

Vergaderjaar 2000–2001

27 400 VI

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2001

Nr. 91

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 september 2001

Bij de plenaire behandeling in de Tweede Kamer van het kabinets-standpunt **«Handhaven op niveau»** (TK 26 800 VI, nr. 67) op 12 september 2000 is een motie van uw kamerlid Van Heemst (PvdA) aangenomen waarin de regering gevraagd wordt periodiek te rapporteren over de stand van zaken bij de totstandkoming van handhavingsplannen.

In deze brief gaan wij achtereenvolgens in op

- (1) de positie van de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de vakministers waar het de handhaving van de ordeningswetgeving betreft,
- (2) hetgeen onder een handhavingsplan wordt verstaan,
- (3) welke initiatieven er bestaan om systematisch vast te leggen en te beoordelen welke inspanningen met betrekking tot de handhaving van ordeningswetgeving worden geleverd en
- (4) de activiteiten van de stuurgroep Handhaven op Niveau.

1. Positie minister van Justitie, minister van BZK en de vakminister bij handhaving ordeningswetgeving

Rechtshandhaving is het optreden van de overheid gericht op het tot gelding brengen van de regelgeving. Het kan hierbij gaan om bestuurlijk en/of strafrechtelijk handhavend optreden van de overheid. De minister van Justitie is primair verantwoordelijk voor de strafrechtelijke handhaving.

Daarnaast heeft de minister van Justitie de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de rechtshandhaving in algemene zin. Dit betekent onder meer dat de minister van Justitie voorgenomen wet- en regelgeving en beleidsvoornemens van andere departementen en van Justitie zelf, toetst op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid (Zie ook de nota Wetgevingskwaliteitsbeleid, Kamerstuk 2000/2001, 27 475, nrs 1–2), en dat er geen onnodige, overbodige en tegenstrijdige wetten en regels worden opgesteld.

De minister van BZK is door zijn verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het openbaar bestuur nauw betrokken bij het vraagstuk van rechts-

handhaving door de overheid. De geloofwaardigheid van en het vertrouwen in de overheid worden immers gediend met het op een adequate wijze handhaven van wet- en regelgeving door verschillende overheden.

Bij het opstellen, uitvoeren en handhaven van de ordeningswetgeving dragen de minister van Justitie en de vakminister op het betrokken beleidsterrein ieder een eigen verantwoordelijkheid. Op basis van de algemene verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de rechts-handhaving en van het openbaar bestuur stimuleren de ministers van Justitie en BZK de handhaving van de ordeningswetgeving, bijvoorbeeld middels het instellen van de stuurgroep Handhaven op Niveau.

De totstandkoming van de ordeningswetgeving geschiedt onder de politieke verantwoordelijkheid van de bewindspersoon voor wiens beleidsterrein die wetgeving geboden is. Uit een oogpunt van consistentie en samenhang is deze bewindspersoon tevens verantwoordelijk voor de implementatie van de op dat beleidsterrein te stellen wetgeving. In het verlengde daarvan ligt de verantwoordelijkheid voor het (doen) organiseren van effectieve handhaving ook bij de vakminister. Daarnaast berust er bij de vakministers de verantwoordelijkheid om goede afspraken te maken met de inspecties, bijzondere opsporingsdiensten, politie en het Openbaar Ministerie over de prioriteiten in de handhaving.

2. Handhavingsplannen

Onder een handhavingsplan wordt verstaan een uitvoeringsplan of -programma voor een aangegeven periode, dat bijdraagt aan een systematische aanpak van handhavingsactiviteiten en dat is gericht op de naleving van wettelijke voorschriften met het oog op de met die voorschriften te bereiken beleidsdoelen. Handhavingsactiviteiten kunnen, geheel in lijn met het kabinetsstandpunt Handhaven op Niveau, variëren van preventieve maatregelen tot toezicht, opsporing en vervolging.

Een goed handhavingsplan maakt het bovendien mogelijk om op aansprekende wijze verantwoording af te leggen over de uitvoering van de handhaving aan de democratisch gekozen vertegenwoordigende organen.

