

Handhaven: eerst kiezen, dan doen

Spanningsvelden in de handhaving

Rapport

J.L.M. Boek en R.A. Visser

Dit is een uitgave van het Expertisecentrum Rechtshandhaving, ministerie van Justitie.

Auteurs:

Mr. dr. J.L.M. Boek

Dr. R.A. Visser

Expertisecentrum Rechtshandhaving

Postbus 20301

2500 EH Den Haag

Telefoon 070 370 6644

E-mail ERh@minjus.nl

© Ministerie van Justitie, februari 2005

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

| | | |
|---|---------------------------------------|----|
| | Ten geleide | 5 |
| 1 | Effectief handhaven | 7 |
| 2 | Verleiden en afschrikken | 11 |
| 3 | Principe en pragmatisme | 13 |
| 4 | Maatwerk en bulkwerk | 15 |
| 5 | Koste wat het kost en kosten en baten | 17 |
| 6 | Overheid en nevenheid | 19 |
| 7 | En nu verder | 21 |
| | Literatuuroverzicht | 23 |

Ten geleide

Het ministerie van Justitie werkt aan een rechtvaardige en veilige samenleving. De Minister van Justitie is in het bijzonder verantwoordelijk voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en voor de rechtshandhaving als systeem meer in het algemeen. Die algemene verantwoordelijkheid maakt de minister waar door ondersteuning van de professionalisering van de handhaving. Daartoe verzamelt en verspreidt het ministerie kennis over effectief beleid op het brede terrein van de rechtshandhaving. De ambitie van het project 'Handhaving in den brede' 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?

Beantwoording van de genoemde vragen vergt een aantal stappen. Ten eerste, het verzamelen van relevante informatie. Vervolgens het bewerken van deze informatie tot bruikbare instrumenten voor beleid en uitvoering. Tenslotte het bevorderen dat beleidsmakers en handhavers deze instrumenten gebruiken. Hoezeer wij dat ook zouden wensen, die stappen zijn niet alle tegelijk te zetten.

Als start van het project is aan vijf groepen wetenschappers gevraagd een literatuurstudie te vervaardigen, ieder met een eigen invalshoek: juridisch, bestuurlijk, sociaal-wetenschappelijk, economisch en technologisch. Dit zijn de eerste vijf deelrapporten die in de reeks Handhaving in den brede verschenen onder de titel 'Handhaven: eerst kiezen, dan doen':

1. B. van Stokkom, *Sociaal-wetenschappelijke mogelijkheden en beperkingen*;
2. C.D. van der Vijver en R.M. Kouwenhoven, *Bestuurlijke mogelijkheden en beperkingen*;
3. W. Ph. Stol, *Technische mogelijkheden en beperkingen*;
4. G. Suurmond en B.C.J. van Velthoven, *Economische mogelijkheden en beperkingen*;
5. P.C. van Duyne en C.H.N. Kwanten, *Juridische grenzen en mogelijkheden*.

Deze invalshoeken beschrijven de randvoorwaarden waarbinnen de handhaving functioneert. Het onderhavige rapport beschrijft het functioneren van de handhaving binnen die randvoorwaarden. Uit de genoemde studies blijkt namelijk dat een aantal spanningsvelden waarin beleidsmaker en handhaver keuzes moeten maken, steeds terugkeert. Dit duidt erop dat het zeer gevarieerde terrein van de rechtshandhaving een kern heeft die gemeenschappelijk is. Deze kern kan vervolgens fungeren als oriëntatiepunt bij de ontwikkeling en uitvoering van handhavingsbeleid. Instrumenten zoals stroomschema's en *check lists* voor de ontwikkeling en uitvoering van

handhavingsbeleid vindt u niet in dit rapport. Die ontwerpen wij in de volgende fase van het project en zijn onderwerp van een volgend rapport.

