

# **Bijzondere Inspectiediensten: empirisch onderzoek naar hun verbaliseringsgedrag**

**Federale Diensten voor Wetenschappelijke, Technische en Culturele Aangelegenheden**

**Promotor: Prof. Dr. P. Ponsaers**

**Onderzoekers: S. De Keulenaer, W. Vanhaverbeke**

## **1. Theoretische uitgangspunten**

In tegenstelling tot reguliere politiediensten richten bijzondere inspectiediensten zich tot een bepaalde tak van het bijzonder strafrecht. De omvang en verscheidenheid van deze bijzondere wetten is zeer groot en bijgevolg is ook het aantal bijzondere inspectiediensten omvangrijk en verscheiden. Beide zijn, met name nog nauwelijks in een duidelijk overzicht te inventariseren. Daarenboven blijkt uit wetenschappelijk onderzoek dat de samenhang tussen de bijzondere wetten vaak zoek is en dat vaak verschillende diensten bevoegd zijn voor de handhaving van één wet, zonder dat expliciet in een overleg-, coördinatie-, of samenwerkingsstructuur wordt voorzien. Ook de bevoegdheden en actiemiddelen van de bijzondere inspectiediensten kennen een grote diversiteit.

Sinds geruime tijd wordt in het maatschappelijk discours (recentelijk nog naar aanleiding van de dioxinecrisis) en in het wetenschappelijk onderzoek de “gebrekkige” werking van de bijzondere inspectiediensten aan de kaak gesteld. Dit wetenschappelijk onderzoek richtte zich tot hiertoe vooral tot de studie van de wetgeving, de bevoegdheden, de historische achtergronden en de werking van de diensten. Naar de activiteiten die door de bijzondere inspectiediensten op het terrein worden ontplooid, en meer precies deze die worden vastgelegd in een proces-verbaal, is echter weinig onderzoek verricht en bijgevolg weinig geweten. Deze vaststelling maakt van de bijzondere inspectiediensten een erg boeiend onderzoeksdomein. De activiteiten van de reguliere politiediensten worden daarentegen wel uitvoerig onderzocht en hun processen-verbaal worden sinds enige jaren gecentraliseerd in de Geïntegreerde Interpolitionele Criminaliteitsstatistieken (GICS).

In het kader van het thema ‘Instellingen als gestolde maatregelen’, dient vastgesteld te worden dat de bijzondere inspectiediensten slechts marginaal in de politiehervorming zijn betrokken, terwijl diverse van de vooropgestelde beleidsprioriteiten – zoals bijvoorbeeld milieu - in het huidig veiligheidsplan van de regering, de facto ook binnen de domeinen van deze bijzondere inspectiediensten vallen.

Vanuit de vaststelling dat weinig geweten is over het verbaliseringsgedrag van de bijzondere inspectiediensten en dat enkel criminaliteitstatistieken worden bijgehouden van processen-verbaal van reguliere politiediensten, zijn volgende finale doelstellingen vooropgesteld:

1. Inzicht krijgen in de strafrechtelijke activiteiten van de bijzondere inspectiediensten in de globaliteit van hun werkzaamheden.

Deze doelstelling roept enkele belangrijke onderzoeksvragen op:

- a. Hoe functioneren de bijzondere inspectiediensten en op welke terreinen begeven ze zich?
- b. In welke mate wordt door de bijzondere inspectiediensten gebruik gemaakt van hun beperkte politionele bevoegdheid tot het opstellen van een proces-verbaal met bewijskracht tot bewijs van het tegendeel, en hoe verhoudt zich dit tot de administratiefrechtelijke afhandelingsdispositieven?
- c. Welke overlappingsen en incongruenties kunnen worden vastgesteld tussen de verschillende bijzondere inspectiediensten in de strafrechtelijke en administratiefrechtelijke activiteiten die ze ontplooiën?
- d. In welke mate is sprake van samenwerking en gegevensuitwisseling met de reguliere politiediensten en tussen bijzondere inspectiediensten onderling?
- e. Hoe verloopt de afhandeling van de processen-verbaal die door de bijzondere inspectiediensten naar het parket worden verstuurd?
- f. In welke mate zijn de reguliere politiediensten actief in het domein van de bijzondere strafwetgeving en is er een verschil in afhandeling van de dossiers waarneembaar?

- g. Hoe ligt de verhouding tussen de bijzondere inspectiediensten en de parketten en is een afstemming aanwezig tussen het departementaal beleid en het crimineel beleid dat door de parketten wordt ontwikkeld?
  - h. De ultieme onderzoeksvraag is hier of de bijzondere inspectiediensten al dan niet een reële behoefte hebben aan het hanteren van penale werkinstrumenten. Is strafrecht in dit domein een adequaat middel tot oplossing van problemen? Of dient het strafrecht uitsluitend gezien te worden als ultimum remedium, indien andere afhandelingsmodaliteiten gefaald hebben?
2. Vervollediging van de reguliere criminaliteitsstatistieken.  
Op basis van het onderzoek zal proefondervindelijk worden nagegaan op welke wijze de reguliere criminaliteitsstatistieken kunnen worden aangevuld met de processen-verbaal opgesteld door de bijzondere inspectiediensten.

## 2. Methodologie

Teneinde de doelstellingen van dit onderzoek te realiseren en de onderzoeksvragen te beantwoorden, is de bestaande literatuur aangaande de bijzondere inspectiediensten en het bijzonder strafrecht ter hand genomen en zijn zowel kwalitatieve als kwantitatieve onderzoeksmethoden gehanteerd. Tijdens de fase van het vooronderzoek (1 februari - 1 juni 2001) is de reeds verschenen literatuur aangaande de bijzondere inspectiediensten gegenereerd, werden de websites van de verschillende diensten geraadpleegd, alsook verschillende zoekmogelijkheden op internet gehanteerd en werd contact opgenomen met bijzondere inspectiediensten om bijkomende informatie te verkrijgen. Ook is een inventaris van de bijzondere inspectiediensten opgesteld<sup>1</sup>. Dit was noodzakelijk omdat in de bestaande literatuur geen inventaris voorhanden is waarin een bijzondere inspectiedienst wordt gedefinieerd als *"een dienst, administratie of ambtenaar die belast is met de controle op de naleving van bepaalde bijzondere strafwetten en die over de politionele bevoegdheid beschikt een proces-verbaal met bewijskracht tot bewijs van het tegendeel op te stellen"*. In dit onderzoek is van deze definitie uitgegaan omdat wij het verbaliseringsgedrag van de bijzondere inspectiediensten willen onderzoeken. Het in kaart brengen van de bijzondere inspectiediensten die over deze politionele bevoegdheid beschikken, is met andere woorden noodzakelijk om een beeld te kunnen vormen van die diensten die proces-verbaal kunnen opstellen maar daarvan geen gebruik maken.