Het maken van handhavingsplannen is een belangrijk onderdeel van een professionaliseringslag die handhavers momenteel doormaken en is in het belang van de kwaliteit van het openbaar bestuur. Handhavingsplannen moeten dienen om de kwaliteit en effectiviteit van handhaving te verbeteren, om handhavingsdoelstellingen transparant te laten zijn en om zichtbaar te maken wie waarop aanspreekbaar is. Naar onze mening kan door het maken van handhavingsplannen worden gewaarborgd dat de aandacht voor handhaving niet verzandt en kan bovendien worden bijgedragen aan herstel van het vertrouwen van de burger in de overheid. De noodzaak hiertoe is door de Commissie Oosting en de Commissie Alders eveneens geduïd.

Een effectief handhavingsplan geeft onder meer inzicht in:

- het beoogde niveau van naleving;
- de bijdrage van handhaving hieraan;
- de prioriteiten in handhaving voorzien van een risicoanalyse. Belangrijk hierbij is dat de keuzes voor handhaving transparant zijn, democratisch gelegitimeerd en dat er verantwoording over wordt afgelegd;
- De verschillende handhavende instanties, met verantwoordelijkheden en bevoegdheden (inclusief sanctiearsenaal). Als uitgangspunt geldt hierbij dat handhaving wordt uitgevoerd door deskundige, professionele handhavers met bestuurlijke rugdekking;
- de onderlinge samenwerking en afspraken tussen betrokken

handhavingspartners en hoe dit is geregeld. Het gaat hierbij om heldere afspraken vastgelegd tussen bestuur en handhavers enerzijds, en tussen diverse handhavende instanties anderzijds. Handhavers zorgen bovendien voor goede en tijdige onderlinge informatie-uitwisseling;

- de bijbehorende taakstellingen in diverse fasen van handhaving (van toezicht tot zonodig maatregelen en sancties);
- de beschikbare middelen (inclusief capaciteit per handhavende instantie);
- de afstemming tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving;
- monitoring van de gemaakte afspraken en het bereiken van de doelstellingen.

Het zal afhankelijk blijken te zijn van het beleidsterrein of aan al deze punten, of een aantal hiervan, aandacht wordt besteed in het handhavingsplan.

In aansluiting hierop wordt verwezen naar het project Programmatisch handhaven van de stuurgroep Handhaven op Niveau.

Wij juichen voorts toe dat gemeenten, provincies en waterschappen handhavingsplannen maken. Deze plannen moeten op de lokale en regionale omstandigheden worden afgestemd. Het geven van een blauwdruk voor dergelijke plannen druist in tegen de eigen verantwoordelijkheid van de decentrale overheden en zou lokale initiatieven kunnen doorkruisen. Het kabinet is er geen voorstander van dat het Rijk de handhavingsplannen van decentrale overheidsorganen gaat controleren. Hiervoor zijn de democratisch gekozen volksvertegenwoordigingen de aangewezen organen: de inhoud en de voortgang van handhavingsplannen zullen onderwerp van overleg dienen te zijn in gemeenteraad, provinciale staten en waterschapsbestuur. Dualisering van het bestuursmodel van gemeenten en provincies kan bijdragen aan de versterking van de controle door vertegenwoordigende organen op handhaving van regelgeving.

Op sommige beleidsterreinen zal het nodig zijn dat het Rijk op grond van Europees rechtelijke verplichtingen bepaalde minimumkaders aangeeft voor lokale en regionale handhavingsplannen.

