de hoogte is van tijdelijke gedoogsituaties. Dergelijke situaties kunnen zich voordoen wanneer een horecaonderneming wel voldoet aan de eisen van de Drank- en Horecawetvergunning, maar nog in afwachting is van andere vergunningen die een voorwaarde vormen voor de verstrekking van de Drank- en Horecawetvergunning. De gemeente kan dan besluiten het verkopen van alcohol door de onderneming te gedogen. Wanneer de VWA hierover niet wordt geïnformeerd, bemoeilijkt dit uiteraard een efficiënte handhaving. Gebrekkige samenwerking en gebrekkige informatie-uitwisseling hebben nog een tweede effect. Horecaondernemers hebben te maken met een veelheid aan uiteenlopende handhavers: politie, brandweer, arbeidsinspectie, VWA, belastingdienst enzovoort. Iedere inspectie controleert de onderneming op haar eigen terrein en bevoegdheden. Dat heeft niet alleen tot gevolg dat ondernemers met een veelheid aan controles

⁷² Keuringsdienst van Waren (2003). *DHT Nieuws*. Tweede jaargang, nr. 1.

⁷³ Keuringsdienst van Waren (2003). *Gemeenteonderzoek 2002*. Eindhoven: VWA

⁷⁴ Keuringsdienst van Waren (2003). *DHT Nieuws*. Tweede jaargang, nr. 1.

worden geconfronteerd, maar ook dat de eisen die uiteenlopende inspecties aan ondernemers stellen, onderling strijdig kunnen zijn.

Risico's door prioriteitsstelling politie

Bij de handhaving van de openbare orde heeft ook de politie een toezichtstaak op horecaondernemers. In formele zin is de politie echter geen toezichthouder meer in het kader van de Drank- en Horecawet. De Algemene wet bestuursrecht bepaalt immers dat de toezichthouders bij formele wet moeten worden aangewezen. De politie is niet als zodanig in de Drank- en Horecawet opgenomen. Zij beschikt op dit punt dus uitsluitend over haar algemene opsporingsbevoegdheid. Dit houdt in dat zij alleen mag optreden bij een vermoeden van een strafbaar feit. Voorafgaand aan de wijziging van de Drank- en Horecawet (in 2000) had de politie wél een toezichtstaak in het kader van deze wet. De politie-units «bijzondere wetten» voerden dit toezicht uit. In 2000 is die taak exclusief toegewezen aan de VWA. Het verdwijnen van de toezichthoudende taak heeft een aantal korpsen ertoe gebracht de units «bijzondere wetten» op te heffen. Voorzover ze nog bestaan, is hun taak niet zonder meer duidelijk. Dat slaat ook neer op de samenwerking tussen politie en VWA.⁷⁵ Deze samenwerking is door het verdwijnen van de units dan wel de onduidelijke positionering van de nog resterende units onder druk komen te staan.

4.1.3 Gevolgen van het handhavingstekort

De gedachte achter het stellen van leeftijdsgrenzen voor het schenken c.q. verkopen van alcohol en tabak luidt: als er minder aan jeugdigen verkocht wordt, wordt er ook minder door jeugdigen geconsumeerd. Helemaal vanzelfsprekend is deze relatie niet. Verbeterde naleving door de officiële horeca en tabaksverkopers zou immers gecompenseerd kunnen worden door een toename van het illegale aanbod of door een toename van het aantal ouderen dat drank en/of tabak koopt voor jeugdigen. Niettemin, omdat de VWA ook optreedt tegen illegale verkoop, is het aannemelijk dat dergelijke reacties het effect van een verbeterde naleving door de officiële sector niet *geheel* teniet zullen doen. Dus ook wanneer handhaving leidt tot (onder meer) een «weglek»-effect naar de illegale sector, zal de inzet van meer handhavers er uiteindelijk toe bijdragen dat de beleidsdoelen sneller worden gerealiseerd. Met andere woorden: handhaving zorgt ervoor dat de naleving verbetert,⁷⁶ maar langzamer dan mogelijk zou zijn bij méér handhaving. Dit betekent een groter risico op gezondheidsschade doordat jongeren overmatig drinken en/of beginnen met roken.

4.2 Softdrugs

4.2.1 Bestaan van het handhavingstekort

Over het exacte aantal hennepkwekerijen in Nederland bestaat onzekerheid. Het aantal ontmantelde kwekerijen neemt de laatste jaren toe, maar dit kan zowel te maken hebben met een verbeterde handhaving als met een groeiend aantal kwekerijen. Ondanks deze onzekerheden zijn er sterke aanwijzingen dat het verbod op bedrijfsmatige hennepsteelt veelvuldig wordt overtreden, zodat een omvangrijke bedrijfstak is ontstaan.⁷⁷ Schattingen van het aantal kwekerijen lopen uiteen van ruim 5 000⁷⁸ tot rond de 20 000.⁷⁹ In *Hennepsteelt in Nederland*⁸⁰ wordt op grond van een relatief groot aantal waarnemingen geconcludeerd dat de georganiseerde criminaliteit

⁷⁵ Algemene Rekenkamer (2003). Verslag van het gesprek tussen de Algemene Rekenkamer en de VWA d.d. 30 juni 2003. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

⁷⁶ Het alcoholgebruik door jongeren onder de zestien jaar tijdens het uitgaan is in 2003 afgenomen (dertienjarigen van 39% naar 18%; veertien- en vijftienjarigen van 74% naar 64%). Maar nog steeds drinkt 18% van de dertienjarigen en 64% van de veertien- en vijftienjarigen alcohol. Het merendeel drinkt zwak alcoholhoudende drank (B. Bieleman e.a (2004). *Monitor alcoholverstreking jongeren 2003*. Groningen: IntraVal).

Het percentage niet-rokers is in 2003 ten opzichte van 2002 toegenomen: in 2002 en 2003 waren de percentages niet-rokers in de leeftijdsgroep 10 tot 14 jaar respectievelijk 89% en 92% en in de leeftijdsgroep 15 tot 16 jaar respectievelijk 56% en 58% (Bron: Stivoro (2004). Jaarverslag 2003).

⁷⁷ Gespreksverslag interview arrondissementsparket 's Hertogenbosch, 17 maart 2004.

⁷⁸ Korf, D.J. (2002). «De economie van de wietkwekerij: een verkenning». Appendix bij, F. Bovenkerk en W.I.M. Hogewind, *Hennepsteelt in Nederland, het probleem van de criminaliteit en haar bestrijding*. Utrecht: Willem Pompe Instituut.

⁷⁹ Openbaar Ministerie, Parket generaal (2004). *Verkenning betrokkenheid criminele organisaties bij hennepsteelt (versie 6, april 2004)*. Vertrouwelijk stuk. Geciteerd uit niet-vertrouwelijk deel. Den Haag: Openbaar Ministerie.

⁸⁰ F. Bovenkerk en W.I.M. Hogewind (2002). *Hennepsteelt in Nederland: het probleem van de criminaliteit en haar bestrijding*. Utrecht: Willem Pompe Instituut.

in uiteenlopende vormen een steeds sterkere greep krijgt op de hennep-teelt in Nederland. In een rapport van het OM⁸¹ naar betrokkenheid van criminele organisaties bij de hennep-teelt wordt gesproken van een «aanzienlijke betrokkenheid» van deze organisaties. Voornamelijk ontbreekt evenwel hard empirisch materiaal over de aard en mate van die betrokkenheid.

4.2.2 Verklaringen voor het handhavingstekort

Prioriteitstelling

Het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003–2006 schetst in algemene zin de prioriteiten voor het optreden van de politie in Nederland. Deze prioriteiten worden vertaald in prestatiecontracten. In die contracten ligt een prioritering besloten: het bestrijden van die vormen van criminaliteit die maatschappelijk de meeste overlast en de grootste gevoelens van onveiligheid met zich brengen.

Deze prioritering zou ertoe kunnen leiden dat «zichtbare» en relatief makkelijk oplosbare delicten bij de politie voorrang krijgen boven meer complexe zaken, zoals de inmenging van de georganiseerde criminaliteit in hennep-teelt. Uit een analyse van de zaken die de regiokorpsen in 2002 en 2003 aan het OM leverden blijkt van een dergelijke verschuiving van de aandacht slechts op beperkte schaal (namelijk bij vier van 25 onderzochte korpsen) sprake te zijn.⁸² Acht korpsen bleken juist meer én zwaardere zaken aan te brengen. Voor definitieve uitspraken is de beschouwde periode te kort, constateren de auteurs.

De aanpak van hennep-teelt, die recent duidelijk is verscherpt, richt zich evenwel vooral op overlastbestrijding.⁸³ Hennep-teelt waarvan geen overlast uitgaat (met name de – soms zeer bedrijfsmatig georganiseerde – teelt in loodsen en op industrieterreinen) krijgt geen prioriteit.

Handhaving onverenigbaar met gedoogbeleid

Legale coffeeshops kunnen logischerwijs niet bestaan zonder bevoorrading met hennep en/of hasj. Een consequent optreden van de gehele strafrechtketen tegen bedrijfsmatige hennep-teelt lijkt moeilijk te combineren met het expliciet gedogen van de detailverkoop ervan en het impliciet gedogen van de inkoop. Deze houden immers een zekere maatschappelijke acceptatie in van het product cannabis. Toch is dat al jaren de status quo in Nederland.

In het verleden zijn herhaaldelijk pogingen gedaan om deze spanning op te heffen. Zo nam de Tweede Kamer in 2000 een motie aan⁸⁴ waarin de regering werd verzocht om de productie van nederwiet en de toelevering daarvan aan coffeeshops «te reguleren». De regering legde de motie naast zich neer, met als belangrijkste argument dat uitvoering van de motie in strijd zou zijn met verplichtingen voortvloeiend uit internationale verdragen. Daarnaast noemde de regering nog een aantal argumenten:⁸⁵

- Regulering zou tot een onevenredig grote handavingsinspanning leiden.
- Het open karakter van de Nederlandse economie zou zich moeilijk verdragen met een gesloten systeem van hennep-teelt en distributie.
- Het zou in de praktijk nog moeilijker worden geïmporteerde hasj te weren.

Overigens zijn de meningen over de mogelijkheden voor legalisering verdeeld. Volgens sommige deskundigen is het wel degelijk mogelijk een wettelijk kader te ontwikkelen waarbinnen én sprake is van regulering van cannabis (inclusief de teelt), én verplichtingen voortvloeiend uit internationale verdragen worden nagekomen.⁸⁶ De overheersende mening is

⁸¹ Openbaar Ministerie, Parket generaal (2004). *Verkenning betrokkenheid criminele organisaties bij hennep-teelt* (versie 6, april 2004, vertrouwelijk stuk). Dit stuk is overigens een momentopname en laat op zich dus geen toename zien.

⁸² C. Wiebrens, M. Mak en C. Slotboom (2004). *Plankzaken en prestatieafspraken*. Den Haag: Openbaar Ministerie. (<http://www.om.nl/pg/documents/extra/goedbeschouwd2004/goedbeschouwd2004.pdf>, geraadpleegd op 26 augustus 2004).

⁸³ Een aantal gemeenten, met name in het zuiden van Nederland, experimenteert met de zogenaamde «integrale aanpak». Daarbij werken gemeenten samen met andere betrokken instanties (energiebedrijven, woningcorporaties, politie), en trachten zo tot een meer doelmatige bestrijding van de hennep-teelt te komen. In 2002 heeft de gemeente Helmond een dergelijke aanpak opgestart, in 2004 gevolgd door onder meer Breda en 's-Hertogenbosch.

⁸⁴ Tweede Kamer (2000). *Drugbeleid. Motie over richtlijnen voor de productie voor nederwiet en de toelevering daarvan aan coffeeshops*. Vergaderjaar 1999–2000, 24 077, nr. 78.

⁸⁵ Tweede Kamer (2000). *Drugbeleid. Brief minister met een reactie op de motie Apostolou c.s. over gecontroleerde productie en levering van nederwiet*. Vergaderjaar 1999–2000, 24 077, nr. 83.

⁸⁶ Mario Lap in: Schoof, Rob (1–5-2004). «De achterdeur van de coffeeshop», in: NRC Handelsblad d.d. 1 mei 2004, bijlage, p. 38.

echter dat zo'n combinatie niet mogelijk is. Dit geldt in mindere mate voor een verder oprekken van het gedogen, hoewel er weinig twijfel over bestaat dat (ook) dit in het buitenland politiek gevoelig ligt.

4.2.3 Gevolgen van het handhavingstekort

Hoewel sluitend bewijs voor een landelijke trend vooralsnog ontbreekt (mede doordat de politie weinig doorrechercheert), scheppen eerdergenoemde studies, analyses en waarnemingen het beeld dat de betrokkenheid van de georganiseerde criminaliteit bij productie van en handel in hennepsteelt toegenomen is. Dat zou een zorgwekkend gevolg zijn van de bestaande handhavingstekorten.

Mede door de hoge geldopbrengsten is de hennepsteelt professioneler geworden. Men kan steeds meer produceren per vierkante meter. Er bestaan aanwijzingen dat een belangrijk deel van de teelt inmiddels voor exportdoeleinden bestemd is.⁸⁷ De export van drugs vanuit Nederland zorgt bij onze buurlanden voor toenemende irritaties over het Nederlandse drugsbeleid.

Een ander gevolg van het handhavingstekort is het ontstaan van nieuwe machtsstructuren. Verscheidene politiekorpsen geven aan dat hiervan in hun regio sprake is.⁸⁸ Het grote financieel belang dat gemeoid is met de hennepsteelt verschaft de groepen die in die teelt actief zijn in bepaalde bevolkingslagen en/of wijken een machtsbasis die voor de bevoegde autoriteiten niet of slechts met inzet van veel middelen is te doorbreken. De toegenomen professionalisering werkt ook door in de eigenschappen van de in Nederland geteelde cannabis. Het gehalte aan werkzame stof (met name THC) neemt steeds verder toe. Over de mogelijke risico's van een hoger THC-gehalte voor de gezondheid van gebruikers maken vele experts zich zorgen, maar ze staan wetenschappelijk nog niet vast. Wel is het hoge THC-gehalte in hasjolie de reden waarom dit een niet-gedoogde (lijst-1-)drug is.