De empirische fase en dataverzameling (1 juni 2001 – 1 juni 2002) betrof twee parallelle luiken. In het eerste luik werden, op het niveau van drie parketten, gegevens over de processen-verbaal van bijzondere inspectiediensten verzameld. Dit hield ondermeer in: de selectie van de parketten, de selectie en inzage van de dossiers, de codering van de gegevens en het opmaken van drie werkbare databestanden. Er werd besloten de dossierstudie te verrichten op het parket van de rechtbank van eerste aanleg van Gent en Brussel en het Arbeidsauditoraat van Charleroi. Het parket van Gent werd enerzijds geselecteerd omdat wij als onderzoeksgroep verbonden aan de Gentse Universiteit, graag kennis willen hebben over de situatie in onze eigen stad en anderzijds omdat een enthousiaste bereidwilligheid tot medewerking aan ons onderzoek aanwezig was. De selectie van het parket van de rechtbank van eerste aanleg van Brussel is op twee vlakken te verantwoorden: Brussel is de hoofdstad van België en bovendien een belangrijk centrum voor het bedrijfs- en economische leven (veel bijzondere inspectiediensten zijn actief binnen de economische sector in ruime zin van het woord begrepen). Naast deze twee parketten is eveneens een arbeidsauditoraat bezocht omdat de aandacht van het onderzoek uitgaat naar alle bestaande bijzondere inspectiediensten. We opteerden voor het arbeidsauditoraat van Charleroi omwille van de prangende arbeidsproblematiek in deze streek. De selectie van de dossiers gebeurde aan de hand van volgend criterium: de dossiers moesten samengesteld zijn op basis van een aanvankelijk proces-verbaal van een bijzondere inspectiedienst en moesten betrekking hebben op feiten die in 1998 werden gepleegd. We hebben het jaar 1998 gekozen omdat onze interesse ondermeer uitging naar het gevolg dat aan de dossiers is gegeven. Bij de inzage van elk dossier werden volgende gegevens weerhouden: preventiecode (voor het parket van Gent en Brussel, het arbeidsauditoraat van Charleroi maakt geen gebruik van preventiecodes); het

<sup>1</sup> Het begeleidingscomité heeft ons de toestemming verleend deze inventaris vroegtijdig te publiceren. De "Wegwijzer bijzondere inspectiediensten" werd gepubliceerd door Maklu.

dossiernummer, de verbaliserende overheid, de wetgeving en het gevolg dat aan het dossier is gegeven, alsook de sancties die werden opgelegd. Deze gegevens werden onder de vorm van codes in de verschillende databestanden opgenomen. Het werkbaar databestand van het parket van de rechtbank van eerste aanleg van Gent telt 915 dossiers. Het databestand van het parket van de rechtbank van eerste aanleg van Brussel telt 1.451 dossiers en het databestand van het arbeidsauditoraat van Charleroi omvat 594 dossiers.

In het tweede luik van de empirische fase werd bij een dertigtal bijzondere inspectiediensten een intensieve bevraging georganiseerd die tot doel had de werking en organisatie van deze diensten in kaart te brengen en op die manier contextualiserende informatie te verzamelen voor een juiste interpretatie van de resultaten van het kwantitatief onderzoek. De diepte-interviews werden afgenomen aan de hand van een gestandaardiseerde vragenlijst welke werd opgebouwd uit drie grote vragenblokken. De eerste reeks vragen polste naar de administratiefrechtelijke afhandeling door de inspectiedienst. In de tweede vragenreeks kwam de interne werking van de dienst aan bod en het derde vragenblok spitste zich toe op de samenwerking met andere bijzondere inspectiediensten, politiediensten en het parket. De te interviewen inspectiediensten werden geselecteerd aan de hand van enkele criteria. Het belangrijkste criterium was de pv-productie: zowel inspectiediensten die in verhouding tot de andere inspectiediensten veel, middelmatig of weinig / geen pv's hebben doorgestuurd naar de verschillende onderzochte parketten, werden geselecteerd. Een tweede criterium was het ministerie waaronder de diensten ressorteren, met als opdeling 'behoren tot een federaal ministerie of tot de gemeenschappen of gewesten'. Een laatste criterium heeft betrekking op de specificiteit van een inspectiedienst. Voorbeelden hiervan zijn: een dienst die in de toekomst wordt afgeschaft, een dienst wiens administratief systeem eerder uitzonderlijk is, edm.

In de volgende fase van het onderzoek (1 juni 2002 – 1 december 2002) werd de informatie verkregen uit het kwalitatief en kwantitatief onderzoek verwerkt en werden drie rondetafelconferenties georganiseerd. Deze rondetafelconferenties hadden tot doel feedback te geven aan de diensten die aan ons onderzoek hebben meegewerkt en vragen te stellen over de toekomstperspectieven van de bijzondere inspectiediensten. In de fase van de rapportering (1 december 2002 – 1 februari 2003) werden naast de beschrijving van de methodologie en de onderzoeksresultaten ook beleidsvoorstellen geformuleerd.

