

# **Handhaven: eerst kiezen, dan doen**

## Bestuurlijke mogelijkheden en beperkingen

Deelrapport II

C. D. van der Vijver en R.M. Kouwenhoven

Dit is een uitgave van het Expertisecentrum Rechtshandhaving, ministerie van Justitie, uitgevoerd door C.D. van der Vijver en R.M. Kouwenhoven. Zij zijn verbonden aan het IPIT – Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente.

Expertisecentrum Rechtshandhaving  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
Telefoon 070 370 6644  
E-mail ERh@minjus.nl

© Ministerie van Justitie, oktober 2004

De auteursrechten van deze publicatie berusten bij de Staat. Uit dit werk mag geciteerd worden binnen de daarvoor geldende wettelijke regels, waarbij bronvermelding vereist is. Het gebruik van de instrumenten die onderdeel vormen van deze publicatie is vrij voor instanties van de Nederlandse overheid.

# Inhoudsopgave

	<b>Voorwoord</b>	<b>5</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>7</b>
	1.1 Doel en opzet van deze deelstudie	7
	1.2 De opbouw van het betoog	8
<b>2</b>	<b>Een kort historisch overzicht</b>	<b>9</b>
<b>3</b>	<b>Handhaving als probleem</b>	<b>13</b>
	3.1 De 'omgevingsproblemen'	13
	3.2 De kernproblemen	14
	- Het beleidsprobleem	15
	- De uitvoering	16
	- De organisatie	19
<b>4</b>	<b>Het begrip handhaving en zijn context</b>	<b>21</b>
	4.1 Een nadere typering	21
	4.2 Verschillende dimensies van handhaving	23
	4.3 Strafrecht en bestuursrecht	23
	4.4 Beleidsmatige aspecten	25
	4.5 De verantwoordelijkheid voor de handhaving	27
<b>5</b>	<b>Inhoudelijke beleidsthema's</b>	<b>31</b>
	5.1 De rationalisatie van de handhaving	31
	- Handhaving binnen rationeel beleidsmodel	31
	- Politieke handhaving en criminaliteit	32
	- De handhaving in het verkeer	35
	5.2 Handhaving en rechtvaardigheid	37
	5.3 De organisatorische aspecten	39
<b>6</b>	<b>Enkele verdiepende aspecten</b>	<b>43</b>
	6.1 Het wezen van handhaving	43
	- De betekenis van strafrecht	43
	- De Rechtvaardige Wereld	44
	6.2 Beleidsstrategische aspecten	46
	6.3 Toekomstige handhavingsvraagstukken	47

<b>7</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>51</b>
	7.1 Conclusies	51
	7.2 Aanbevelingen	54
	<b>Literatuur</b>	<b>55</b>
	<b>Bijlagen</b>	<b>63</b>

# Voorwoord

Het ministerie van Justitie werkt aan een rechtvaardige en veilige samenleving. Een onderdeel daarvan is de zorg voor de kwaliteit van de rechtshandhaving in algemene zin, een breed terrein dat varieert van veiligheidsregels tot criminaliteitsbestrijding. Wat is goede rechtshandhaving? Wat werkt en wat niet? En onder welke condities kan de overheid handhaven?

In de praktijk blijkt de beantwoording van die vragen een lastige opgave. Het terrein is divers, de opvattingen lopen uiteen. De keuze voor een aanpak van de handhaving in een concrete situatie berust vaak op onuitgesproken aannames of op in de praktijk ontstane gewoonten. Bovendien staat zo'n keuze bijna altijd onder tijdsdruk en is soms afhankelijk van de wijze waarop de individuele beleidsmedewerker er invulling aan kan geven. Het gevolg is dikwijls onduidelijkheid over het effect van de gekozen oplossing.

Daarom is het voor het ministerie van belang kennis te verzamelen over effectief beleid op het brede terrein van de rechtshandhaving. De ambitie van dit project is om een overzicht te verkrijgen van opvattingen en kennis over de kernvragen: wat is goede handhaving, wat werkt en onder welke condities kan de overheid handhaven? Als start van het project is aan een aantal wetenschappers gevraagd een literatuurstudie te vervaardigen, ieder met een eigen invalshoek: juridisch, bestuurlijk, sociaal-wetenschappelijk, economisch en technologisch.

Uit deze studies blijkt dat enkele spanningsvelden - waarin keuzes moeten worden gemaakt - steeds terugkeren. Zij duiden erop dat het zeer gevarieerde terrein van de rechtshandhaving een kern heeft die gemeenschappelijk is. Deze kern kan fungeren als oriëntatiepunt bij de ontwikkeling van handhavingsbeleid. Met deze studies wil het ministerie van Justitie een bijdrage leveren aan de discussie over goede handhaving.

Stan Dessens,  
Directeur-generaal Rechtshandhaving



# 1 Inleiding

## 1.1 Doel en opzet van deze deelstudie

Deze deelstudie heeft betrekking op de *bestuurlijke aspecten* van de handhavingsproblematiek, dat wil zeggen de aspecten die meer in het bijzonder betrekking hebben op het bestuurlijke optreden van de overheid en op (het functioneren van) de handhavingsorganisatie. De probleemstelling die door de opdrachtgever voor dit project is geformuleerd, is abstract en gericht op visieontwikkeling. Die probleemstelling werd vervolgens uitgewerkt in een aantal concrete, praktisch georiënteerde vragen (die vragen zijn vermeld in bijlage I van deze deelstudie). Wij hebben, op basis van deze gegevens, binnen dit deelproject drie vragen centraal gesteld:

1. Wat is de betekenis van de achtergrondproblemen op het terrein van beleid, organisatie en uitvoering voor het voeren van een handhavingsbeleid?
2. Welke aanknopingspunten biedt de literatuur voor verbetering van de handhaving op deze drie terreinen?
3. Biedt de literatuur inzake de drie in vraag 1 vermelde achtergrondfactoren nieuwe inzichten die kunnen leiden tot een andere aanpak van de handhaving?

Gaande het traject ontvingen wij nieuwe informatie die vooral een nadere inhoudelijke inkleuring betekende van de thema's die bij de beleidsontwikkeling in het bijzonder van belang worden gevonden. Zo werd een aantal suggesties toegezonden vanuit een interne klankbordgroep en werd een expertconferentie georganiseerd waarin vertegenwoordigers van verschillende betrokken organisaties discussieerden over de thema's die aan de orde moesten komen. Daarbij ging het met name om de volgende thema's:

- De *instrumentaliteit* van de handhaving (bijvoorbeeld gericht op de vraag of de rationaliteit van de handhaving kan worden geoptimaliseerd door verbetering van de effectiviteit of door te kiezen voor een probleemgerichte benadering);
- Belangrijke *normatieve* vraagstukken (zoals de vraag of in de handhaving moet worden gestreefd naar individueel gericht maatwerk of dat juist de algemene rechtsgelijkheid centraal moet staan);
- *Organisatorische* aspecten (moet er worden gestreefd naar een eenduidige sturing via de hiërarchie of naar een optimalisering van samenwerking).

Deze informatie heeft uiteraard invloed gehad op de aanpak die wij hebben gehanteerd. De vragen die naar voren kwamen tijdens deze conferentie hebben wij in onze rapportage verwerkt.

Daarnaast liepen wij tegen het probleem op dat de discrepantie tussen enerzijds de algemene vraagstelling en anderzijds de concrete vragen groot was. Soms zo groot dat zij moeilijk in één rapport zijn te bespreken. Wij wilden voorkomen dat de concrete vragen die de opdrachtgever had geformuleerd er in ons rapport bekaaid vanaf zouden komen. Daarom worden de concrete vragen die bij de oorspronkelijke probleemstelling van de

opdrachtgever waren gevoegd, voor zover zij niet in het rapport zelf worden behandeld, nader besproken in een tweetal afzonderlijke bijlagen. Maar centraal blijft staan dat wij beogen een antwoord te vinden op de visieproblematiek, die wij hanteerbaar pogen te maken in de drie hiervoor geformuleerde onderzoeksvragen.

Deze studie concentreert zich, zoals gezegd, op de bestuurlijke aspecten. Dat moet overigens niet te eng worden opgevat – wie de bestuurlijke aspecten wil begrijpen kan vaak niet zonder de maatschappelijke context. Daarom wordt in deze deelstudie ook aandacht besteed aan de betekenis van de handhaving voor de samenleving. Het zal er vooral om gaan een kader te schetsen waarbinnen de discussies kunnen plaatsvinden, die moeten leiden tot een vernieuwing van het beleid.

## 1.2 De opbouw van het betoog

Deze literatuurstudie is niet verricht volgens de traditionele eisen die aan een dergelijke studie worden gesteld. Er is gekozen voor een vrijere, welhaast essayistische aanpak waarin concrete informatie wordt afgewisseld met relatief abstracte beschouwingen. Dit was voor ons de enige manier om de omvangrijke thematiek die hier ter discussie staat, de sterk uiteenlopende vragen en de welhaast onoverzienbare hoeveelheid publicaties die de achterliggende tien, vijftien jaar over dit onderwerp zijn verschenen, binnen een handzaam formaat te analyseren en te presenteren. De literatuur is niet alleen omvangrijk, maar ook divers van aard. Het varieert van concrete beleidsstukken tot algemene wetenschappelijke beschouwingen en van normatieve tot empirische analyses. En dat alles op een veelheid van wetenschapsgebieden: bestuurskundig, juridisch, sociaal-wetenschappelijk en organisatorisch. Dat roept uiteraard de vraag op hoe de keuze uit de omvangrijke hoeveelheid literatuur tot stand is gekomen. Dat is op verschillende manieren gebeurd. In de eerste plaats zijn wij via zoektochten in bibliotheken, zoeklijsten (die onder meer werden aangeleverd door de opdrachtgever) en het Internet, gericht op zoek gegaan om zoveel mogelijk titels te bemachtigen die op enigerlei wijze in verband staan met de opdracht. Deze titels zijn gescand en wij zijn nagegaan of (en op welk niveau) de betreffende literatuur relevant is voor onze beschouwingen. Daarnaast hebben wij gebruik gemaakt van de veelheid van literatuur op het terrein van handhaving, onveiligheid, bestuur, sturing, en dergelijke, die ons op grond van onze dagelijkse werkzaamheden bekend is en waarvan wij de inhoud van belang achten voor de vormgeving van onze beschouwingen. Uiteraard bestaat het risico dat wij relevante literatuur over het hoofd hebben gezien; sterker nog, wij zijn ervan overtuigd dat niet alles wat belangrijk is door ons is meegenomen. Daarom is in de bij dit rapport gevoegde bibliografie alle verwerkte literatuur opgenomen - dat biedt de mogelijkheid om in de verdere discussies daarop gericht te reageren.



## 2 Een kort historisch overzicht

In dit hoofdstuk presenteren wij een algemeen overzicht van de betekenis van handhaving in haar maatschappelijke context. Een overzicht van de meer beleidsmatige ontwikkelingen komt hierna aan de orde.

Na de Tweede Wereldoorlog is rechtshandhaving lange tijd geen probleem van enige omvang geweest. In die jaren werd handhaving vooral gezien als een juridische aangelegenheid. Er was in die tijd geen sprake van doelstellingen die moesten worden behaald, van gewenste maatschappelijke effecten, van specifieke beleidsontwikkelingen op dit terrein of wat dan ook. Wetshandhaving was legalistisch van aard: het werd gezien als een taak die moest worden uitgevoerd, met name een *taak* van de politie. In de loop van de jaren zestig van de vorige eeuw gaan, mede als gevolg van de brede maatschappelijke protestbeweging, andere aspecten een rol spelen. De toenmalige hang naar tolerantie en de toenemende verschillen van mening inzake wat zou moeten worden gehandhaafd, betekenden dat er voor het eerst beleid ging ontstaan: niet alles *behoefde* te worden aangepakt. De politie moest zich, bijvoorbeeld, niet bezig houden met strafrechtelijke handhaving op terreinen die onderhevig waren aan maatschappelijke discussie (om enkele bekende voorbeelden te noemen: drugsgebruik, abortus, pornografie, demonstreren zonder vergunning, belediging van een bevriend staatshoofd en het aan de ouderlijke macht onttrekken van minderjarigen). Het niet-handhaven van de regels die op deze gedragingen betrekking hadden, was de aanzet tot wat later het gedoogbeleid zou gaan heten.

In de loop van de jaren zeventig gingen andere elementen een rol spelen. Vooral als gevolg van de toenemende hoeveelheid strafbare feiten die werden gepleegd, en mede ondersteund door het feit dat steeds meer feiten strafbaar werden gesteld, gingen andere overwegingen een rol spelen. Was het tot op dat moment vooral zo dat niet-handhaven een gevolg was van *niet willen*, toen werd het vooral een zaak van *niet kunnen*. Prioriteitstelling was noodzakelijk, omdat de overheid niet alles meer kon aanpakken. De politie en het openbaar ministerie moesten zich concentreren op de zwaarste zaken. Hier was geen sprake van het achterwege laten van handhaving vanuit een oogpunt van gedogen of van tolerantie, maar van onmacht.

Parallel daaraan was sprake van een aantal veranderingen in de manier waarop de handhaving plaatsvond. Er verschoof bijvoorbeeld een deel van de discretionaire macht van het openbaar ministerie naar de politie, en de taakopvatting van de politie verschoof van *wetshandhaving* naar *rechtshandhaving*. Het eerste begrip is mechanisch, wetshandhaving moet in principe 'altijd' plaatsvinden. Het tweede vereist inhoudelijke keuzen inzake de vraag wanneer er moet worden gehandhaafd, omdat handhaving vereist dat 'het recht' daarmee wordt gediend. Keuzen dus inzake wat er wel en wat er niet moet

worden gehandhaafd en (vooral in latere jaren) wat men met die handhaving wil bereiken.

In diezelfde periode verandert er veel *rondom* de handhaving. Men kan die ontwikkeling wellicht het beste samenvatten met twee termen: 'van recht naar beleid' en 'van strafrecht naar bestuursrecht'. Zo staat vanaf het einde van de jaren zeventig preventie centraal in veel beschouwingen als middel om voor naleving te zorgen zonder dat er een beroep hoeft te worden gedaan op (rechts)handhaving. Daarnaast is er sprake van een groeiende aandacht voor tal van andere 'compliance'-bevorderende maatregelen, zoals innovatie, rechtsomleiding en alternatieve straffen. Sinds het rapport van de commissie Roethof in 1984 gaat ook de gemeente een rol spelen in de naleving (bestuurlijke preventie). Het denken over handhaving verschuift van reactief naar pro-actief, van repressie naar preventie, en van het individuele naar het geaggregeerde niveau. Langzaam aan begint ook het denken in termen van risico's vorm te krijgen. Dat moment vormt ook het vertrekpunt voor het vergroten van de betrokkenheid van toezichthouders en de formalisering van de sociale controle. Enkele jaren later wordt de focus ook gericht op de eigen inbreng van de burger (die onder meer heeft vorm gekregen via de sociale zelfredzaamheid, een term uit 1989 van de toenmalige Stichting Maatschappij en Politie). Bestuurlijke handhaving, integrale veiligheidszorg en netwerkontwikkelingen zijn recente loten aan de stam van de veiligheidszorg. Zij betekenen steeds weer dat de handhavingsstrategieën aan die ontwikkelingen moeten worden aangepast. Dat gebeurt enerzijds als reactie op wat er in de samenleving plaatsvindt en anderzijds als gevolg van veranderingen binnen het rechtshandhavingssysteem zelf.

Voor wat de omgeving betreft, is de achterliggende jaren vooral de kritiek op het handhavingsbeleid van de overheid een belangrijke ontwikkeling, vooral in de periode na de moord op Pim Fortuyn op 6 mei 2002. Gedogen, jarenlang als geuzenbegrip in verband gebracht met de 'spreekwoordelijke Nederlandse tolerantie', wordt plotsklaps verguisd. Tolerantie kan niet meer. De roep om repressie, om 'echt handhaven' en 'stevig optreden' neemt sterk toe. Een roep die niet zonder gevolgen is gebleven. Het handhavingsbeleid heeft zich op de politieke agenda gezet van zowel de landelijke politiek als die van een aantal (met name grotere) gemeenten. Het heeft geleid tot onder meer uiteenlopende beleidsinitiatieven, tal van studies, een sterkere centrale sturing van openbaar ministerie en politie, evenals tot normen waaraan deze organisaties in kwantitatieve en kwalitatieve zin moeten voldoen. Er is een grote nadruk komen te liggen op effectiviteit van de strafrechtspleging, op vergroting van bevoegdheden en, zeker na de terroristische aanslagen van 11 september 2001, op maatregelen die tot enkele jaren geleden in Nederland onbespreekbaar waren (zoals de legitimatieplicht). Wie echter dacht dat deze beleidsontwikkelingen op korte termijn zouden leiden tot een toename van het vertrouwen in de overheid, een afname van onveiligheidsgevoelens en / of een vergroting

van de objectieve veiligheid, die is bedrogen uitgekomen. Het handhavingsbeleid heeft dat tot dusverre niet kunnen bewerkstelligen. Handhaving blijft een thema van ontevredenheid en van publiek debat, waarbij opvalt dat de discussies zich steeds verder toespitsen. Aan de ene kant blijft er de roep om harde handhaving, terwijl er anderzijds tal van klachten zijn te vernemen over de pietluttigheid bij de handhaving – er wordt op alle slakken zout gelegd en ‘als gewone burger krijg je voor het minste of geringste een proces-verbaal’. Het begint er op te lijken dat handhaving één van de grote zorgenkinderen van het veiligheidsbeleid aan het worden is. Er lijkt sprake van een maatschappelijk verwijt in de richting van de overheid. De overheid is niet in staat één van haar primaire verantwoordelijkheden waar te maken: ervoor zorgen dat de regels die zij zelf heeft uitgevaardigd in acht worden genomen. Dit is des te zorgelijker nu de achterliggende jaren het vertrouwen in de overheid is gedaald, zoals de Eurobarometer van 2003 laat zien. Er is de overheid veel aan gelegen dit vertrouwen terug te winnen. Maar hoe moet dat? Zal het terugdringen van het gedogen gaan helpen? Welke alternatieven zijn er? Is het denkbaar dat de handhaving zo effectief wordt dat het overtreden van regels op termijn niet meer als een probleem wordt ervaren? En wat betekenen al deze discussies rond het terugdringen van het gedogen voor de degenen die dit beleid op straat moeten uitvoeren? Dergelijke vragen zijn eens te meer relevant nu er redenen te over zijn om aannemelijk te maken dat in de toekomst de problemen op het terrein van de handhaving naar verwachting eerder zullen toe- dan afnemen, zoals wij in hoofdstuk 6 nader zullen bespreken.

---

<sup>1)</sup> Zie hierover bijvoorbeeld de recente publicatie van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie, 2004 *Klem van gedogen. Positief gedogen: een handelingsstrategie in de politiepraktijk*, Dordrecht.



## 3 Handhaving als probleem

Zoals hiervoor is duidelijk geworden, heeft de belangstelling voor handhavingsvraagstukken niet alleen betrekking op de onderdelen van de overheid die een taak te vervullen hebben op het terrein van de handhaving; het geldt ook in breder maatschappelijk opzicht. Een deel van de bevolking vindt dat het niet goed gaat met de handhaving en dat als gevolg daarvan recht, orde en rust worden bedreigd. In dit hoofdstuk brengen wij dit handhavingsvraagstuk in kaart. Daarbij onderscheiden wij een vijftal velden waarop sprake is van handhavingsproblemen: maatschappelijk, politiek, beleidsmatig, organisatorisch en uitvoeringstechnisch. Hieronder volgt eerst een korte beschrijving van de twee eerste probleemvelden die wij hier definiëren als 'omgevingsproblemen'. Deze problemen zijn van groot belang voor de bestuurlijke beschouwingen, zonder daarvan echt deel uit te maken. Zij vallen daarmee buiten het bestek van dit deelonderzoek en worden besproken in de bijdrage van Van Stokkom. Daarom gaan wij er slechts kort op in. Aansluitend gaan wij uitgebreid in op de overige drie knelpunten, die wij tot de kern van de bestuurlijke problematiek rekenen.