4.3 Externe veiligheid

4.3.1 Bestaan van het handhavingstekort

De normen voor de maximaal aanvaardbare risico's voor de externe veiligheid⁸⁹ als gevolg van het vervoer van gevaarlijke stoffen worden bij de huidige handhaving weinig nageleefd.⁹⁰ De huidige handhaving vanuit het Rijk beoogt vooral naleving te bevorderen door overreding en overtuiging van gemeenten. Als gemeenten in nieuwe bestemmingsplannen desondanks een afweging maken waarin de externe veiligheid ondergeschikt wordt gemaakt aan andere belangen (bijvoorbeeld ruimtelijke en financiële belangen), resteren voor het Rijk eigenlijk alleen mogelijkheden die als een zware vorm van inmenging gelden: bezwaar maken tegen bestemmingsplannen, ze uiteindelijk afkeuren. Door deze mogelijkheden te gebruiken zou het Rijk wél een hoger nalevingsniveau afdwingen.⁹¹

Zoals eerder vermeld (zie hoofdstuk 3, §3.2.5) heeft het Rijk een afspraak gemaakt met de gemeente Amsterdam over toepassing van de normen voor externe veiligheid op de ontwikkeling van nieuw stedelijk gebied langs de Zuidas. Deze afspraak komt erop neer dat de normen deze ontwikkeling niet mogen verhinderen. Daarmee worden dergelijke overschrijdingen in feite bij voorbaat gedoogd. Deze beslissing voldoet niet aan de normen inzake tijdelijkheid en explicitering, zoals die zijn vastgelegd in de kabinetsnota *Grenzen aan gedogen*⁹² (zie voor de

⁸⁷ Uitgaande van de achteraf gezien lage schattingen die Bovenkerk en Hogewind maakten van het aantal hennepkwekerijen heeft Dick Korf in 2002 berekend dat de totale productie de binnenlandse consumptie verre moet overtreffen. Korf, D.J. (2002). De economie van de wietkwekerij: een verkenning. Appendix bij, F. Bovenkerk en W.I.M. Hogewind, *Hennepsteelt in Nederland, het probleem van de criminaliteit en haar bestrijding*. Utrecht: Willem Pompe Instituut.

⁸⁸ Openbaar Ministerie, Parket generaal (2004). *Verkenning betrokkenheid criminele organisaties bij hennepsteelt*.

⁸⁹ Zie voor een uitleg van de begrippen «plaatsgebonden risico» en «groepsrisico» hoofdstuk 1, 1.3.2.

⁹⁰ Recentelijk bleek dit in: Ewaart, O.L., J.A. de Harder, H.W.F. de Wind (2004). *Handreiking Proactieve Integrale Veiligheid*. Utrecht: Brandweer Regio Utrechts Land. Eerder hebben de Raad voor Verkeer en Waterstaat en de VROM-Raad vastgesteld, dat externe veiligheid bij veel projecten pas aan de orde komt als ze al ver ontwikkeld zijn. In die gevallen wordt de verleiding groot om de normen voor het groepsrisico als «slechts oriënterend» ter zijde te schuiven. Raad voor Verkeer en Waterstaat en VROM-raad (2003). *Verantwoorde risico's, veilige ruimte*. Den Haag: Raad voor Verkeer en Waterstaat en VROM-raad, p. 33–34. Ook het Ministerie van VROM constateert dat de normen niet altijd de nodige prioriteit krijgen. Ministerie van VROM (2003). *Quickscan Beleidsvernieuwingen Externe veiligheid*. Den Haag: VROM.

⁹¹ Tegen bestemmingsplannen die in strijd zijn met het rijksbeleid zijn twee verschillende acties mogelijk: (1) de minister van VROM kan (op advies van de inspectie) een vervangingsbesluit nemen; (2) de VROM-Inspectie kan bezwaar maken tegen het bestemmingsplan en uiteindelijk in beroep gaan bij de Raad van State.

⁹² Tweede Kamer. *Grenzen aan gedogen*. Vergaderjaar 1996–1997, 25 085, nrs. 1–2.

normen bijlage 2 van dit rapport). Ook is zij strijdig met de weinige voorwaarden die de circulaire *Risiconormering* aan de verantwoording stelt.⁹³

Omdat het nalevingsniveau laag is en het Rijk meer zou kunnen doen om naleving te bevorderen, kan hier gesproken worden van een handhavingstekort. Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat de handhaafbaarheid moeilijk is, vooral door het niet-wettelijke karakter van de norm voor het groepsrisico. Hierdoor staat het Rijk immers minder sterk als gemeenten in beroep gaan tegen het afkeuren van een bestemmingsplan.

4.3.2 Verklaringen voor het handhavingstekort

Het handhavingstekort is te verklaren door de volgende factoren:

- De norm voor het groepsrisico als gevolg van het vervoer van gevaarlijke stoffen laat de mogelijkheid open dat gemeenten hiervan «gemotiveerd» afwijken. Wanneer een argumentatie goed genoeg is om als motivering te mogen gelden, is echter nergens omschreven.⁹⁴
- De verdeling van verantwoordelijkheden en taken tussen het departement van VROM, de VROM-Inspectie, het departement van VenW, de IVW, de provincies en de gemeenten is op enkele belangrijke punten onduidelijk. Het Ministerie van VROM is aangewezen als coördinerend bevoegd gezag voor het externe veiligheidsbeleid.⁹⁵ De minister van VenW is eerstverantwoordelijk voor het vervoer van gevaarlijke stoffen, met uitzondering van het buisleidingtransport. Provincies zijn verantwoordelijk voor het in kaart brengen van bestaande risico's. In de eerste plaats zijn echter de gemeenten er zelf verantwoordelijk voor dat bebouwing op hun grondgebied niet te dicht bij (spoor)wegen ligt waarover gevaarlijke stoffen worden vervoerd. Provincies en in laatste instantie het Ministerie van VROM kunnen bestemmingsplannen afkeuren, waarbij ze uiteraard ook het aspect externe veiligheid dienen te bewaken.
- Voor nieuwe bestemmingsplannen brengt de VROM-Inspectie advies uit aan de provincie en kan ze uiteraard ook advies uitbrengen aan haar eigen minister. Voor *bestaande* situaties waarin het groepsrisico en/of het plaatsgebonden risico door het vervoer van gevaarlijke stoffen wordt overschreden is evenwel niet bepaald wie er handhavend moet optreden.
- Onduidelijk is ook wie er in actie moet komen als een oorspronkelijk «veilige» situatie onveiliger wordt doordat er meer of andere gevaarlijke stoffen worden vervoerd. In zo'n geval ligt omleiding van het vervoer in principe meer voor de hand dan het afbreken van bebouwing. Het omleiden van vervoer noemt de Wet vervoer gevaarlijke stoffen «routering». Het Ministerie van VenW en meer in het bijzonder de IVW is verantwoordelijk voor toezicht op deze wet. Het bestaande beleid gaat er van uit dat het gehele rijkswegennet met uitzondering van tunnels geschikt is voor het vervoer van gevaarlijke stoffen.⁹⁶ De IVW rekent het niet tot haar taken om na te gaan in hoeverre veranderingen in het vervoer van gevaarlijke stoffen gevolgen hebben voor de externe veiligheid en daarmee wellicht ook voor (noodzaak tot) routing. Provincies en gemeenten kunnen in de praktijk geen zicht krijgen op aard en omvang van het vervoer van gevaarlijke stoffen. Het komt erop neer dat geen enkele instantie systematisch veranderingen signaleert in het vervoer van gevaarlijke stoffen, om deze vervolgens te vertalen in de consequenties voor de externe veiligheid en maatregelen te nemen om de veiligheid te herstellen.

⁹³ Ministeries van VenW, BZK en VROM (2004). *Circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen*. Den Haag: Staatscourant 4 augustus 2004 nr. 147, p. 16. Met name de gevraagde specificaties van de voorzienbare vervoerstromen en van de bijdrage van diverse kwetsbare objecten ontbreken.

⁹⁴ In de Circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen, d.d. 4 augustus 2004, worden wel elementen genoemd die in elk geval deel van de verantwoording uitmaken. Aan welke criteria de argumentatie zelf moet voldoen, afgezien van de pure aanwezigheid van deze elementen, blijft echter onduidelijk.

⁹⁵ Tweede Kamer. *Integraal Veiligheidsprogramma* («septemberbrief»). Vergaderjaar 2001–2002, 26 604, nr. 13.

⁹⁶ Wel heeft het Rijk in 2004 het voornemen aangekondigd om een nationaal basisnet voor het vervoer van gevaarlijke stoffen vast te stellen, waarbij het wél op dergelijke risico's zal letten. Ministerie van VenW, Ministerie van VROM (2004). *Nota Mobiliteit, naar een betrouwbare en voorspelbare bereikbaarheid*. Bijlage bij kamerstuk 29 644, nr. 6. Den Haag: Ministerie van VenW, Ministerie van VROM.

- Er is geen tweedelijns toezicht op de routing door provincies (die op zichzelf verplicht is) en door gemeenten (die niet verplicht is).⁹⁷

4.3.3 Gevolgen van het handhavingstekort

Doordat de normen voor externe veiligheid geen wettelijk karakter hebben, doordat decentrale overheden ook nog van deze normen mogen afwijken, en doordat deze afwijking niet aan duidelijke vorm- of inhoudsvereisten is gebonden, is onduidelijk welk niveau van veiligheid door het externe veiligheidsbeleid kan worden gegarandeerd. Er is een verschil tussen het nagestreefde veiligheidsniveau en het feitelijke veiligheidsniveau van het vervoer van gevaarlijke stoffen, doordat in de politiek-bestuurlijke afweging tussen verschillende belangen,⁹⁸ externe veiligheid kennelijk niet altijd de prioriteit krijgt die het volgens de normering zou verdienen (zoals aangegeven in §4.3.1). Concreet betekent dit dat de kans op incidenten en rampen als gevolg van het vervoer van gevaarlijke stoffen groter is dan op grond van de normering zou mogen worden verwacht.

4.4 Conclusies: handhavingstekort én handhaafbaarheidstekort

De hierboven gegeven verklaringen voor het bestaan van handhavingstekorten laten zich herleiden tot drie hoofdcategorieën:

1. gebrekkige afstemming van handhavingscapaciteit op handhavingstaken;
2. onduidelijkheid over (status van) te handhaven normen;
3. inconsistenties in te handhaven regelgeving.

Tussen (1) en (3) verschuift de aard van het tekort. Gaat het bij (1) om een tekort in de handhaving, bij (2) en (3) gaat het in toenemende mate om een tekort aan handhaafbaarheid.

Stand van zaken op de nader onderzochte beleidsterreinen

Op de drie nader onderzochte beleidsterreinen is sprake van een combinatie van handhavingstekort en handhaafbaarheidstekort. Voor elk van de terreinen geldt, dat meer handhaving(sinspanning) waarschijnlijk leidt tot meer naleving. Tegelijkertijd worden de grenzen van (meer) handhaving bepaald door beperkingen in de sfeer van handhaafbaarheid:

- De leeftijdsgrenzen voor de verkoop van alcohol en tabak zijn volgens deskundigen en signalen uit de praktijk niet goed handhaafbaar.
- De handhaving van het verbod op (professionele) hennepeteelt (en import) kan nog sterk worden verbeterd, onder meer door meer capaciteit vrij te maken voor het blootleggen en oprollen van georganiseerde criminele groepen die actief zijn in de hennepeteelt. Uiteindelijk zal handhaving echter nooit volledig (kunnen) zijn, zolang tegelijkertijd de verkoop van cannabisproducten gedoogd wordt. Dit houdt immers een zekere maatschappelijke acceptatie in van het product cannabis. Daarnaast zou volledige handhaving het gedoogbeleid logisch onmogelijk maken. Coffeeshops zouden in dat geval nooit aan de – maatschappelijk geaccepteerde – vraag naar cannabis kunnen voldoen.
- De niet-wettelijke status van normen voor externe veiligheid, de onduidelijkheid over de voorwaarden waaronder door decentrale overheden van die normen mag worden afgeweken en de onduidelijkheid over toezichthoudende taken en bevoegdheden maken het beleid gericht op externe veiligheid slecht handhaafbaar.

⁹⁷ Met uitzondering van de routing door gemeenten die verband houdt met «inrichtingen», niet-bewegende plaatsen zoals fabrieken of tankstations waar gevaarlijke stoffen worden gemaakt, op- of overgeslagen. De VROM-Inspectie gaat na of gemeenten voor het vervoer naar en van deze plaatsen routes hebben aangewezen. Aangezien gemeenten hier niet toe verplicht zijn, kan de VROM-Inspectie hier alleen werken met overreding en eventueel een negatieve vermelding in haar rapport. Doorvoer van gevaarlijke stoffen door een gemeente, omdat de enige redelijke route daar doorheen loopt, valt buiten het domein van de VROM-Inspectie. De IVW, die vanuit de Wet Vervoer Gevaarlijke Stoffen in principe bevoegd is, houdt geen tweedelijns toezicht op routing.

⁹⁸ Algemene Rekenkamer (2004). Verslag bespreking conceptnota van bevindingen (vervoer gevaarlijke stoffen) d.d. 12 augustus 2004. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Een en ander betekent dat er vanuit het perspectief van handhaafbaarheid grenzen zijn aan de (in hoofdstuk 2) beschreven versterking en professionalisering van de handhaving.

5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

5.1 Conclusies

De toegenomen politieke en maatschappelijke aandacht voor handhaven en gedogen heeft ertoe geleid dat er diverse procedures zijn afgesproken en activiteiten zijn opgestart, die tezamen als aanzetten tot «professionalisering van de handhaving» kunnen worden beschouwd. Deze professionaliseringsslag heeft in de praktijk effecten gesorteerd. Zo schatten handhavers tegenwoordig van tevoren risico's in, en stellen zij op basis daarvan hun prioriteiten.