### **3. Resultaten**

#### **3.1. Betekenis en gemeenschappelijkheden van bijzondere inspecties**

Uit het onderzoek blijkt dat ons land erg veel bijzondere inspectiediensten telt, veel meer dan we voorheen ooit hadden vermoed. Nochtans blijft het moeilijk om een precies aantal diensten voorop te stellen<sup>2</sup>. Het gaat hier immers om levende materie, aangezien het inspectiewezen voortdurend in beweging is en blijft. Verder blijkt dat de bijzondere inspectiediensten onderling sterke verschillen vertonen. Kortom, het gaat om een groot en bijzonder verscheiden lappendeken. Deze diversiteit binnenin het inspectiewezen staat in schril contrast tot het algemeen politiewezen, dat -zeker na de recente hervorming naar een *geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus*- in grote mate tendeert naar een belangrijke mate van uniformisering. Het blijft dan ook verwondering wekken dat het inspectiewezen op geen enkele wijze in de genoemde hervormingsbeweging is betrokken geraakt<sup>3</sup>. Voor een integratie van de bijzondere inspectiediensten blijken evenveel redenen te bestaan als voor de integratie van de politiediensten.

Waar ligt dan het verschil tussen politie- en inspectiediensten precies? Wat is de gemeenschappelijkheid van de bijzondere inspectiediensten, ondanks de gesignaleerde diversiteit?

---

<sup>2</sup> Een inventaris is beschikbaar, gebaseerd op dit onderzoek. Zie : DE KEULENAER, S., VAN ALBERT, K., PONSAERS, P., *Wegwijzer Bijzondere Inspectiediensten*, Maklu, Antwerpen/Apeldoorn, 2003, pp. 175.

<sup>3</sup> PONSAERS, P., "Een blik in de toekomst: Sturen vanop wel heel grote afstand", in: FIJNAUT, C., DE RUYVER, B., GOOSSENS, F. (Eds.), *De reorganisatie van het politiewezen*, Samenleving Criminaliteit & Strafrechtspleging nr. 17, Universitaire Pers Leuven, Leuven, 1999, p. 265-275.

Hoewel zowel politie- als inspectiediensten over verbaliseringsbevoegdheid beschikken ten aanzien van de parketten, blijken inspectiediensten opvallend anders te functioneren dan politiediensten. Zo valt het op dat inspectiediensten, veel meer dan politiediensten, *preventieve controles* verrichten op *eigen initiatief*. Ondanks het feit dat zij ook wel eens inspecties verrichten nav. klachten, op vraag van externe instanties of op basis van inlichtingen verkregen vanwege een andere inspectiedienst treden zij voornamelijk *proactief* op, maw. zonder dat er een inbreuk werd vastgesteld. In deze zin gaat het essentieel om *handhavingsapparaten*. Het objectief van de bijzondere inspectiediensten is niet zozeer 'opsporing', 'recherche' of 'opheldering' in de klassieke betekenis van deze woorden, maar staat in eerste instantie in functie van het toetsen of de bijzondere (straf-)wetgeving al dan niet (goed) wordt nageleefd. De reguliere politiediensten werken daarentegen eerder reactief. Zij treden doorgaans pas op wanneer een misdrijf reeds werd gepleegd en na aangifte door een slachtoffer.

De bijzondere inspectiediensten treden, zo blijkt uit het onderzoek, in de regel op *zonder voorafgaande verwittiging*. Een verwittiging vindt slechts plaats wanneer de aard van de inspectie dit vereist. De sfeer waarin de inspecties plaatsvinden, is doorgaans als *rustig* te definiëren, niettegenstaande verschillende bijzondere inspectiediensten ons signaleerden soms met *verbaal geweld* te worden geconfronteerd. Inzake het *opstellen van een proces-verbaal* hebben bijna alle bevraagde inspectiediensten initiatieven ondernomen teneinde ervoor te zorgen dat een proces-verbaal juridisch correct wordt opgesteld. Ook wat de kwaliteitscontrole van deze processen-verbaal betreft, is zichtbaar eenvormigheid aanwezig: het is eerder de regel processen-verbaal op fouten te laten controleren voor deze te versturen naar het parket. Naast deze facetten van de interne werking kaarten eveneens quasi alle bevraagde inspectiediensten een *te kleine personeelsbezetting* aan.

Inzake *samenwerking* met politie, parket en andere bijzondere inspectiediensten zijn eveneens enkele gelijkenissen tussen de verschillende bijzondere inspectiediensten waar te nemen. Een *gezamenlijke controle* tussen bijzondere inspectiediensten onderling of tussen een bijzondere inspectiedienst en politie, vindt plaats op initiatief van één van beide actoren of wordt geregeld in een samenwerkingsprotocol of -verband. Wanneer het initiatief uitgaat van de politie, is dit vanwege de *technische kennis* waarover een inspectiedienst beschikt of voor het verrichten van een gezamenlijke wegcontrole. Vindt de gezamenlijke controle plaats op vraag van een inspectiedienst, dan is dit omdat de *politie als bijstandverlenende instantie* moet optreden of omdat men een wegcontrole wenst te verrichten waarbij de politie de '*sterke arm*' dient te verlenen. Wellicht ligt hier het essentieel verschil tussen algemene politiediensten en bijzondere inspectiediensten. De bijzondere inspectiediensten participeren, in tegenstelling tot de algemene politiediensten, niet in '*het monopolie van legaal geweld*', zij bezitten een gespecialiseerde technische kennis en hun bevoegdheid beperkt zich tot *enkele specifieke (bijzondere) strafrechtelijke bepalingen*, terwijl algemene politiediensten beschikken over een algemene politieke bevoegdheid.

De informele en/of formele contacten tussen bijzondere inspectiediensten onderling en tussen inspectiediensten en politiediensten, vinden bij alle bevraagde inspectiediensten om dezelfde redenen plaats, met name om inbreuken en klachten met betrekking tot aangelegenheden die niet tot hun bevoegdheid behoren te melden, vragen te stellen, gezamenlijke controles te plannen en gegevens uit te wisselen. De *juridische basis* voor deze uitwisseling van gegevens is in verschillende situaties onduidelijk. Ook de informele contacten tussen bijzondere inspectiediensten en het parket vinden bij de bevraagde inspectiediensten om dezelfde redenen plaats, met name om een concreet dossier te bespreken of vragen te stellen over een kantschrift of een bepaalde reglementering.