### 3.1 De 'omgevingsproblemen'

Het is de achter ons liggende jaren goed te merken dat veel mensen van mening zijn dat er onvoldoende wordt gehandhaafd. Mensen vinden dat er veel mis is in onze samenleving en wijten dat steeds vaker aan de overheid. Zij willen meer en strengere handhaving: meer bevoegdheden voor de politie, hogere eisen door het openbaar ministerie en hardere straffen door de zittende magistratuur. Hard optreden is volgens de publieke opinie dringend nodig om de onveiligheid in de hand te houden. Dus is er veel kritiek op het gedoogbeleid, op de tolerantie van de politie en eigenlijk ook op allerlei resocialisatieprocessen. De overheid heeft zich opengesteld voor deze kritiek. Er is een nadrukkelijke verharding van de handhavingsstrategieën, die onder meer worden gerealiseerd door middel van convenanten met handhavingsorganisaties als de politie. Daarmee poogt de overheid een antwoord te vinden op de maatschappelijke onvrede. De maatschappelijke eis van hard optreden is echter behoorlijk selectief. Dat harde optreden achten mensen wel noodzakelijk, zolang het zich maar richt op 'andere groepen' en niet op 'gewone burgers zoals wij, die juist vragen om die repressie'. Dat leidt in nogal wat gevallen tot discrepanties tussen de verwachtingen van burgers en activiteiten van de overheid. Er is sprake van een sterke kritiek op het openbaar ministerie en de politie wanneer die handhavingsactiviteiten 'henzelf' betreffen. Zo ziet men op het gebied van de verkeersovertredingen (met name te hard rijden) dat 57% van de burgers geen begrip heeft voor bekeuringen voor geringe snelheidsovertredingen (terwijl van politiefunctionarissen slechts 12% had verwacht dat burgers daarvoor geen begrip zouden opbrengen). Er is, juist op dit terrein, sprake van een forse spanning tussen burger en

overheid. Het is dus zeker niet zo dat de vergrote inspanning op het terrein van de (repressieve) handhaving leidt tot een grotere tevredenheid van de bevolking. De burger lijkt eigenlijk voortdurend ontevreden: hij merkt alleen dat hij zelf wordt 'gepakt' maar vindt dat er van de beloofde veiligheid weinig terecht komt (hierop gaan wij hierna nog uitgebreid in). Het door de overheid gehanteerde uitgangspunt dat de burger als 'klant' moet worden beschouwd heeft nu zijn weerslag: de klant is niet tevreden want 'hij krijgt niet wat hem is beloofd en waarvoor hij al die jaren al belasting betaalt.'

In samenhang daarmee is handhaving ook in toenemende mate een politiek probleem geworden. De maatschappelijke onvrede heeft er de afgelopen jaren toe geleid dat het in de samenleving gegroeide ongenoegen een uitweg vond in politieke daadkracht: politici namen de roep om repressie over en, als het allemaal niet snel of hard genoeg ging, werd de roep om centralisatie steeds luider, opdat er 'eindelijk een einde kon worden gemaakt aan de onveiligheid.' Dat heeft er onder meer toe geleid dat er de afgelopen jaren, als reactie op een aantal 'incidenten', kordate stappen zijn gezet om de problemen op te lossen, die vervolgens niet het effect bleken te hebben wat ervan werd verwacht (de bolletjesslikkers, de aanpak van terroristen, maar ook de vervolging van voorkenniszaken). Een aantal malen moesten politieke ommezwaaien worden gemaakt of moest worden meegedeeld dat de resultaten tegenvielen. Handhaving is de achterliggende jaren meermalen in politiek opzicht een risicogebied gebleken. Binnen de politieke rationaliteit is het reageren op de bestaande maatschappelijke ontevredenheid inzake de onveiligheid een hoge prioriteit. Die lijkt vooral te maken te hebben met het feit dat de overheid de burger wil doen geloven dat harder optreden het ook veiliger maakt. Vanaf minister Peper is er in landelijke beleidsdocumenten nadrukkelijk beloofd dat 'het beleid zou betekenen dat het veiliger wordt in ons land'. Heel concreet heeft het huidige kabinet beloofd dat het aan het einde van de kabinetsperiode 20-25% veiliger moet zijn. Middels (onder meer) convenanten met de regionale politiekorpsen en middels prestatieafspraken met het openbaar ministerie moet dat doel worden bereikt. Dat is een belangrijk gegeven bij de vormgeving van het handhavingsbeleid.

Het zou overigens onjuist zijn de handhavingsproblematiek te verengen tot het harder optreden tegen criminaliteit. Er is op veel meer terreinen sprake van knelpunten die samenhangen met verschillende ontwikkelingen en dilemma's in de hedendaagse samenleving. Wij gaan daarop in de hoofdstukken 5 en 6 uitgebreider in.

### 3.2 De kernproblemen

Bij de bespreking van de kernproblemen hanteren wij de driedeling die in de onderzoeksvragen als uitgangspunt is genomen. Wij gaan in op handhaving als beleids-, als uitvoerings- en als organisatieprobleem.

### *Het beleidsprobleem*

In het kader van deze rapportage is handhaving in de eerste plaats een beleidsprobleem. Beleidsmakers staan voor de vraag hoe zij de handhavingsactiviteiten zo moeten vormgeven dat daarmee een optimaal maatschappelijk resultaat wordt behaald. Als zodanig staat het op dit moment hoog op de agenda, maar dat heeft het niet altijd gestaan. Zo concludeert de Raad voor het openbaar bestuur in zijn rapport *Op de Handhaving beschouwd*, dat handhaving politiek en beleidsmatig vaak weinig aandacht kreeg. Eén van de pregnante ontwikkelingen gedurende de achter ons liggende decennia is geweest dat de betekenis van regels is veranderd. Regels wisselen frequent, zij zijn ondoorzichtiger geworden (mede door de internationalisering) en zij worden steeds vaker gebruikt om veranderingen te bewerkstelligen - het proces van regelgeving is meer dan vroeger gepolitiseerd. Daardoor verliezen regels veel van hun oorspronkelijke normatieve kracht en worden zij minder snel als legitiem, als navolgenswaardig gezien. Bovendien is de complexiteit van regels van invloed op de handhaafbaarheid. Daarbij komt dat er sprake is van verschillende maatschappelijke ontwikkelingen die ertoe leiden dat mensen minder geneigd zijn regels na te leven. In de eerste plaats is er sprake van een substantiële toename van anti-autoritarisme – mensen accepteren autoriteit steeds minder gemakkelijk. Een verschijnsel dat veelal in verband wordt gebracht met de toegenomen individualisering. Bovendien is het vertrouwen in de overheid afgenomen. Dat geldt weliswaar in veel mindere mate voor politie en justitie dan voor de centrale overheid (de achterliggende jaren is het vertrouwen in politie en justitie constant gebleven), maar wél geldt dat burgers kritischer zijn geworden over de manier waarop deze organisaties hun taak uitvoeren.

Daarbij komt dat regelgeving gewoonlijk plaatsvond zonder dat de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid ervan veel aandacht kregen. In het rapport *Toekomst gezocht van de Stichting Maatschappij en Politie* staat het, waar het gaat om het wetgevingsproces, als volgt omschreven:

'Indien het onhandhaafbare als norm kan worden gedefinieerd (omdat degene die de norm stelt niet wordt geconfronteerd met de gevolgen van die onhandhaafbaarheid) dan zal de uitvoeringsinstantie de kous op de kop krijgen en niet het orgaan dat de regel heeft geproduceerd. Bij 20.000 daden van wetgeving, waarbij de producenten zelf niet verantwoordelijk zijn voor de handhaving, is die kans niet gering. Vasthouden aan het maatregelengeloof betekent een vermindering van effectiviteit of, anders gezegd, van zinvolle relaties met de omgeving' (p.38)

Eén van de gevolgen is geweest dat de regelgeving en handhaving steeds verder uiteen gingen lopen. Dat bracht het begrip 'handhavingstekort' voor het voetlicht. Er is een veelheid van studies en ambtelijke nota's en daarop aansluitende discussies waarin dit

begrip een rol speelt. Heel concreet heeft het betekenis gekregen in het begrip 'plankzaken' bij de politie: zaken waarbij wel een daderindicatie is, maar waarbij geen opsporingsactiviteiten worden verricht.

Overigens is het begrip 'handhavingstekort' niet onweersproken gebleven. De Commissie-Michiels (officieel genaamd de Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving) concludeert dat er onduidelijkheid bestaat over dit begrip. Het is qua omvang moeilijk empirisch vast te stellen, het ontbreekt aan een vastgesteld handhavingsniveau en het is moeilijk aan te geven wanneer er sprake is van een tekort.

Lange tijd mag er beleidsmatig onvoldoende aandacht zijn geweest, de achterliggende jaren is dat ruimschoots goedge maakt. De vergrote beleidsmatige aandacht voor handhaving heeft zonder enige twijfel de achterliggende jaren tot veel concrete verbeteringen geleid: procedures zijn verbeterd, de verwerkingscapaciteit is vergroot, overbodige barrières zijn geslecht, om slechts enkele voorbeelden te noemen. Die hebben echter, in ieder geval in de ogen van zowel de bevolking als van de verantwoordelijke bestuurders en politici in onvoldoende mate geleid tot een verbetering van gedrag. Of, (te) scherp geformuleerd: wat men ziet is een overheid die veel energie steekt in het aanbrengen van verbeteringen en een bevolking die dat óf niet merkt óf er zich weinig van aantrekt. Te scherp geformuleerd, want de bevolking merkt het wel (al was het maar aan de stijging van het aantal boetes van het Justitieel Incassobureau), maar lijkt het gevoel te hebben dat het allemaal weinig uitmaakt. Net als bij de ontwikkeling van de vrijheidsstraffen in de Verenigde Staten: de toename van het aantal en de duur van de vrijheidsstraffen betekent niet dat de bevolking tevredener wordt maar, integendeel, nóg strengere straffen eist.

Het afgelopen paar jaar is handhaving als beleidsprobleem nog eens scherper voor het voetlicht gekomen door de politisering ervan. Dat de overheid zich vele jaren niet zo druk hoefde te maken over de handhaving was vooral een gevolg van het feit dat het onderwerp maatschappelijk niet zo speelde. Dat is inmiddels fors veranderd, met als gevolg dat het ook politiek inmiddels een hot issue is. De maatschappelijke eisen zijn hoog en mensen nemen niet uitsluitend meer genoegen met inspanningen, men wil resultaten. Daarmee is er een nieuw beleidsknelpunt gegroeid: de verhouding tussen politiek uitvoering. Twee werelden met eigen waarden, normen, betekenissen, zingevingsstructuren, imago's en retorica's. Twee werelden waartussen afstemming vaak moeilijk is te realiseren. Waar de politieke reactie in zaken die plotseling in de belangstelling komen er vaak één is van directe en daadkrachtige stellingnamen die ook maatschappelijk zichtbaar moeten worden uitgedragen, geldt dat voor de uitvoering niet of in veel mindere mate. Wanneer thema's slechts kort in de belangstelling staan, is dat niet zo'n probleem, dan zijn 'krachtige uitspraken' alleen vaak nog voldoende, maar als problemen te diep ingrijpen in de samenleving, dan werkt dat niet meer. Dat kan leiden tot forse spanningen tussen het



politieke systeem en het uitvoeringssysteem. In het rapport Toekomst gezocht van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie uit 1995 rapporteerden functionarissen werkzaam in de handhavingsorganisaties als één van de grote knelpunten de enorme druk die vanuit 'de politiek' op hen werd gelegd: voortdurend veranderende prioriteiten waaraan dringend en terstond aandacht moest worden besteed. Eisen waarvan de uitvoerders stelden dat zij die, alleen al om organisatorische redenen, onmogelijk konden inwilligen, zeker omdat slechts weinig politici en bestuurders bereid waren om aan te geven welke posterioriteiten er mochten worden gehanteerd. De communicatie tussen de twee werelden is complex – het vergt aparte beleidsontwikkelingen om die in de toekomst beter hanteerbaar te maken.

Meer in het algemeen geldt dat er beleidsmatig weinig aanknopingspunten zijn om simpele oplossingen te vinden die werken: de effectiviteit van handhaving is moeilijk vast te stellen (wij gaan daar nog uitgebreid op in) en handhaving wordt vaak gedwarsboemd door allerhande andere belangen (bijvoorbeeld economische of financiële belangen). Ook de reeds gesignaleerde groei van het aantal regels en de moeilijke handhaafbaarheid ervan (door frequente wijzigingen, door complexiteit, door onhelderheid) speelt een rol. Daarnaast spelen algemene maatschappelijke ontwikkelingen als de internationalisering van criminaliteit, de internationale druk om bepaalde problemen aan de pakken, de zeggenschap van 'Brussel', de groei van de virtuele werkelijkheid, het terugtreden van de overheid, de differentiatie van de onveiligheidsproblematiek (die speelt 'van wijk tot wereld') een rol. Op zichzelf zijn die ontwikkelingen uiteraard niet prohibitief, maar zij maken het verbeteren van het handhavingsbeleid wel buitengewoon complex.

### *De uitvoering*

Michiels heeft erop gewezen dat er vele redenen zijn waarom er in de uitvoeringspraktijk vaak op een zo gebrekkige wijze wordt gehandhaafd. (Michiels, 1994) Een paar voorbeelden: tegenstrijdige belangen (bijvoorbeeld de economische belangen die prevaleren boven de rechtsbelangen, maar ook strafrechtelijke versus fiscale belangen), onmacht (onvoldoende menskracht), onwil (niet durven, gemakzucht), onkunde (onbekendheid met de regelgeving); een waar mer-à-boire van argumenten blijkt in de praktijk een rol te spelen. In veel discussies over handhaving valt op dat verantwoordelijke uitvoerders beschikken over een reeks van uiteenlopende rechtvaardigingen om bepaalde vormen van handhaving na te laten – vaak verpakt in mooie retoriek: 'het belang van harmonieuze verhouding met die omgeving', 'het leidt tot ongewenste neveneffecten', 'wij moeten de belangen van die groep niet uit het oog verliezen'.

Het vermogen om zich af te schermen voor beleid 'van buiten' en de eigen prioriteiten voorrang te geven is groot.<sup>2</sup>

De onderwerpen die Michiels naar voren brengt, sluiten goed aan bij de resultaten van sociaal-wetenschappelijk onderzoek die de achterliggende decennia hebben plaatsgevonden naar het functioneren van handhavingsorganisaties (met name de politie). Uit dat onderzoek komt naar voren dat handhavingsorganisaties in de praktijk niet zozeer functioneren als een goed geoliede machine maar veeleer als een conglomeraat van deelsystemen die ieder voor zich op zoek zijn naar een evenwicht tussen de externe vraag en het interne functioneren. Eigen culturen, met eigen waarden- en normensystemen en gedragspatronen zijn vaak moeilijk te beïnvloeden door buitenstaanders, ook al zijn het ministers. Zeker in heterogene, complexe, weinig transparante en voortdurend wisselende omgevingen leidt dat tot sterk informele organisatieculturen, waarbinnen naast relatief objectieve afwegingsvraagstukken ook *easing behaviour* (het jezelf niet moeilijker maken dan strikt noodzakelijk is) en argumenten om anders te handelen dan voorgeschreven een belangrijke rol spelen. De lijnen tussen beleidsmakers en uitvoerders zijn lang. De werelden waarin zij leven verschillen fors. Dat betekent dat handhaving er in de praktijk anders uitziet dan beleidvoerders denken of wensen. De uitvoeringspraktijk laat zich door verschillende spanningsvelden typeren, zoals blijkt uit onderzoek naar onder meer samenwerkingsproblemen, het functioneren van netwerken en de problemen die de sturing van uitvoeringsactiviteiten ondervinden. Het handhavingsbeleid is meer dan een *command-and-control* probleem. Uitvoerders functioneren veelal in *frontline* organisaties, dat zijn organisaties die formeel worden gekenmerkt door een strikte hiërarchie, maar die in feite een grote beslissingsvrijheid laten aan de professionals die het echte werk moeten doen. En die hebben vaak andere dingen aan het hoofd dan het uitvoeren van een beleid. Zij moeten zich bijvoorbeeld staande houden in een potentieel dreigende omgeving en dat doen zij onder meer door deals te sluiten met mensen die het hen mogelijk lastig kunnen maken. Ook worden zij met regelmaat geconfronteerd met – in hun ogen – onrechtvaardigheden die een strikte uitvoering van beleid nog wel eens met zich mee willen brengen en zij gaan dan op zoek naar mogelijkheden om daarvoor te corrigeren.

---

<sup>2)</sup> Wellicht moet hier een uitzondering worden gemaakt voor de harde en concrete prestatie-eisen waarop de overheid zich steeds vaker lijkt te concentreren. Daaraan lijkt vaak geen ontsnappen mogelijk. Prestatiecontracten hebben echter weer als nadeel dat degenen die aan die eisen moeten voldoen de neiging hebben zich te concentreren op de gestelde normen, waarbij gewoonlijk doelgerichtheid, samenwerking en afstemming het kind van de rekening worden.

### *De organisatie*

Tenslotte aandacht voor een aantal organisatorische problemen. Er zijn veel handhavers en die hebben op steeds meer terreinen met elkaar te maken. Dat geldt in horizontale zin (ketenbeheer), maar ook in verticale zin (de verschillende overheidsorganisaties die zich met min of meer dezelfde problemen bezig houden en moeten afstemmen om een zo goed mogelijk resultaat te bereiken, of in ieder geval elkaar niet dwars te zitten). Centralisatie van bevoegdheden en van sturing worden in dergelijke gevallen gezien als belangrijke mogelijkheden om verbeteringen aan te brengen in het functioneren van de handavingsorganisaties. In de praktijk wil dat nog wel eens tegenvallen, om redenen die wij hiervoor onder het kopje 'uitvoering' hebben besproken.

De afgelopen jaren zijn er daarnaast steeds meer spelers op het veld van de handhaving gekomen. Die spelers zijn voor een deel overheidsorganisaties die gewoon zijn belast met de uitvoering van beleid (politie, bijzondere opsporingsdiensten, krijgsmacht, inspecties die vrijwel zonder uitzondering bezig zijn op meer terreinen dan waarop zij traditioneel actief zijn). Maar het aantal organisaties is uitgebreid. Zo is de bestuurlijke overheid (gemeenten, provincies) aanzienlijk actiever geworden, evenals het bedrijfsleven, die ook zelf op allerlei terreinen aan handhaving doet (denk bijvoorbeeld aan fraudebestrijding bij verzekeraars en banken en aan de rol die deze branches spelen op het terrein van bestrijding van georganiseerde misdaad en terrorisme – bijvoorbeeld via de Wet Melding Ongebruikelijke Transacties). Ook is sprake van nieuwe vormen van toezicht en handhaving door de zogenaamde 'hoge' toezichthouders als de Autoriteit FM, de NMa en de CTSV, om slechts enkele voorbeelden te noemen. Tenslotte is er sprake van een groeiende rol van de private 'opsporings'organisaties (forensische accountants, bedrijfsbeveiliging). Hoezeer men op formele gronden ook moet stellen dat hun verantwoordelijkheden uiteen lopen, hun rollen blijken in de praktijk frequent te overlappen. Daarnaast valt moeilijk te ontkennen dat technologische en maatschappelijke ontwikkelingen, zoals het Internet, tot gevolg heeft dat opnieuw moet worden geconstateerd dat dit tot gevolg heeft dat er een andere rol wordt gevraagd van maatschappelijke partners inzake de handhaving, zoals de serviceproviders. De organisatie van de handhaving is met dit alles gegroeid van een traditionele uitvoeringstaak van de overheid naar een complexe netwerkstructuur, waarin publieke en private partijen in uiteenlopende constructies werken aan soms verschillende, maar zeer vaak ook overlappende taken.

Er is op tal van terreinen sprake van een vermenging van de rollen van overheid en maatschappij. Samenwerking klinkt aantrekkelijk, maar het vereist vaak zoveel inspanning dat velen het maar laten voor wat het is en wachten tot het een keer misloopt. Natuurlijk zijn er ook voorbeelden waar handhaving wèl tot de oplossing of tot de vermindering van problemen heeft geleid, waar het wèl effectief was en tot maatschappelijk en politiek aanvaardbare resultaten leidde; het probleem is dat deze

positieve ervaringen vaak moeilijk zijn om te zetten in meer structureel beleid.  
Bijvoorbeeld door de hoge kosten, ongewenste bijeffecten, personele problemen of  
verschuivingen in de politieke aandacht.

## 4 Het begrip handhaving en zijn context

### 4.1 Een nadere typering

In dit hoofdstuk gaan wij in op een aantal begrippen die in deze studie centraal staan. In de eerste plaats uiteraard het begrip handhaving zelf. Een begrip dat algemeen wordt gebruikt, maar waarvan de betekenis allerminst helder is. Dat geldt ook voor wetenschappelijke publicaties, waarin het op uiteenlopende wijzen wordt gehanteerd.