Uit het onderzoek op de zeven geselecteerde beleidsterreinen blijkt echter ook dat er nog beperkingen zijn. Voor een deel zijn deze terug te voeren op het nog onvoltooid karakter van het proces van professionalisering van de handhaving. Dit geldt vooral voor het inzicht in de relaties tussen handhaving, naleving en risicoreductie. Handhavers hebben hiervoor steeds meer aandacht.

Voor een ander deel liggen de beperkende factoren buiten de handhaving, namelijk op het terrein van wetgeving en politiek. Dit geldt met name voor de handhaafbaarheid van (nieuwe en bestaande) wet- en regelgeving, beleid dat niet wettelijk verankerde normen inhoudt en de terughoudendheid om minimaal beoogde nalevingsniveaus te formuleren.

De handhavingstekorten verhogen de betreffende risico's voor de burgers, of zorgen dat de risico's langzamer afnemen.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de handhaving verbeterd is, mede door versterkte professionalisering. Bij de huidige handhavingsinzet blijven echter onduidelijkheden bestaan over risico's voor burgers alsmede over de vraag of, hoe en tegen welke prijs die risico's teruggedrongen moeten en kunnen worden. Deze hoofdconclusie onderbouwen wij met een aantal deelconclusies.

5.1.1 Algemene ontwikkelingen 1998–2004

In de wetgevingsprocedures zijn voorzieningen getroffen om ervoor te zorgen dat bij de ontwikkeling van nieuwe wet- en regelgeving aandacht wordt besteed aan de handhaafbaarheid ervan.

Onder handhavers en hun bestuursorganen is consensus ontstaan over wat een professionele manier van handhaven zoal met zich meebrengt. Men is het erover eens dat handhaving tal van afwegingen vereist die het beste in een cyclus gepland, uitgevoerd en geëvalueerd kunnen worden («programmatisch handhaven»). Daar hoort bij dat men van tevoren risico's inschat, vaststelt wat prioriteit heeft en wat niet, bepaalt met welk nalevingsniveau men tevreden is en nagaat of dit ook bereikt wordt. Over de wenselijkheid van het *vastleggen* van beoogde nalevingsniveaus en posterioriteiten (zaken die geen prioriteit hebben) bestaat overigens nog geen overeenstemming.

Dat er meer inzicht moet komen in de *effecten* van handhaving op de naleving en uiteindelijk op de achterliggende doelen, is iets waarover alle betrokkenen het wél eens zijn. Over de vraag in hoeverre dat mogelijk is en hoe het bereikt moet worden, verschillen vooralsnog de meningen. Ook hier is er evenwel een aanzet tot een gezamenlijke aanpak. Op nationaal niveau is het IG-beraad hier over bezig.

Inzicht in samenhang tussen handhaving, naleving en risicoreductie nog in beginstadium

Handhavers zijn op de hoogte van de risico's (op het gebied van

veiligheid, gezondheid, kwaliteit van het onderwijs enzovoort) waarop de door hen uit te voeren handhaving zich richt. Ook doen zij steeds meer onderzoek naar de feitelijke nalevingsniveaus, vooral van kernbepalingen uit de wet- en regelgeving.

Tegelijkertijd stelt de Algemene Rekenkamer vast dat nog onbekend is hoe en in welke mate handhaving bijdraagt aan naleving en aan de oplossing van de achterliggende problemen. De vraag naar de algehele samenhang tussen handhaving, naleving en reductie van de risico's waarop de handhaving is gericht, is dermate moeilijk te beantwoorden dat op dit moment niet van handhavers en beleidsmakers gevraagd kan worden dat ze hier op elk moment een volledig, uitputtend inzicht in hebben. Van belang is vooral, dat er een systematische uitwisseling ontstaat tussen de praktische kennis van handhavers, de combinatie van kennis en veronderstellingen waarop het beleid gestoeld is en wetenschappelijk onderzoek. Hierbij moet ook aandacht zijn voor de plaats van handhaving ten opzichte van allerlei andere factoren (zie § 5.2.1).

Expliciete keuzes inzake handhaven en gedogen vaak niet gemaakt

Keuzes betreffende het handhaven van regels of het gedogen van de overtreding daarvan, worden veelal niet of impliciet gemaakt. Zo maken besluitvormers over het algemeen niet duidelijk welk niveau van naleving zij minimaal beogen, welke onderdelen van de wet- en regelgeving zij minder intensief of bewust *niet* handhaven (posterioriteiten), en wat zij onder welke condities gedogen. Als bezwaar tegen het wél expliciteren van dergelijke keuzes, wordt vaak aangevoerd dat dit de feitelijke naleving zou kunnen verminderen. Dit probleem is naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer⁹⁹ reëel, maar kan worden ondervangen door een goede communicatie en het doorgaan met controle van bekende duidelijk geïdentificeerde risicogroepen.

Meer aandacht voor handhaafbaarheid

Bij het formuleren van wetten regelgeving heeft de politiek meer aandacht dan vroeger voor handhaafbaarheid. Het toetsen van nieuwe wet- en regelgeving op handhaafbaarheid is verplicht gesteld. De toetsing van wetten en regels aan aspecten van handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid is in de praktijk echter aan beperkingen verbonden:

- De toetsing vindt te laat in het wetgevingsproces plaats.
- De uitkomsten geven in politieke besluitvorming vaak niet de doorslag.
- Amendementen worden niet getoetst.
- Normen die niet wettelijk verankerd worden vallen er buiten.

Juridisch instrumentarium verbeterd

Door de introductie van de bestuurlijke boetes hebben de meeste handhavers nu voldoende armslag bij de handhaving.

Autonomie van handhavers toegenomen

Handhavende instanties werken steeds meer als relatief autonome instellingen. De «emancipatie» ten opzichte van het eigen departement uit zich onder meer in meer samenwerking tussen en de bundeling van kennis door verschillende handhavers. De aard en intensiteit van samenwerking en kennisbundeling wisselen wel sterk per beleidsterrein.

5.1.2 Handhavingstekorten: drie casussen

De onduidelijkheid die op veel handhavingsterreinen bestaat over de vraag welke risico's er zijn voor burgers, hoe die teruggedrongen moeten worden en of dat ook echt mogelijk is, kan gedeeltelijk worden wegge-

⁹⁹ Gebaseerd op het unanieme oordeel van een door de Algemene Rekenkamer uitgenodigde groep experts; zie §3.2.2.

nomen door versterkte professionalisering van de handhaving. Deels zijn dit soort onduidelijkheden evenwel slechts terug te dringen wanneer er eenduidiger bestuurlijke keuzes worden gemaakt die zorgen voor heldere kaders qua wetgeving, normstelling, taken en bevoegdheden. Deze keuzes gaan aan handhaving vooraf. Dat is het beeld dat uit de drie casussen van dit onderzoek naar voren komt.

Alcohol en tabak

De capaciteit van de handhavers die zich bezighouden met de leeftijds-grenzen voor de verstrekking van alcohol- en tabaksproducten, is niet afgestemd op de taken. Hierdoor kunnen jeugdigen nog steeds relatief gemakkelijk alcoholhoudende drank nuttigen en beginnen met roken. Het hoofddoel van het beleid wordt aldus langzamer gehaald dan mogelijk zou zijn met meer handhaving.

Softdrugs

Het verbod op bedrijfsmatige hennepeteelt wordt veelvuldig overtreden, zodat een omvangrijke bedrijfstak is ontstaan. De aanpak van hennepeteelt, die duidelijk is verscherpt, richt zich evenwel vooral op overlastbestrijding. Er zijn verschillende aanwijzingen dat de betrokkenheid van de georganiseerde criminaliteit bij productie van en handel in hennepeteelt is toegenomen. In verschillende regio's hebben de groepen die in de teelt actief zijn in bepaalde bevolkingslagen en/of wijken een machtsbasis, die de bevoegde autoriteiten niet of alleen met inzet van veel middelen kunnen doorbreken. Daarnaast – en dat is ook een indicatie voor toegenomen professionalisering – neemt het gehalte aan werkzame stof (met name THC) steeds verder toe. Over de mogelijke risico's van een hoger THC-gehalte voor de gezondheid van gebruikers maken vele experts zich zorgen, maar ze staan wetenschappelijk nog niet vast. Wel is het hoge THC-gehalte in hasjolie de reden waarom dit een niet-gedoogde (lijst-1-) drug is.

De handhaving van het verbod op (professionele) hennepeteelt (en import) kan nog sterk worden verbeterd, onder meer door meer capaciteit vrij te maken voor het blootleggen en oprollen van georganiseerde criminele groepen die actief zijn in de hennepeteelt. Op den duur staat verregaande handhaving van het verbod op (professionele) hennepeteelt – inclusief handhaving van het verbod op import – echter op gespannen voet met de maatschappelijke acceptatie die inherent is aan het gedogen van de verkoop van cannabisproducten. Omgekeerd zou verregaande en succesvolle handhaving van het verbod op teelt en import het gedoogbeleid praktisch onmogelijk maken. Coffeeshops zouden in dat geval nooit aan de – maatschappelijk als een gegeven geaccepteerde – vraag naar cannabis kunnen voldoen. De handhaafbaarheid van de combinatie van gedogen van verkoop en verbieden van teelt en import is uiteindelijk dus beperkt.

Externe veiligheid in verband met het vervoer van gevaarlijke stoffen

Het bestaan van gedetailleerde landelijke normen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen suggereert dat de veiligheid op dit punt in heel Nederland aan hoge eisen voldoet. De normen worden echter alleen enigszins toegepast als het gaat om nieuwe bestemmingsplannen. Maar ook dan kunnen gemeenten beargumenteerd afwijken van de betreffende normen. Aan welke zorgvuldigheidseisen die argumentatie moet voldoen, is niet duidelijk omschreven. De normen voor externe veiligheid worden lang niet altijd nageleefd. In principe is duidelijk dat de VROM-Inspectie op naleving van deze normen toeziet, voorzover het om nieuwe bestemmingsplannen gaat. Door de niet-wettelijke status van de normen is dit in

de praktijk moeilijk. In de onderzochte casus van de Amsterdamse Zuidas hebben het Rijk en de gemeente Amsterdam bovendien een afspraak gemaakt, die handhaving op voorhand uitsluit. Hoewel niet geformuleerd als een gedoogbesluit, gaat het hier wel om het bewust afzien van handhaving, hét kenmerk van gedogen.

Voor bestaande situaties waarin het groepsrisico door het vervoer van gevaarlijke stoffen wordt overschreden is niet bepaald, wie hier handhavend moet optreden.

Onduidelijk is ook, wie in actie moet komen als een oorspronkelijk «veilige» situatie onveiliger wordt doordat er meer of andere gevaarlijke stoffen worden vervoerd. Geen enkele instantie houdt zich er systematisch mee bezig om veranderingen in het vervoer van gevaarlijke stoffen te signaleren, dit te vertalen in de consequenties voor de externe veiligheid en maatregelen te nemen om de veiligheid te herstellen. Er is ook geen tweedelijns toezicht op de routing (het instellen van routes voor het vervoer van gevaarlijke stoffen) door provincies (die op zich verplicht is) en door gemeenten (die niet verplicht is).¹⁰⁰

5.2 Aanbevelingen

Aanbeveling 1: Doe onderzoek naar feitelijke naleving

Handhavers dienen regelmatig het feitelijk nalevingsniveau te meten van alle bepalingen, en de resultaten daarvan te laten doorwerken in hun handhavingsinspanningen.

Aanbeveling 2: Expliciteer en toets aannames over het verband tussen handhaving, naleving en risicoreductie

Inzicht in het verband tussen handhaving, naleving en risicoreductie is moeilijk te verkrijgen. Naleving hangt immers niet alleen af van handhaving, maar ook van veel andere factoren. Dit geldt nog sterker voor de maatschappelijke risico's waar het uiteindelijk om gaat. Handhavers zijn dan ook gedwongen om hun handhaving te plannen en in te richten op basis van imperfecte informatie en veronderstellingen over het effect van hun activiteiten op naleving en risicoreductie in verhouding tot andere factoren.

Om op den duur meer zicht te krijgen op de effectiviteit van de handhaving moeten de handhavers en de aansturende departementen hun aannames expliciet maken en deze zoveel mogelijk laten toetsen. Dat kan direct op het moment dat ze de aannames expliciet maken (een toetsing «ex ante» aan bestaande kennis) én nadat deze enige tijd in de praktijk zijn gebracht (een toetsing «ex post» op basis van empirisch materiaal). Van belang is dat een systematische uitwisseling ontstaat tussen de praktische kennis van handhavers, de combinatie van kennis en veronderstellingen waarop het beleid gestoeld is en wetenschappelijk onderzoek. Hierbij moet ook aandacht zijn voor de plaats van handhaving ten opzichte van allerlei andere factoren (zie § 5.2.1).

Aanbeveling 3: Maak beoogde nalevingsniveaus expliciet

Verantwoordelijke departementen dienen in overleg met hun inspectie(s) expliciet te maken welk nalevingsniveau men minimaal beoogt. Dat moeten ze op zo'n manier doen dat negatieve bijeffecten op de naleving geminimaliseerd worden.

Aanbeveling 4: Expliciteer prioriteiten en de gevolgen daarvan voor de handhaving van overige wetbepalingen

Departementen en handhavers moeten aan de Tweede Kamer duidelijk maken welke wetbepalingen of andere normen prioriteit hebben en wat

¹⁰⁰ Met uitzondering van de routing door gemeenten die verband houdt met «inrichtingen», niet-bewegende plaatsen zoals fabrieken of tankstations waar gevaarlijke stoffen worden gemaakt, op- of overgeslagen. De VROM-Inspectie gaat na of gemeenten voor het vervoer naar en van deze plaatsen routes hebben aangewezen. Aangezien gemeenten hier niet toe verplicht zijn, kan de VROM-Inspectie hier alleen met overreding en eventueel een negatieve vermelding in haar rapport werken. Doorvoer van gevaarlijke stoffen door een gemeente, omdat de enige redelijke route daar nu eenmaal doorheen loopt, valt buiten het domein van de VROM-Inspectie.

dat betekent voor de handhaving van de overige wetsbepalingen of andere normen.