### **3.2. Verhouding tussen strafrechtelijke en administratieve afhandeling**

Een ander punt van gelijkenis tussen de verschillende bijzondere inspectiediensten is de *afwezigheid van overleg inzake prioriteiten* tussen een groot aantal bijzondere inspectiediensten en de *parketten*. Niettegenstaande een prioriteitennota leefmilieu bestaat en enkele organen actief zijn waarin enige ruimte voor overleg aanwezig is, is het crimineel beleid van de parketten onvoldoende gekend door de meeste bijzondere inspectiediensten en komt het in vele gevallen niet overeen met het beleid dat door een vakdepartement wordt gevoerd. De behoefte aan transparantie en afstemming is nochtans groot bij de bevraagde inspectiediensten omdat zij in vele gevallen de strafrechtelijke afhandeling als *ultimum*

*remedium* hanteren. Worden de doorgestuurde processen-verbaal vervolgens wegens ‘niet prioritair’ geseponeerd dan hypothekeert dit de werking van de bijzondere inspectiediensten. Om het anders, korter te zeggen: het *inspectie- en opsporingsbeleid* van het vakdepartement is weinig of niet afgestemd op het *vervolgingsbeleid* van het parket.

Uit het onderzoek kwam eveneens naar voor dat het merendeel van de inspectiediensten -indien mogelijk- inbreuken *eerst administratiefrechtelijk* tracht af te handelen, maar dat zij de aanwezigheid van een strafrechtelijke afhandeling niettemin opportuun achten, ondermeer vanuit de *ultimum remedium gedachte*. *Het behoud van de beperkte politionele bevoegdheid lijkt dus verantwoord te zijn.*

Tot zover de gelijkenissen, de gemeenschappelijkheden, tussen de diverse bijzondere inspectiediensten. De diensten vertonen echter ook nogal wat *onderlinge verschillen*. Deze situeren zich precies op het vlak van de administratiefrechtelijke afhandelingsmodaliteiten en de samenwerking met parket, politie en andere bijzondere inspectiediensten.

Uit het onderzoek bleek dat een brede *waaier aan administratiefrechtelijke afhandelingsmodaliteiten* bestaat. De modaliteiten die ons werden gesignaleerd zijn: *de administratieve geldboete, de administratieve minnelijke schikking, de transactiesom, de taksverdubbeling, de onmiddellijke inning, het administratief vergelijk, de waarschuwing al dan niet gekoppeld aan een termijnstelling, de tijdelijke of definitieve sluiting van een bedrijf, de intrekking of schorsing van een vergunning, het ophouden van vrachten, het immobiliseren van voertuigen totdat de overtreder zich in regel heeft gesteld, het ter plaatse vernietigen van goederen, het laten afstand doen van goederen waardoor het opleggen van een sanctie vervalt, de ambtshalve aansluiting, de ambtshalve RSZ-aangifte en dwangmaatregelen zoals het verzegelen en het stopzetten van activiteiten*. Opvallend is dat deze afhandelingsmodaliteiten exclusief kunnen gehanteerd worden door leden van de bijzondere inspectiediensten, en niet door leden van algemene politiediensten. Dit, terwijl in precies het kader van het denken over ‘Community (Oriented) Policing’ een indringend pleidooi gehouden wordt ten voordele van het toekennen van een *discretionaire bevoegdheid* van politieambtenaren<sup>4</sup>.

Het al dan niet kunnen opleggen van bovenvermelde administratiefrechtelijke afhandelingsmodaliteiten wordt *bij wet of decreet* bepaald. Er dient met andere woorden per wetgeving te worden nagegaan over welke actiemiddelen een bijzondere inspectiedienst beschikt. *Wat de waarschuwing betreft, is uit de interviews gebleken dat deze modaliteit soms ook wordt gehanteerd wanneer deze wettelijk niet voorzien is.*

De *waarschuwing* is een afhandelingsmodaliteit die heel frequent wordt gebruikt, maar waarvan de beslissingswijzen operationeel voor het al dan niet geven van een waarschuwing sterk verschillen. Bij sommige bijzondere inspectiediensten speelt met name de persoonlijke appreciatie van de controleurs en inspecteurs ten volle. Bij andere diensten zijn naast de persoonlijke appreciatie ook *richtlijnen* aanwezig en enkele bevraagde bijzondere inspectiediensten hebben duidelijke afspraken gemaakt over hoe in bepaalde situaties dient opgetreden te worden. Hierdoor wordt de persoonlijke appreciatie geminimaliseerd.

Naast de vaststelling dat de actiemiddelen van een bijzondere inspectiedienst variëren per wetgeving en verschillende beslissingswijzen operationeel zijn voor het al dan niet geven van een waarschuwing, is eveneens uit het onderzoek naar voor gekomen dat de procedure voor het opleggen van een administratieve geldboete *niet dezelfde* is voor alle inspectiediensten. Niet minder dan *drie procedures*

---

<sup>4</sup> PONSAERS, P., “De politie in de ‘community’ of de ‘community’ in de politie?”, in : *Handboek Forensisch Welzijnswerk*, BOUVERNE-DE BIE, M., KLOECK, K., MEYVIS, W., ROOSE, R., VANACKER, J. (eds.), Academia Presse, Gent, 2002, p. 417-456. Met betrekking tot het discretionair optreden, zie: PONSAERS, P., “Community (Oriented) Policing en sociaal discretionair politie-optreden”, in : *Herstelrecht tussen toekomst en verleden - Liber Amicorum Tony Peters*, DUPONT, L., HUTSEBAUT, F. (eds.), Universitaire Pers Leuven, Samenleving Criminaliteit & Strafrechtspleging, Leuven, 2001, p. 441-454; PONSAERS, P., “Doorduwen of onderhandelen? De betekenis van sociaal discretionair optreden in het kader van gemeenschapsgerichte politie”, in : *Voor verder onderzoek ... - Pour suite d’enquête*, DUHAUT, G., PONSAERS, P., PYL, G., VAN DE SOMPEL, R., Politeia, Brussel, 2002, p. 649-666.

kunnen worden onderscheiden: (1) de administratieve geldboete kan pas worden opgelegd nadat het *parket* het dossier heeft *geseponneerd*; (2) de *administratieve geldboete kan onmiddellijk* en dus zonder tussenkomst van het parket door de administratie worden opgelegd; (3) de procedure tot administratieve geldboete en de strafrechtelijke afhandeling van het dossier worden *gelijktijdig* gestart.