Etymologisch komt het begrip handhaving vermoedelijk uit het middelhollands (*hanthaben*) waar het vastpakken of beschermen zou hebben betekend. Van Dale zegt dat handhaven ('de hand slaan aan') betekent: 'in stand houden, ervoor waken dat iemand of iets in de staat of toestand blijft waarin hij (het) zich bevindt, zorgen dat iets niet geschonden wordt'. Deze beschrijving biedt in ieder geval enige richting: het gaat om feitelijk beschermen opdat iets of iemand niet wordt geschonden. Deze betekenis lijkt vooral betrekking te hebben op een directe relatie tussen een concrete actie en het voorkomen van een schending. Dat wil dus zeggen dat het – in de oorspronkelijke betekenis – niet slaat op het reageren op iets dat al is gebeurd, of het weer terugbrengen in de oorspronkelijke staat van iets dat is geschonden. Die betekenissen heeft het inmiddels wel. Zo wordt handhaving in recente kamerstukken bijvoorbeeld gedefinieerd als 'het houden van toezicht en het toepassen van strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en civielrechtelijke middelen om ervoor te zorgen dat rechtsregels en voorschriften worden nageleefd'.<sup>3</sup> En in de Algemene wet bestuursrecht is een regeling opgenomen voor wat in die wet wordt genoemd het 'handhavingstoezicht'. Daaronder wordt verstaan het 'bewaken, nagaan en gadeslaan van de handelingen of zaken van anderen met het oog op de naleving der verordeningen van de bevoegde macht'. Een benadering die lijkt aan te sluiten bij het begrip 'gedragscontrole' dat door de WRR wordt gehanteerd. Handhaven lijkt daarmee te betekenen 'ervoor zorgen dat regels (beter) worden nageleefd'. Dat wijkt echter af van de omschrijving die te vinden is in het huidige regeerakkoord. Daarin wordt bijvoorbeeld een onderscheid gemaakt tussen (vrijwillige) naleving, zichtbaar en merkbaar toezicht en handhaving als sluitstuk. Hier wordt handhaving dus losgekoppeld van toezicht. Het gaat om handhaving in enge zin die nadrukkelijk in verband wordt gebracht met 'feitelijk optreden', als laatste fase van een 'nalevingbevorderingstraject'.

Handhaving wordt dus in zowel meer ruime als in meer enge zin gebruikt. Duidelijk is dat, welke benadering men ook kiest, het directe feitelijke optreden ter voorkoming van situaties die in strijd zijn met het recht er in ieder geval onder vallen (men kan hierbij

---

<sup>3</sup>) Zie Tweede Kamer 1980/81 16805, nr.1-2, pag.5.psporingsorganisatie.

denken aan bestuursdwang, maar ook aan het onlangs door de politie geïntroduceerde begrip tegenhouden<sup>4)</sup>). De vraag is of in meer algemene zin begrippen als preventie eronder vallen. De neiging bestaat zonder twijfel om (in aansluiting op het regeerakkoord) dergelijke verder weg liggende termen er niet onder te laten vallen.

Toch is ook een dergelijke scheidslijn niet zonder problemen. Handhaving wordt van oudsher primair in verband gebracht met strafrecht – strafrecht is vele decennia beschouwd als het handhavingsinstrument *par excellence*. En de belangrijkste doelstelling van strafrecht is nu juist (speciale of generale) preventie. Het is dus niet zo dat preventie *als doelstelling* bepalend is voor de vraag of overheidsoptreden onder handhaving moet worden gerekend of niet. Aan de andere kant dient men zich te realiseren dat het begrip handhaving wel erg zou worden opgerekt als elke vorm van preventie eronder zou worden gerekend. De benadering die in het regeerakkoord wordt gekozen is anderzijds weer erg beperkt. Daar valt bijvoorbeeld toezicht niet onder handhaving, terwijl de Algemene wet bestuursrecht juist het begrip handhavingstoezicht met zoveel woorden introduceert. Voor deze studie kiezen wij een tussenvorm. Wij verstaan onder handhaving *elke vorm van feitelijk overheidsoptreden dat middellijk of onmiddellijk is gericht op het voorkomen van regelovertreding of het ongedaan maken van een rechtens onjuiste situatie*.

Deze definitie van handhaving omvat bestuursdwang, tegenhouden, repressie, opsporing en andere vormen van repressief optreden (ook in de zin van bijvoorbeeld het verbaliserend optreden tegen verkeersovertredingen), maar ook het houden van toezicht en het uitvoeren van controles die erop zijn gericht die regelovertreding te ontdekken. Algemene bestuurlijke activiteiten in termen van pro-actief optreden, bestuurlijke preventie en het in het bedrijfsleven gebruikelijke begrip *compliance* rekenen wij niet onder het begrip handhaving.

Wij hechten er daarnaast aan een onderscheid te maken tussen handhavingsrecht en handhavingsbeleid. Handhavingsrecht heeft betrekking op in enigerlei vorm toe te passen sancties – het handhavingsbeleid omvat een veel ruimer gebied en gaat om het totaal van overheidsmaatregelen dat is gericht op het bereiken van regelvolgend gedrag in aansluiting op de sociale controle. Dit onderscheid is met name van belang omdat een visie op handhaving als uitgangspunt van beleid zich niet zal kunnen beperken tot een eventuele handhaving in enge zin, maar deze juist moet plaatsen in een breder kader van andere mechanismen die de naleving van regels kunnen bevorderen. In deze literatuurstudie zal niet kunnen worden voorbijgegaan aan aspecten die van rechtstreeks belang zijn voor handhaving, zoals de bredere contexten van *governance* en *accountability* waarbinnen de handhaving inmiddels maatschappelijk wordt geplaatst. Dat betekent dat handhaving inmiddels een plaats heeft gekregen binnen het veel bredere

---

<sup>4)</sup> Wij beschouwen voor deze studie de politie als een handhavingsorganisatie en niet (slechts) als een opsporingsorganisatie.

concept 'veiligheidsbeleid' dan dat het nog alleen betrekking heeft op het naleven van regels.

#### 4.2 Verschillende dimensies van handhaving

Handhaving is een complex begrip waaraan verschillende dimensies kleven. Men kan het begrip bijvoorbeeld benaderen vanuit een *instrumentele* kant. Wanneer men vanuit die optiek kijkt naar handhaving, dan staat de vraag centraal of 'het werkt', dat wil zeggen wat in positieve of in negatieve zin de effecten of de gevolgen zijn van handhavingsactiviteiten. Men kan echter ook kijken vanuit een *normatieve* kant. Dan gaat het bijvoorbeeld om de vraag of het 'eerlijk werkt', bijvoorbeeld of het gelijkheidsbeginsel voldoende tot haar recht komt. Maar men moet ook denken aan (normatief) verder weg liggende dimensies. Zo staat heden ten dage het effectgerichte denken sterk in de belangstelling, maar het is de vraag of het verstandig is het maatschappelijke belang van handhaving daartoe te beperken. Men kan zich bijvoorbeeld de vraag stellen of er, in situaties waarin handhaving niet tot meetbare effecten leidt, niet soms toch moet worden gehandhaafd. Bijvoorbeeld omdat de heersende overtuiging is dat in een rechtsstaat behoort te worden opgetreden tegen bepaalde ongewenste gedragingen. Het doelmiddel denken kan leiden tot een verschraling in de bestuurlijke aanpak die het belang van basale waarden in onze samenleving onvoldoende recht doet. Soms spreekt men wel van symbolische handhaving, maar dat begrip kan op deze plaats gemakkelijk worden misverstaan. Het gaat om een heel fundamentele normatieve rol van de overheid in dat soort gevallen, die niet kan worden afgedaan met een simpele mededeling dat bepaalde handelingen 'geen effect' hebben.

#### 4.3 Strafrecht en bestuursrecht

In het voorgaande is gesteld dat handhaving van oudsher vooral in verband is gebracht met het strafrecht, bestaande uit opsporing, vervolging, bestraffing en tenuitvoerlegging. Het is dan ook niet verwonderlijk dat discussies, onderzoek en beleidsverbeteringen in de literatuur voor het overgrote deel betrekking hebben op juist dit deel van het handhavingsrecht. Vanouds is handhaving dus vooral een strafrechtelijke aangelegenheid. De verbeteringen in de handhaving werden dan ook lange tijd gezocht in een optimalisering van de strafrechtelijke keten: procedurele vereenvoudigingen, hogere sancties, meer bevoegdheden. Niet alleen de strengheid is toegenomen, maar ook de toepassing is gemakkelijker gemaakt (bijvoorbeeld door transactie en andere vormen van buitengerechtelijke afdoening). Dit laatste was al opschuiven in de richting van het

bestuursrecht. Toch speelde Bestuursrecht lange tijd een marginale rol; het was niet gecodificeerd en het werd weinig systematisch toegepast.<sup>5</sup> Substantiële veranderingen kwamen met de Algemene wet bestuursrecht waarvan de beide eerste tranches in werking traden op 1 januari 1994 en de derde op 1 januari 1998. In deze laatste tranche werden ook de bepalingen inzake de handhaving gesystematiseerd weergegeven. De groei van de bestuurlijke handhaving betekende een vermindering van het strafrecht – de handhaving wordt overgebracht naar de sfeer van het bestuur. De handhavingsbeslissingen verplaatsen zich van het driehoekoverleg (burgemeester, officier van justitie en politiefchef) naar het bestuur. Deze ontwikkeling is in lijn met de kritiek van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

De WRR meent dat de handhavingslasten teveel waren afgewenteld op het strafrecht en pleitte voor een meer bestuurlijke aanpak:

‘Uitgangspunt hierbij is dat de lasten die voortkomen uit de behoefte aan meer recht en meer rechtshandhaving, in beginsel dienen te worden opgebracht door degenen bij wie, of de instanties bij welke deze behoefte in het bijzonder rijzen.’ (WRR, 1988, p.30)

De Raad van het openbaar bestuur heeft er echter voor gewaarschuwd dat deze ontwikkeling tot spanningen kan leiden. Er kunnen immers verschillende bestuurlijke en justitiële organen zijn die zich bezig houden met dezelfde problemen, hetgeen kan leiden tot competitie, afstemmingsproblemen en het hanteren van verschillende normen bij de vormgeving van het handhavingsbeleid. Dit laat zich bijvoorbeeld denken op terreinen waar sprake is van potentiële belangenconflicten, zoals het milieu.

De bestuursrechtelijke handhaving is de achterliggende decennia sterk tot ontwikkeling gekomen. Wat voorheen strafrechtelijk werd gehandhaafd, geschiedt thans vaak via het bestuursrecht, met name op het terrein van de veel voorkomende overtreding in het verkeer en in het milieu (*Lex Mulder, Lex Vis*). Het bestuursrecht werd vaak ten onrechte nauwelijks een plaats toegekend in de sfeer van de handhaving - bestuursdwang (voorheen aangeduid als politiedwang) is immers één van de ‘mooiste’ (in de zin van exemplarische, ideaaltypische) vormen van handhaving.

Met de Algemene wet bestuursrecht is het instrumentarium aanzienlijk uitgebreid. De wet kent vier sancties (boete, bestuursdwang, dwangsom, intrekking begunstigende beschikking) die in het maatschappelijk verkeer een steeds grotere rol zijn gaan spelen. Men mag echter niet vergeten dat het handhavingsaspect binnen het bestuursrecht nog relatief jong is en dat de mogelijkheden en onmogelijkheden nog onvoldoende tot ontplooiing zijn gebracht.

---

<sup>5)</sup> *Er zijn auteurs die ervan uitgaan dat ook de strafrechtelijke handhaving onder bestuursrecht valt. Wij gaan op die discussie hier niet verder in.*



#### 4.4 Beleidsmatige aspecten

De probleemstellende notitie van het Expertisecentrum Rechtshandhaving ten behoeve van deze studie gaat onder meer in op de problemen die thans op het gebied van de handhaving worden ervaren, onder herkenning dat handhaving al veel langer als een probleem wordt ervaren. Zo is het kwantitatieve aspect (het veelgenoemde 'handhavingstekort') al lange tijd een probleem en worden er al vele jaren stappen gezet om dat probleem het hoofd te bieden. En als oplossing wordt ook al heel lang naar dezelfde thema's verwezen: capaciteitsvergroting, procesoptimalisering, de verschuiving van straf- naar bestuursrecht en dergelijke. Ongetwijfeld hebben al deze ontwikkelingen op tal van punten tot verbeteringen geleid. Maar dat heeft niet kunnen voorkomen dat de regering in 1994, naar aanleiding van het rapport *Handhaving door bestuurlijke boeten* van Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten, opnieuw vaststelde dat de rechtshandhaving te wensen overlaat.<sup>6</sup>

De knelpunten hebben geleid tot tal van beleidsmatige ontwikkelingen, die erop zijn gericht de problemen beter beheersbaar te maken. Voor een deel hebben die te maken met optimalisering van het functioneren van de overheid, voor een ander deel met het verbreden van de verantwoordelijkheid voor de handhaving. Hieronder volgt, puntsgewijs, een aantal voorbeelden van dergelijke ontwikkelingen (die voor een deel al eerder zijn genoemd):

1. De vergroting van de verantwoordelijkheden van andere maatschappelijke partijen dan de traditioneel verantwoordelijke departementen (i.c. met name Justitie). Het gaat hierbij vooral om de 'opwaardering' van de handhavingstaak van andere bestuurlijke overheden, zoals de gemeente en de provincie. Met name de bestuurlijke handhaving op gemeentelijk niveau heeft sterk aan belang gewonnen, ook op probleemgebieden waar sprake is van een traditionele dominantie van het ministerie van Justitie (denk aan het begrip Gewapend Bestuur op het terrein van de georganiseerde misdaad);
2. De verschuiving van verantwoordelijkheden naar bedrijfsleven en burgers. Men kan hierbij denken aan publiek-private vormen van samenwerking zoals die bijvoorbeeld hebben vorm gekregen in het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing, de regionale platforms en de door die platforms aangestuurde stuur- en projectgroepen, de groeiende verantwoordelijkheid voor private partijen zoals inzake de Wet MOT, en de rol van de Internet Service Providers;

---

<sup>6)</sup> Tweede Kamer 1993/94, 23400 VI, nr. 48.

3. De toedeling van handhavingsverantwoordelijkheden aan toezichthouders als de NMa, de Opta, de Autoriteit FM, de CTSV, et cetera. Opvallend is hier dat de overheid een stap terug doet en een belangrijk deel van regelgeving, toezicht én handhaving (inclusief het opleggen van boetes) overlaat aan in hoge mate zelfstandige organen waarop nog slechts een zeer beperkte politieke controle mogelijk is;
4. Structurering van de bijzondere opsporing, met name de beperking van het aantal Bijzondere Opsporingsdiensten tot vier en de reorganisatie van de inspecties;
5. De reorganisatie van het OM (functioneel parket, landelijk parket) om de handhavingsorganisatie aan te passen aan de ontwikkelingen in de criminaliteitspatronen;
6. Vergroting van de greep op de politie door het sluiten van prestatiecontracten met de politieregio's waarin afspraken zijn opgenomen betreffende de productie op het terrein van de handhaving;
7. Vergroting van de aandacht voor het wetgevingsproces, bijvoorbeeld via de toetsing van wetgeving aan eisen van handhaafbaarheid.

Bij elk van deze ontwikkelingen speelt de minister van Justitie een rol. Opvallend is dat deze minister de centrale rol die hij altijd heeft gespeeld enerzijds probeert te versterken door de invloed van het centrale niveau te versterken, maar hij anderzijds steeds sterker terecht komt in een positie van regisseur van ontwikkelingen die door anderen, buiten zijn rechtstreekse verantwoordelijkheid, verder moet worden uitgewerkt en ingevuld. Een interessant voorbeeld van dit laatste type ontwikkelingen is het project 'Handhaven op Niveau', dat is gestart op 1 mei 2000. Dit is een programma van het ministerie van Justitie waarin, onder leiding van een stuurgroep, tal van activiteiten wordt ondernomen die erop zijn gericht de (bestuurlijke) handhaving van regels te stimuleren en faciliterend op te treden bij overheden en handhavingsinstanties. Het gaat om twee centrale doelen: (1) de verdere professionalisering van de handhaving en (2) de versterking van de samenwerking. Binnen het programma wordt op tal van manieren gewerkt: opleidingen, conferenties, onderzoek, publicaties. Voorbeelden van activiteiten zijn de opzet van een Master of Regulation and Compliance door de NSOB, de ontwikkeling van risicomatrices, het stimuleren van handhavingsprogramma's en onderzoek naar de handhavingspraktijk. Deze ontwikkeling is met name interessant, omdat het laat zien dat de minister van Justitie hier een heel bijzondere rol speelt: hij neemt de verantwoordelijkheid op zich om een brede heroriëntatie op het terrein van de handhaving te regisseren.

Deze lijn wordt verder doorgezet in het huidige regeerakkoord, waarin een aantal uitgangspunten is geformuleerd dat ertoe moet bijdragen dat de naleving van wettelijke regels verbetert. Het regeerakkoord stelt daaromtrent onder meer dat de overheid 'wetten en regels niet kan handhaven als burgers en bedrijven zich daarvoor niet in de eerste plaats zelf verantwoordelijk achten'. Hier wordt handhaving geplaatst in een

maatschappelijke context, waarbij allen een verantwoordelijkheid dragen voor het feit dat regels worden nageleefd. Ontegenzeggelijk is dit een belangrijk uitgangspunt, maar het maakt de rechtshandhaving er niet gemakkelijker op. Immers, waar men een aantal jaren geleden handhaving nog relatief gemakkelijk kon definiëren als een overheidsverantwoordelijkheid (weliswaar rekening houdend met opinies en gevoelens in de samenleving, maar daarvan niet echt afhankelijk), moet men de huidige handhavingstaak toch vooral zien in samenspraak, of toch tenminste in samenhang met wat anderen (organisaties én burgers) doen in de samenleving.

#### 4.5 De verantwoordelijkheid voor de handhaving

De verantwoordelijkheid (of liever de verantwoordelijkheden) voor de handhaving zijn lange tijd relatief eenvoudig geweest. Strafrecht is over tal van jaren het meest uitgesproken handhavingsinstrument van de overheid geweest, in ieder geval in kwantitatieve zin. Daarvoor is de minister van Justitie de verantwoordelijke persoon. Die verantwoordelijkheid maakt hij waar via het Openbaar Ministerie. In dat sturingsproces – hoe delicaat het ook moet verlopen in de praktijk – is hij *dominus litis*. Maar, zoals hiervoor is gebleken, is handhaving de achterliggende decennia minder en minder een zaak geworden van alléén justitie (en politie). Het is uitgegroeid tot een zaak die ook de bestuurlijke overheid aangaat, zoals inzake de aanpak van milieu- en drugsproblemen. Bovendien is een deel van de handavingsverantwoordelijkheden toegedeeld aan nieuw ingestelde organen, zoals de toezichthouders. Ook vindt handhaving steeds minder plaats als een min of meer geïsoleerd beleidsinstrument. Het is ingebed in uiteenlopende ketens (naast de strafrechtsketen kennen we ook de keten van de integrale veiligheidszorg, de keten van de bestuurlijke handhaving) die ten dele op elkaar lijken, maar op veel punten ook fors verschillen. Los van de inbedding van handhaving in de verschillende ketens (wij noemden dit de horizontale afstemming) vindt er nog een geheel andere ontwikkeling plaats: de samenwerking tussen de verschillende handavingspartners onderling (de verticale afstemming). Bovendien speelt handhaving in de verschillende ketens een steeds andere rol. Kijkt men bijvoorbeeld naar de veiligheidsketen zoals die is verwoord in de Integrale Veiligheidsrapportage - waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen de proactieve-, de preventieve-, de preparatie-, de repressieve- en de nazorgfase - dan ziet men dat handhaving in elk van *de fasen* een rol kan spelen. Immers, elke fase moet uitmonden in plannen en voorschriften die verplichtingen kunnen opleggen, en het niet-nakomen van die verplichtingen kan leiden tot handavingsactiviteiten. En dat is een geheel andere benadering dan de in het regeerakkoord vermelde procedure, waarbij handhaven nadrukkelijk als het beleidsmatige sluitstuk is gedefinieerd.