Aanbeveling 5: Maak structureel gedogen expliciet

Gedoogsituaties die meer dan incidenteel voorkomen, moeten door de handhavende instanties expliciet worden gemaakt en in overleg met hun departement zoveel mogelijk tot onderwerp van expliciet geformuleerd beleid worden gemaakt.

Aanbeveling 6: Betrek als beleidsmaker altijd handhavers bij het beoordelen van de handhaafbaarheid van nieuwe wetten, regels en normen

De formele uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets (U&H-toets) is alleen vereist voor nieuwe wetgeving. Als nieuw beleid ook normen inhoudt die niet binnen afzienbare tijd wettelijk zullen worden, is het belangrijk de handhavers te betrekken bij de beoordeling van de handhaafbaarheid. De procedure voor de toetsing van wetsvoorstellen is in dat geval waarschijnlijk minder geschikt, omdat die sterk gericht is op de kwaliteit van de wetgeving.

In alle gevallen – dus bij wetgeving en introductie van niet-wettelijke normen – is het zaak dat de beleidsmakers al in een vroeg stadium handhavers betrekken bij de beoordeling van de handhaafbaarheid. Dan zijn er immers de meeste mogelijkheden om hun inzichten te laten doorwerken in de voorgestelde wetten of andere normen.

Aanbeveling 7: Faciliteer als departement horizontale samenwerking tussen handhavers

Er is sprake van kennisuitwisseling tussen handhavers, onder andere in de vorm van het IG-Beraad en andere platformen. Een aantal belangrijke ontwikkelpunten (zoals risicoanalyse en inzicht in de effectiviteit van handhaving) komt hier aan de orde. Het zou een goede zaak zijn als departementen dergelijke kennisuitwisseling faciliteren.

Aanbeveling 8: Maak expliciet welke handhavingstaken gegeven de capaciteit kunnen worden uitgevoerd

Als de capaciteit van de handhavende instantie(s) ontoereikend is om te voldoen aan de taken die de politiek vaststelt, moeten zij en het verantwoordelijke departement dit expliciet maken en aangeven welke keuze(s) ze binnen de bestaande capaciteit maken.

Aanbeveling 9: Zorg dat handhaving stoelt op consistente en handhaafbare bestuurlijke keuzes

Het softdrugsbeleid als geheel is niet handhaafbaar, doordat er spanning bestaat tussen verschillende onderdelen ervan. Beleidsmakers zouden de interne spanningen binnen het softdrugsbeleid moeten verminderen. Indien enigszins mogelijk dient een keuze te worden gemaakt tussen óf het uitbreiden van het gedoogkader (zodat vormen van gedoogde teelt ontstaan) óf bestrijding van verkoop en teelt. Indien dit niet mogelijk is, zouden beleidsmakers moeten aangeven onder welke voorwaarden het wél mogelijk kan worden. In de tussentijd zouden zij de bestrijding van de professionele cannabisteelt in de eerste plaats moeten richten op het opsporen en reduceren van die teelt waarin criminele organisaties werkzaam zijn.

Ook de normen voor de externe veiligheid in verband met het vervoer van gevaarlijke stoffen zijn in de huidige, niet-wettelijke vorm niet goed handhaafbaar. De normen moeten daarom zo snel mogelijk wettelijk worden gemaakt.

Aanbeveling 10: Wees duidelijk over normen

Er moet meer helderheid worden gebracht in te handhaven normen. Het is belangrijk dat beleidsmakers en handhavers duidelijk communiceren met alle betrokkenen, dus ook met burgers, over de normen die gelden, wat de status is van die normen, door wie ze worden gehandhaafd en wat een en ander betekent voor de risico's waarmee de burgers te maken hebben, met én zonder handhaving.

Aanbeveling 11: Verhelder rol- en taakverdeling

Beleidsmakers moeten zorgen voor een eenduidige rol- en taakverdeling in het (handhavings)beleid tussen het Rijk en de decentrale overheden en tussen diverse handhavers. Dit is met name dringend op het terrein van de externe veiligheid in verband met het vervoer van gevaarlijke stoffen.

Aanbeveling 12: Let op handhaafbaarheid van amendementen

Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid verdienen van begin tot eind van het wetgevingsproces aandacht. Amendementen kunnen belangrijke invloed hebben op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van wetten. De Algemene Rekenkamer geeft de Tweede Kamer dan ook in overweging om in amendementen expliciet aandacht te (laten) besteden aan de gevolgen voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de betreffende wetgeving.

6 REACTIE BEWINDSPERSONEN EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

6.1 Inleiding

De Algemene Rekenkamer heeft tussen 3 en 10 februari 2005 schriftelijke reacties op haar onderzoek ontvangen van alle betrokken bewindspersonen: de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), de minister van Economische Zaken (EZ), de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit (LNV), de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), de minister van Justitie, de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), de minister van Verkeer en Waterstaat (VenW), de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM).

Op het gebied van softdrugs spreekt de minister van Justitie ook voor de minister van VWS. Terzake van het programma «Rijk aan Handhaving» verwijst de minister van EZ naar zijn ambtgenoot van Justitie. De minister van VenW reageert mede namens haar ambtgenoot van Defensie. Ter wille van de leesbaarheid geven we hieronder de reacties van de bewindspersonen verkort weer.¹⁰¹

6.2 Algemeen

6.2.1 Reacties bewindspersonen

Geen van de bewindspersonen gaat expliciet in op het negatieve gedeelte van de hoofdconclusie van het onderzoek: dat er onduidelijkheden blijven bestaan over de risico's voor de burgers en over de vraag of, hoe en tegen welke prijs die risico's teruggedrongen moeten en kunnen worden.

Er is brede ondersteuning voor de positieve deelconclusies over de toegenomen aandacht voor handhaafbaarheid van nieuwe wetgeving en de ontstane consensus over wat een professionele manier van handhaven inhoudt.

De minister van BZK merkt op dat nieuwe wetten in samenwerking met andere bestuurslagen opgesteld moeten worden, zodat er ruimte is voor handhaafbaarheid in de praktijk.

Drie bewindspersonen – de ministers van VROM en Justitie en de staatssecretaris van SZW – gaan in op onze conclusie dat betrokkenen het eens zijn over de noodzaak van meer inzicht in effecten van handhaving op naleving en achterliggende doelen, maar niet over de manier waarop. Ze stemmen hier allen mee in. De minister van VROM geeft aan dat *maatschappelijke* doelen centraal moeten staan als men spreekt over het effect van handhaving.

De minister van OCW geeft aan dat de aanbevelingen van het rapport nuttig zijn voor het werkprogramma van de nieuwe directie Toezicht- en Handhavingsbeleid en dat ze een rol zullen spelen in de verdere ontwikkeling van de departementale visie op toezicht en handhaving.

6.2.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is het met de minister van BZK eens dat de wetgever terdege rekening moet houden met de mogelijkheden van decentrale overheden als deze laatste bij de handhaving betrokken zijn. De Algemene Rekenkamer tekent hierbij wel aan dat een goede handhaafbaarheid gediend is met heldere criteria en een duidelijke taakverdeling. Daaraan ontbreekt het nog als het om externe veiligheid gaat (zie §6.10).

¹⁰¹ De integrale reacties zijn te raadplegen op de website van de Algemene Rekenkamer, www.rekenkamer.nl.

6.3 Zicht op feitelijk nalevingsniveau

Aanbeveling 1: «Doe onderzoek naar feitelijke naleving.» Handhavers dienen regelmatig het feitelijk nalevingsniveau te meten van alle bepalingen, en de resultaten daarvan te laten doorwerken in hun handhavingsinspanningen.

6.3.1 Reacties bewindspersonen

De ministers van OCW, VenW (mede namens Defensie) en VROM en de staatssecretaris van SZW geven allen aan dat ze bovenstaande aanbeveling van de Algemene Rekenkamer onderschrijven en haar nu al in praktijk brengen. De minister van OCW schrijft dat feitelijke nalevingsniveaus in de jaarverslagen van haar toezichhouders worden vermeld. De bewindspersonen van SZW, VenW (mede namens Defensie) en VROM vinden het niet haalbaar om nalevingsniveaus te meten voor alle bepalingen die ze moeten handhaven en beperken dit tot de belangrijkste bepalingen, die ze als «kernbepalingen» omschrijven. De staatssecretaris van SZW zal in 2005 de nalevingsniveaus van kernbepalingen meten. De minister van VenW stelt dat zij dit nu al doet. De minister van VROM geeft aan dat op dit moment geen sprake is van precieze meting van naleving, maar van een inschatting door de professionele handhavers («best professional judgement»). Zij zoekt naar aanvullende kwantitatieve nalevingsindicatoren.

6.3.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is verheugd dat de ministers van OCW, VenW, Defensie en VROM en de staatssecretaris van SZW het nalevingsniveau van de kernbepalingen nu al meten of dit binnenkort zullen doen. De Algemene Rekenkamer zal met belangstelling volgen hoe VROM het begrip «best professional judgement» in de praktijk brengt en combineert met aanvullende kwantitatieve nalevingsindicatoren. De Algemene Rekenkamer begrijpt dat handhavers niet van alle bepalingen even intensief kunnen (laten) onderzoeken hoe ze worden nageleefd. Als een bepaling buiten de kern valt, omdat ze naar inschatting van de handhaver voldoende wordt nageleefd, zou de handhaver echter wél periodiek moeten peilen of dit nog steeds zo is. De Algemene Rekenkamer vindt het jammer dat de ministers van Justitie, EZ, LNV en VWS zich niet specifiek over dit punt uitspreken.

6.4 Zicht op effectiviteit

Aanbeveling 2: «Expliciteer en toets aannames over het verband tussen handhaving, naleving en risicoreductie.» Om meer zicht te krijgen op de effectiviteit van de handhaving moeten handhavers en aansturende departementen hun aannames expliciet maken en deze zoveel mogelijk laten toetsen. Dat kan direct op het moment dat ze de aannames expliciet maken (een toetsing «ex ante» aan bestaande kennis) én nadat deze enige tijd in de praktijk zijn gebracht (een toetsing «ex post» op basis van empirisch materiaal). Van belang is dat een systematische uitwisseling ontstaat tussen de praktische kennis van handhavers, de combinatie van kennis en veronderstellingen waarop het beleid gestoeld is en wetenschappelijk onderzoek. Hierbij moet ook aandacht zijn voor de plaats van handhaving ten opzichte van allerlei andere factoren.

6.4.1 Reacties bewindspersonen

Bovenstaande aanbeveling wordt overgenomen door de bewindspersonen van Justitie, SZW, VenW (mede namens Defensie) en VROM. De ministers van EZ en VWS sluiten zich aan bij de minister van Justitie. De minister van Justitie benadrukt het belang van het programma «Rijk aan Handhaving». Hiermee zal zijn ministerie verdere verbeteringen in de handhaving door de rijksoverheid stimuleren. Twee instrumenten kunnen er specifiek toe bijdragen om aannames over de effectiviteit van handhaving expliciet te maken: een zelfanalyse-instrument om de beleidspraktijk binnen de eigen organisatie door te lichten, en de «Werkbaarheidsanalyse beleidsvoornemens» van het Expertisecentrum Rechtshandhaving om al bij de ontwikkeling van beleid na te gaan onder welke voorwaarden het uitvoerbaar is.

De staatssecretaris van SZW geeft aan dat de Arbeidsinspectie in 2005 twee branchegerichte projecten zal uitvoeren om kennis en ervaring op te doen met effectmeting in een breed perspectief. Van hieruit zal men vervolgens methoden van effectmeting ontwikkelen. Het expliciet maken van het verband tussen handhaving, naleving en risicoreductie zal geen eenvoudige zaak zijn. De staatssecretaris verwacht dat dit nog geruime tijd zal duren en waarschijnlijk dan nog beperkt zal blijven tot de kernbepalingen.

De minister van VenW schrijft (mede namens de minister van Defensie) dat de IVW inzet op systematische uitwisseling van kennis en wetenschappelijk onderzoek. Ook heeft deze inspectie een begin gemaakt met onderzoek naar beleidseffecten. De minister onderschrijft de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat er aandacht moet zijn voor de plaats van handhaving ten opzichte van allerlei andere factoren. Hierbij is een goede afstemming tussen beleid en handhaving noodzakelijk.

De minister van VROM geeft aan dat haar inspectie nu al aannames over de effectiviteit van de handhaving expliciet maakt, van te voren toetst aan bestaande kennis en achteraf toetst aan de praktijk. De ervaringen die VROM hiermee opdoet, zullen in het kader van het project «Rijk aan Handhaving» met de andere departementen worden uitgewisseld.

6.4.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is verheugd dat haar aanbeveling door de ministers van Justitie, EZ en VWS, VenW, Defensie en VROM en de staatssecretaris van SZW wordt overgenomen.

Voorzover de reacties verwijzen naar toekomstige uitvoering van «Rijk aan Handhaving» tekent de Algemene Rekenkamer wel aan dat ze geen dwingende reden ziet waarom handhavers niet al op korte termijn hun aannames expliciet zouden kunnen maken.

6.5 Expliciteren van nalevingsniveau, prioriteiten en gedogen

Aanbeveling 3: «Maak beoogde nalevingsniveaus expliciet.» Verantwoordelijke departementen dienen in overleg met hun inspecties expliciet te maken welk nalevingsniveau men minimaal beoogt – en wel zo, dat negatieve bijeffecten op de naleving geminimaliseerd worden.

Aanbeveling 4: «Expliciteer prioriteiten en de gevolgen daarvan voor de handhaving van overige wetsbepalingen.» Departementen en handhavers moeten aan de Tweede Kamer duidelijk maken welke wetsbepalingen of andere normen prioriteit hebben en wat dat betekent voor de handhaving van de overige wetsbepalingen of andere normen.