Naast verschillen inzake de administratiefrechtelijke afhandeling, zijn eveneens tussen de inspectiediensten verschillen vast te stellen in de *intensiteit* waarmee gezamenlijke controles en contacten tussen bijzondere inspectiediensten en politiediensten en tussen bijzondere inspectiediensten onderling plaatsvinden. Sommige inspectiediensten zeggen nooit of zelden een gezamenlijke controle te verrichten met een andere inspectiedienst of politiedienst en andere bevraagde inspectiediensten zeggen matig tot veel gezamenlijke acties te plannen. Alle bevraagde bijzondere inspectiediensten hebben aangegeven minstens af en toe contacten te onderhouden met de politie, maar wat de contacten betreft tussen bijzondere inspectiediensten onderling, varieert de intensiteit van nooit over zelden en soms tot veel. De contacten vinden *zowel op formele als informele basis* plaats.

Bij gezamenlijke controles tussen bijzondere inspectiediensten en politiediensten is *geen uniforme wijze voor het opstellen van een proces-verbaal* aanwezig. 5 verschillende manieren voor het opstellen van een proces-verbaal zijn operationeel: (1) het proces-verbaal wordt opgesteld door de initiatiefnemer van de controle; (2) de bijzondere inspectiedienst verbaliseert steeds omdat deze over de meeste expertise beschikt; (3) het proces-verbaal wordt steeds opgesteld door de politie omdat deze het meest vertrouwd is met de strafrechtelijke aspecten; (4) elke instantie stelt proces-verbaal op voor zijn eigen overtreden wetgeving; of (5) er worden afspraken gemaakt over wie zal verbaliseren.

Wat de samenwerking met het *parket* betreft zijn *duidelijke verschillen* waarneembaar tussen de bijzondere inspectiediensten die hun processen-verbaal verturen naar het parket van de rechtbank van eerste aanleg en de inspectiediensten die hun processen-verbaal richten aan de arbeidsauditeur. De samenwerking met het *arbeidsauditoraat* wordt over het algemeen als vrij positief geëvalueerd en in de meeste gevallen wordt *steeds feedback* over het gevolg van de dossiers verschaft. De feedback die de *parketten van de rechtbank van eerste aanleg* geven, blijkt bij het merendeel van de bijzondere inspectiediensten *ondermaats* te worden geëvalueerd. Over de kwaliteit van de samenwerking met de parketten van de rechtbank van eerste aanleg zijn de meningen verdeeld: een deel van de bevraagde inspectiediensten percipieert de samenwerking met het parket als weinig positief, twee diensten zeggen dat weinig of geen sprake is van samenwerking en een derde groep inspectiediensten is eerder tevreden over zijn samenwerking met het parket. Wat de kantschriften betreft, blijken eveneens verschillen tussen de bijzondere inspectiediensten te bestaan: sommige diensten krijgen *regelmatig tot veel* kantschriften toegestuurd, terwijl andere diensten *weinig of geen* kantschriften ontvangen.

### **3.3. Nadrukkelijke verschillen in vervolging en straftoemeting**

In de databestanden van het parket van Gent en Brussel en het arbeidsauditoraat van Charleroi samen, komen *42 verschillende bijzondere inspectiediensten* voor. Dit is echter niet veel, wetende dat alleen reeds onder de federale ministeries en het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap *61 bijzondere inspectiediensten*<sup>5</sup> ressorteren. Naast inspectiediensten ressorterend onder voormelde ministeries, kunnen echter ook inspectiediensten onder de bevoegdheid van een ander gemeenschap of gewest, een provinciale overheid of een stads- of gemeentebestuur processen-verbaal naar de bestudeerde parketten versturen. In de drie databestanden samen komen reeds *14 stedelijke, gemeentelijke of provinciale inspectiediensten* voor, alsook *2 diensten behorend tot het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*. Wanneer we de berekening maken, brengt dit ons voor de drie bestudeerde parketten samen, op een aantal van *32 verschillende bijzondere inspectiediensten die ressorteren onder de Vlaamse gemeenschap of een Federaal Ministerie*. Hieruit kunnen we concluderen dat *heel wat bijzondere inspectiediensten* behorend tot voormelde ministeries (61-32=29) in de bestudeerde gerechtelijke arrondissementen hun beperkte *politiebevoegdheid tot het opstellen van een proces-verbaal niet benutten*. Dit geldt ook voor de bijzondere inspectiediensten behorend tot het Brussels Hoofdstedelijk

---

<sup>5</sup> DE KEULENAER, S., VAN ALTERT, K., PONSAERS, P., *Wegwijzer Bijzondere Inspectiediensten*, Maklu, Antwerpen/Apeldoorn, 2003, pp. 175.

Gewest, met uitzondering van twee diensten. Ons inziens is het dan ook aangewezen bijkomend onderzoek naar deze bijzondere inspectiediensten te verrichten, teneinde uitsluitel te krijgen over de vraag of de beperkte politionele bevoegdheid tot het opstellen van een proces-verbaal met bewijskracht tot bewijs van het tegendeel, dient weerhouden te blijven.