Daarmee is de verantwoordelijkheid voor de handhaving steeds minder een zaak geworden die vooral de minister van Justitie regardeert. De minister van Justitie is verantwoordelijk voor de kwaliteit van de rechtshandhaving in Nederland, maar de minister is inmiddels één van de spelers in een steeds complexer wordend handhavingssysteem, waarin door steeds meer partijen steeds meer verschillende rollen worden gespeeld. De ministeriële verantwoordelijkheid is een veelbesproken onderwerp. Bij de ministeriële verantwoordelijkheid gaat het in eerste instantie om de verantwoordelijkheid van de minister jegens het parlement. Maar hoe ver reikt nu zijn verantwoordelijkheid? Bepaalde terreinen zijn nog steeds duidelijk de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie. Zo is de minister verantwoordelijk voor het handelen van het Openbaar Ministerie, ofwel de verantwoordelijk voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Voorts kan deze minister zijn verantwoordelijkheid voor de nationale strafrechtshandhaving effectueren via betrokkenheid bij het door de minister van BZK te voeren beheer van de politie. In de Politiewet 1993 zijn bepalingen opgenomen waarin waarborgen zijn opgenomen voor deze betrokkenheid bij het beheer van de politie – bepalingen waarover voortdurend discussie is, in die zin dat de verantwoordelijkheden worden uitgebreid. Aangaande de handhaving van wet- en regelgeving op het terrein van andere departementen is de minister niet primair verantwoordelijk. Dit sluit aan bij de ontwikkeling om de 'span of control' van ministers te beperken tot de verantwoordelijkheid voor het 'kerndepartement'. Logischerwijs zijn het de ministers van de betreffende departementen zelf, die in eerste instantie verantwoordelijk zijn voor de handhaving. Een rol die de minister van Justitie in deze speelt is er veel meer één van regiehouder en op deze regiefunctie is de minister dan ook aanspreekbaar. Het feit dat de minister van Justitie heeft ingezet op een project als Handhaven op Niveau is een onderstreping van die positie: daar opereert hij als regisseur en stimulator, omdat zijn hiërarchische bevoegdheden onvoldoende zijn. Nu heeft de minister die rol altijd wel in zekere zin gehad (denk aan uiteenlopende coördinerende activiteiten in de sfeer van de opsporing en zijn algemene politieke verantwoordelijkheid voor het wetgevingsproces als geheel), maar de conclusie lijkt zich aan te dienen dat wij de afgelopen jaren zijn toegegroeid naar een matrixmodel voor de handhaving, waarbij een eenduidige politieke verantwoordelijkheid een anomalie is geworden.

De handhaving van wet- en regelgeving van een lager niveau is niet primair de verantwoordelijkheid van de minister. Zo is de handhaving van lokale regelgeving primair de verantwoordelijkheid van de gemeente. Een *integrale* aanpak zal uiteraard wél veelal vragen dat de handhaving van de regelgeving van diverse niveaus (nationaal, provinciaal, gemeentelijk) op elkaar wordt afgestemd. Gewoonlijk wordt het lokale driehoeksoverleg beschouwd als het gremium waarbinnen die afstemming moet plaatsvinden. (Daarbij dient men zich overigens wel te realiseren dat met het toenemen van de bestuurlijke handhaving op lokaal niveau steeds meer activiteiten plaatsvinden die vallen onder de

verantwoordelijkheid van bestuurders die geen deel uitmaken van het driehoeksoverleg. Zie hierover uitgebreid Raad voor het openbaar bestuur, 1998). Hoe dit ook zij, de minister is niet verantwoordelijk voor iets waarbij de verantwoordelijkheid bij de gemeente ligt. In dergelijke gevallen dient de minister terug te wijzen naar het gemeentebestuur en de controle door de gemeenteraad. Wel blijft het de verantwoordelijkheid van het Rijk om de 'juiste' decentralisatiemaatregelen te nemen en het blijft verantwoordelijk voor het functioneren van het bestuurlijk bestel. Het is opvallend dat de hier geschetste problematiek (voor zover wij dat konden nagaan) in de literatuur ernstig onderbelicht is gebleven. Wat men tegenkomt zijn diverse beschouwingen over onderdelen van de verschillende handhavingsrollen die de minister speelt, maar meer integrale benaderingen komt men slechts spaarzaam tegen.



## 5 Inhoudelijke beleidsthema's

In hoofdstuk 1 beloofden wij ons te zullen concentreren op een aantal belangrijke beleidsthema's. In dit hoofdstuk lossen wij deze belofte in. Daarbij moeten wij een aantal selecties maken uit de veelheid van beschikbare literatuur. Daarbij laten wij ons met name leiden door hetgeen in de probleemstellende notitie van de opdrachtgever én op de expertconferentie naar voren kwam.

Zowel in de opdrachtverlening als op de expertconferentie kwam een aantal thema's naar voren waaraan meer dan gewoon belang werd gehecht door de betrokkenen. Het ging daarbij om de volgende onderwerpen:

1. Is een verdere rationalisatie mogelijk? (Optimalisering van de effectiviteit van de handhaving; moeten we kiezen voor maatwerk of systeemwerk?) (zie 5.1)
2. Hoe kan het handhavingsbeleid worden afgestemd op rechtsbeginselen en fundamentele waarden (rechtsgelijkheid, et cetera)? (zie 5.2)
3. De organisatorische aspecten. (zie 5.3)

### 5.1 De rationalisatie van de handhaving

Van groot belang is de vraag in hoeverre de effectiviteit van de handhaving een leidend principe kan zijn bij de verdere rationalisatie. Deze vraag is helder en logisch. Wanneer men immers de effecten van een bepaald overheidsoptreden 'hard' kan maken, dan zullen de maatschappelijke en de politieke discussies gewoonlijk een stuk eenvoudiger verlopen. Men kan dan ook op een rationelere manier tot (discussies over) afwegingen komen. Voor beleidsmakers is een rationeel model aantrekkelijk: het heeft extern overtuigings- en legitimeringskracht en maakt beleid bespreekbaar in zowel politieke als maatschappelijke termen. Dat maakt pogingen om effectiviteit centraal te stellen in het beleidsproces van groot belang. Bovendien is deze vraag goed te beantwoorden in het kader van een literatuuroverzicht, want over weinig handhavingsthema's is zoveel onderzoek verricht als juist over de effectiviteit.

#### *Handhaving binnen rationeel beleidsmodel*

Beleid kan op vele manieren tot stand komen – er zijn verschillende modellen van beleid en beleidsontwikkeling. In beleidsstudies en bestuurskunde worden wel twee diametraal tegenover elkaar staande modellen onderscheiden: het rationele beleidsmodel en het incrementele beleidsmodel. Vooralsnog maken wij uitsluitend gebruik van het rationele beleidsmodel. Immers, een benadering waarin effectiviteit centraal staat, vereist een rationele aanpak van het beleidsproces, waarbij het rationele beleidsmodel past. Dit model gaat uit van (in grote lijnen) de volgende stappen:

1. Het constateren van een bepaald maatschappelijk probleem;
2. Het verzamelen en analyseren van gegevens rond het probleem (tegenwoordig spreekt

men hier gewoonlijk van risicoanalyse, soms ook criminaliteitsbeeldanalyse, maar helemaal gelijkluidend zijn die begrippen niet);

3. Het bedenken van verschillende strategieën om het probleem op te lossen;
4. De keuze voor een bepaalde strategie;
5. De uitvoering van de gekozen strategie;
6. De evaluatie, gevolgd door een eventuele bijstelling van de strategie.

Binnen dit model is het relatief goed mogelijk om een op effectiviteit gerichte handhaving in beleidsmatige termen te kunnen 'plaatsen'.<sup>7</sup> Dat betekent concreet dat handhaving wordt ingezet als een rationeel middel tot een rationeel doel. Dit vereist wel dat handhaving aantoonbaar effectief moet zijn. Er moet een aantoonbare relatie zijn tussen de aard en omvang van de handhavingsinspanningen en daaraan causaal te koppelen gevolgen in termen van effecten. Zoals gezegd hoort het effectiviteitsonderzoek tot de meest voorkomende typen onderzoek in de beschikbare literatuur. Daarbij staan twee aspecten van de handhaving meer in het bijzonder in de aandacht: de effectiviteit van de politie en de effectiviteit van het sanctiesysteem (variërend van de verschillende typen gevangenisstraffen, via het effect van alternatieve sancties tot aan de effecten van gratie). Wij concentreren ons vooralsnog op de politie, omdat de politie directer ingrijpt in maatschappelijke processen en ook veel directer te maken heeft met de gevolgen van optreden. De evaluatie van sanctiesystemen en -modaliteiten kent veel meer (oncontroleerbare) interveniërende variabelen. Als het mogelijk is om effecten aan te tonen, dan zal dat vooral het geval zijn aan de voorkant van de strafrechtelijke keten, en niet aan de achterkant. Het lijkt echter van belang om een verdere toespitsing aan te brengen. Het is immers zeer de vraag of de effectiviteit van de politie op alle terreinen waar deze organisatie opereert van gelijke omvang is. Vooralsnog richten wij ons op twee aspecten van het politiewerk: de criminaliteitsbestrijding en de verkeersonveiligheid.

### *Politiële handhaving en criminaliteit*

Er is een grote hoeveelheid onderzoek verricht naar de effectiviteit van de politie. Dit onderzoek heeft vooral vorm gekregen in de Verenigde Staten vanaf de jaren zestig van de vorige eeuw als een mogelijk antwoord op de sterk toegenomen criminaliteit. Het onderzoek varieerde van concrete experimenten tot brede statistische analyses. Daarbij werd onder meer getoetst in hoeverre algemene preventieve surveillance effect had, de

7) *Dit basismodel is binnen de beleidsstudies en de bestuurskunde op verschillende manieren uitgebouwd (afhankelijk van de problemen waarom het gaat) en bestaat in tal van verschillende vormen en onder verschillende namen. In de veiligheidszorg introduceerde Herman Goldstein het in 1979 onder de naam 'a problem-oriented approach'. Maar wie kijkt naar bijvoorbeeld publicaties van Sparrow of ontwikkelingen rond intelligence-led policing, die ziet dat ook hier weer wordt getamboereerd op (bijna) dezelfde trom, zij het op verschillende niveaus van sophistication.*



gevolgen van verkorting van de reactietijd voor de pakkans van daders en de effecten van gerichte acties op bijvoorbeeld de omvang van straatroof. In Nederland kwam de belangstelling voor effectiviteitsvraagstukken en –onderzoek pas aan het einde van de jaren zeventig en met name in de jaren tachtig van de grond; toen in ons land de criminaliteit als een écht maatschappelijk probleem ‘doorbrak’. Er zijn verschillende overzichtsstudies vervaardigd in zowel de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk als in Nederland. De Nederlandse studies vallen op, omdat zij een veel bredere internationale vergelijking bevatten. Het meest omvangrijk in ons land is de studie van Fijnaut c.s. uit 1985. Die studie omvat een uitgebreid overzicht samengesteld van de resultaten van effectmetingsstudies op het terrein van de criminaliteitsbeheersing die tot op dat moment waren verricht in de Verenigde Staten, Engeland en Nederland, met als belangrijkste conclusie dat de invloed van de politie relatief beperkt is. De onderzoekers verwoorden het aldus:

‘Deze vorm van bestrijding draagt op zichzelf in het algemeen niet of nauwelijks bij tot de vermindering van misdaad. Versterkt en / of gericht politieoptreden kan wel bewerkstelligen dat zich een geringere of geen verdere stijging van misdaad voordoet, maar daarbij dient wel te worden bedacht dat dit effect slechts betrekking kan hebben op zogenaamde zichtbare delicten, dat dit optreden in de praktijk vaak niet lang vol te houden is of al vlug in geen verhouding meer staat tot het behaalde resultaat.’(Fijnaut c.s. 1985)

De effectiviteit van politiezorg voor zover het de mogelijkheden van het gehele apparaat en in het gehele land betreft, zal altijd relatief bescheiden zijn, zo lijkt de conclusie van Fijnaut c.s. het beste te kunnen worden samengevat. Andere studies (zoals van Sherman c.s.) werpen geen fundamenteel ander licht op deze conclusie.<sup>8</sup> De mogelijkheden tot effectief optreden van de politie liggen vooral daar waar zij moet optreden bij concrete, zichtbare problemen. Wanneer in dat geval een gerichte en forse politie-inzet plaatsvindt, dan is haar invloed voor een bepaalde periode aanzienlijk. Het probleem zit vooral in de lange termijn en het brede spectrum waarop zich criminaliteitsproblemen voordoen. Deze onderzoeksresultaten hebben geleid tot speculaties over de oorzaken van de geringe effectiviteit van de politie en, meer in het algemeen, van het gehele strafrechtelijke systeem. Waarom is de effectiviteit van de politie relatief bescheiden? Hieronder volgt een aantal verklaringen. Deze hebben voor een deel te maken met de aard van het te beïnvloeden verschijnsel en voor een ander deel met de (juridische) aanpak die gewoonlijk centraal staat.

---

<sup>8</sup>) *Het voordeel van deze laatste studie is dat het de verschillende elementen van de effectiviteitsproblematiek veel nauwgezetter uiteen rafelt, waardoor het in concrete situaties beter mogelijk is gerichte beleidsplannen te maken.*

In de eerste plaats staan de hoeveelheid strafbare feiten die wordt gepleegd en de hoeveelheid incidenten dat plaatsvindt in geen verhouding tot het aantal waarop een officiële reactie van de overheid plaatsvindt. De delicten waarmee in strafrechtelijke zin iets gebeurt (daaronder gerekend de politieinterventie) bedraagt maximaal slechts enkele procenten van het aantal delicten waarvan burgers opgeven slachtoffer te zijn geworden. In die zin zijn de mogelijkheden om invloed uit te oefenen dus beperkt.

In de tweede plaats vinden veel (en zeker de ernstige) delicten plaats in emotionele situaties waarin mensen om tal van redenen hun grenzen overschrijden. Bovendien zijn delicten vaak slecht zichtbaar en moeilijk beïnvloedbaar voor politie en justitie. Bij veel vormen van criminaliteit spelen noch strafhoogte noch pakkans een belangrijke rol. Bijvoorbeeld omdat de emoties teveel overheersen, mensen in dronkenschap of onder invloed van drugs handelen, het belang van de subculturele normen hoger wordt geacht dan het belang van de 'officiële' norm, of potentiële daders ervan uitgaan sowieso niet te worden gepakt. Pakkans speelt vooral een rol in de besluitvorming bij zogenaamde *calculated crime*, vormen van criminaliteit waarbij de dader besluit tot het plegen van het delict na een beredeneerde risicoschatting. Onderzoek heeft echter laten zien dat het pakken van daders er niet toe leidt dat bij hen het gevoel van een grote pakkans ontstaat. Wat in het strafrechtelijk systeem terecht komt, moet men eigenlijk beschouwen als het residu van maatschappelijke problemen waarvoor andere oplossingen niet bleken te werken. Vaak veel krachtiger vormen van (in)formele sociale controle falen en pas dan komt de strafrechtelijke beïnvloeding. In die zin is het inderdaad een *ultimum remedium*, een uiterst middel. Maar wat kan men nog van een uiterst middel verwachten? De effectiviteit van controlemechanismen 'op afstand' is altijd relatief gering.

Dan de rechtshandhaving als instrument om tot gedragsbeïnvloeding te komen. Rechtshandhaving is ambigu van karakter en is dat ook altijd geweest. Strafbare feiten zijn veelal zo geformuleerd dat zij moeilijk handhaafbaar zijn. Dat geldt niet alleen voor veel oude, maar ook voor meer recent geformuleerde strafbare feiten (denk aan de discussie over de strafbaarheid van voorkennis bij de beurshandel). Een vergelijkbare ambiguïteit geldt voor de handhaving. Een bekend voorbeeld is de handhaving van snelheidsovertredingen op de autosnelwegen: wij bouwen auto's die hard kunnen rijden en wegen waarop dat ook kan en vervolgens wordt met man en macht gewerkt aan het handhaven van de snelheidsvoorschriften.

Hoekema (1991) geeft een overzicht van een aantal meer algemene gevolgen van het juridiseren van de oplossing van maatschappelijke problemen: Het individualiseert brede maatschappelijke problemen tot een schijnbaar goed te hanteren, concreet geval waarbinnen, aldus Hoekema, de verhoudingen tussen mensen in juridische conflicten het tegendeel zijn van de open en menselijke verhoudingen die nodig zijn om conflicten 'echt' op te lossen. De gevolgen hiervan (de toedeling van rechten vindt op een

bureaucratische manier plaats, het compensatoire karakter, het ontbreken van solidariteit en het feit dat juridisering leidt tot valse reconstructies van de werkelijkheid) zijn groot en hebben een negatieve invloed op de hanteerbaarheid van intermenselijke conflicten. Dat geldt voor een strafrechtelijke aanpak van conflicten in nog sterkere mate, volgens Hoefnagels (1977). Strafrecht wordt gekenmerkt door enerzijds een impulsieve onderbouw en een in rationeel opzicht overcompenserende bovenbouw. Het denken over straffen in rationele termen en het beleidsmatig handelen op basis van een benadering in termen van strafdoelen leiden onontkoombaar tot tal van paradoxen, zoals men die onder meer vindt in de doelstellingen van de tenuitvoerlegging van de straf. Eerst wordt iemand opzettelijk geëxsocialiseerd, om vervolgens de straf mede dienstbaar te maken aan de socialisering. Systemen met ingebouwde paradoxen zijn niet de meest aangewezen manier om in instrumentele termen effectief te opereren. Bovendien houdt het probleem zichzelf in stand: het leerproces dat iedere gevangene doorloopt door zijn langdurige contacten met gelijkgestemden en de weinig ondersteunende reacties van de samenleving na ontslag uit de gevangenis hebben een grote invloed op de recidive. Tot slot blijkt dat de politieorganisatie in de praktijk slechts in beperkte mate ‘werkt’ als een doelgericht systeem. Politiewerk dient veeleer te worden omschreven in termen van het omgaan met, het hanteerbaar houden van problemen dan in termen van het gericht streven naar aan criminaliteitsbestrijding gekoppelde output.

Dergelijke opsommingen geven overigens de indruk dat er nooit onderzoek is geweest dat succesvol was. Dat is in genen dele het geval. Ook het Nederlandse effectiviteitsonderzoek kent succesverhalen.

Een van de onderzoeken op het terrein van de politie die leidde tot een substantiële daling van criminaliteit en tot een vermindering van de gevoelens van onveiligheid was het evaluatieonderzoek van de wijkteampolitie in Haarlem, halverwege de tachtiger jaren uit de vorige eeuw. (Broer et al., 1987) Het probleem is dat bij herhaling van dergelijke projecten het gewoonlijk niet opnieuw lukt om positieve effecten aan te tonen.<sup>9</sup>

### *De handhaving in het verkeer*

Criminaliteit is moeilijk te beïnvloeden door de politie. De vraag is of het in het verkeer niet veel gemakkelijker gaat. Het overtreden van verkeersregels is immers rationeler, minder emotioneel beladen, goed zichtbaar en daarmee wellicht ook goed beïnvloedbaar. Het verkeer is bovendien boeiend, omdat de ontwikkeling van het aantal doden en gewonden als gevolg van verkeersongevallen over de jaren heen zo’n merkwaardig verloop heeft gekend. Vanaf 1950 stijgt het aantal verkeersdoden tot 1972, waarin met 3264 doden ‘de top’ wordt bereikt. Dan is er een omslag. Vanaf 1973 daalt het aantal

---

<sup>9</sup>) *De redenen zijn elders uitgebreid beschreven (verwijzing volgt).*

gestaag (met hier en daar wat lichte schommelingen) tot aan het einde van de jaren negentig met 1066 (1998) en 1090 (in 1999) de laagste cijfers worden behaald. Begin dit jaar ontstond een schrikreactie toen het aantal verkeersdoden bleek te stijgen (van 1066 in 2002 naar 1088 in 2003). De kans dat het hier overigens om een stijging gaat is gering. De conclusie dat het aantal verkeersdoden sinds het einde van de jaren negentig globaal constant blijft ligt meer voor de hand.