Aanbeveling 5: «Maak structureel gedogen expliciet.» Gedoogsituaties die

meer dan incidenteel voorkomen, moeten door de handhavende instanties expliciet worden gemaakt en in overleg met hun departement zoveel mogelijk tot onderwerp van expliciet beleid worden gemaakt.

6.5.1 Reactie bewindspersonen

De bewindspersonen van BZK, Justitie, OCW, VenW, VROM en SZW nemen de aanbeveling over om expliciet te maken welke nalevingniveaus ze beogen. De staatssecretaris van SZW wijst erop dat zijn ministerie en inspectie op het gebied van de arbeidsomstandigheden dit nu al doen, zoals het rapport ook vermeldt. Daarbij is vooral gekozen voor streefnormen voor het aantal mensen dat aan bepaalde risico's is blootgesteld. De minister van BZK merkt op dat er vaak ruimte moet blijven voor lokaal maatwerk en stelt dat de prestatiecontracten met de politie een goed voorbeeld zijn van afspraken over te behalen prestaties met ruimte voor lokale invulling.

De ministers van Justitie, OCW, VenW (mede namens Defensie) en VROM geven aan dat ze beoogde nalevingsniveaus expliciet zullen maken, mede in het kader van «Rijk aan Handhaving». De minister van VenW voegt daaraan toe dat zij wel prioriteiten wil aangeven – haar inspectie legt deze, in een jaarwerkplan, ook aan de Tweede Kamer voor – maar dat zij niet wil expliciteren wat dit voor de overige activiteiten betekent. Dat zou calculerend gedrag uitlokken. De ministers van OCW en VROM wijzen ook op dit mogelijke nadeel, maar verbinden er niet de conclusie aan dat ze liever zwijgen over de consequenties voor handhavingactiviteiten die buiten de prioriteiten vallen.

De bewindspersonen van OCW en SZW geven beiden aan dat ook in niet-prioritaire gebieden de inspectiekans nooit nul zal zijn. De staatssecretaris van SZW stelt tevens dat niet alleen risicoanalyse en beoogde naleving van belang zijn voor het prioriteren van bepaalde gebieden, maar ook afspraken, bijvoorbeeld in de vorm van arboconvenanten. Als zo'n conventant juist is afgesloten kan het beter zijn om de sector zelf eerst gelegenheid te geven om de naleving te verbeteren, voordat de Arbeidsinspectie handhavend optreedt.

De ministers van Justitie en VROM wijzen op de procedures voor categoriaal gedogen volgens het kabinetsstandpunt uit april 2000 over *Handhaven op niveau*. Zij schrijven dat de directie Handhaving van het Ministerie van Justitie samen met de vakdepartementen bekijkt of voldaan kan worden aan de normen uit de kabinetsnota *Grenzen aan gedogen* uit 1996 of, in geval van milieuwetgeving, aan de normen uit het gezamenlijk gedoogkader van de Ministeries van VROM en VenW uit 1991.

De minister van OCW maakt het gedogen van niet-kernbepalingen alleen aan haar beleidsdiensten bekend. Structureel gedogen van overtredingen van kernbepalingen acht zij wél een onderwerp om aan de volksvertegenwoordiging bekend te maken. Een type gedogen dat zij niet «structureel» noemt betreft overtredingen van bepalingen en normen die binnen een bepaalde termijn vervallen of gewijzigd worden. De minister vindt dat in zo'n geval de bepaling of norm zo snel mogelijk afgeschaft moet worden.

6.5.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is blij dat zoveel bewindspersonen hebben toegezegd het beoogde niveau van naleving van regelgeving expliciet te zullen maken. Prestatiecontracten hebben in dit opzicht alleen zin als de afgesproken prestaties expliciet zijn verbonden met effecten op naleving of risico's. Het gaat er immers uiteindelijk om dat regels daadwerkelijk

worden *nageleefd*, opdat risico's kleiner worden of andere achterliggende doelen worden bereikt.

Voor weloverwogen en transparante besluitvorming blijft het volgens de Algemene Rekenkamer van belang dat niet alleen prioriteiten aan de volksvertegenwoordiging kenbaar worden gemaakt, maar ook de gevolgen daarvan voor niet-geprioriteerde gebieden of activiteiten. De Algemene Rekenkamer doelt met haar aanbeveling over het expliciteren van gedoogsituaties niet op gedogen dat duidelijk categoriaal is (besluiten hierover moeten volgens het kabinetsstandpunt uit 2000 aan de Tweede Kamer worden medegedeeld), maar op afzonderlijke gedoogsituaties waar individuele handhavers zich met enige regelmaat voor gesteld zien. De Algemene Rekenkamer vindt dat informatie over systematisch gedogen van overtredingen, ook al betreft dit bepalingen die niet tot de kern van het te handhaven gebied behoren, op enigerlei wijze beschikbaar moet zijn voor de volksvertegenwoordiging.

Overigens roept de reactie van de ministers van OCW, Justitie en VROM de vraag op, wanneer een gedoogsituatie «categoriaal» is en de Tweede Kamer er dus op mag rekenen dat ze op de hoogte wordt gesteld. De kabinetsnota «*Grenzen aan gedogen*» uit 1996 ging verder, in die zin dat ze altijd de eis tot explicitering stelde.

6.6 Verbeteren van handhaafbaarheid van nieuwe wetten, regels en normen

Aanbeveling 6: «Betrek altijd handhavers bij het beoordelen van de handhaafbaarheid van nieuwe wetten, regels en normen.»

6.6.1 Reacties bewindspersonen

De ministers van BZK, Justitie, VenW, Defensie en VROM en de staatssecretaris van SZW onderschrijven bovenstaande aanbeveling en zullen ernaar (blijven) handelen.

De minister van VenW geeft aan dat veel regelgeving over het vervoer van gevaarlijke stoffen afkomstig is uit internationale fora. In een vroeg stadium van de internationale wetsvoorbereiding vestigt haar inspectie de aandacht op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Uiteraard is de inspectie juist daarom betrokken bij voorbereiding voor internationale overleggen. Er zijn immers geen mogelijkheden om bij de implementatie in de Nederlandse wetgeving zaken aan te passen.

6.6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is blij dat haar aanbeveling wordt onderschreven. Ze juicht toe dat de IVW in internationale fora de aandacht vestigt op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van regelgeving.

6.7 Samenwerking tussen handhavers

Aanbeveling 7: «Faciliteer als departement horizontale samenwerking tussen handhavers.»

6.7.1 Reacties bewindspersonen

De ministers van Justitie, OCW, VenW, VROM en Defensie en de staatssecretaris van SZW stemmen in met bovenstaande aanbeveling.

De minister van Justitie wijst op nut en noodzaak van het programma

«Rijk aan Handhaving» en de door het Expertisecentrum Rechts-handhaving te ontwikkelen instrumenten.

De minister van OCW wijst onder meer op twee samenwerkingsprojecten: «Geïntegreerd toezicht» en «Integraal Toezicht Jeugdzaken». Het eerste is gericht op sluitend toezicht binnen de onderwijssector. Het tweede moet uitmonden in toezicht op de kwaliteit van de hele keten van voorzieningen waar de jeugd mee te maken kan krijgen.

Ook de bewindspersonen van SZW, VenW en VROM geven aan dat hun inspecties met vele andere inspecties samenwerken. Het Ministerie van VROM is bovendien trekker van het project «Samenwerking rijksinspecties», in het kader van het programma «Andere Overheid».

6.8 Capaciteit

Aanbeveling 8: «Maak expliciet welke handhavingstaken gegeven de capaciteit kunnen worden uitgevoerd.» Als de capaciteit van een handhavende instantie ontoereikend is om te voldoen aan de taken die de politiek vaststelt, moet zij en het verantwoordelijk departement dit expliciet maken en aangeven welke keuzes ze binnen de bestaande capaciteit maken.

6.8.1 Reacties bewindspersonen

Deze aanbeveling was specifiek gericht op de VWA. De minister van VWS merkt op dat de capaciteit van de VWA op het gebied van alcohol en tabak de laatste jaren sterk is uitgebreid. Er zijn niet alleen meer handhavers, maar er heeft ook een interne herprioritering plaatsgevonden ten gunste van het toezicht op de Drank- en Horecawet en Tabakswet. De minister streeft ernaar om ook andere toezichthouders bij de handhaving van de Drank- en Horecawet en Tabakswet te betrekken. Daardoor kan de VWA zich meer toeleggen op de prioriteiten zoals de leeftijdsgrenzen. In de komende wijziging van de Drank- en Horecawet is opgenomen dat het toezicht op deze wet wordt verbreed met lokale toezichthouders. De minister is van mening dat de recent uitgebreide identificatieplicht bijdraagt aan de naleving van de leeftijdsgrenzen, want deze vergemakkelijkt de leeftijdsvaststelling.

De minister van OCW reageert op de algemene strekking van de aanbeveling. Zij geeft aan dat de toezichthouders van OCW al aan deze aanbeveling voldoen. De Inspectie van het Onderwijs expliciteert bijvoorbeeld elk jaar welke keuzes zijn gemaakt binnen de beschikbare capaciteit. Het ligt in de bedoeling om deze werkwijze OCW-breed in te voeren met de introductie van het programmatisch handhaven in 2007. Ook de staatssecretaris van SZW geeft aan dat de Arbeidsinspectie binnen haar jaarplan aangeeft welke taken ze met de beschikbare capaciteit kan uitvoeren.

6.8.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is het eens met hetgeen de minister van VWS stelt en ziet hierin een ondersteuning van haar conclusie dat de VWA met een capaciteitsprobleem kampt voor de controle op de leeftijdsgrenzen voor verkoop van alcohol en tabak. Als de interne herprioritering dit probleem vermindert is dat uiteraard toe te juichen. Wel zou het voor een transparante afweging wenselijk zijn dat de minister aangeeft welke gevolgen deze herprioritering heeft voor de andere taken van de VWA.

6.9 Keuzes in bestrijding professionele cannabissteelt

Aanbeveling 9: «Zorg dat handhaving steelt op consistente en handhaafbare bestuurlijke keuzes.» Richt de bestrijding van de professionele cannabissteelt in de eerste plaats op het opsporen en reduceren van die teelt waarin criminele organisaties werkzaam zijn. Verminder als beleidsmaker de interne spanningen binnen het softdrugsbeleid. Maak indien mogelijk een keuze tussen óf het uitbreiden van het gedoogkader óf bestrijding van verkoop en teelt. Indien dit niet mogelijk is, geef dan aan onder welke voorwaarden het wel mogelijk kan worden.

6.9.1 Reacties bewindspersonen

De ministers van BZK, Justitie en VWS merken op dat de conclusies van de Algemene Rekenkamer over softdrugs vooral berusten op het onderdeel «aanpak van de hennesteelt» en de daarbij behorende «achterdeurproblematiek», en nauwelijks op andere aspecten van het Nederlandse softdrugsbeleid.

De genoemde bewindspersonen delen de conclusie dat de handhaafbaarheid van het gedogen van de verkoop, gecombineerd met het verbieden van teelt en import, beperkt is. Hieraan ligt echter een expliciete politieke keuze ten grondslag: gezondheidsbescherming door scheiding van de soft- en harddrugsmarkt. Bovendien is het volgens hen een illusie dat het mogelijk zou zijn om cannabis volledig uit Nederland uit te bannen. Volledige handhaving kan dan ook niet de maatstaf zijn.

De ministers van Justitie en VWS geven aan dat met regulering van de «achterdeur» (uitbreiding van het gedoogkader) de handhavinglasten niet zomaar zullen afnemen. Controle op een keten van gedoogde teelt en verkoop zou een gesloten registratiesysteem nodig maken. Toezicht daarop zou veel werk met zich meebrengen. De bewindspersonen concluderen dat het handhavingprobleem daarmee mogelijk nog groter zou worden. Bovendien zou regulering niet vanzelf tot decriminalisering leiden, in strijd zijn met internationale verdragen en een verkeerd signaal geven over de schadelijkheid van drugs. De huidige paradoxale combinatie van gedogen en verbieden is volgens de ministers het enige realistische uitgangspunt.

De ministers wijzen erop dat het kabinet in de *Cannabisbrief* van april 2004 een intensivering van de aanpak van verkoop en teelt van cannabis heeft aangekondigd. De minister van Justitie stelt bovendien dat nu al wel degelijk wordt «doorgerechercheerd» naar achterliggende criminele netwerken van grootschalige en bedrijfsmatige hennesteelt.

Tevens wijzen de ministers erop dat in steeds meer gemeenten sprake is van een intensieve aanpak van overlastgevende thuisteelt. In de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om meer aandacht te besteden aan de betrokkenheid van criminele organisaties bij de hennesteelt proeven zij de suggestie dat thuisteelt minder aandacht zou moeten krijgen. Dat zou een onjuiste weg zijn, omdat thuisteelt veel overlast geeft en bovendien vaak een onderdeel is van criminele netwerken.