Wanneer naar het aantal doorgestuurde processen-verbaal wordt gekeken, dient besloten te worden dat bij een *belangrijk deel* van de bestudeerde bijzondere inspectiediensten het aantal processen-verbaal *uitermate beperkt* is. Mogelijke verklaringen voor deze kleine aantallen zijn dat (1) de bijzondere inspectiediensten niet in staat zijn hun controletaak naar behoren uit te oefenen, waardoor weinig inbreuken worden vastgesteld; dat (2) weinig inbreuken zijn vastgesteld die strafrechtelijk kunnen worden vervolgd en dat (3) de bijzondere inspectiediensten ervoor opteren een regularisatie na te streven buiten het strafrecht om. Uit de bevraging kwam naar voor dat een belangrijk deel van de bevraagde bijzondere inspectiediensten inderdaad, indien mogelijk, dergelijke werkwijze vooropstelt. Uit de databestanden van het parket van Gent en Brussel blijkt echter *niet* dat het kunnen opleggen van een administratieve geldboete zonder tussenkomst van het parket, een mogelijke verklaring zou kunnen zijn voor de vaststelling dat bepaalde inspectiediensten minder processen-verbaal hebben doorgestuurd dan andere. *Het merendeel van de bijzondere inspectiediensten die dergelijk administratief geldboetesysteem hanteren, heeft immers evenveel of meer processen-verbaal naar het parket van Gent of Brussel verstuurd dan de andere inspectiediensten.* Dat de cijfergegevens dit mechanisme mogelijk verdoezelen, is te verklaren door het feit dat een administratieve geldboete alleen kan worden opgelegd wanneer dit in de overtreden wetgeving staat vermeld. Voor sommige overtredingen dient met andere woorden nog steeds een proces-verbaal naar het parket te worden verstuurd aangezien geen administratiefrechtelijke afhandeling voorhanden is.

Het onderzoek naar de afhandeling van het totaal aantal dossiers op de verschillende parketten, toont aan dat het parket van Gent procentueel het *minst aantal dossiers seponert*, met name **33.3 %** (305 van de 915 dossiers). Het percentage sepot op het parket van Brussel en het arbeidsauditoraat van Charleroi is bijna dubbel zo groot en bedraagt respectievelijk **60.4 %** en **55.2 %**. *Het parket van Gent blijkt dus, meer dan de andere parketten, de inbreuken op de bijzondere strafwetgeving te vervolgen*<sup>6</sup>. Onderzoek naar de parketpraktijk in algemene, commune strafrechtelijke, zin<sup>7</sup> heeft in het verleden aangetoond dat het parket een *algemeen beleid voert dat gericht is op seponeren*: het gemiddelde percentage sepot bleek te liggen rond de **74.0 %** en is dus nog veel hoger dan de sepotpercentages die we konden vaststellen inzake *bijzondere* strafwetgeving. Wellicht is dit te wijten aan het hoge aantal onbekende daders of andere ‘technische’ redenen voor sepot in algemeen strafrechtelijke zaken.

Wat de motivatie voor het klasseren zonder gevolg betreft, bleek uit ons onderzoek dat zowel op het parket van Gent als Brussel, als op het arbeidsauditoraat van Charleroi *het beleidssepot* het meeste voorkomt. *Technische sepot*s komen op het arbeidsauditoraat van Charleroi bijna niet voor. De mogelijkheid tot het laten opleggen van een administratieve geldboete is daarentegen voor het arbeidsauditoraat wel een belangrijke reden om geen strafvervolgning in te stellen. Op het parket van Gent en Brussel komt deze sepotgrond weinig op niet voor en wat de technische sepot betreft komen de motivatie ‘onvoldoende bewijzen’, ‘geen inbreuk’ en ‘dader onbekend’ het meest voor.

Uit ons onderzoek bleek ook dat het percentage minnelijke schikkingen en het percentage rechterlijke beslissingen het grootst was in het gerechtelijk arrondissement Gent: **14.8 %** van de dossiers werd in aanmerking genomen voor een minnelijke schikking en in **8.8 %** van de dossiers werd een vonnis of arrest uitgesproken. In Brussel bleken deze percentages extreem laag te zijn. Slechts **2.1 %** van de

---

<sup>6</sup> Bij deze uitspraak is enige voorzichtigheid geboden, want ook het percentage dossiers waarvan de eindbeslissing niet gekend is, is het hoogst op het parket van Gent. Dat van een aantal dossiers de eindbeslissing niet gekend is, brengt met zich mee dat de weergegeven percentages sepot, minnelijke schikkingen en vonnissen in werkelijkheid hoger kunnen liggen dan hier weergegeven. De mate waarin de percentages sepot, minnelijke schikkingen en vonnissen in werkelijkheid hoger kunnen zijn, is met andere woorden groter voor het parket van Gent, dan voor het parket van Brussel en het arbeidsauditoraat van Charleroi.

<sup>7</sup> FIJNAUT, C., VAN DAELE, D., PARMENTIER, S., *Een openbaar ministerie voor de 21<sup>ste</sup> eeuw*. Leuven, Universitaire Pers Leuven, 2000, p. 85-97.

dossiers heeft geleid tot een rechterlijke beslissing en een zelfde percentage dossiers kwam in aanmerking voor een minnelijke schikking. Op het arbeidsauditoraat van Charleroi werd in **9.3 %** van de dossiers een minnelijke schikking voorgesteld en ten aanzien van **6.7 %** van de dossiers werd een vonnis uitgesproken. Niet alleen de vervolging, maar ook de beteugeling van inbreuken op de bijzondere strafwetgeving bleek dus het grootst te zijn in het gerechtelijk arrondissement Gent. *Uit de vergelijking van deze percentages kan besloten worden dat een belangrijk verschil kan voorkomen in het vervolgingsbeleid en straftoemtingsbeleid mbt. de bijzondere strafwetgeving.*

Wanneer naar de *afhandeling van de dossiers per inspectiedienst* wordt gekeken, kan wat het parket van Gent en Brussel betreft, weinig worden besloten. Het aantal doorgestuurde aanvankelijke processen-verbaal van de verschillende bijzondere inspectiediensten is té klein om besluiten te kunnen formuleren die verband houden met het aanwezige vervolgings- en straftoemtingsbeleid. Op het arbeidsauditoraat van Charleroi zijn de aantallen dossiers iets groter en blijkt dat meer prioriteit wordt gegeven aan dossiers afkomstig van de Inspectie van de Sociale Wetten en het Vervoer te Land dan aan dossiers afkomstig van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening.