Studies naar de beïnvloedbaarheid van verkeersonveiligheid behoren tot de oudste studies op het terrein van de handhaving. Ruim 30 jaar geleden, in 1971, schreef de Research Group on Traffic Law Enforcement van de Organisation for Economic Co-operation and Development het rapport *Research of Traffic Law Enforcement. Effects of the Enforcement of Legislation on Road-user Behaviour and Traffic Accidents*. Daarin is een secundaire analyse te vinden van 238 studies naar de effecten van handhaving (politietoezicht, vervolging, strafmaat) op het aantal overtredingen en op het aantal verkeersongevallen. Men vindt dat een aanzienlijke verhoging van politietoezicht leidt tot een tijdelijke afname van overtredingen. De relatie met ongevallen is moeilijker aan te tonen. Maar wat het belangrijkste is: de gegevens zijn onvoldoende concreet om te komen tot strategisch handelen.

Dit rapport is alweer een groot aantal jaren terug verschenen. Sinds die jaren is er uiteraard sprake geweest van een groot aantal ontwikkelingen in de sfeer van de handhaving. Er zijn tal van nieuwe beleidsalternatieven ontwikkeld. Het gerichte verkeerstoezicht is tot ontwikkeling gekomen, de probleemgerichte benadering heeft in het verkeer aan belangstelling gewonnen, en recentelijk (in 1999) zijn de gebiedsgebonden regioplannen ingesteld. Als laatste ontwikkeling kan worden gewezen op de inspannings- en resultaatverplichtingen met ingang van de prestatieconvenanten in 2003. Veel van die ontwikkelingen zijn of worden wetenschappelijk geëvalueerd door de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid. In haar publicaties heeft de SWOV herhaaldelijk gewezen op het belang van handhaving.<sup>10</sup> Een deel van haar onderzoek heeft zich ook gericht bezig gehouden met handhavingsvraagstukken. Dat onderzoek heeft zich met name gericht op thema's als snelheid, alcohol, gordel, helm en rood licht. In 1994 verscheen een literatuurstudie van Goldenbeld en Oei naar de (internationale) kennis van het politietoezicht in het verkeer. In deze studie zijn tal van interessante, ook praktische tips te vinden hoe handhavingsinspanningen kunnen worden geoptimaliseerd. Maar wie de aanbevelingen leest, moet al snel tot de conclusie komen dat dergelijke aanbevelingen onvoldoende zijn om als concreet handvat te dienen bij een gerichte sturing van de aanpak van de verkeersonveiligheid door handhaving. De SWOV heeft de achterliggende jaren verschillende studies verricht die meer specifiek

---

10) Zie bijvoorbeeld Schagen, 2000 in zijn breed opgezette studie over de verkeersonveiligheid in Nederland van 1999.

waren gericht op de effecten van de handhavingsinspanningen door de politie.<sup>11</sup> En hoewel deze studies laten zien dat er positieve relaties bestaan tussen de toezichts- en handhavingsinspanningen van de politie enerzijds en het aantal overtredingen en ongevallen anderzijds, blijven die relaties ook in dit nieuwe weinig specifiek. De onderzoekers van het project 'Fryske Diken', gericht op geïntensiveerd verkeerstoezicht op de gevaarlijkste 80 en 100 kilometer per uur wegvakken, constateren dat er tussen de 4.000 en de 5.000 controle-uren nodig zijn over een weg van 120 kilometer om het percentage overtreders te verlagen. Het aantal overtredingen daalt significant, en het effect op de ongevallen lijkt redelijk gunstig, al moeten de onderzoekers concluderen dat harde uitspraken moeilijk zijn door de kleine aantallen. Het probleem zit niet in de betekenis van dergelijke effecten. Die zijn zonder twijfel aanwezig en kunnen niet anders dan worden toegejuicht. Maar de centrale vraag is uiteraard hoe men dergelijke uitkomsten op rationele wijze kan 'vertalen' in een handhavingsbeleid. Moet de politie voortaan 5.000 toezichturen realiseren op die 120 kilometer weg (het gaat dan toch al snel over 4 manjaren)? Of minder? Maar hoeveel minder en waarom? En ten koste van wat? Het probleem is dat dergelijke onderzoeksuitkomsten een systeemlogica veronderstellen die in de alledaagse praktijk gewoonlijk niet te realiseren valt. Bovendien geven dergelijke onderzoeken gewoonlijk geen exacte informatie inzake wat nu precies tot de gevonden resultaten heeft geleid. Daarmee willen wij niet zeggen dat dergelijk onderzoek geen zin heeft, integendeel. Het kan bijvoorbeeld van dienst zijn bij de bepaling van relatieve effectiviteitsverschillen tussen diverse handhavingsstrategieën, maar daarmee lijkt het voorlopig wel op te houden.

Concluderend: uit het bovenstaande blijkt weliswaar dat, onder bepaalde voorwaarden en in specifieke omstandigheden, de effectiviteit van de politie groot is, maar de studies bieden weinig mogelijkheden om hetgeen aan kennis is opgeleverd om te zetten in een praktisch hanteerbaar model voor de sturing van de handhaving in het algemeen. Zelfs een vrij grove modelmatige hantering is tot nog toe niet gelukt, althans niet voor langer dan relatief korte perioden.

## 5.2 Handhaving en rechtvaardigheid

Zo veel informatie wij hebben gevonden met betrekking tot de effectiviteit, zo weinig hebben wij gevonden dat ging over de normatieve aspecten. In de expertconferentie stond juist dit thema sterk in de belangstelling. Het ging hierbij met name om de vraag of moet worden gestreefd naar maatwerk of naar rechtsgelijkheid. Deze twee begrippen werden op de conferentie door sommigen als welhaast antagonistisch beschouwd, in

---

11) In 1994 verscheen bijvoorbeeld een literatuurstudie hierover (Goldenbeld en Oei, 1994), en in 2004 een uitgebreid empirisch onderzoek naar de effectiviteit van snelheidstoezicht in Friesland. (Goldenbeld, et.al. 2004).

ieder geval als sterk dilemma'sch. Rechtsgelijkheid stond voor massaliteit, standaardisatie, sturen op grote aantallen, gelijke monniken gelijke kappen. Daartegenover werd maatwerk gepresenteerd in termen van inspelen op de individuele situatie van (vooral) de verdachte of de veroordeelde door bijvoorbeeld het afstemmen van sanctie en hulp, door gerichte begeleiding, et cetera. Daarop kwam als reactie overigens vrij snel dat maatwerk niet moet worden gezien als tegengesteld aan rechtsgelijkheid (temeer waar maatwerk op verschillende niveaus kan plaatsvinden, van individueel tot collectief, waarbij ook nog verschillende soorten collectiviteiten kunnen worden onderscheiden), maar dat die twee begrippen ook in elkaars verlengde kunnen worden gezien: rechtsgelijkheid krijgt men pas door voor iedereen maatwerk toe te passen. Dat zou het mogelijk moeten maken de beleidsvraag te concretiseren: in welke omstandigheden wordt dit dilemma de facto gevoeld en welke oplossingsrichtingen bestaan er?

De discussie over rechtvaardigheid heeft de achterliggende maanden een bijzondere betekenis gekregen toen op verschillende woonwagenkampen achterblijvende handhaving werd geconstateerd, die aansluitend ruimschoots werd gecompenseerd met overhandhaving, althans in de ogen van de betrokken woonwagenbewoners. Het lijkt ons echter dat wij hier niet zozeer te maken hebben met een beleidsprobleem inzake vraagstukken van rechtvaardigheid als wel met een uitvoeringsprobleem: hoe voorkomt men dat bepaalde categorieën van de bevolking systematisch worden overgeslagen als het om handhaving gaat?

In de literatuur zijn geen concrete aanknopingspunten gevonden om de hier geschetste problematiek op te lossen. Wanneer men de problematiek vergelijkt met soortgelijke problemen in andere delen van de beleidsstudies binnen de bestuurskunde, dan lijkt het aan te bevelen om niet te zoeken naar eenduidige oplossingen of naar algemene principes aan de hand waarvan dergelijke dilemma's hanteerbaar kunnen worden gemaakt. Het lijkt zinvoller om

- a. De knelpunten die in de praktijk worden ervaren zo concreet mogelijk in beeld te brengen;
- b. Een aantal *besluitvormings-* of *handelingsmodellen* te ontwikkelen die een leidraad vormen bij de beslissingen die moeten worden genomen. Er zijn verschillende beleidsmodellen die richting kunnen geven bij de aanpak van problemen. Het rationale beleidsmodel is reeds kort besproken. Voorbeelden van andere modellen zijn:
  - mixed scanning model;
  - bottom-up planning model;
  - verschillende vormen van probleemgerichte benadering;
  - verschillende vormen van procesbenaderingen.<sup>12</sup>

---

<sup>12)</sup> Zie bijvoorbeeld Hoppe et al. 2001; Sparrow, 2000 en anderen.

Wij menen dat met de voorgaande beschouwingen niet het gehele aspect 'rechtvaardigheid' in beeld is gebracht. Wij mogen niet voorbijgaan aan de constatering dat in ons land inzake de handhaving de achterliggende jaren een ontwikkeling is doorgemaakt die kan worden gekenschetst als een verschuiving van individueel naar collectief belang. Een inperking van de individuele vrijheid ten faveure van de collectieve veiligheid. De discussies die bijvoorbeeld zijn gevoerd op het terrein van privacy, van bevoegdheden ten opzichte van verdachten en veroordeelden, lijken een reactie op het gevoel dat de individuele belangen in de tweede helft van de vorige eeuw wel erg ver waren doorgeschoten. Het gaat ons hier niet om de normatieve vraag of dit wel of niet terecht is, maar om de empirische constatering dat de verwachting gewettigd is dat op niet al te lange termijn de eerste tekenen zichtbaar zullen worden van een 'tegenbeweging'. Vanuit de vrijheidsrechten is het de vraag welke beperkingen toelaatbaar zijn, en vanuit de zorg voor veiligheid is het de vraag welke grenzen de vrijheidsrechten aan het overheidsoptreden stellen. De spanning die er onvermijdelijk is tussen veiligheid en grondrechten, verandert in intensiteit en in richting met de tijdgeest. Het is belangrijk daarop te zijn voorbereid. Middelkoop (2003) vestigt de aandacht op het feit dat er in Nederland een spanning is gegroeid tussen enerzijds de eis van handhaving van de democratische rechtsorde in de ruimste zin des woords, en anderzijds de kritiek op aspecten van het vrijheidsdomein dat onze geestelijke, politieke en burgerlijke grondrechten beogen te vormen. De laatste jaren zijn op het niveau van wetgeving, de rechter of het publieke debat vrijwel alle vrijheidsrechten op hun spanwijdte beproefd, en zijn derhalve de grenzen van onze staatkundige vrijheid afgetast.

### 5.3 De organisatorische aspecten

In deze paragraaf gaan wij in op een aantal organisatorische aspecten van de handhaving. Het eerste thema dat daarbij aan de orde komt is een dilemma dat op de expertconferentie ter sprake kwam: moet er sprake zijn van een 'lijngerichte aanpak van de handhaving' of van 'probleemgericht werken'?<sup>13</sup> Dat wil zeggen: moet de handhaving worden georganiseerd volgens een aanpak die wordt gekenmerkt door een min of meer centraal gestuurde, procesmatige en outputgestuurde 'productielijn', of door een aanpak die wordt gekenmerkt door een situationeel bepaalde en contextafhankelijke wijze van optreden, waarbij de handavingsinspanningen zoveel mogelijk dienstbaar worden gemaakt aan concrete doelen die te maken hebben met de aard van het betreffende probleem? Tussen deze twee manieren van optreden wordt in de praktijk, logischerwijs, spanning ervaren. Het gaat hier om een merkwaardig dilemma. Merkwaardig, omdat er veel literatuur is te vinden over elk van de beide benaderingen (met name over de

---

<sup>13)</sup> Men kan dit dilemma min of meer beschouwen als de organisatorische pendant van het inhoudelijke dilemma dat in de voorgaande paragraaf ter sprake kwam: *bulwerk of maatwerk?*

probleemgerichte benadering), maar heel weinig over het dilemma zelf: op welke wijze beleidsmakers grip kunnen krijgen op de vraag hoe ze de beide typen van aanpak (die vaak tegenstrijdige eisen stellen aan organisatie, processen, leiding geven, et cetera) op een zinvolle wijze kunnen combineren (zie hierover bijvoorbeeld Sparrow, 2000). En daar zit 'm in de praktijk natuurlijk juist de kneep. Beide vormen zullen in de praktijk een rol moeten spelen. Het is niet mogelijk om hier een óf-óf keuze te doen. Het zal gaan om gerichte oplossingen op basis van goed geanalyseerde praktijkgegevens – en daarover bestaat, als wij het goed zien, weinig relevante, gerichte literatuur. Uiteraard is er een overzienbare hoeveelheid algemene organisatiekundige en beleidskundige literatuur die kan helpen bij het aanpakken van de dilemma's in de praktijk, maar het is niet mogelijk om die literatuur binnen het bestek van deze bijdrage in kaart te brengen.

Een tweede thema dat aandacht verdient is de handhavingsketen. Van oudsher heeft de aandacht zich vooral geconcentreerd op de strafrechtsketen (van de opsporing van de dader tot en met de resocialisatie).<sup>14</sup> Het belang van goed verlopende handhavingsketens wordt eigenlijk door niemand in twijfel getrokken. Maar in de praktijk blijft er sprake van aanzienlijke problemen, ondanks alle verberingen die de achterliggende jaren al zijn aangebracht. De wens om de keten te optimaliseren is gebaseerd op een oude wet uit de criminologie: het is niet zozeer de hoogte van de straf als wel de zekerheid waarmee zij wordt uitgevoerd die bepalend is voor recidive. Bovendien moet de straf een reactie zijn op de zonde, en niet een soort mosterd na de maaltijd die vele maanden of zelfs jaren op zich laat wachten. De effectiviteit wordt, in de opinie van velen, negatief beïnvloed doordat de strafrechtelijke keten voortdurend een knelpunt is. Als de politie meer daders opspoort, loopt de zaak vast bij de officier van Justitie, bij de rechter of bij de tenuitvoerlegging van de vonnissen. Het is een publiek geheim dat een strafrechtelijk traject, zeker als het om ingewikkelde zaken gaat, soms zelfs jaren kan duren; ondanks alle inspanningen die worden gepleegd om de keten te verbeteren. Dat betekent dat één van de basisregels betreffende de menselijke gedragsbeïnvloeding wordt geschonden: als een sanctie wordt opgelegd lang na het vergrijp, is de gedragsbeïnvloeding die daarvan uitgaat nihil of zeer gering.

De strafketen bestaat uit diverse fasen: de aangifte en de samenwerking met de burger, de opsporing en recherche, de vervolging, de behandeling ter terechtzitting en de tenuitvoerlegging. Het programma 'Naar een veiliger samenleving' wil verbeteringen in alle fasen (ministeries van Justitie en BZK, 2002).<sup>15</sup> Dat sluit overigens aan bij talrijke

---

<sup>14</sup>) *Er zijn inmiddels ketens bijgekomen zoals de bestuurlijke handhavingsketen en de integrale veiligheidsketen. Wij laten die verder onbesproken.*

<sup>15</sup>) *Het aantal zaken met een opsporingsindicatie dat op de plank blijft liggen zonder een adequate justitiële reactie (in 2002 was er sprake van 80.000 zogenaamde plankzaken) is velen een doorn in het oog (Ministeries van Justitie en BZK, 2002).*



andere beleidsnota's die dezelfde doelstellingen hebben gehad. Kennelijk is het verbeteren van de keten geen eenvoudige zaak. Dat is ook goed voorstelbaar. Immers, de keten wordt gevormd door verschillende organisaties met eigen doelstellingen, werkprocessen, professionele culturen voor wie het niet altijd gemakkelijk is de gezamenlijke noemer te vinden die de processen binnen de keten helpt te optimaliseren. De ketensamenwerking blijkt de afgelopen jaren op veel punten zelfs slechter te gaan dan voorheen. Met name de prestatiecontracten die zijn gesloten met de verschillende partners, gekoppeld aan bezuinigingen waarmee in ieder geval een deel van de ketenpartners te maken heeft gehad, hebben ertoe geleid dat het vaak relatief weinig lonend is zich loyaal en probleemgericht op te stellen in de keten. Het 'levert vaak meer op' om concreet de eigen taakstellingen te halen en zich daarbij niet druk te maken over de belangen van de cliënt (of verdachte, of veroordeelde, afhankelijk van waar men in de keten zit), dan wel om de belangen van de collega-organisaties. De negatieve effecten die het zogenaamde *new managerialism* met zich meebrengt, zijn inmiddels in verschillende onderzoeken gedocumenteerd en worden op dit moment meer grondig onderzocht.<sup>16</sup> Een kritische zelfevaluatie op het punt van de managementtechnieken die op dit moment worden gebruikt in de handhaving zou van grote betekenis kunnen blijken te zijn. Men mag niet uitsluiten dat aanpassing van de managementtechnieken zelfs een deel van de problemen kan oplossen die zich op dit moment voordoen op het terrein van bijvoorbeeld het dilemma rond de 'lijnaanpak' versus de 'probleemgerichte aanpak.' De WRR wijst er in dat verband overigens op dat er sprake is van twee tegengestelde ontwikkelingen. Aan de ene kant is er een sterke roep tot meer handhaving en aan de andere kant een vermindering van de capaciteit. Indien beide ontwikkelingen op dezelfde wijze blijven doorgaan, slibt de rechtspleging dicht, waardoor niet meer kan worden voldaan aan de eisen van de rechtsstaat (WRR, 2002). De WRR (2002) stelt daarnaast dat niet-handhaven niet mag zijn gebaseerd op een capaciteitsgebrek. De rechtspleging loopt hierbij tegen een dilemma. Want op het moment dat op één deelterrein de handhaving wordt versterkt, raakt de hele strafrechtketen verstoep (zie bijvoorbeeld de 100% controles op Schiphol i.v.m. bolletjesslikkers). Het is de vraag of deze visie van de WRR van veel realiteitszin getuigt en er überhaupt handhaving denkbaar is, waar er geen sprake is van een capaciteitsgebrek. Maar duidelijk is wel dat een al te grote discrepantie tussen handhavingscapaciteit en aantal overtredingen de algemene bereidheid normen na te leven niet in gunstige zin beïnvloed.

Beleidsmatig is de handavingsketen een lastig te hanteren probleem, met name omdat er al zoveel energie is gaan zitten in het verbeteren ervan. In het volgende hoofdstuk, waar wij proberen een aantal meer verdiepende discussies te voeren, zullen wij voorstellen doen dit probleem op een andere manier aan te pakken.

---

<sup>16)</sup> Zie voor een uitgebreide weergave onder andere Terpstra (2002).



## 6 Enkele verdiepende aspecten

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op een aantal meer fundamentele vragen die betrekking hebben op handhaving. Wij beperken ons tot drie van die vragen. In de eerste plaats het 'wezen' van de handhaving, een (wellicht wat overtrokken) term waarmee wij willen aangeven dat er mogelijk nog andere, dieper liggende betekenissen zijn verbonden aan rechtshandhaving dan daaraan gebruikelijk worden toegekend. In de tweede plaats gaan wij nog kort in op een aantal beleidsstrategische aspecten. Het gaat ons daarbij om de vraag of het mogelijk is meer structuur aan te brengen in de beleidsmatige strategiebepaling. Ten derde gaan wij kort in op een aantal ontwikkelingen waarvan wij verwachten dat zij in de toekomst een belangrijke rol zullen gaan spelen in de samenleving, met aanzienlijke consequenties voor de handhaving

### 6.1 Het wezen van handhaving

#### *De betekenis van strafrecht*

Het gaat hier niet om de vraag wat er precies onder handhaving wordt verstaan, hoe het wordt gedefinieerd. Die definitievraag is uiteraard van groot belang, maar is hiervoor al uitgebreid aan de orde geweest. Hier gaat het om de vraag of en in hoeverre handhaving op een juist abstractieniveau en vanuit de juiste kaders wordt geanalyseerd. We hebben hiervoor de nadruk gelegd op een instrumentele, rationele benadering van de handhaving. Die benadering lijkt aan te sluiten bij de wensen van de bevolking, die immers zoveel mogelijk effecten verlangt. Wij twijfelen er echter aan of die gerichtheid op effecten inderdaad het belangrijkste aspect is van de handhaving. Wij stellen hier de vraag centraal of de handhaving wellicht de facto anders werkt dan wordt aangenomen in de politieke en maatschappelijke discussies.