6.9.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Haar algemene conclusies over handhaving van het softdrugsbeleid heeft de Algemene Rekenkamer wel degelijk mede gebaseerd op de bredere cannabisproblematiek. De beschreven casus is inderdaad toegespitst op de hennesteelt, zoals aangegeven in het begin van hoofdstuk 4. De Algemene Rekenkamer begrijpt het argument om omwille van de

gezondheidsbescherming af te zien van de repressieve lijn: maximale bestrijding van verkoop en teelt van cannabis, zonder gedogen. De argumentatie tegen de andere mogelijkheid voor een consequente lijn, uitbreiding van het gedoogkader, acht de Algemene Rekenkamer onvolledig. Tegenover de controlelasten moeten namelijk wel de mogelijke baten worden gezien: door opheffing van de inherente tegenstelling zou het beleid in elk geval *in principe* handhaafbaar worden. Nederland voert op dit gebied onder andere een gedoogbeleid om (naar de letter) niet in strijd te komen met een aantal internationale verdragen. Zoals aangegeven in het rapport (§ 4.2.2) is het de Algemene Rekenkamer overigens duidelijk dat (verruimen van) het gedoogkader in het buitenland gevoelig ligt. Ook is haar duidelijk dat goede voorlichting noodzakelijk blijft over de werking en mogelijke gevaren van cannabis. De Algemene Rekenkamer wil zeker niet de indruk wekken dat het opsporen en bestrijden van criminele betrokkenheid bij de hennepsteelt ten koste zou moeten gaan van de aanpak van thuisteelt. Het is haar duidelijk dat thuisteelt voor grote overlast en veel gevaar kan zorgen en bovendien verbonden kan zijn met grotere criminele netwerken. De constatering dat de politie weinig aandacht besteedt aan «doorrecherchen» naar dergelijke criminele netwerken baseert de Algemene Rekenkamer vooral op de al meermaals geciteerde enquête die het Openbaar Ministerie onder alle politiekorpsen heeft gehouden. Daarin staat letterlijk: «De aanpak van de hennepsteelt blijft in vrijwel alle regiokorpsen beperkt tot de zogenaamde korte klappen: het oprollen van een bij toeval of na een melding aangetroffen hennepplantage. Incidenteel wordt een criminele organisatie in kaart gebracht».¹⁰² De Algemene Rekenkamer is blij met de voornemens tot meer onderzoek en intensivering van de aanpak van de teelt.

6.10 Normen en risico's externe veiligheid

Aanbeveling 10: «Wees duidelijk over normen.» Het is belangrijk dat beleidsmakers en handhavers duidelijk communiceren met alle betrokkenen, dus ook met burgers, over de normen die gelden, wat de status is van die normen, door wie ze worden gehandhaafd en wat een en ander betekent voor de risico's waarmee de burgers te maken hebben, met én zonder handhaving.

De wetgever zou de normen voor externe veiligheid in verband met het vervoer van gevaarlijke stoffen zo snel mogelijk een wettelijke basis moeten geven.

Aanbeveling 11: «Verhelder rol- en taakverdeling.» Beleidsmakers moeten zorgen voor een eenduidige rol- en taakverdeling tussen het Rijk en de decentrale overheden en tussen diverse handhavers. Dit is met name dringend op het terrein van de externe veiligheid in verband met het vervoer van gevaarlijke stoffen.

6.10.1 Reacties bewindspersonen

De ministers van BZK, VenW en VROM reageren op bovenstaande aanbeveling specifiek in relatie tot de externe veiligheid. De minister van OCW en SZW reageren in meer algemene zin.

De ministers van BZK en VenW delen de conclusie dat op het gebied van externe veiligheid nog diverse verbeteringen en verduidelijkingen nodig zijn. De minister van VenW is bezig met nadere uitwerking van het te voeren beleid en verwacht de Tweede Kamer hierover medio 2005 te informeren met de nota *Vervoer Gevaarlijke Stoffen*.

De minister van VROM steunt de aanbeveling om de normen voor externe

¹⁰² Openbaar Ministerie, Parket generaal (2004). *Verkenning betrokkenheid criminele organisaties bij hennepsteelt* (versie 6, april 2004), p 3. Vertrouwelijk stuk. Geciteerd uit niet-vertrouwelijk deel. Den Haag: Openbaar Ministerie.

veiligheid in verband met het vervoer van gevaarlijke stoffen zo snel mogelijk een wettelijke basis te geven. Tot die tijd is het volgens haar formeel-juridisch niet mogelijk toezicht te houden op de naleving van niet-wettelijke normen. Tegelijkertijd betwijfelt de minister of voor het groepsrisico (de kans op een groot ongeluk met veel doden langs de vervoerroute) wel een wettelijke norm nodig is.¹⁰³ Het kabinet heeft voor maatschappelijke ontwrichting namelijk geen «expliciete kwaliteitsdoelstelling» voor ogen, zo stelt de minister. Het groepsrisico is volgens haar gebaseerd op de motiveringsplicht op grond waarvan een vervoersbesluit of omgevingsbesluit wordt genomen.

De minister van VROM is het gedeeltelijk eens met de constatering van de Algemene Rekenkamer dat omtrent de Zuidas de motivatie voor overschrijding van de normen niet is gebonden aan duidelijke vorm- en inhoudsvereisten.

De minister van VROM benadrukt ten slotte dat de casus rond de Amsterdamse Zuidas niet illustratief is voor de ontwikkelingen ten aanzien van de handhaving binnen het Ministerie van VROM.

De bewindspersonen van OCW en SZW geven aan dat ze al voor heldere normen en goede communicatie zorgen. Op onderwijsterrein gebeurt dit onder andere in de toezichtskaders van de Inspectie van het Onderwijs. Op het gebied van de arbeidsomstandigheden overlegt de Arbeidsinspectie op brancheniveau en publiceert ze intensief over haar aanpak en prioriteiten.

6.10.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is verheugd dat de minister van VROM wil dat de normen voor externe veiligheid in verband met het vervoer van gevaarlijke stoffen snel een wettelijke basis krijgen.

De Algemene Rekenkamer acht het verwarrend als het Rijk wel met precieze formules werkt voor het maximale plaatsgebonden risico en groepsrisico en tegelijkertijd stelt dat dit laatste niet aan een norm is onderworpen. De «oriënterende waarde» (zie noot 108) voor het groepsrisico is op zijn minst in zoverre een norm, dat overschrijdingen hiervan niet «zomaar» kunnen plaatsvinden, maar goed gemotiveerd moeten worden. Om de norm handhaafbaar te maken, moet dit «goed» preciezer worden omschreven. Om te zorgen dat handhaving ook in de praktijk plaatsvindt, zullen beoordeling en eventuele afkeuring bovendien uit de beladen sfeer van «ingrijpen in de lokale autonomie» gehaald moeten worden en veel zakelijker moeten plaatsvinden.

Bij de bouw bij de Zuidas in Amsterdam is niet alleen sprake van onduidelijk beargumenteerde overschrijdingen van de oriënterende waarde voor het groepsrisico, maar ook van een afspraak tussen het Ministerie van VROM en de gemeente dat LPG-transport geen belemmering voor de verdere ontwikkeling van het gebied mag zijn. Deze gang van zaken is volgens de minister een uitzondering. De Algemene Rekenkamer beschikt op het ogenblik zelf niet over voldoende gegevens om te beoordelen in hoeverre er meer van dit type uitzonderingen bestaan. Wel meent ze dat alleen al dit voorbeeld ernstig genoeg is om aan te tonen dat het de hoogste tijd is om duidelijkheid te scheppen over normen, bestuurlijke afwegingen en handhaving op dit gebied.

¹⁰³ De norm voor het groepsrisico is iets ingewikkelder dan de tekst hier doet vermoeden. Ze is opgebouwd uit verschillende combinaties van kansen en aantallen dodelijke slachtoffers. Een rechte lijn die het «totaal» van deze combinaties het beste benadert geeft de maximumnorm weer. Deze wordt «oriënterende waarde» genoemd.

7 GECITEERDE LITERATUUR

Andersson Elffers Felix (2002). *De staat van de handhaving, eindrapport*. Den Haag: Ministerie van Justitie.

Arbeidsinspectie (2003). *Arbeidsinspectie in beweging. Organisatie- en formatierapport bij het doorkantelen naar een bedrijfstakgerichte aanpak*. Den Haag: Arbeidsinspectie.

Bieleman, B. en P. Goeree (2000). *Aantallen verkooppunten van cannabis in Nederland*. Groningen: IntraVal.

Bieleman, B. en P. Goeree (2002). *Aantal coffeeshops en gemeentelijk beleid in 2001*. Groningen: IntraVal.

Bieleman, B. en A. Kruize (2004). *Monitor tabaksverstrekking jongeren 2003*. Groningen: IntraVal.

Bieleman, B., P. Goeree en H. Naayer (2003). *Coffeeshops in Nederland 2002, Aantallen, gemeentelijk beleid en handhaving AHOJ-G criteria*. Groningen-Rotterdam: IntraVal.

Bieleman, B., S. Biesma, A. Kruize, J. Snippe (2004). *Monitor alcohol-verstrekking jongeren 2003*. Groningen: IntraVal.

Bovenkerk, F. & W.I.M. Hogewind (2002). *Hennepteelt in Nederland: het probleem van de criminaliteit en haar bestrijding*. Utrecht: Willem Pompe Instituut.

Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving (1998). *Handhaven op niveau*. Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink.

Dijck, M. van (2003). *Gedogen. Over vermogen en onvermogen tot handhaving van wet en recht*. Nijmegen: Wolf legal publishers.

Ehren, C.M., F. L. Leeuw, J. Scheerens (2004). *De uitwerking van de Wet op het onderwijstoezicht*. Beschikbaar via <http://users.edte.utwente.nl/ehren/resultaten.html>, geraadpleegd op 8 oktober 2004. Enschede: Universiteit Twente.

Ewaart, O.L., J.A. de Harder, H.W.F. de Wind (2004). *Handreiking Proactieve Integrale Veiligheid*. Utrecht: Brandweer Regio Utrechts Land.

Gedeputeerde Staten Noord Holland (2004). *Beslissing inzake bestemmingsplan Mahler4 gemeente Amsterdam, d.d. 8 juli 2004*. Haarlem: Gedeputeerde Staten Noord Holland.

IG-Beraad Werkgroep effectmeting (2004). *Eerste contouren algemeen kader voor effectmeting bij inspectiediensten, versie 1*.

Inspectie van het Onderwijs (2002). *Toezichtkader voortgezet onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2003). *Overzicht domeinen, kwaliteitsaspecten, indicatoren en aandachtspunten PKO VO, versie 5 juni 2003*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2004). *Jaarverslag 2003*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie Verkeer en Waterstaat (1997). *Samenwerkingsovereenkomst tussen de sectormanager Handhaving van de Rijksverkeersinspectie en de Hoofdinspecteur van de Inspectie Milieuhygiëne*. Den Haag: Inspectie Verkeer en Waterstaat.

Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement (2003). *Vervoer gevaarlijke stoffen in perspectief: Evaluatie van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen 1996–2002*. Den Haag: Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement.

Keuringsdienst van Waren (2003). *DHT Nieuws*. Tweede jaargang, nummer 1.

Keuringsdienst van Waren (2003). *Gemeenteonderzoek 2002*. Eindhoven: VWA.

Korf, D.J. (2002). *De economie van de wietkwekerij: een verkenning*. Appendix bij, F. Bovenkerk en W.I.M. Hogewind, Hennepteelt in Nederland, het probleem van de criminaliteit en haar bestrijding. Utrecht: Willem Pompe Instituut.

Lap, M. (2004). «*De achterdeur van de coffeeshop*», in: NRC Handelsblad, d.d. 1 mei 2004.

Ministerie van Algemene Zaken (1998). *Regeling van de minister-president, Minister van Algemene Zaken, van 19 februari 1998, nr. 98M001 974, houdende derde wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving*. Den Haag: Staatscourant nr. 45.

Ministerie van Algemene Zaken (2004). *Regeling van de minister-president, Minister van Algemene Zaken, van 14 oktober 2004, nr. 04M469 558, houdende vaststelling van de zesde wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving*. Den Haag: Staatscourant 213.

Ministerie van Justitie (2002). *De Tafel van elf, beknopte toets voor de handhaafbaarheid van regels*. Den Haag: Ministerie van Justitie.

Ministerie van Justitie (2002). *Handleiding effectmeting uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid*. Den Haag: Ministerie van Justitie.

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2003). *De aansturing en vormgeving van de VWA. Brief aan diverse maatschappelijke organisaties d.d. 7 november 2003 (TRC 2003/8616)*. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2003). *Kader voor het Handhavingsbeleid van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (concept)*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2004). *Adviesaanvraag evaluatie Arbowet 1998 d.d. 29 oktober 2004*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Ministerie van Economische Zaken (2003). *Lik-op-stuk beleid voor bedrijven delfstofwinning. gezamenlijk persbericht van de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Economische Zaken d.d. 8 januari 2003, nr. 03/1*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Ministerie van Economische Zaken.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2003). *Derde Voortgangsrapportage Externe Veiligheid*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2003). *Quickscan Beleidsvernieuwingen Externe veiligheid*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2004). *Beleidsbrief asbest in bodem, grond en puin(granulaat)*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2004). *Circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen*. Den Haag: Staatscourant 4 augustus 2004 nr. 147/p. 16.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2004). *Nota Mobiliteit, naar een betrouwbare en voorspelbare bereikbaarheid*. Bijlage bij kamerstuk 29 644, nr. 6. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Oenen, G. van (2002). *Gedogen als publieke deugd*. Beschikbaar via www.eur.nl/fw/law/publ.htm: LisA, no.5 («[On]bepaald»), maart 2002, p. 16–25.

Openbaar Ministerie (2000). *Aanwijzing Opiumwet. Registratienummer 2000A019, d.d. 2–11–2000*. Den Haag: Openbaar Ministerie.

Openbaar Ministerie, Parket generaal (2004). *Verkenning betrokkenheid criminele organisaties bij hennepsteelt (versie 6, april 2004)*. Vertrouwelijk stuk. Geciteerd uit niet-vertrouwelijk deel. Den Haag: Openbaar Ministerie.

Projectsecretariaat professionalisering van de milieuhandhaving (2002). *Professionalisering van de milieuhandhaving VROM, IPO, VNG, UvW, V&W*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Raad voor Verkeer en Waterstaat en VROM-raad (2003). *Verantwoorde risico's, veilige ruimte*. Den Haag: Raad voor Verkeer en Waterstaat en VROM-raad.

Raadsgriffie Amsterdam (2003). *Verslag Raadscommissie voor Stedelijke Ontwikkeling en Waterbeheer van 3 december 2003, onderdeel R1b*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.