De studie van de *afhandeling van de dossiers geclusterd naar materie*, vangt voor het parket van Gent en Brussel het probleem van de kleine aantallen op. Voor beide parketten zijn elk 5 clusters gevormd. De cluster 'geneesmiddelen en verdovende middelen', de cluster 'leefmilieu', de cluster 'landbouw en natuurbeheer' en de cluster 'ruimtelijke ordening en stedenbouw', komen op beide parketten voor. Op het parket van Gent is nog sprake van een cluster 'volksgezondheid' en op het parket van Brussel is nog een cluster 'economische aangelegenheden' voorhanden. *Wanneer de afhandeling van de dossiers per cluster wordt bekeken<sup>8</sup> blijkt dat op het parket van Gent het meeste prioriteit wordt gegeven aan dossiers met betrekking tot de materie 'volksgezondheid'*. De dioxinecrisis en consorten zullen hier ongetwijfeld hun invloed hebben gehad. Ook de dossiers met betrekking tot 'landbouw en natuurbeheer' en 'leefmilieu' kennen een hogere strafrechtelijke vervolging dan dossiers met betrekking tot 'geneesmiddelen en verdovende middelen' en dossiers aangaande 'ruimtelijke ordening en stedenbouw'. *Aan deze laatste domeinen wordt dus minder prioriteit gegeven.* Op het parket van Brussel is het moeilijk aan te geven wat juist als prioritair wordt behandeld, aangezien het percentage sepots bij alle clusters heel hoog ligt. In de cluster 'economische aangelegenheden' en de cluster 'landbouw en natuurbeheer' is het percentage sepots het laagst waaruit we kunnen besluiten dat het parket van Brussel aan die domeinen toch nog iets meer belang hecht dan aan de andere.

### **3.4. Overlappende wettelijke bevoegdheden**

Uit ons onderzoek blijkt dat een aanzienlijk aantal bijzondere inspectiediensten samen met een andere inspectiedienst *bevoegd* is voor *eenzelfde wetgeving of materie*. Op het parket van Gent en Brussel heeft tweederde van de reglementeringen die door meerdere bijzondere inspectiediensten wordt gecontroleerd, betrekking op de materies volksgezondheid en leefmilieu. Deze reglementeringen worden samen door 27 verschillende diensten gecontroleerd. Er is dus, vooral wat deze materies betreft, in *belangrijke mate sprake van gemeenschappelijke, overlappende bevoegdheden* tussen de bijzondere inspectiediensten. Op het arbeidsauditoraat van Charleroi zijn vooral de Inspectie van de Sociale Wetten, de Sociale Inspectie en de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening gemeenschappelijk bevoegd voor dezelfde reglementeringen. Deze vaststellingen hebben enerzijds tot consequentie dat een *goede communicatie* tussen de bijzondere inspectiediensten vereist is om dubbel werk te kunnen vermijden, en roepen anderzijds vragen op omtrent de wenselijkheid van *fusieoperaties* tussen verschillende inspectiediensten.

### **3.5. De algemene politiediensten en de bijzondere strafwetgeving**

De vergelijking van de preventiecodes, waargenomen in de databestanden van de bijzondere inspectiediensten en de reguliere politiediensten op het parket van Gent en Brussel, brengt aan het licht dat de reguliere politiediensten in belangrijke mate actief zijn in het domein van de bijzondere strafwetgeving. Voor een groot aantal preventiecodes hebben de *algemene politiediensten meer*

---

<sup>8</sup> Daarbij wordt het aantal ter beschikking gestelde dossiers buiten beschouwing gelaten (parket is niet bevoegd), alsook de missing data (eindbeslissing van de dossiers is niet gekend wegens vooronderzoek of gevoegd bij ander dossier).



*processen-verbaal opgesteld dan de bijzondere inspectiediensten. De belangrijkste verschillen zijn waar te nemen bij de preventiecodes mbt. materies die door klachten aan het licht komen. Inzake arbeidsmaterie blijken de bijzondere inspectiediensten meer actief te zijn dan de reguliere politiediensten.*

Op het parket van de rechtbank van eerste aanleg van Gent is een markant verschil waarneembaar in de afhandeling van de dossiers afkomstig van de bijzondere inspectiediensten en de dossiers inzake de bijzondere strafwetgeving afkomstig van de reguliere politiediensten. *Er worden ten aanzien van dossiers afkomstig van de bijzondere inspectiediensten meer vonnissen uitgesproken en minnelijke schikkingen voorgesteld.* Inzake arbeidsmateries zijn weinig verschillen waarneembaar.

Wat de redenen voor sepot betreft, zijn weinig *verschillen aanwezig in de motivaties* die door het parket van Gent worden gehanteerd om een dossier afkomstig van een bijzondere inspectiediensten of een dossier afkomstig van een reguliere politiedienst zonder gevolg te klasseren. Op het arbeidsauditoraat van Charleroi zijn daarentegen wel markante verschillen aanwezig. *Bij de dossiers afkomstig van de reguliere politiediensten hebben de technische sepots de overhand en meerbepaald de modaliteit 'geen misdrijf'.* Bij de dossiers afkomstig van de bijzondere inspectiediensten wordt de beleidsoverweging 'wanverhouding gevolgen strafvervolgning-maatschappelijke verstoring' en de 'administratieve geldboete' als richtinggevende beslissing het meest gehanteerd.

Een *vervollediging van de Geïntegreerde Interpolitionele Criminaliteitsstatistieken (GICS)* door de criminaliteit geregistreerd door de politie aan te vullen met processen-verbaal van bijzondere inspectiediensten, is ons inziens niet haalbaar. De bijzondere inspectiediensten kennen een te grote omvang om op het niveau van deze diensten de dataverzameling te realiseren. Wel zou een afzonderlijke database voor de bijzondere inspectiediensten kunnen worden ontwikkeld. De daartoe noodzakelijke dataverzameling gebeurt ons inziens het best op het niveau van het parket, want daar komen alle processen-verbaal samen. Dit brengt met zich mee dat de kwalificatie van de misdrijven zal gebeuren aan de hand van de preventiecodes. In de GICS wordt voor de kwalificatie van de misdrijven gebruik gemaakt van de nomenclatuurlijst. De misdrijven zullen dus in beide bestanden op een andere wijze worden gekwalificeerd, wat impliceert dat een vergelijking van beide statistieken niet mogelijk zal zijn. De meerwaarde van een afzonderlijke database voor de bijzondere inspectiediensten blijft alleszins dat zij een deel van de geregistreerde criminaliteit in beeld brengt.