3. Reeds bestaande handhavingsrapportages

Planmatig werken aan handhaving is bij de Rijksoverheid op een aantal terreinen al ingezet. Ter illustratie hiervan geven wij een aantal voorbeelden:

1. Inspecties en bijzondere opsporingsdiensten beschikken al enige jaren over jaarplannen en jaarverslagen waarin handhavingsdoelstellingen zijn verwoord. Hier is sprake van een directe link tussen beleidsdoelstellingen van het betreffende vakdepartement en meer operationele inspanningen van de betrokken inspectie c.q. opsporingsdienst. Afspraken met politie en Openbaar Ministerie zijn hierin in voorkomende gevallen vastgelegd;
2. Op bepaalde beleidsterreinen (bijvoorbeeld landbouw, financieel-economische criminaliteit, illegale tewerkstelling) worden er handhavingsarrangementen afgesloten tussen het OM, de betrokken BOD'en en de vakdepartementen ter bestrijding van fraude. In deze arrangementen wordt in algemene zin aangegeven op welke vormen van criminaliteit de opsporing en vervolging zich in het bijzonder zal richten. Ook worden concrete afspraken gemaakt over de jaarlijks te behandelen zaken, prioriteitstelling, onderlinge informatie-uitwisseling en dergelijke. Het ministerie van Justitie is betrokken bij de totstandkoming van deze arrangementen;

3. Op het terrein van milieu en financieel-economische criminaliteit worden er jaarlijks door de betrokken vakdepartementen gezamenlijk voortgangsrapportages opgesteld en aan uw Kamer aangeboden. Deze rapportages geven de voortgang weer van de gezamenlijk gemaakte afspraken (inclusief handhaving) tussen de departementen en de bereikte resultaten. Daarnaast verschijnt er op milieugebied sinds 1998 ieder jaar een zomer- en een winterbrief over de milieuhandhaving. Het ministerie van Justitie is nauw betrokken bij deze activiteiten;
4. Uw Kamer heeft 19 april jl. (TK, 2000–2001, 26 955, nr. 7) het beleidsplan 2000–2002 voor de Bijzondere opsporingsdiensten (BOD'en) ontvangen. Dit beleidsplan bevat de gezamenlijke beleidsvoornemens in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de ordeningswetgeving en is een uitvloeisel van het kabinetsstandpunt over de Bijzondere opsporingsdiensten. In dit plan zijn de politiek gekozen prioriteiten systematisch en integraal vertaald naar handhavingsactiviteiten. In het plan zijn opgenomen de majeure thema's op het gebied van opsporing door BOD-en die prioriteit zullen krijgen of hebben gekregen in de jaarplannen van vakdepartementen/BOD-en. Het plan gaat in op samenwerkingsafspraken tussen BOD-en onderling en politie, als ook de arrangementen tussen het OM en vakdepartement/BOD-en. Het ministerie van Justitie heeft bij de totstandkoming van dit plan een coördinerende rol.

In overleg met de betrokken vakministers zullen wij nog bezien in hoeverre met de inspecties «nieuwe stijl», die zijn ondergebracht bij de ministeries en die zich in hoofdzaak richten op de bestuurlijke handhaving (toezicht en controle), ook verdergaande onderlinge afstemming mogelijk is.

Wellicht ten overvloede wijzen wij u erop dat hiermee geen volledig beeld wordt gegeven van alle initiatieven en activiteiten binnen de Rijksoverheid die betrekking hebben op een planmatige benadering van handhaving. Wij willen hiermee evenmin suggereren dat de planmatige aanpak van handhaving al gemeengoed is. Met deze selectie van initiatieven is slechts geïllustreerd dat er wel reeds op basis van plannen en afspraken uitvoering wordt gegeven aan handhaving.

4. Stuurgroep Handhaven op Niveau: project Programmatisch handhaven

De door de minister van Justitie ingestelde stuurgroep Handhaven op Niveau heeft de ambitie de kwaliteit, intensiteit en doelmatigheid van de handhaving op het terrein van de ordeningswetgeving te verhogen tot een maatschappelijk gewenst niveau. De stuurgroep faciliteert daarom overheden en handhavende instanties door best-practices van handhaving te ontwikkelen en beschikbaar te stellen. Op diverse beleidsterreinen worden in pilots op lokaal en regionaal niveau deze best-practices van handhaving ontwikkeld. Centraal hierbij staat de versterking van de samenwerking en de verdere professionalisering van handhavers.