Rigter, H.; M. van Laar; S. Rigter; B. Kilmer (2003). *Cannabis. Feiten en cijfers 2003. Achtergrondstudie nationale drugsmonitor*. Utrecht: bureau NDM.

Roscam Abbing, E.W. (1998). *Tabaksontmoedigingsbeleid*. Utrecht: Netherlands School of Public Health.

Schoof, Rob (2004). «*De achterdeur van de coffeeshop*», in: NRC Handelsblad d.d. 1 mei 2004, bijlage.

Staatscourant (2002). *Ontwerp-besluit houdende regels betreffende asbest en asbesthoudende producten (Productenbesluit asbest)*. 17 april 2002, nr. 74.

Staatstoezicht op de Mijnen (2003). *Op niveau handhaven*. Conceptversie d.d. 24 september 2003. Voorburg: Staatstoezicht op de Mijnen.

Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (2004). *Klem van gedogen. Positief gedogen: een handelingsstrategie in de politiepraktijk*. Dordrecht: Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie.

Tweede Kamer. *Drugbeleid*. Brief minister met een reactie op de motie-Apostolou c.s. over gecontroleerde productie en levering van nederwiet. Vergaderjaar 1999–2000, nr. 83.

Tweede Kamer. *Drugbeleid*. Motie over richtlijnen voor de productie voor nederwiet en de toelevering daarvan aan coffeeshops. Vergaderjaar 1999–2000, 24 077, nr. 78.

Tweede Kamer. *Grenzen aan gedogen*. Vergaderjaar 1996–1997, 25 085, nrs. 1–2.

Tweede Kamer. *Handhaving door rijksinspecties*: Rapport van de Algemene Rekenkamer. Vergaderjaar 2001–2002, 28 271, nrs. 1–2.

Tweede Kamer. *Integraal Veiligheidsprogramma («septemberbrief»)*. Vergaderjaar 2001–2002, 26 604, nr. 13.

Tweede Kamer. *Inspectie van de ruimtelijke Ordening*: Rapport van de Algemene Rekenkamer. Vergaderjaar 1998–1999, 26 585, nr. 2.

Tweede Kamer. *Inspectie voor de Gezondheidszorg*: Rapport van de Algemene Rekenkamer. Vergaderjaar 1998–1999, 26 395, nr. 2.

Tweede Kamer. *Kabinetsreactie Handhaven op niveau*. Vergaderjaar 1999–2000, 26 800 VI, nr. 67.

Tweede Kamer. *Keuring van Vleeskalveren*: Rapport van de Algemene Rekenkamer. 25 685, nr. 2.

Tweede Kamer. *Memorie van Toelichting op de Wet op het onderwijs-toezicht*. Vergaderjaar 2000–2001, 27 783 nr. 3.

Tweede Kamer. *Nota Ruimte*. Vergaderjaar 2003–2004, 29 435, nr. 1.

Tweede Kamer. *Onderzoek naar inspecties*: Rapport van de Algemene Rekenkamer. Vergaderjaar 1989–1990, 21 481 nrs. 1–2.

Tweede Kamer. *Rijksbegroting 2004 Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*. Vergaderjaar 2003–2004, 29 200 hoofdstuk XIV, nr. 1.

Tweede Kamer. *Rijksbegroting Economische Zaken 2004*. Vergaderjaar 2003-2004, 29 200 hoofdstuk XIII, nr. 1.

Tweede Kamer. *Rijksbegroting Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2004*. Vergaderjaar 2003-2004, 29 200 hoofdstuk XV, nr. 1.

Tweede Kamer. *Rijksbegroting Verkeer en Waterstaat 2004*. Vergaderjaar 2003-2004, 29 200 XII, nr. 1.

Tweede Kamer. *Risico-normering vervoer gevaarlijke stoffen*. Vergaderjaar 1995-1996, 24 611, nr. 2.

Tweede Kamer. *Uitvoeringsagenda nota ruimte*. Vergaderjaar 2003-2004, 294 535, nr. 3.

Tweede Kamer. *Vaststelling begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2005, Memorie van Toelichting*. Vergaderjaar 2004-2005, 29 800 XV, nr. 2.

Tweede Kamer. *Vergunningen: Rapport van de Algemene Rekenkamer*. Vergaderjaar 1995-1996, 24 656, nrs. 1-2.

Tweede Kamer. *Vierde Nationaal Milieubeleidsplan*. Vergaderjaar 2001-2002, 27 801, nr. 1.

Vries, I.E.M. de (2003). *Evaluatie instrumentarium Uitvoerings-en Handhavingstoets*. Amsterdam: Dijk12 beleidsonderzoek.

VROM-Inspectie Noord-West (2004). *Advisering door de VROM-Inspectie Regio Noord-West inzake het vervoer van gevaarlijke stoffen via de Zuidas te Amsterdam*. Email aan de Algemene Rekenkamer d.d. 11 november 2004. Haarlem: VROM-Inspectie Noord-West.

Wiebrens, C.; M. Mak en C. Slotboom (2004). *Plankzaken en prestatie-afspraken*. Beschikbaar via: <http://www.om.nl/pg/documents/extra/goedbeschouwd2004/goedbeschouwd2004.pdf>, geraadpleegd op 26 augustus 2004. Den Haag: Openbaar Ministerie.

Conclusies	Aanbevelingen	Reacties bewindspersonen	Nawoord Algemene Rekenkamer
<p>De handhaving is verbeterd, mede door de professionalisering ervan. Bij de huidige handhavingsinzet blijven echter onduidelijkheden bestaan over risico's voor burgers alsmede over de vraag of, hoe en tegen welke prijs die risico's teruggedrongen moeten en kunnen worden.</p>			
<p>Algemene ontwikkelingen 1998–2004</p>			
<p>In de wetgevingsprocedures zijn voorzieningen getroffen om ervoor te zorgen dat bij de ontwikkeling van nieuwe wet- en regelgeving aandacht wordt besteed aan de handhaafbaarheid ervan.</p>		<p>De ministers van BZK, Justitie, VenW, Defensie en VROM en de staatssecretaris van SZW onderschrijven de conclusie. De minister van BZK vindt dat nieuwe wetten in goede samenwerking met andere bestuurslagen opgesteld moeten worden, zodat er ruimte is voor de handhaafbaarheid in de praktijk.</p>	<p>De wetgever moet inderdaad terdege rekening houden met de mogelijkheden van decentrale overheden als deze laatste bij de handhaving betrokken zijn.</p>
<p>Onder handhavers en hun bestuursorganen is consensus ontstaan over wat een professionele manier van handhaven zoal met zich meebrengt.</p>		<p>De ministers van Justitie en VROM en de staatssecretaris van SZW onderschrijven de conclusie.</p>	
<p>Alle betrokkenen zijn het erover eens dat er meer inzicht moet komen in de <i>effecten</i> van handhaving op de naleving en uiteindelijk op de achterliggende doelen. Over de vraag in hoeverre dat mogelijk is en hoe het bereikt moet worden verschillen vooralsnog de meningen.</p>		<p>De ministers van Justitie en VROM en de staatssecretaris van SZW onderschrijven de conclusie.</p>	
<p>Professioneel handhaven</p>			
<p>Handhavers kennen risico's en onderzoeken steeds vaker de feitelijke nalevingsniveaus. Meestal meten zij echter uitsluitend de feitelijke naleving van kernbepalingen.</p>	<p>Aanbeveling 1: Handhavers dienen regelmatig het feitelijk nalevingsniveau te meten van alle bepalingen, en de resultaten daarvan te laten doorwerken in hun handhavingsinspanningen.</p>	<p>De ministers van BZK, OCW en VROM nemen de aanbeveling over. De ministers van VenW en Defensie en de staatssecretaris van SZW meten alleen de feitelijke nalevingsniveaus van kernbepalingen.</p>	<p>Het is duidelijk dat de handhaver niet van alle bepalingen even intensief kan onderzoeken hoe ze worden nageleefd. Als een bepaling buiten de kern valt omdat ze naar inschatting van de handhaver voldoende wordt nageleefd, moet men echter wél periodiek peilen of dit nog steeds zo is.</p>

Conclusies	Aanbevelingen	Reacties bewindspersonen	Nawoord Algemene Rekenkamer
<p>Het is nog onbekend hoe en in welke mate handhaving bijdraagt aan naleving en aan de oplossing van de achterliggende problemen.</p>	<p>Aanbeveling 2: Om meer zicht te krijgen op de effectiviteit van de handhaving moeten handhavers en aansturende departementen hun aannames expliciet maken en deze zoveel mogelijk laten toetsen. Dat kan direct op het moment dat ze de aannames expliciet maken (een toetsing «ex ante» aan bestaande kennis) én nadat deze enige tijd in de praktijk zijn gebracht (een toetsing «ex post» op basis van empirisch materiaal). Van belang is dat een systematische uitwisseling ontstaat tussen de praktische kennis van handhavers, de kennis en veronderstellingen waarop het beleid gestoeld is en wetenschappelijk onderzoek. Hierbij moet ook aandacht zijn voor de plaats van handhaving ten opzichte van andere factoren.</p>	<p>De ministers van Justitie, EZ, VenW, VROM, Defensie en VWS en de staatssecretaris van SZW gaan deze aanbeveling uitwerken in het project «Rijk aan handhaving». De ministers van VROM en VenW en de staatssecretaris van SZW geven aan hier zelf al mee bezig te zijn.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer ziet geen dwingende reden waarom handhavers niet al op korte termijn hun aannames expliciet zouden kunnen maken.</p>
<p>Expliciete keuzes inzake handhaven en gedogen worden vaak niet gemaakt:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Besluitvormers maken vrijwel nooit expliciet welk niveau van naleving zij minimaal beogen. – Onderdelen van de wet- en regelgeving die handhavers minder intensief of bewust <i>niet</i> handhaven (posterioriteiten) worden niet geëxpliciteerd. – Gedogen wordt niet altijd geëxpliciteerd. 	<p>Aanbeveling 3: Verantwoordelijke departementen dienen in overleg met hun inspectie(s) expliciet te maken welk nalevingsniveau men minimaal beoogt – en wel zo, dat negatieve bijeffecten op de naleving minimaal zijn.</p> <p>Aanbeveling 4: Departementen en handhavers moeten aan de Tweede Kamer duidelijk maken welke wetsbepalingen of andere normen prioriteit hebben en wat dat betekent voor de handhaving van de overige wetsbepalingen of andere normen.</p> <p>Aanbeveling 5: Gedoog-situaties die meer dan incidenteel voorkomen, moeten door de handhavende instanties expliciet worden gemaakt en in overleg met hun departement zoveel mogelijk tot onderwerp van expliciet beleid worden gemaakt.</p>	<p>De ministers van BZK, Justitie, OCW en VROM en de staatssecretaris van SZW nemen de aanbevelingen over. De minister van BZK geeft aan met de prestatiecontracten expliciet te maken waar de handhaving op is gericht en waarop niet. De ministers van VenW en Defensie zullen ook beoogde nalevingsniveaus expliciet maken, maar maken bewust niet expliciet wat de prioritering betekent voor de handhaving van de overige wetsbepalingen. Daarnaast maken zij alleen het structureel gedogen van kernbepalingen expliciet. Het gedogen van niet-kernbepalingen wordt alleen aan de beleidsdiensten bekend gemaakt.</p>	<p>Prestatiecontracten waarin de prestaties niet expliciet zijn verbonden met effecten op naleving of risico's, zijn wellicht niet de beste vorm van prioritering.</p> <p>Informatie over gedogen van overtredingen van niet-kernbepalingen zou beschikbaar moet zijn voor de volksvertegenwoordiging.</p> <p>Het is goed dat handhavingsprioriteiten aan de Tweede Kamer kenbaar zullen worden gemaakt, maar daarbij moet aangegeven worden wat ze betekenen voor de handhaving van de overige wetsbepalingen of andere normen.</p>

Conclusies	Aanbevelingen	Reacties bewindspersonen	Nawoord Algemene Rekenkamer
<p>Bij het formuleren van wet- en regelgeving heeft de politiek meer aandacht dan vroeger voor handhaafbaarheid. Toetsen van nieuwe wet- en regelgeving op handhaafbaarheid is verplicht gesteld. Toetsing van wetten en regels aan aspecten van handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid is in de praktijk echter aan beperkingen verbonden: de toetsing vindt te laat in het wetgevingsproces plaats; de uitkomsten geven in politieke besluitvorming vaak niet de doorslag; amendementen worden niet getoetst en normen die niet wettelijk verankerd worden vallen erbuiten.</p>	<p>Aanbeveling 6: Beleidsmakers zouden altijd handhavers moeten betrekken bij het beoordelen van de handhaafbaarheid van nieuwe wetten, regels en normen.</p> <p>Aanbeveling 12: De Tweede Kamer zou kunnen overwegen in amendementen altijd expliciet aandacht te (laten) besteden aan de gevolgen voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de betreffende wetgeving.</p>	<p>De ministers van BZK, Justitie, VenW, Defensie en VROM en de staatssecretaris van SZW onderschrijven de aanbeveling en zullen ernaar (blijven) handelen.</p> <p>De minister van VenW geeft aan dat veel regelgeving over het vervoer van gevaarlijke stoffen afkomstig is uit internationale fora. In een vroeg stadium van de internationale wetsvoorbereiding vestigt haar inspectie de aandacht op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.</p>	
<p>Het juridisch instrumentarium van de handhavers is verbeterd.</p>			
<p>Handhavende instanties werken steeds meer als relatief autonome instellingen. Dit uit zich onder meer in meer samenwerking en kennisbundeling bij verschillende handhavers. De aard en intensiteit daarvan wisselen wel sterk per beleidsterrein.</p>	<p>Aanbeveling 7: Departementen zouden horizontale samenwerking tussen handhavers moeten faciliteren.</p>	<p>De ministers van Justitie, OCW, VenW, VROM en Defensie en de staatssecretaris van SZW stemmen in met de aanbeveling.</p>	
<p>Handhavingstekorten: drie casussen</p>			
<p>De onduidelijkheid die op veel handhavingsterreinen bestaat over risico's voor burgers, hoe die teruggedrongen moeten worden en of dat ook echt kan, kan gedeeltelijk worden weggenomen door versterkte professionalisering van de handhaving. Deels zijn dit soort onduidelijkheden evenwel slechts terug te dringen wanneer er eenduidiger bestuurlijke keuzes worden gemaakt. Dat is het beeld dat uit de drie casussen van dit onderzoek naar voren komt.</p>			