#### **4. Beleidsvoorstellen**

Het lijkt ons aangewezen, het aantal bijzondere inspectiediensten in te dijken om tot redelijke proporties te komen. Een indijking van het aantal bijzondere inspectiediensten kan gerealiseerd worden door het doorvoeren van fusieoperaties. Inzake volksgezondheid is in België reeds een fusie doorgevoerd door de oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen. Dit agentschap verenigt enkel federale bijzondere inspectiediensten en laat de stedelijke en gemeentelijke bijzondere inspectiediensten die in deze materie opereren, ongemoeid. Een fusie tussen de Medische Inspectie en de Technische Inspectie staat op het programma in het kader van de copernicushervormingen. Naast deze reeds bestaande fusies zijn ons inziens nog andere fusieoperaties aangewezen. Denken we bijvoorbeeld aan de domeinen waar in belangrijke mate sprake is van gemeenschappelijke bevoegdheden tussen de bijzondere inspectiediensten, met name de arbeidsmaterie en de materie leefmilieu. Inzake arbeidsmaterie zouden de Sociale Inspectie, de Inspectie van de Sociale Wetten en de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening aan een fusie kunnen worden onderworpen en inzake leefmilieu is het aanbevelenswaardig en fusieoperatie door te voeren tussen de inspectiediensten behorend tot de gemeenschappen en gewesten en de provinciale, stedelijke en gemeentelijke bijzondere inspectiediensten.

Ook het profileren van een aantal bijzondere inspectiediensten als opsporingsdienst, door hen de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie te geven, strekt tot de aanbeveling. Diensten die hiervoor in aanmerking kunnen komen, zijn ondermeer de Administratie der Douane en Accijnzen, de Inspectie van de Sociale Wetten, de Sociale Inspectie, de Milieu-inspectie en Ovam. Door het

toekennen van de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie wordt de relatie met het openbaar ministerie duidelijk gesteld. Het voeren van een crimineel beleid door het openbaar ministerie in de domeinen waar de betreffende bijzondere inspectiediensten actief zijn, wordt dan mogelijk gemaakt. Anno 2003 kan het openbaar ministerie in principe geen bijzondere inspectiediensten vorderen die niet over de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie beschikken. Dit is het gevolg van artikel 28 ter, §§ 3 en 4 van het wetboek van strafvordering. In de praktijk worden echter eveneens bijzondere inspectiediensten zonder hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie gevorderd en worden deze vorderingen ook ingewilligd. Teneinde deze lacune op te heffen, lijkt het aangewezen dit artikel zodanig aan te passen dat het recht tot vorderen ook geldt ten aanzien van bijzondere inspectiediensten zonder de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie.

De aansturing van de bijzondere inspectiediensten die als opsporingsdienst worden geprofileerd, zou naar Nederlands voorbeeld, kunnen gebeuren door een functioneel openbaar ministerie. Dit functioneel openbaar ministerie staat dan niet alleen in voor de aansturing van de bijzondere opsporingsdiensten, maar ook voor de vervolging van de misdrijven die door deze diensten worden geverbaliseerd. Ons inziens is het aangewezen dat dit functioneel openbaar ministerie ook de vervolging van de misdrijven aangebracht door de overige bijzondere inspectiediensten voor zijn rekening zou nemen. Dergelijke werkwijze heeft enerzijds als voordeel dat het functioneel openbaar ministerie een specialisatie in de bijzondere strafwetgeving kan ontplooiën. Anderzijds brengt deze werkwijze met zich mee dat op het niveau van de strafrechtelijke vervolging de inbreuken op de bijzondere strafwetgeving niet langer in concurrentie staan met gemeenrechtelijke inbreuken. Opdat deze werkwijze vruchten zou afwerpen, is echter ook vereist dat de zittende magistratuur voldoende vertrouwd is met de bijzondere strafwetgeving.

Inzake de administratiefrechtelijke afhandeling, lijkt het ons aangewezen dat slechts één procedure voor het opleggen van een administratieve geldboete weerhouden blijft, met name de procedure waar de administratieve geldboete zonder tussenkomst van het parket door een bijzondere inspectiedienst kan worden opgelegd. Onze voorkeur gaat naar deze procedure uit omdat de werklast van het openbaar ministerie reeds dusdanig groot is en het strafrecht als ultimum remedium dient gehanteerd te worden.

Uit de diepte-interviews kwam naar voor dat een waaier aan administratiefrechtelijke afhandelingsmodaliteiten bestaat en dat deze qua implementatie sterk kunnen verschillen van inspectiedienst tot inspectiedienst. Teneinde de transparantie van het administratiefrechtelijk optreden van de bijzondere inspectiediensten te verhogen en de gebruiksvriendelijkheid van deze modaliteiten voor de bijzondere inspectiediensten te verbeteren, strekt onderzoek naar de mogelijkheid tot het uniformeren van de administratiefrechtelijke afdoening tot de aanbeveling. Bovendien zou het wenselijk zijn dat wordt nagegaan of de toepassing van de bestaande administratiefrechtelijke afhandelingsmodaliteiten – en in het bijzonder de administratieve geldboete – kan uitgebreid worden naar meerdere wetten.

Een laatste aanbeveling betreft eveneens de administratiefrechtelijke afhandelingsmodaliteiten en is ingegeven vanuit de vaststelling, dat naast de bijzondere inspectiediensten, ook de reguliere politiediensten in belangrijke mate actief zijn in het domein van de bijzondere strafwetgeving. Een administratiefrechtelijke afhandeling is echter enkel mogelijk wanneer de inbreuk wordt vastgesteld door een bijzondere inspectiedienst. Een inbreuk vastgesteld door de reguliere politie kan enkel strafrechtelijk worden afgehandeld. Dit verschil in afhandeling roept vragen op naar de rechtsgelijkheid van de burger. Teneinde deze rechtsgelijkheid van de burger te waarborgen, zou het aangewezen zijn, dat indien de overtreden bijzondere strafwetgeving een administratiefrechtelijke afhandeling voorziet, deze steeds kan worden toegepast, ongeacht de verbaliserende instantie.