Eerst iets over de maatschappelijke betekenis van het strafrecht. Gewoonlijk wordt er in beschouwingen over het rendement (of de maatschappelijke betekenis) van strafrecht vanuit gegaan dat er (naast de absolute, op vergelding gebaseerde grondslag) twee instrumentele redenen zijn om strafrechtelijk op te treden: uitsluiting en afschrikking (door speciale en generale preventie). Het argument van de uitsluiting komt erop neer dat delinquenten, zolang zij zijn opgesloten in de gevangenis, geen strafbare feiten in de samenleving kunnen plegen. Lange tijd is dit argument niet gebruikt, maar in toenemende mate lijkt het weer een geldig argument. Zo is de nieuwe aanpak van veelplegers voornamelijk door het argument van de uitsluiting ingegeven. Empirisch onderzoek heeft laten zien dat het strafrecht slecht scoort op het bereiken van de twee preventieve doelstellingen (de algemene en de speciale preventie). Maar meer fundamenteel onderzoek heeft aannemelijk gemaakt dat strafrecht vermoedelijk (mede) een wezenlijk andere functie heeft die niet moet worden gezocht in de preventie door middel van afschrikking van de burger met slechte bedoelingen, maar in de

ondersteuning van de goedwillende burger. Dat wil zeggen dat het strafrecht een hulpmiddel is dat de burger die zich aan de regels houdt laat zien dat hij dat terecht doet. Alleen in dat geval blijft hij zich ook aan die regels houden. Dit is een vorm van generale preventie die niet werkt door afschrikking maar door ondersteuning. (zie hierover Van der Vijver, 1993; Stichting Maatschappij en Politie, 1995) Deze theoretische veronderstelling is gebaseerd op de Just World Theory van de Canadese sociaal-psycholoog Melvin Lerner (Lerner, 1980).

### *De Rechtvaardige Wereld*

Lerner gaat er vanuit dat mensen de behoefte hebben te leven 'als een goede burger in een rechtvaardige wereld', een wereld waar uiteindelijk iedereen krijgt wat hij verdient, waar goed en kwaad eerlijk zijn verdeeld. Lerner stelt dat mensen dat gevoel nodig hebben om in psychologisch opzicht gezond te blijven in een potentieel dreigende en onvoorspelbare omgeving. Die rechtvaardigheid zit vooral hierin, dat 'goede' burgers worden beloond en 'slechte' burgers worden gestraft. Die oriëntatie op goed en kwaad is iets dat mensen vanaf hun geboorte meekrijgen, via opvoeding en op school, en dat later voortdurend wordt bevestigd via ethiek, godsdienst, scholing, sociale beïnvloeding, tot en met sprookjes, detectives en televisiefilms aan toe. Wij worden voortdurend bevestigd in het feit dat het goede wordt beloond en het kwade wordt gestraft. 'Gewone' mensen ontwikkelen tegelijkertijd daarmee een gevoel van orde, voorspelbaarheid en beheersbaarheid: zo zit de wereld in elkaar. Maar daar komt nog een dimensie bij: zo hoort de wereld ook in elkaar te zitten. Er is sprake van een normatieve dimensie in het beeld dat mensen opbouwen van de rechtvaardige wereld. Natuurlijk weet iedereen dat die wereld niet zo rechtvaardig is, maar dat doet niets af aan de behoefte. Daarom, stelt Lerner, creëren mensen die rechtvaardige wereld (in psychologische zin) zelf. Mensen raken emotioneel betrokken bij scenario's waarin het goede wint en het kwade wordt overwonnen. Zij hebben dat nodig om te kunnen voortleven in een sfeer van vertrouwen en hoop in de toekomst.

Voor de (strafrechtelijk) handhavende overheid is deze theorie op twee manieren van groot belang. In de eerste plaats ten opzichte van daders. Daders belichamen in Lerner's theorie het kwaad, de dreiging. Zij moeten dus worden gestraft, of liever: onschadelijk gemaakt. Of, om het preciezer te formuleren, de overheid moet het beeld in stand houden dat daders worden gestraft. Het gaat hier niet om een rechtstreekse reactie op een dreiging in ethologische termen, maar om een psychologisch construct dat een belangrijke rol speelt binnen de zogenaamde evenwichts- of consistentietheorieën. Die goed-kwaad dichotomie heeft ook betrekking op de slachtoffers in de maatschappij, stelt Lerner, ook op de slachtoffers van criminaliteit. Slachtoffers nemen een heel speciale positie in bij Lerner. Hij heeft in een serie van psychologische experimenten laten zien dat mensen op een heel specifieke manier reageren op slachtoffers: zij geven slachtoffers (onbewust) de schuld van hun slachtofferschap. Slachtoffers 'hebben het er zelf naar

gemaakt' dat zij slachtoffer zijn geworden en daarom hebben zij het slachtofferschap 'verdiend.' In de literatuur is dit bekend geworden onder de Engelse begrippen 'just deserts' en 'blaming the victim'. Men kan zich dit proces niet plastisch genoeg voorstellen: slachtoffers worden de facto gedevalueerd, als minderwaardig beschouwd, zo hebben de experimenten van Lerner aangetoond (uiteraard gebeurt dat onbewust; daarnaar gevraagd zullen mensen het nooit toegeven). Ook dit speelt een rol bij de 'garantie' van veiligheid waaraan mensen behoefte hebben en die zij voor zichzelf creëren. Als slachtoffers immers zelf schuldig zijn aan hun victimisatie, dan 'loop ik als goede burger geen kans om slachtoffer te worden.' Mensen hervinden dus rechtvaardigheid door slachtoffers de verantwoordelijkheid in de schoenen te schuiven. Voor handhavingsvraagstukken is deze theorie van groot belang. Als (en voor zolang) mensen constateren dat die rechtvaardigheid in stand blijft (of wordt gehouden), dan hebben zij zelf de neiging om zich ook 'als een goede burger' te gedragen. Een overheid die bestraffend optreedt tegen overtreders bevestigt het beeld van de rechtvaardige wereld, en ondersteunt daarmee burgers die zich aan de regels houden om dat te blijven doen. De preventieve werking van strafrecht zit, volgens deze theoretische benadering, vooral in de ondersteuning van de goedwillende burger, en niet in de afschrikking van de potentieel kwaadwillende. In die zin heeft handhaving, naast een directe instrumentele betekenis, dus ook een belangrijke symbolische betekenis. Symbolisch is hier nadrukkelijk niet bedoeld in de betekenis van 'onbelangrijk', maar integendeel juist als 'daar waar alle wezenlijke betekenissen elkaar ontmoeten – één begrip dat alle betekenissen omvat': de burger neemt waar dat het de overheid ernst is met de handhaving en dat geeft hem de zekerheid dat hij zich terecht aan de regels houdt. Het zal duidelijk zijn dat, wanneer deze theoretische veronderstelling als uitgangspunt wordt genomen, dat ertoe kan leiden dat men op een andere manier aankijkt tegen de vraag of strafrechtelijke handhaving wel of niet succesvol is: niet de afschrikking is bepalend, maar de ondersteuning. Deze theorie leidt ook tot een andere visie op de betekenis van de handhaving voor het slachtoffer. Het slachtoffer, voor wie het beeld van de rechtvaardige wereld vaak ernstig is beschadigd, heeft vooral behoefte aan ondersteuning, aandacht en betrokkenheid. In instrumenteel opzicht zinloze vormen van handhaving (bijvoorbeeld het opnemen van een aangifte door de politie terwijl de kans dat de dader wordt gevonden beperkt is) kunnen grote symbolische betekenis hebben voor het slachtoffer. Het feit dat de overheid de victimisatie serieus neemt en laat zien dat het haar ernst is met de aanpak, helpt bij het verwerken van het victimisatieproces. Het is vanuit die optiek niet vreemd dat klachten van aangevers jegens de politie gewoonlijk in veel sterkere mate betrekking hebben op de houding en inspanning van de politie (aandacht, begrip, de politie deed haar best, ik werd geïnformeerd over het verloop van het onderzoek), dan op de resultaten van het optreden in strafrechtelijke zin (de dader werd gepakt, het ontvreemde werd terug gevonden).

## 6.2 Beleidsstrategische aspecten

Hiervoor is gesteld dat handhaving niet uitsluitend moet worden gezien vanuit een instrumentele optiek. Er spelen ook andere aspecten mee: symbolische, emotionele aspecten. Handhaving moet dan ook niet alleen worden geoperationaliseerd in instrumentele termen als doelstellingen, effecten, output, resultaten bereiken, maar ook in subjectivistische begrippen als zingeving, waarden, (in)voelbaar en beleven. Daarnaast hebben wij in de voorgaande hoofdstukken laten zien dat er verschillende beleidsmodellen zijn die een rol kunnen spelen bij de vormgeving van het handhavingsbeleid. Wij hebben, bij wijze van voorbeeld, een aantal van die modellen geschetst. Belangrijk voor de vraag welk model men kiest, is onder meer de vraag hoe beleidsmakers aankijken tegen de problemen waarop zij moeten reageren en welke rol zij voor de (handhavende) overheid zien weggelegd. Een middel om dat proces van afweging te ondersteunen, kan wellicht worden gevonden door te differentiëren naar de beleidsmatige oplossingsrichtingen op problemen in het publiek management. Die kunnen, naar een model dat Hood (2002) heeft ontwikkeld op basis van de cultuurtheorie van Mary Douglas, en in Nederland recentelijk onder meer is gebruikt door Terpstra in een onderzoek naar de sturing van politie en politiewerk, worden onderscheiden in een viertal typen (ontleend aan Terpstra, 2002):

### 1. De fatalistische richting

In deze benadering wordt de nadruk gelegd op onvoorspelbaarheid van gebeurtenissen en de minimale mogelijkheid om op problemen te anticiperen. Problemen blijken vaak plotseling een hoge prioriteit te krijgen en op zo'n moment moet er ook op worden gereageerd. Reacties zijn dus noodzakelijkerwijze ad hoc. De mogelijkheden van doelgerichte sturing zijn beperkt.

### 2. De hiërarchische richting

De oorzaak van de problemen in het beleid ligt vooral in het feit dat regels en procedures slecht worden nageleefd door degenen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering. De oplossing ligt in meer coördinatie, betere en strakkere procedures, duidelijker bevoegdheden, helderder gezagsstructuur en meer planning.

### 3. De individualistische richting

In deze benadering wordt ervan uitgegaan dat uitvoeringsproblemen veelal een gevolg zijn van een te collectieve organisatie die amorf is en weinig alert reageert op externe omstandigheden. De oplossing is om de medewerkers op individueel niveau te stimuleren door aangepaste incentives en door marktwerking te bevorderen.

#### 4. De egalitaire richting

In tegenstelling tot de hiërarchische richting ligt in de egalitaire richting juist de nadruk op de het feit dat de hiërarchie juist veel problemen kan veroorzaken en dat daartegen maatregelen moeten worden genomen. Bijvoorbeeld door meer ruimte te bieden aan de basis en deze in staat te stellen tot het nemen van beslissingen.

Decentralisatie en deconcentratie zijn begrippen die hiermee veelal samenhangen.

De hier kort geschetste modellen verschillen op twee dimensies, namelijk de mate waarin sociale regels aan individuen zijn opgelegd ('grid') en de mate waarin strakke binding plaatsvindt aan groepen ('group'). Zij kennen als gevolg daarvan elk hun eigen cultuur, waarbinnen waarden, normen, perspectieven en opvattingen sterk uiteen kunnen lopen. Deze systematische indeling kan een aanknopingspunt vormen bij zowel de analyses van de problemen die men op het terrein van de handhaving tegenkomt, als bij de ontwikkeling van strategieën voor de organisatie en de uitvoering van de handhaving. (Voor een verdere uitwerking van de betekenis van deze benadering: zie Terpstra, 2002)

#### *De cirkelbenadering*

In het vorige hoofdstuk is de ketenproblematiek aan de orde geweest. Onder meer vanuit de organisatiesociologie is veel van dit soort problematiek onderzocht. We weten in grote lijnen wat eraan mankeert, maar het blijkt praktisch onmogelijk om echte veranderingen aan te brengen. Dan kan de idee ontstaan om het over een heel andere boeg te gooien. Men kan ervoor kiezen om de ketenbenadering te verlaten en de aanpak van handhavingsproblemen op andere wijzen vorm te geven. Dat kan bijvoorbeeld door de betreffende burger ('cliënt') centraal te stellen en de aanpak te organiseren rond die betreffende burger. Op die manier ontstaat er geen keten maar een cirkel. Dat vereist een kleinschalige aanpak op territoriale grondslag. In de medische wereld is op dit moment gestart met een aantal projecten die een dergelijke omslag mogelijk moeten maken. Dat kan grote consequenties hebben, bijvoorbeeld in de sfeer van de sturing en verantwoording, van informatiesystemen (die dan gecentreerd worden rond de 'cliënt' en niet meer rond het proces). Uiteraard zullen zich bij een dergelijke aanpak weer nieuwe problemen voordoen, maar het biedt in ieder geval een nieuw perspectief om oude en kennelijk nauwelijks op te lossen problemen weer vanuit nieuwe standpunten tegemoet te treden. Voor zover bekend bestaat er over deze aanpak, in ieder geval binnen de rechtshandhaving, nog geen empirische literatuur.

#### 6.3 Toekomstige handhavingsvraagstukken

Tot dusverre heeft vooral de huidige handhavingsproblematiek centraal gestaan. De beschouwingen hebben duidelijk gemaakt dat er sprake is van knelpunten, maar ook van belangrijke ontwikkelingen. Naar het zich laat aanzien wordt de problematiek van de

handhaving in de toekomst aanzienlijk gecompliceerder dan zij thans reeds is. Daarbij gaat het niet (meer) alleen om de traditionele vormen van handhaving. Het zijn juist relatief nieuwe terreinen waarop de handhavingsbehoefte is gegroeid en waarschijnlijk het snelste aan belang zal winnen.

1. In de eerste plaats zullen de maatschappelijke eisen naar verwachting vooral toenemen op terreinen waar eventuele gebreken in de handhaving (mede) leiden tot het uitbreken van ziekten (SARS, Vogelpest, Gekkekoeienziekte, MKZ), rampen (Hercules, Enschede, Volendam) en ongevallen (grote verkeersongevallen, bouwkundige ongevallen). De overheid zal vaker worden aangesproken op eventuele gebreken. Risicobeheersing wordt in onze samenleving steeds belangrijker gevonden, en er zal steeds minder worden geaccepteerd dat niet-naleving van regels ernstige maatschappelijke consequenties tot gevolg heeft zonder dat er een schuldige wordt aangewezen. Dit betekent een toenemende druk op de overheid – niet eens zozeer om de handhaving adequaat vorm te geven, als wel om te voorkomen dat men het risico loopt aansprakelijk te worden gesteld.
2. In de tweede plaats is het aantal terreinen waarop deze handhavingsproblematiek speelt groeiende. Belangrijke ontwikkelingen zullen naar verwachting plaatsvinden in de regelgeving die betrekking heeft op de terreinen van de biotechnologie, de gentechologie en de informatie- en communicatietechnologie - relatief nieuwe technologische ontwikkelingen (zogenaamde high-risk technologies), waarbij de betekenis van de handhaving en het inzicht in de gevaren van onvoldoende handhaving nog maar beperkt bekend zijn. Handhavingsvraagstukken doen zich steeds vaker voor in een wereld die nog maar beperkt toegankelijk is voor de overheid en waar de overheid in steeds mindere mate beschikt over de juiste middelen om haar taken te vervullen. Desondanks blijven de eisen aan de overheid groeien. De vraag is of (en in hoeverre) de overheid erin kan slagen een antwoord te vinden op deze ontwikkelingen. Wanneer wij als voorbeeld nemen de rol van de informatie- en communicatietechnologie bij de handhaving, dan maakt het daarover onlangs verschenen proefschrift van Mac Gillavry duidelijk hoe goed het is geweest dat het ministerie van Justitie aan die ontwikkelingen aandacht heeft besteed, maar ook hoe noodzakelijk het is om in de toekomst aandacht te blijven besteden aan thema's als meewerkverplichtingen. De aard en inhoud van de problematiek zijn fundamenteel veranderd, en dat maakt het onontkoombaar om ook de verantwoordelijkheden fundamenteel te herzien.
3. Een van de meest invloedrijke ontwikkelingen is zonder enige twijfel de globalisering. Die speelt (naast de 'echte' criminaliteit zoals handel in drugs, mensensmokkel en mensenhandel) enerzijds op traditionele gebieden zoals de voedselveiligheid, de handel in beschermde diersoorten en de integriteit van financiële stromen, onderwerpen die de overheid al lang bezig houden maar die door de open grenzen steeds moeilijker zijn aan te pakken. Maar ook relatief nieuwe probleemvelden als de



handel en het transport in grondstoffen voor bijvoorbeeld de vervaardiging van drugs of van springladingen, alsmede grondstoffen voor het gebruik in biologische programma's zullen de komende jaren zeer veel aandacht gaan vragen in de sfeer van de handhaving. De belangen om dergelijke problemen in de hand te houden zijn de achterliggende jaren steeds groter geworden, en de mogelijkheden om er effectief iets tegen te doen steeds kleiner.

Hoewel verre van volledig, hebben wij in deze afsluitende paragraaf gepoogd in een drietal punten een aantal mogelijke nieuwe ontwikkelingen op het terrein van de handhaving te belichten. Deze punten laten zien dat beleidsontwikkelingen op dit terrein van groot belang zijn en dat het verstandig is ruimte te creëren om beleidsontwikkelingen vorm en inhoud te geven.



## 7 Conclusies en aanbevelingen

In deze rapportage staat de vraag centraal wat de literatuur leert over bestuurlijke aspecten van de rechtshandhaving. Hier worden de belangrijkste conclusies kort gepresenteerd. Aansluitend wordt een aantal aanbevelingen geformuleerd.

### 7.1 Conclusies

Rechtshandhaving vormt al een lange periode een probleem voor het beleid. Het probleem betreft zowel de omvang van de handhaving (gewoonlijk uitgedrukt met de term ‘handhavingstekort’) als de maatschappelijke betekenis van handhaving (gewoonlijk, maar onjuist, want eenzijdig, omschreven als het ‘effectiviteitsprobleem’). Er is de achterliggende decennia veel energie gestoken in het terugdringen van het handhavingstekort. Daarbij is onder meer ingezet op:

- Vereenvoudiging van procedures, bijvoorbeeld door de ‘omschakeling’ van strafrecht naar bestuursrecht.
- Optimalisering van de keten (automatisering, aanpassing van de organisatie en de sturing, verbetering van procedures) en andere beleidsprocessen (integralisering, verspreiding van verantwoordelijkheden over verschillende maatschappelijke categorieën).
- Vergroting van de aandacht voor de kwaliteit van het wetgevingsproces (met name gericht op de handhaafbaarheid van de regelgeving).
- Vergroting van de aandacht voor de kwaliteit van de handhaving (integrale plannen zoals de gebiedsgebonden regioplannen, vaak ondersteund door wetenschappelijk onderzoek om de effectiviteit te verbeteren).
- Efficiencyverbetering (bijvoorbeeld door grotere invloed technologie).
- Verbreding van de betrokkenheid: meer partijen die actief zijn, zowel publiek als privaat.
- Verruiming van de context waarin handhaving plaatsvindt (bijvoorbeeld het ‘gewapend bestuur’ – het omvangrijke en doortastende bestuurlijke optreden om de maatschappelijke inbedding van de georganiseerde misdaad tegen te gaan).

Deze punten bieden tegelijkertijd een goed overzicht van de achtergrondproblemen op het terrein van beleid, organisatie en uitvoering die in onderzoeksvraag 1 centraal stonden. In onderzoeksvraag 2 ging het vooral om aanknopingspunten in de literatuur die tot verbetering kunnen leiden. De belangrijkste resultaten op dat terrein vatten wij hieronder samen.

Wie de handhaving beziet vanuit een systeemvisie kan niet anders dan tot de conclusie komen dat deze ontwikkelingen in ieder geval op een aantal terreinen hebben geleid tot

aanzienlijke verscherping van de handhaving: de kans om te worden gesanctioneerd is voor tal van overtredingen gegroeid, er wordt ook buiten de sfeer van de overtredingen repressiever opgetreden door de politie en het Openbaar Ministerie. Hoewel het begrip zero tolerance in ons land niet veel wordt gebruikt (en wij in vergelijking tot de Verenigde Staten nog een zee van tolerantie zijn), is er zonneklaar sprake van een aanzienlijke aanscherping van het repressieve optreden. Ook andere onderdelen van het handhavingproces hebben aandacht gekregen: in het wetgevingsproces wordt meer aandacht besteed aan de 'naleefbaarheid' van regels, de beleidsketens krijgen meer aandacht, er is meer sturing, er is fors gereorganiseerd, er wordt gebruikt gemaakt van nieuwe technologieën en de modernste beleidstechnieken van het new managerialism worden te hulp geroepen om de bevolking te laten zien dat het ernst is (hoewel juist die technieken van het new managerialism ook gemakkelijk tot ongewenste nevenresultaten kunnen leiden, bijvoorbeeld inzake samenwerking in het ketenbeheer).