De gebeurtenissen in Enschede en Volendam zijn voor de stuurgroep begin dit jaar aanleiding geweest een project Programmatisch handhaven te starten. Doel van dit project is overheden en handhavende instanties te bewegen tot een systematische en programmatische aanpak van handhavingsvraagstukken. Onderdeel van dit project was de conferentie «De handhavende bestuurder» die begin mei 2001 heeft plaatsgevonden voor lokale, provinciale en waterschapsbestuurders. Met deze conferentie werd beoogd bij bestuurders het belang te benadrukken van de notie dat aan goede handhaving een systematiek van risicoanalyse, planvorming en verslaglegging ten grondslag ligt. Met goede handhavings-

programma's kan bovendien aan gemeenteraad, provinciale staten en waterschapsbestuur maar ook aan burgers verantwoording worden afgelegd over de handhavingsinspanningen. Ik heb middels de «Stimuleringsregeling Programmatische Handhaving 2001» geld beschikbaar gesteld om overheidsorganen te stimuleren integrale handhavingsplannen op te stellen die ertoe leiden dat regels beter worden nageleefd. Een onafhankelijke jury onder leiding van mr.drs. L. C. Brinkman selecteert de tien beste inzendingen die vervolgens financieel worden gehonoreerd met maximaal f 100 000,-. Vervolgens zal de beste uitvoering met een onderscheiding worden gehonoreerd. De speciaal ontwikkelde leidraad Programmatische Handhaving is voor het bestuur een instrument om programmatische handhaving vorm te geven.

Het project Programmatisch handhaven zal de komende jaren een vervolg krijgen. Daarbij valt te denken aan conferenties, publiciteit en voorlichtingsmateriaal, nieuwe instrumenten, een keurmerk, benchmarking etc. Hiervoor zal de samenwerking met VNG, IPO, Unie van Waterschappen en andere departementen worden voortgezet.

Het verheugt ons dat de stuurgroep erin is geslaagd het belang van het maken van handhavingsprogramma's hoger op de agenda te zetten van decentrale overheden. Wij zijn van mening dat mede hierdoor een stevige impuls kan worden gegeven aan de culturele omslag die de commissie Oosting beoogde.

5. Tot slot

In het kabinetsstandpunt Nieuwjaarsbrand (EB 2001/77 294, 16 juli 2001) wordt een verplichting tot het maken van handhavingsplannen voor de bouwregelgeving aangekondigd. Het kabinet heeft besloten om twee jaar na invoering van deze verplichting de ervaringen te evalueren. Hierbij zullen de ervaringen worden betrokken met het eerder genoemde project Programmatisch handhaven, dat gemeenten, provincies en waterschappen stimuleert op vrijwillige basis handhavingsplannen te maken. Op basis van deze evaluatie, die wij samen met de staatssecretaris van VROM zullen uitvoeren, zullen wij bezien of een wettelijke verplichting voor het opstellen van meer integrale handhavingsplannen gewenst is.

Het periodiek rapporteren aan uw Kamer over de stand van zaken van de handhavingsplannen op beleidsterreinen van collega bewindslieden, behoort primair tot de verantwoordelijkheid van de ministers wiens beleidsterrein het regardeert. Mede naar aanleiding van de motie van uw Kamer is aan de collega's in het kabinet aandacht gevraagd voor het belang van het maken van handhavingsplannen die bijdragen aan de uitvoering van de naleving van doelstellingen die in beleid of in wetgeving zijn geformuleerd en vastgelegd. Daarbij is ondersteuning aangeboden. Tevens is aan onze collega's verzocht uw Kamer te informeren over deze handhavingsplannen. Waar het beleidsterreinen betreft die meer departementen aangaan is het uiteraard noodzakelijk dat vanwege de onderlinge samenhang de totstandkoming van het handhavingsplan in het gezamenlijk overleg wordt voorbereid tussen de departementen. Voorts wordt opgemerkt dat in het kader van de nieuwe begrotings-sysmatiek (van beleidsbegroting naar beleidsverantwoording, «VBTB») een meer directe link wordt gelegd tussen doelen en middelen. Wij verwachten dat dit de handhavingsactiviteiten van de departementen

inzichtelijker en transparanter maakt en daarmee beter controleerbaar voor uw Kamer.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K. G. de Vries