Conclusies	Aanbevelingen	Reacties bewindspersonen	Nawoord Algemene Rekenkamer
<p><i>Alcohol en tabak:</i> de capaciteit van de handhavers die zich bezighouden met de leeftijdsgrenzen voor de verstrekking van alcohol- en tabaksproducten, is niet afgestemd op de taken. Hierdoor kunnen jeugdigen nog steeds relatief gemakkelijk alcoholhoudende drank nuttigen en beginnen met roken. Het hoofddoel van het beleid wordt aldus langzamer gehaald dan mogelijk zou zijn met meer handhaving.</p>	<p>Aanbeveling 8: Als de capaciteit van een handhavende instantie ontoereikend is om te voldoen aan de taken die de politiek vaststelt, moet zij dit samen met het verantwoordelijk departement expliciet maken en aangeven welke keuzes ze binnen de bestaande capaciteit maken.</p>	<p>De ministers van VWS en OCW en de staatssecretaris van SZW onderschrijven de aanbeveling. De capaciteit van de VWA is volgens de minister van VWS de laatste jaren sterk uitgebreid. Ook heeft een herprioritering plaatsgevonden ten gunste van het toezicht op de Drank- en Horecawet en Tabakswet. De minister streeft ernaar om ook andere toezichthouders bij de handhaving van deze wetten te betrekken. Hij vindt dat de recent uitgebreide identificatieplicht bijdraagt aan de naleving van de leeftijdsgrens, omdat deze de leeftijdsvaststelling vergemakkelijkt.</p>	<p>De reactie van de minister bevestigt dat de VWA kampt met een capaciteitsprobleem voor de controle op de leeftijdsgrenzen voor verkoop van alcohol en tabak. Als de interne herprioritering dit probleem vermindert is dat uiteraard toe te juichen. Wel zou het voor een transparante afweging wenselijk zijn dat de minister aangeeft welke gevolgen deze herprioritering heeft voor de andere taken van de VWA.</p>
<p><i>Softdrugs:</i> Het verbod op bedrijfsmatige hennepsteelt wordt veelvuldig overtreden. Er is een omvangrijke, professionele bedrijfstak ontstaan. De aanpak van de hennepsteelt richt zich vooral op overlastbestrijding. Er zijn echter aanwijzingen dat de betrokkenheid van de georganiseerde criminaliteit bij productie van en handel in hennepsteelt is gegroeid. In verschillende regio's hebben de groepen die in de teelt actief zijn in bepaalde bevolkingslagen en/of wijken een machtsbasis, die de bevoegde autoriteiten niet of alleen met inzet van veel middelen kunnen doorbreken. Een ander punt van zorg is het gehalte aan werkzame stof (THC), dat steeds verder toeneemt. Over de mogelijke risico's van een hoger THC-gehalte voor de gezondheid van gebruikers maken vele experts zich zorgen, maar ze staan wetenschappelijk nog niet vast. Wel is het hoge THC-gehalte in hasjolie de reden waarom dit een niet-gedoogde (lijst-1-)drug is. De handhaving kan worden verbeterd door meer capaciteit vrij te maken voor het blootleggen en oprollen van georganiseerde criminele groepen in de hennepsteelt. Op den duur staat verregaande handhaving van het verbod op hennepsteelt echter op gespannen voet met de maatschappelijke acceptatie van de verkoop van cannabisproducten. Omgekeerd zou verregaande handhaving van het verbod op teelt en import het gedoogbeleid praktisch onmogelijk maken. Coffeeshops zouden dan nooit aan de (maatschappelijk als een gegeven geaccepteerde) vraag naar cannabis kunnen voldoen. De combinatie van gedogen van verkoop en verbieden van teelt en import is uiteindelijk dus beperkt handhaafbaar.</p>	<p>Aanbeveling 9: De bestrijding van de professionele cannabisteelt zou in de eerste plaats gericht moeten zijn op het opsporen en reduceren van die teelt waarin criminele organisaties werkzaam zijn. Beleidsmakers dienen de interne spanningen binnen het softdrugsbeleid te verminderen. Zo mogelijk zou gekozen moeten worden tussen óf uitbreiden van het gedoogkader óf bestrijding van verkoop en teelt. Als dit niet mogelijk is, moet worden aangegeven onder welke voorwaarden het wel mogelijk kan worden.</p>	<p>De ministers van BZK, Justitie en VWS delen de conclusie dat de combinatie van gedogen van verkoop en verbieden van teelt/import beperkt handhaafbaar is. Hier ligt echter een politieke keuze aan ten grondslag: gezondheidsbescherming door scheiding van de soften harddrugsmarkt. Volledige handhaving kan dan ook niet de maatstaf zijn. Overigens heeft het kabinet in de <i>Cannabisbrief</i> van april 2004 al een intensivering van de aanpak aangekondigd. De ministers van Justitie en VWS geven aan dat met regulering van de «achterdeur» (uitbreiding gedoogkader) de handhavingslasten niet zomaar zullen afnemen. Het handhavingsprobleem wordt daarmee mogelijk groter.</p>	<p>Dat het kabinet omwille van de gezondheidsbescherming afziet van de repressieve lijn (maximale bestrijding van verkoop en teelt van cannabis, zonder gedogen) is goed te begrijpen. Maar de argumentatie voor het afwijzen van de andere consequente lijn, uitbreiding van het gedoogkader, acht de Algemene Rekenkamer onvolledig. Tegenover de controlelasten moeten namelijk wel de mogelijke baten worden bezien: het beleid zal in elk geval in principe handhaafbaar worden. De Algemene Rekenkamer is blij met de voorgenomen intensivering van de aanpak van de teelt.</p>

Conclusies	Aanbevelingen	Reacties bewindspersonen	Nawoord Algemene Rekenkamer
<p><i>Externe veiligheid bij vervoer van gevaarlijke stoffen:</i> Het bestaan van gedetailleerde landelijke normen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen suggereert dat de veiligheid op dit punt in heel Nederland aan hoge eisen voldoet. De normen worden echter lang niet altijd nageleefd. De niet-wettelijke status van de normen maakt het toezicht op de naleving moeilijk. Daarnaast kunnen gemeenten beargumenteerd afwijken van de betreffende normen. Aan welke zorgvuldigheidseisen die argumentatie moet voldoen, is nergens duidelijk omschreven.</p> <p>Ook is onduidelijk wat de taak en rol is van de bij het toezicht betrokken inspecties.</p> <p>In de onderzochte casus van de Amsterdamse Zuidas hebben het Rijk en de gemeente Amsterdam een afspraak gemaakt, die handhaving op voorhand uitsluit.</p>	<p>Aanbeveling 10: Het is belangrijk dat beleidsmakers en handhavers duidelijk communiceren met alle betrokkenen, dus ook met burgers, over de normen die gelden, wat de status is van die normen, door wie ze worden gehandhaafd en wat een en ander betekent voor de risico's waarmee de burgers te maken hebben, met én zonder handhaving.</p> <p>De wetgever zou de normen voor externe veiligheid in verband met het vervoer van gevaarlijke stoffen zo snel mogelijk een wettelijke basis moeten geven.</p> <p>Aanbeveling 11: Beleidsmakers moeten zorgen voor een eenduidige rol- en taakverdeling tussen het Rijk en de decentrale overheden en tussen diverse handhavers. Dit is met name dringend op het terrein van de externe veiligheid in verband met het vervoer van gevaarlijke stoffen.</p>	<p>De ministers van BZK en VenW delen de conclusie dat op het gebied van externe veiligheid nog verbeteringen en verduidelijkingen nodig zijn.</p> <p>De minister van VROM steunt de aanbeveling om de normen voor externe veiligheid in verband met het vervoer gevaarlijke stoffen zo snel mogelijk een wettelijke basis te geven. Tot die tijd is het volgens haar – juridisch – niet mogelijk toezicht te houden op de naleving van niet-wettelijke normen.</p> <p>Daarnaast betwijfelt de minister van VROM of de «oriënterende waarde» van het groepsrisico (i.e. de maximumnorm voor de kans op een ongeval met veel doden langs een vervoer-route) wel echt een norm is.</p> <p>De minister van VROM merkt op dat de VROM-Inspectie wel de bevoegdheid heeft om op te treden tegen bestemmingsplannen die in strijd zijn met het rijksbeleid.</p> <p>De minister van VROM is het gedeeltelijk eens met de constatering dat omtrent de Zuidas de motivatie voor overschrijding van de normen niet is gebonden aan duidelijke vorm- en inhoudsvereisten. De minister benadrukt dat de casus Zuidas niet illustratief is voor de ontwikkelingen ten aanzien van de handhaving binnen het Ministerie van VROM.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer acht het verwarrend als het Rijk wel met precieze formules werkt voor het maximale plaatsgebonden risico en groepsrisico en tegelijkertijd stelt dat dit laatste niet aan een norm is onderworpen. De oriënterende waarde voor het groepsrisico is op zijn minst in zoverre een norm, dat overschrijdingen hiervan niet «zomaar» kunnen plaatsvinden, maar goed gemotiveerd moeten worden. Om de norm handhaafbaar te maken, moet dit «goed» preciezer worden omschreven.</p> <p>Om ervoor te zorgen dat handhaving ook in de praktijk plaatsvindt, zullen beoordeling en eventuele afkeuring uit de beladen sfeer van «ingrijpen in de lokale autonomie» gehaald moeten worden en zakelijker moeten plaatsvinden.</p> <p>Bij de bouw bij de Zuidas in Amsterdam is niet alleen sprake van onduidelijk beargumenteerde overschrijdingen van de oriënterende waarde voor het groepsrisico, maar ook van een afspraak tussen het Ministerie van VROM en de gemeente dat LPG-transport geen belemmering mag zijn voor de verdere ontwikkeling van het gebied.</p> <p>Deze gang van zaken is volgens de minister een uitzondering. De Algemene Rekenkamer beschikt thans zelf niet over voldoende gegevens om te beoordelen in hoeverre er meer van dit type uitzonderingen bestaan. Wel meent ze dat alleen al dit voorbeeld ernstig genoeg is om aan te tonen dat het de hoogste tijd is om duidelijkheid te scheppen over normen, bestuurlijke afwegingen en handhaving op dit gebied.</p>

In dit onderzoek sluit de Algemene Rekenkamer aan bij de normen die zij eerder heeft gehanteerd in haar onderzoek *Handhaving door rijksinspecties*,¹⁰⁴ en bij normen die de overheid zichzelf heeft gesteld in de nota *Grenzen aan gedogen*.¹⁰⁵ Ook uit gesprekken die de Algemene Rekenkamer bij de voorbereiding van dit onderzoek heeft gevoerd met deskundigen op het terrein, is een aantal normen gedestilleerd. Een en ander is als volgt uitgewerkt.

- Departementen en handhavers moeten investeren in het verkrijgen van inzicht in de relatie tussen handhaving en naleving.
- Departementen en handhavers dienen inzicht te hebben in het niveau van de feitelijke naleving van regels en normen op hun gebieden.
- De verantwoordelijke departementen dienen in overleg met hun inspectie(s) expliciet te maken welk nalevingsniveau minimaal beoogd wordt, onder vermindering van negatieve bijeffecten op de naleving.¹⁰⁶
- Prioriteiten en posterioriteiten moeten door departementen en handhavers zo helder mogelijk gesteld worden, onder vermindering van negatieve bijeffecten op de naleving.
- Als de capaciteit van de handhavende instantie(s) ontoereikend is om te voldoen aan de taken die de politiek vaststelt, moeten zij en hun verantwoordelijk departement dit expliciet maken en aangeven welke keuze(n) binnen de bestaande capaciteit gemaakt is.
- Structurele gedoogsituaties moeten door de handhavende instanties in overleg met hun departement zoveel mogelijk expliciet gemaakt worden.
- De volksvertegenwoordiging moet op alle bovenstaande punten de gelegenheid krijgen om zich uit te spreken.

¹⁰⁴ Tweede Kamer. Handhaving door rijksinspecties (rapport van de Algemene Rekenkamer). Vergaderjaar 2001–2002, 28 271, nrs. 1–2.

¹⁰⁵ Gedogen moet gaan om uitzonderingsgevallen; beperkt zijn in omvang en/of tijd; expliciet en na zorgvuldige kenbare belangenafweging plaatsvinden; aan controle zijn onderworpen. Tweede Kamer. Grenzen aan gedogen. Vergaderjaar 1996–1997, 25 085, nrs. 1–2., p 35

¹⁰⁶ Als handhavers tot in detail zouden aankondigen wat ze wel en niet gaan doen, zouden calculerende burgers daar ongetwijfeld van profiteren om regels te ontwijken als dit hen uitkomt.

BIJLAGE 3

GEBRUIKTE AFKORTINGEN

AID	Algemene Inspectiedienst
Arbowet	Arbeidsomstandighedenwet
BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken
IG-Beraad	Inspecteur-generaal-beraad
IWW	Inspectie Verkeer en Waterstaat
KLPD	Korps Landelijke Politiediensten
LNV	(Ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
OCW	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OM	Openbaar Ministerie
SodM	Staatstoezicht op de Mijnen
SZW	(Ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TAC	Total allowable catch
THC	Tetrahydrocannabinol; voornaamste werkzame stof in cannabis
U&H-toets	Uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets
VenW	(Ministerie van) Verkeer en Waterstaat
VIDE	Beroepsvereniging voor toezichthouders, inspecteurs, handhavers en evaluatoren
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VROM	(Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VWA	Voedsel- en Warenautoriteit
VWS	(Ministerie van) Volksgezondheid, Welzijn en Sport