De verscherping van de aanpak is niet beperkt gebleven tot de overheid. De druk op andere maatschappelijke segmenten om bij te dragen aan de handhaving is eveneens aanzienlijk toegenomen (het gaat overigens niet alleen om druk vanuit de overheid op die private partijen – die hebben ook zelf begrepen dat er meer moet gebeuren, en dat betekent weer extra druk op de overheid, bijvoorbeeld in de sfeer van informatieverstrekking aan die private partijen). Het gaat hier niet alleen om het bestuur, maar het bedrijfsleven (beveiliging bedrijventerreinen, meewerkverplichtingen aan strafvordering voor financiële wereld, Internet Service Providers, et cetera), of op meer conceptueel niveau, het meedenken bij en meewerken aan verdere ontwikkelingen (Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing, regionale platforms, SMVP). Als gevolg van deze ontwikkelingen is het handhavingstekort op een aantal terreinen afgenomen. Toch heeft dat niet merkbaar geleid tot een grotere tevredenheid, noch bij de betreffende autoriteiten, noch bij de bevolking.

Op de huidige wijze blijven doorwerken aan verbeteringen zal ongetwijfeld leiden tot een verdergaande optimalisering van het systeem, maar de effectiviteit van die optimalisering zal, in maatschappelijk opzicht, relatief beperkt zijn. Er zijn veel blokkades die vergroting van de effectiviteit in de weg staan. Een systeemtheoretische benadering van het handhavingsvraagstuk is gedoemd onvoldoende effectief te zijn om de problemen substantieel hanteerbaarder te krijgen. De rationaliteiten, contexten en retorica's van de verschillende deelsystemen waarbinnen de verantwoordelijkheden op het terrein van de handhaving zijn verdeeld, verschillen te sterk. Het politieke deelsysteem werkt fundamenteel anders dan het departementale, en dat geldt ook voor het justitiële en politie deelsysteem (om het maar even te beperken tot de belangrijkste partners). Het heeft weinig zin de verschillende deelsystemen in één 'moedersysteem' met elkaar te verbinden. De grootste en moeilijkst te hanteren verschillen doen zich daarbij vermoedelijk voor tussen de politieke wereld enerzijds en de bestuurlijke / ambtelijke

wereld anderzijds. De term 'rationeel beleidsmodel' is in die zin misleidend en dient uitsluitend contextgebonden te worden gebruikt.

De betekenis van handhaving is de achterliggende jaren sterk veranderd. Waar handhavingsactiviteiten lange tijd een taak en een verantwoordelijkheid waren voor de centrale overheid, die op een betrekkelijk eenduidige manier kon worden georganiseerd, heeft het handhavingsveld zich ontwikkeld tot een netwerkorganisatie, waarbij verschillende zowel private als particuliere partijen zijn betrokken. In aansluiting daarop heeft de rol van de minister van Justitie zich ontwikkeld van een centrale sturingsautoriteit naar een regisseur in dat netwerk – een rol die echter niet altijd past bij de politieke druk op de handhavingsactiviteiten die juist een echte aanspreekbare en politiek verantwoordelijke figuur vragen. Als gevolg van deze ontwikkelingen is beleidsvorming op het terrein van de handhaving steeds complexer geworden. Een complexiteit die overigens nog verder toeneemt wanneer men, zoals in hoofdstuk 6 is gebeurd, een aantal thema's wat meer verdiepend beschouwt. De beschouwingen bieden, zoals in onderzoeksvraag 3 aan de orde kwam, op verschillende punten interessante nieuwe inzichten om aan de ontwikkeling van handhavingsbeleid te werken.

In navolging van de ontwikkeling die de achterliggende jaren reeds is ingezet, zijn er op tal van punten nog verdere verbeteringen aan te brengen. Dat geldt zowel op het terrein van het beleid, de organisatie en de uitvoering van beleid. In de tekst van deze studie zijn daarvan verschillende voorbeelden genoemd. Dat zal zonder enige twijfel leiden tot een grotere efficiency van de handhaving, en in een aantal gevallen ook tot een vergroting van de effectiviteit. Met name de 'instrumentele', gecalculeerde overtredingen kunnen worden beïnvloed, zij het dat deze studie ook duidelijk heeft gemaakt dat het tot op heden nog niet mogelijk is gebleken om die resultaten te vertalen in eenduidige rekenmodellen die als het ware concreet antwoord geven op de vraag hoeveel handhavingsinspanning er is vereist. Maar wanneer wij te maken krijgen met meer ideologisch gemotiveerde vormen van normovertredend gedrag zijn de resultaten vaak volstrekt anders: instrumentele, rechtlijnige handhaving kan in sterke mate escalerend werken op conflicten. Op individueel niveau is daar aandacht voor, in die zin dat individualisering naar de dader toe in ons strafrecht gebruikelijk is en, zo bleek uit de expertconferentie, nog steeds van groot belang wordt gevonden. Maar op collectief niveau is daarvan geen sprake, terwijl er toch alle reden kan zijn te differentiëren vanuit een oogpunt van rechtvaardigheid. Beleidsmodellen kunnen helpen de besluitvorming te structureren. Daarvan zijn in de tekst voorbeelden gegeven. Maar zij lossen niet de fundamentele vragen op waarvoor de overheid zich op dit moment in het kader van de handhavingsproblematiek ziet geplaatst.

## 7.2 Aanbevelingen

1. Hoezeer ook beleidsontwikkelingen op het terrein van de rechtshandhaving de achterliggende jaren centraal in de belangstelling hebben gestaan, wij hebben de indruk dat een verdere investering op dit terrein vruchten zal afwerpen. Deze literatuurstudie laat zien dat er weliswaar op tal van terreinen behoorlijk veel kennis bestaat (bijvoorbeeld inzake de effectiviteit) die kan bijdragen tot verbeteringen in de aanpak, maar dat die kennis op tal van punten ook nog onvoldoende is.
2. Naar ons gevoel dienen extra investeringen vooral te zijn gericht op concretisering van algemene beleidsuitgangspunten tot in de praktijk hanteerbare criteria, door enerzijds op deductieve wijze vanuit normatieve kaders aan te geven wat belangrijk wordt gevonden, en die resultaten op inductieve wijze te confronteren met casuïstiek. Dit (top-down én bottom-up) proces moet (op termijn van enige jaren) leiden tot een aantal handelingsmodellen die meer houvast geven bij het optreden in de praktijk. Thema's die daarbij aan de orde kunnen komen zijn:
  - De rechtmatigheidscriteria en de spanning tussen recht- en doelmatigheid;
  - De organisatorische knelpunten tussen bulk- en maatwerk en tussen een procesbenadering en een probleemgerichte benadering.
3. Wij bevelen aan om in te spelen op een ontwikkeling die in het kader van beleidsstudies de laatste jaren sterk in de belangstelling staat: de verschuiving van 'cijfers' naar 'verwachtingen'. Uit onderzoek is duidelijk geworden dat er op tal van terreinen sprake is van substantiële verschillen tussen de werkelijkheid zoals die naar voren komt uit getallen, en de interpretaties van die cijfers als maatschappelijke realiteit. Vaak kunnen die twee zich zelfs haaks ten opzichte van elkaar bewegen. Zo heeft de rationele aanpak van onveiligheid (op basis van analyse van de feitelijke onveiligheid in zowel objectieve als subjectieve zin) vaak geleid tot veranderingen van verwachtingen waardoor resultaten weliswaar in objectieve zin verbeterden, maar de tevredenheid met het overheidsoptreden verslechterde.
4. Tot slot adviseren wij aandacht te besteden aan toekomstgerichte benaderingen, bijvoorbeeld in de vorm van scenario-operaties die concreet zijn gericht op de problemen waarvoor men in de handhaving denkt te komen staan.

# Literatuur

Algemene Rekenkamer, 1997, *Toezicht op uitvoering publieke taken*, Den Haag.

Algemene Rekenkamer, 2002, *Handhaving door rijksinspecties*, Den Haag.

Andersson Elffers Felix, 2002, *Staat van handhaving: Analyse verlening en handhaving vergunningen in 13 casusgemeenten*, Utrecht: Andersson Elffers Felix.

Bayley, D.H. (ed.), 1998, *What works in policing*, Oxford: Oxford University Press.

Beck, Ulrich, 1992, *Risk Society. Towards a new modernity*, Londen.

Becker, G.S., 1968, *Crime and punishment: an economic approach*, *Journal of political economy*, 76 (1968) 2, 169 – 217.

Bekkers, V.J.J.M., Fenger, H.J.M. en A.B. Ringeling, 2003, *De praktijk van integrale handhaving op lokaal niveau*, *Bestuurswetenschappen*, nr. 6, 2003, pp. 449-473.

Belinfante, A.D. en J.L. de Reede, 1987, *Beginnelsen van Nederlands staatsrecht*, Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink.

Bijzondere commissie vraagpunten decentralisatie (Commissie Franssen), 1993, *Over decentralisatie is nog nooit een vers geschreven*, Den Haag: SDU.

Blomberg, A.B. en F.C.M.A. Michiels, 1997, *Handhaven met effect: een empirisch-juridische studie naar mogelijkheden voor een effectieve handhaving van het milieurecht*, Den Haag: VUGA.

Bol, M.W. en WODC, 1995, *Gedragbeïnvloeding door strafrechtelijk ingrijpen: een literatuurstudie*, Arnhem: Gouda Quint.

Bovens, M.A.P., 1990, *Verantwoordelijkheid en organisatie: beschouwingen over aansprakelijkheid, institutioneel burgerschap en ambtelijke ongehoorzaamheid*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.

Broer, W., C.C. Schreuder en C.D. van der Vijver, 1987, *Eindbalans organisatieverandering politie Haarlem. Resultaten na drie jaar werken met wijkteams*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Burger, Y.D., 1992, *Tussen realiteit en retoriek: decentralisatie en autonomisering in de praktijk*, Delft: Eburon.

Cameron, S., 1988, The economics of crime deterrence: a survey of theory and evidence, *Kyklos*, 41 (1988) fasc 2, 301-323.

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

Commissie Scheltema, 1993, *Steekhoudend ministerschap: betekenis en toepassing van de ministeriële verantwoordelijkheid: rapport van de externe commissie*, 's-Gravenhage: Sdu.

Coolsma, C. en M. Wiering (red.), 1999, *Handhaving in stukken: beschouwingen over theorie en praktijk van de handhaving van recht*, Amsterdam: SISWO.

Corstens, G.J.M., 1996, *Een stille revolutie in het strafrecht*, (afscheidsrede) Arnhem: Gouda Quint.

D'Anjou, L.J.M., G. de Jonge en J.J. van der Kaaden, 1975, *effectiviteit van sancties: een overzicht van het onderzoek naar generale en speciale preventie*, Den Haag: Wetenschappelijk onderzoek- en documentatiecentrum.

Fijnaut, C.J.C.F., Nuijten-Edelbroek, E.G.M. en J.L.P. Spickenheuer, 1985, *Politiële misdaadbesteding: de ontwikkeling van het Amerikaanse, Engelse en Nederlandse onderzoek aangaande politieke misdaadbesteding sedert de jaren '60*, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij, WODC-reeks nummer 56, 1985.

Garland, D., 1990, *Punishment and modern society. A study in social theory*, Oxford: Oxford University Press.

Garland, D., 2001, *The culture of control; crime and social order in contemporary society*, Oxford: Oxford University press.

Goldenbeld, C. en H.L. Oei, 1994, *Internationale en nationale kennis over politietoezicht in het verkeer*, Leidschendam: SWOV.

Goldenbeld, Ch., Bijleveld, F.D., Craen, S. de en N.M. Bos, 2004, *Effectiviteit van snelheidstoezicht en bijbehorende publiciteit in Fryslân*, Leidschendam: SWOV.



Grijpink, J.H.A.M. en E. van Dijk, 1998, *Justitiebrede scenario's voor het jaar 2010*, Den Haag: Ministerie van Justitie.

Hazewindus, W.G.A. en O.J.D.M.L. Jansen (red.), 1995, *Van boeteatelier tot boetefabriek*, Deventer: Kluwer.

Heide, W. van der & A.Th. Eggen (uitgave WODC/CBS), 2003, *Criminaliteit en rechtshandhaving 2001; ontwikkelingen en samenhangen*, Onderzoek en Beleid, nr. 211, 2003.

Hoefnagels, G.P., 1977, *De paradox van de straf. Een onderzoek naar strafbehoeften en strafrechtshervorming*, Zwolle: Tjeenk Willink.

Hoekema, A.J., 1991, *Legitimiteit door legaliteit, over het recht van de overheid*, Nijmegen: Ars Aequi Libri.

Hoppe, R., M. Jeliaskova, H. van de Graaf en J. Grin, 2001, *Beleidsnota's die (door)werken. Handleiding voor de geslaagde beleidsvoorbereiding*, Bussum: Coutinho.

Hulsman, L.H.C., 1999, 'Handhaving van recht', In: Buruma, Y, *100 jaar strafrecht: klassieke teksten van de twintigste eeuw*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 1999, pp. 227-238.

Jansen, O.J.D.M.L., 1998, *Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving, bestuur en politie*, Den Haag: Rob-voorstudie.

Jansen, O.J.D.M.L., 1999, *Het handhavingsonderzoek. Behoren het handhavingstoezicht, het boeteonderzoek en de opsporing verschillend te worden genormeerd? Een interne rechtsvergelijking*, Utrecht: Ars Aequi Libri.

Jürgens, E.C.M., 1993, 'Het rapport van de commissie Scheltema over ministeriële verantwoordelijkheid: transparant bestuur en democratisch toezicht', *Bestuurskunde*, nr. 5, 1993, pp. 248-252.

Kabinet, 2000, *Kabinetstandpunt "Handhaven op Niveau"*, Den Haag.

Keijser, J.W. de, 1997, 'De verhouding tussen resocialisatie, vergelding en herstel', In: Wittebrood, K, Michon, J.A. en M.J. ter Voert, *Nederlanders over criminaliteit en rechtshandhaving*, Arnhem: Gouda Quint, 1997, pp. 75-84.

Kelk, C., 1998., '*Krijgt de gestrafte de resocialisatie die hij verdient?*', In: Schuyt en Kommer (red.), 1998, pp. 73-92.

Kerckhaert, F.A.M., 2003, '*Meer veiligheid door herstel van vertrouwen en versterking van decentrale kracht*', In: Raad voor het openbaar bestuur, *Grondrechten in veiligheid; zoektocht naar een balans*, Den Haag, 2003, pp. 29-34.

Koekkoek, A.K., 2003, 'Grondrechten en veiligheid: zoektocht naar een balans', In: Raad voor het openbaar bestuur, *Grondrechten in veiligheid; zoektocht naar een balans*, Den Haag, 2003, pp. 19-27.

Koornstra, M., Lynam, D., Nilsson, G., Noordzij, P., Petterson, H., Wegman, F. en P. Wouters, 2002, *SUNflower: a comparative study of the development of road safety in Sweden, the United Kingdom and the Netherlands*, Leidschendam, SWOV.

Korsten, A.F.A. en E.H.A. Willems, 1993, '*Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing: rolt het ei opnieuw van tafel?*', *Bestuurskunde*, nr.5, 1993, pp. 226-230.

Korsten, A.F.A., 'Integrale handhaving', 2004, *Binnenlands Bestuur*, week 8, 2004.

Lerner, M.J., 1980, *The belief in a just world. A fundamental delusion*, New York/London: PlenumPress.

Mac Gillavry, E., 2004, *Met wil en dank. Een rechtsvergelijkend onderzoek naar de medewerking aan strafvordering door bedrijven*, Groningen: Wolf Legal Publishers.

Malsch, M., 2004, 'De aanvaarding en naleving van rechtsnormen door burgers: participatie, informatieverschaffing en bejegening', In: Beer, P. de en C.J.M. Schuyt (red.), *Bijdragen aan waarden en normen*, WRR-Verkenning 2, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2004.

Martinson, R., 1974, 'What works? Questions and answers about prison reform', *The Public Interest* 35, 1974, pp. 22-54.

Mathiesen, T., 1990, *Prison on trial*, Londen: Sage.

McConville, M, en D. Shepherd, 1992, *Watching police, watching communities*, London/New York: Routledge.

Michiels, F.C.M.A., 1994, *De boete in opmars?* (oratie) Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.

Michon, J.A., 1994, *Criminaliteit en rechtshandhaving: een kritiek van de begrensde rede*, rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van gewoon hoogleraar in de criminaliteit en rechtshandhaving Rijksuniversiteit Leiden.

Middelkoop, E. van, 2003, *Veiligheid in een samenleving onder spanning*, In: Raad voor het openbaar bestuur, *Grondrechten in veiligheid; zoektocht naar een balans*, Den Haag, 2003, pp. 11-18.

Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2003, *Innovatie-kanskaart Toezicht en Handhaving*, Den Haag.

Ministerie van Justitie, 1996, *Grenzen aan gedogen: gedogen in Nederland*, Den Haag: Sdu.

Ministerie van Justitie, 1996, *In juiste verhouding: beleidsvoornemens met betrekking tot rechtshandhaving en veiligheid*, Den Haag: Justitie.

Ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken, 2002, *Naar een veiliger samenleving*, Den Haag: Sdu.

Onneweer, A.W., 1997, *Effecten van bestuurlijke boetes: een vergelijking van strafrechtelijke en bestuurlijke handhaving van verkeersvoorschriften*, Deventer: Kluwer.

Oostenbrink, J.J., 1989, *Rechtsvorming door rechtshandhaving*, In: Drupsteen, Th.G. en R. Fernhout, *Rechtsvorming: in de sociale rechtsstaat*, Deventer: Kluwer, 1989, pp. 51-58.

Poot, C.J. de en M. Malsch (red), 2001, *Bivakmuts, politiepet en toga: wisselwerking tussen criminaliteit en rechtshandhaving*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Raad van hoofdcommissarissen, 2003, *Tegenhouden troef. Een nadere verkenning van Tegenhouden als alternatieve strategie van misdadbestrijding*. Projectgroep Opsporing-2, Den Haag.

Raad voor het openbaar bestuur, 1998, *Op de handhaving beschouwd: toezien op een versterkte en uitvoerbare lokale handavingsstructuur*, Den Haag.

Raad voor het openbaar bestuur, 1999, *Samen werken aan veiligheid. De bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's*, Den Haag.

- Raad voor het openbaar bestuur, 2000a, *De kunst van het overlaten, maatwerk in decentralisatie*, Den Haag.
- Raad voor het openbaar bestuur, 2000b, *Helder als glas*, Den Haag.
- Raad voor het openbaar bestuur, 2001, *Taakontwikkeling politie*, Den Haag.
- Raad voor het openbaar bestuur, 2002, *Partners in veiligheid. Van verantwoordingsbocht naar lokale verantwoordelijkheid*, Den Haag.
- Raad voor het openbaar bestuur, 2003, *Veiligheid op niveau. Een bestuurlijk perspectief op de toekomst van de veiligheidsregio's*, Den Haag.
- Research Group on Traffic Law Enforcement, 1971, *Research of Traffic Law Enforcement. Effects of the Enforcement of Legislation on Road-user Behaviour and Traffic Accidents*, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Schagen, I.N.L.G. van (red.), 2000, *De verkeersonveiligheid in Nederland tot en met 1999*, Leidschendam: SWOV.
- Schuilings, K.F., 1997, Recht op handhaving, In: Herweijer, M., Schuilings, K.F. en H.B. Winter (red.), *In wederkerigheid: opstellen voor prof. mr. M. Scheltema*, Deventer: Kluwer, 1997, pp. 121-130.
- Sparrow, M.K., 2000, *The regulatory craft: controlling risks, solving problems, and managing compliance*, Washington: D.C. Brookings Institution Press.
- Stichting Maatschappij en Politie, 1995, *Toekomst gezocht. Het functioneren van de politie ter discussie*, Dordrecht.
- Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie, 1998, *Toezichthouders in de publieke ruimten*, Dordrecht: SMVP.
- Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie, 2004, Klem van gedogen. *Positief gedogen: een handelingsstrategie in de politiepraktijk*, Dordrecht.
- Terpstra, J., 2002, *Sturing van politie en politiewerk. Een verkennend onderzoek tegen de achtergrond van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl*, Zeist: Kerckebosch.

Thaens, M., 2001, *ICT en ministeriële verantwoordelijkheid: verbinding en betekenis*, Onderzoeksprogramma internet en openbaar bestuur.

Theeuwes, J.J.M. en B.C.J. van Velthoven, 1994, *Een economische visie op de ontwikkeling van criminaliteit*, *Justitiële verkenningen*, 20 (1994) 8, 42-65.

Tulder, F.P. van, 1994, *Van misdaad tot straf: een economische benadering van de strafrechtelijke keten*, Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Velthoven, B.C.J. van, 2002, *'Pakkansen, strafmaten en het 'marktmodel' van Ehrlich: economische invalshoeken voor het criminaliteitsonderzoek'*, *Justitiële verkenningen*, 28 (2002) 4, pp. 45-62.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2003, *Bestuurlijke handhaving versterkt! VNG-pleidooi voor invoering van de bestuurlijke boete*, Den Haag: VNG Uitgeverij.

Voert, M.J. ter, 1997, *'Vertrouwen in het strafrechtstelsel en normvervaging'*, In: Wittebrood, K, Michon, J.A. en M.J. ter Voert, *Nederlanders over criminaliteit en rechtshandhaving*, Deventer: Gouda Quint.

Vos, A, P.P.J. Driessen en P. Glasbergen, 1993, *Handhaving in overweging. Strategische afwegingen bij de handhaving van milieuwetgeving*, Arnhem: Gouda Quint.

Vijver, C.D. van der, 1993, *De burger en de zin van strafrecht*, Lelystad: Koninklijke Vermande.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1988, *Rechtshandhaving*, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2002, *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2003, *Waarden, normen en de last van het gedrag*, Amsterdam: Amsterdam University Press.



# Bijlage I Bestuurskundige vragen

- 1 a. Wat is de rol van de Minister van Justitie in het brede veld van de rechtshandhaving?
  - b. Hoe verhoudt de verantwoordelijk van de Minister van Justitie voor de kwaliteit van de rechtshandhaving zich met de verantwoordelijkheid voor het beleid en de handhaving van andere departementen en decentrale overheden?
  - c. In hoeverre is de Minister van Justitie aanspreekbaar als de handhaving van andere ministeries of overheden faalt?
  
- 2 a. Wat is er in de literatuur bekend over de criteria voor de keuze centraal of decentraal te handhaven, zowel in nationaal als in internationaal verband?
  - b. Wat is de invloed van het (EU-) subsidiariteitsbeginsel op het Nederlandse handhavingsbeleid?
  
- 3 a. Welke handhavingsorganisaties bestaan er in Nederland? Wat is in grote lijn de kwantitatieve inzet van mensen en middelen in het brede veld van de rechtshandhaving?
  - b. Is de schaalgrootte van de handhaving adequaat, gelet op de ontwikkelingen als uitbreiding EU, internationalisering?
  - c. Welk bereik hebben handhavingsorganisaties (geografisch, thematisch en qua competenties)?
  - d. Waar overlappen organisaties, zijn er hiaten?
  - e. Welke overwegingen liggen daaraan ten grondslag?
  - f. Zijn die overwegingen nog opportuun?
  
- 4 a. Hoe zien de handhavingsketens er in grote lijnen uit?
  - b. Waar zitten door de tijd heen de bottlenecks in de handhaving? Hoe komt dat?
  - c. Wat zijn de mogelijkheden om de resultaten van de handhavingsketen te meten en te verbeteren?
  - d. Is het tempo van de rechtsvervolging veranderd door de jaren heen?
  - e. Zo ja, wat zijn hiervan de gevolgen voor de naleving, de handhaving, het strafrecht, de justitieketen?
  
- 5 a. Over welke middelen beschikt een bestuurder om beleid uitgevoerd te krijgen, welke plaats neemt 'handhaving' daarbinnen in, en is de inzet van de verschillende middelen facultatief of kent ze een zekere volgorde?
  - b. Zo ja, waardoor wordt die volgorde bepaald?

- 6 a. Welke manieren zijn er om (toekomstige) ontwikkelingen rondom criminaliteit en (on)veiligheid te monitoren?
- b. Hoe wordt er gebruik gemaakt van de huidige manieren om ontwikkelingen rondom criminaliteit en veiligheid te monitoren?
- c. Hoe doen ze dat in het buitenland?



## Bijlage II Centrale of decentrale handhaving

**In Nederland vindt de handhaving op dit moment op diverse niveaus plaats en dit geeft een versnipperd beeld. Zo zijn bepaalde handhavingstaken op landelijk niveau georganiseerd, andere op provinciaal, weer andere op regionaal of gemeentelijk niveau. De vraag die is gesteld komt erop neer in hoeverre er criteria zijn te onderscheiden waarop een keuze kan worden gebaseerd voor de mate van (de)centralisatie. De vraag naar centraal of decentraal is in bestuurskundige kringen niet onbekend en dit vraagstuk moet voornamelijk gezien worden als een sturingsvraagstuk (Bekkers e.a., 2003). Het opstellen van een lijst van criteria is verspilde moeite, maar enige richtlijnen zijn er wel te vinden. Het huidige staatkundige bestel dient als uitgangspunt.**

In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat centralisatie als 'vanzelf' optreedt, terwijl decentralisatie doelbewuste bevordering behoeft (Raad voor het openbaar bestuur, 2000a). Een veelgehoorde aanname is dat het decentraliseren van bepaalde taken de effectiviteit doet toenemen. Argumenten die gelden bij de decentralisatie van het openbaar bestuur, zoals een geringere afstand tussen bestuur en burger, grotere toegankelijkheid van het bestuur, grotere effectiviteit en efficiëntie, maatwerk en integratie van beleid, grotere verscheidenheid in politieke voorkeuren (Raad voor het openbaar bestuur, 2000a), zijn wellicht ook op de organisatie van handhaving toepasbaar. Het is echter afhankelijk van de soort taken, de schaalgrootte van de lagere niveaus en diverse andere aspecten, in hoeverre decentralisatie daadwerkelijk effectiever is. Het uitgangspunt moet zijn dat (de)centralisatie een verbetering van de kwaliteit van de handhaving dient te zijn. Uitsluitend het vizier op de effectiviteit is te beperkt. Bepaalde taken moeten fundamenteel ondergebracht worden bij de centrale overheid. Kerckhaert (2003) pleit voor een fundamentele inzet op de balans centralisatie-decentralisatie met betrekking tot overheidsverantwoordelijkheden. Hij noemt de waarborging van onze grondrechten de kernzaak van de rijksoverheid (Kerckhaert, 2003). De democratische verankering ligt bij parlement en regering en moet daar ook blijven. Naast de waarborging van onze grondrechten zijn er nog andere argumenten om de handhaving centraal te organiseren. Zo is veelal een betere allocatie van mensen en middelen mogelijk door het ontstaan van schaalvoordelen. Door dezelfde schaalvoordelen is het mogelijk om de professionaliteit te verbeteren van de handhavers (Bekkers e.a., 2003; Burger, 1992), en het ontwikkelen van specialismen is eenvoudiger. Ook de eis van rechtsgelijkheid, een extern 'meer algemeen' of 'hoger' belang of de wenselijkheid van standaardisatie en uniformering kunnen een rol spelen (Burger, 1992). Hier staat echter tegenover dat er een spanning kan ontstaan tussen gecentraliseerde handhaving en de gevarieerde lokale praktijk. Kennis van het lokale kan verloren gaan, iets dat zich nu al voordoet bij verschillende landelijke inspectiediensten (Bekkers e.a., 2003). Daarnaast kan de schaal, diversiteit, dynamiek en verwevenheid binnen de te

beheersen gebieden dermate groot zijn, dat decentralisatie een beter alternatief lijkt dan centralisatie (Burger, 1992). Er wordt dan ook veelal het principe voorop gesteld dat het goed is om taken zo laag mogelijk te organiseren, zo dicht mogelijk bij de burger (Raad voor het openbaar bestuur, 2000a). Volgens Kerckhaert (2003) ligt de kracht van het Nederlandse openbaar bestuur voor een belangrijk deel in de decentrale structuur: “De decentrale overheden verantwoordelijk houden, is investeren in de toekomst. Hen leren om meer verantwoordelijkheid aan te kunnen, is de opdracht om tot meer vertrouwen te komen. Pak decentrale overheden niet steeds meer ruimte af, maar begeleid hen om meer te kunnen presteren.” (Kerckhaert, 2003). Het vertrouwen in het functioneren van decentrale overheden dat Kerckhaert noemt, wordt ook door de Raad voor het openbaar bestuur (2000a) aangehaald als belangrijke voorwaarde. De keuze tussen bijvoorbeeld het handhaven van een specifieke uitkering door het Rijk of toevoeging aan het Gemeentefonds is op een gegeven moment grotendeels afhankelijk van de vraag in hoeverre men vertrouwen heeft in de decentrale stelsels (Raad voor het openbaar bestuur, 2000a). Het overlaten aan lokale overheden ligt in het verlengde van het subsidiariteitsbeginsel zoals dat in de EU geldt, namelijk de waarborg dat de EU buiten het exclusieve gemeenschapsterrein slechts mag optreden indien en voorzover de lidstaten de doelstellingen daarvan niet zelf zouden kunnen verwezenlijken (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2002). Meer in algemene zin komt dit erop neer dat een hoger overheidsniveau enkel een taak uitvoert als een lager niveau dit niet zelf kan. Hier komen al snel de voordelen van centralisatie weer terug, die met name betrekking hebben op schaalvoordelen. Het uitgangspunt van decentraliseren moet blijven dat de handhaving kwalitatief zo goed mogelijk geschiedt. De schaalgrootte van de lagere niveaus zoals de gemeente, kan een belemmering van decentralisatie zijn. Ondanks de verdere samenvoeging van gemeenten zijn er nog steeds grote verschillen in de schaalgrootte van gemeenten. Er moet dan ook worden uitgekeken voor situaties waarin kleinere gemeenten door de schaalgrootte het niet kunnen opbrengen zich met dergelijke handhavingstaken bezig te houden of niet de benodigde specialisatie kunnen faciliteren. Oplossingen in de sfeer van gemeentelijke samenwerking zijn mogelijk, maar de schaalgrootte van de gemeente blijft een element om rekening mee te houden.

Een tweede richtlijn die nogal eens wordt genoemd is die van het organiseren van de handhaving, daar waar de regels en het beleid worden gemaakt. Op deze manier wordt tegemoetgekomen aan het feit dat handhaving in het gehele proces aandacht verdient. Dus reeds vanaf het opstellen van de regels dient nagedacht te worden over de handhaving. Des te dichter de regel- en beleidsmakers bij de handhaving zijn georganiseerd, des te groter is de kans dat ook met de praktische consequenties rekening kan worden gehouden.

Op welk niveau bepaalde handhavingstaken worden weggelegd, gaat uit van de bestaande bestuurlijke hoofdstructuur, waardoor het bij decentralisatie veelal gaat om een keuze

tussen het provinciale en gemeentelijke niveau. De gemeentelijke bestuurslaag richt zich voornamelijk op diverse uitvoerende taken en de meer autonome taken als de integratie van lokale beleidsvelden. De provinciale bestuurslaag houdt zich meer bezig met het regisseren en coördineren op de bovenlokale beleidsvelden (Raad voor het openbaar bestuur, 2000a). De handhavingstaken dienen daarbij aan te sluiten. Bovengenoemd principe kan in tegenspraak zijn met de richtlijn om de handhaving zo laag mogelijk te organiseren. Welk principe de voorkeur verdient is van de situatie afhankelijk.



## Bijlage III

# De Nederlandse handhavingsorganisaties in kaart

Handhaving vindt in Nederland op diverse niveaus en door een heel pallet aan organisaties plaats (Bekkers e.a., 2003). Het is onmogelijk een uitputtende lijst te geven van alle handhavingsorganisaties. Gekozen is om de diverse handhavingsorganisaties te clusteren en enkele organisaties per cluster verder uit te werken.

### *Politie en Koninklijke Marechaussee*

De meest in het oog springende handhavingsorganisatie in Nederland is de politie. De politie is belast met de handhaving van de rechtsorde en openbare orde. Zoals uit de taakomschrijving wel blijkt is dit een bijzonder brede taakomschrijving en handhaaft de politie een zeer breed scala aan rechtsregels. Naast de politie vervult de Koninklijke Marechaussee dezelfde taken als de politie op onze internationale luchthaven.

### *Bijzondere Opsporingsdiensten*

Het tweede cluster van handhavingsorganisaties betreft de Bijzondere Opsporingsdiensten. Tot enkele jaren geleden bestonden er in Nederland tientallen bijzondere opsporingsdiensten, dat echter is teruggebracht tot een viertal BOD'en, te weten de FIOD/ECD (Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst/Economische Controle Dienst) die valt onder het Ministerie van Financiën, de SIOD (Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst) die valt onder het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de AID (Algemene Inspectie Dienst) die valt onder het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en de VROM-IOD (VROM Inlichtingen- en Opsporingsdienst) die valt onder het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu. De vier BOD'en hebben alle een landelijke bereik en zijn belast met de handhaving op een specifiek terrein.

De FIOD/ECD ter illustratie van de taken van de bijzondere opsporingsdiensten. De hoofdtaken van de FIOD/ECD zijn toezicht en opsporing. Toezichtteams stellen preventief toezichtonderzoeken in om de integriteit van bedrijven te controleren. Als er redenen zijn om aan te nemen dat een bedrijf gefraudeerd heeft, kan een opsporingsteam een onderzoek starten. Niet alleen toezichtteams geven gevallen van fraude door aan de opsporingsteams, maar ook belastingdiensteenheden en douanedistricten. Behalve voor fiscale fraude, financieel-economische fraude en douanedelicten zetten de opsporingsteams hun expertise in voor de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit en de organisatiecriminaliteit.

### *Inspecties*

Het derde cluster bestaat uit de diverse inspecties die ons land rijk is. In tegenstelling tot de BOD'en is er nog een groot aantal inspecties en het is lastig een goed beeld te krijgen van alle inspecties. Enkele belangrijke inspecties die genoemd kunnen worden, zijn de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV), de Arbeidsinspectie (AI), de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW), de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) en de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ). De organisatiegrootte, de positionering, de omvang van de begroting en de bevoegdheden verschillen nogal per inspectie (Algemene Rekenkamer, 2002; diverse jaarverslagen inspecties 2002). Zo zijn enkele inspecties bemand met honderden medewerkers, terwijl een andere inspectie slechts uit enkele tientallen medewerkers bestaat. Ook wanneer we naar de taken en bevoegdheden kijken, zijn deze nogal verschillend. Zo heeft de IOOV tot taak om signalerend en stimulerend toezicht te houden op het gebied van de veiligheid (politie, brandweer en rampenbestrijding), maar ontbreekt het bijvoorbeeld aan de mogelijkheid om handhavend op te treden bij misstanden, oftewel geen interventiemogelijkheden (Algemene Rekenkamer, 2002). De Arbeidsinspectie is daarentegen belast met de handhaving van de wetgeving op het gebied van de arbeidsbescherming (rond de 30 wetten en regelingen), waarbij de mogelijkheid is geboden om handhavend op te treden (Algemene Rekenkamer, 2002). Op bepaalde gebieden kunnen de taken van de inspecties en BOD'en in elkaars verlengde liggen. Zo zijn sinds kort de zwaardere opsporingsactiviteiten i.v.m. de Wet arbeid vreemdelingen overgedragen aan de SIOD, maar over het algemeen snijden ze elkaar niet.

### *Hoge toezichthouders*

Het vierde cluster bestaat uit de zogenaamde 'hoge' toezichthouders. Nederland telt een aantal van die hoge toezichthouders, zoals de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA), de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA). Deze toezichthouders hebben net als de inspecties een landelijk bereik aangaande een specifiek terrein. De meeste hoge toezichthouders hebben naast de toezichthoudende functie ook sanctionerende functies en mogelijkheden. Zo handhaaft de NMa bijvoorbeeld het verbod op kartels of misbruik van een economische machtspositie en toetst fusies en overnames. Naast het toezicht houden en de opsporing legt zij sancties op aan overtreders.

### *Toezichthouders*

Het vijfde cluster bestaat uit een breed scala van toezichthouders die Nederland rijk is. Deze toezichthouders houden veelal toezicht op een specifieke wet of clusters van wetten. Voorbeelden van deze toezichthouders zijn het College toezicht zorgverzekeringen (CTZ), College van toezicht op de kansspelen en de Dienst uitvoering en toezicht Energie. De toezichthouders hebben ook hier verschillende bevoegdheden en schaalgrootte. Zo is het CTZ bevoegd om aanwijzingen te geven en, indien deze niet worden opgevolgd,

bestuursdwang toe te passen, terwijl het College van toezicht op de kansspelen alleen een toezichtstaak heeft, maar niet over verdere bevoegdheden beschikt. Het CTZ bestaat rond de 50 medewerkers (exclusief de leden), terwijl dit bij het College van toezicht op de kansspelen slechts gaat om enkele medewerkers (exclusief de leden).

#### *Provinciale handhavers*

Het zesde cluster aan handhavingsorganisaties bevindt zich op het provinciale niveau. De provincie beschikt over een groot aantal handhavers op diverse terreinen. De twee meest duidelijke terreinen waarop de provincie handhavend optreedt, zijn het milieu en de ruimtelijke ordening. De milieuhandhavers voeren controles uit bij bedrijven en kunnen, indien ze vaststellen dat de regels zijn overtreden, via de bestuurlijke route dit proberen aan te pakken. Maar de provinciale toezichthouders zijn in bepaalde provincies tevens buitengewoon opsporingsambtenaar, waardoor ze ook strafrechtelijk kunnen optreden, indien strafrechtsbepalingen zijn overtreden.

#### *Gemeentelijke handhavers*

Het zevende cluster zijn de gemeentelijke handhavers. Op gemeentelijke niveau is de handhaving van een groot aantal regels ondergebracht. De gemeente heeft hiervoor een redelijk groot aantal handhavers om alle regels te controleren en eventuele overtredingen aan te pakken. De handhavers van de gemeente functioneren in bepaalde gevallen uitsluitend via de bestuurlijke route, terwijl een ander gedeelte van de ambtenaren buitengewoon opsporingsambtenaar is, waardoor ook op andere manieren gehandhaafd kan worden. Voorbeelden van gemeentelijke handhavers zijn de brandweer, de leerplichtambtenaar en de handhaver van de gebruikersvergunning.

#### *Buitengewone Opsporingsambtenaren*

Het achtste cluster bestaat uit de zogenaamde buitengewone opsporingsambtenaren (BOA's). Buitengewone opsporingsambtenaren kunnen op grond van artikel 142 van het Wetboek van Strafvordering en het Besluit Buitengewoon Opsporingsambtenaar worden belast met de opsporing van alle of bepaalde strafbare feiten. Rond 2002 is geconstateerd dat er sprake was van een ongewenste groei van het aantal boa-functies. Boa's kunnen verschillende bevoegdheden krijgen, afhankelijk van hun functie en taak. In principe geldt dat Boa's in dienst moeten zijn van een publieke rechtspersoon, met enkele uitzonderingen. Enkele functies hebben naast opsporingsbevoegdheid ook een politiebevoegdheid, en in enkele gevallen kunnen geweldsmiddelen worden toegepast, zoals het gebruik van handboeien of de wapenstok (BOA+). Enkele voorbeelden van personen die BOA zijn: functies die vallen onder de bijzondere opsporingsdiensten en de regionale en landelijke categoriale beschikkingen, flora- en faunabeheerder, parkeercontroleur, gemeentelijk opsporingsambtenaar, sociaal rechercheur, leerplichtambtenaar en de conducteur. Duidelijk is dat er een aanzienlijke overlap bestaat

met de voorgaande clusters, aangezien nogal wat personen die werkzaam zijn binnen de handhavingsorganisaties die onderdeel uitmaken van bovenstaande clusters, kunnen handhaven doordat ze een BOA zijn. Maar bijvoorbeeld de conducteur op de trein is een handhaver die niet in voorgaande clusters is voorgekomen, maar toch wel degelijk een rol speelt in de handhaving. Het aantal BOA's is moeilijk in te schatten maar loopt al snel tegen de tienduizenden aan.