Het project Handhaving in den brede is bestemd voor allen die beroepshalve bij handhaving zijn betrokken, zoals beleidsmakers en uitvoerders op het terrein van de rechtshandhaving. Met dit rapport spreken we in het bijzonder binnen en buiten Justitie personen aan die zich op een meer strategische wijze met rechtshandhaving bezighouden. In het reeds genoemde volgende rapport richten we ons meer op degenen die de praktische handhaving verrichten.

Stan Dessens,
Directeur-generaal Rechtshandhaving

1 Effectief handhaven

Operatie Hartslag

Heerlen was het zat. Het moest maar eens afgelopen zijn met de drugsoverlast in het centrum van de stad. Begin 2002 sloegen gemeente, politie, justitie, zorg en gevangeniswezen de handen ineen. Met een combinatie van situationele maatregelen, zorg en dwang slaagden de lokale autoriteiten erin het junkenprobleem beheersbaar te maken. De openbare ruimte rond het station is samen met de NS en de streekvervoersbedrijven opgeknapt en er is permanent toezicht van beheerders en van camera's. Uit Heerlen afkomstige verslaafden worden met stevige hand naar de zorg gedirigeerd, junks van buiten worden met strafrechtelijk gehandhaafde straat- en gebiedsverboden weggejaagd, dealers en runners uit Rotterdam verdwijnen achter slot en grendel. In het begin van de operatie was bulkaanpak nodig. In 2003 werden meer dan 1400 gebiedsontzeggingen uitgedeeld en de politie verrichtte 4600 arrestaties. Per zitting van de kantonrechter werden soms 900 zaken afgedaan. In een latere fase gingen de handhavers over op maatwerk, op een persoonsgerichte aanpak. Zij bekijken inmiddels hoe een overlastgever het meest effectief 'uit het straatbeeld kan worden gehaald': hulpverlening, celstraf, belastingaanslag over drugswinsten, stopzetten van de uitkering, terugsturen naar land van herkomst; als het maar werkt. En werken doet het, althans volgens de voortgangsrapportage uit augustus 2004. Aangiften dalen en het aantal klachten over drugsoverlast neemt af. In de eerste helft van 2004 was de binnenstad ook in de avonduren aantoonbaar veiliger. De persoonsgerichte aanpak blijkt effectief te zijn.

Ondanks alle positieve ontwikkelingen is niet alles hosanna. Het aantal aangiften van geweldsmisdrijven in Heerlen neemt onverklaarbaar toe en er is volgens sommigen sprake van enige verplaatsing van de drugsoverlast. Nog belangrijker is, dat de onveiligheids-gevoelens bij de bewoners van de Heerlense binnenstad nog steeds erg hoog zijn, hoewel daarvoor in objectieve zin geen reden meer is.

Bovendien is er geldgebrek. Het rijk moet bijspringen om het project gaande te houden. En de politiek heeft moeite om de gelederen gesloten te houden en vol te houden. Men sprak af een dag- en nachtopvang voor verslaafden permanent in het centrum te vestigen, maar de raad veranderde van mening. Men wil een onderzoek naar de verplaatsing van de dag- en nachtopvang buiten het centrum. Twee wethouders stapten gefrustreerd op. Hun motivering: de zorgkant vormt een essentieel onderdeel van de aanpak en door die te verplaatsen loopt het hele project gevaar.

De gemeente overwoog een officiële huisdealer aan te stellen voor de dag- en nachtopvang, maar dit blijkt een brug te ver. Het Openbaar Ministerie in Heerlen wil daar niets van weten. Tenslotte, de burgemeester klaagt dat Heerlen zoveel veiliger is geworden, maar het imago van drugsstad niet kwijtraakt. Vermoedelijk brengt alle publiciteit rond operatie Hartslag daarin inmiddels verandering (Staatscourant, 6

augustus 2004; www.heerlen.nl; www.kenniscentrumgrotesteden.nl;
Voortgangsrapportage 'Operatie Hartslag', augustus 2004).

Eerst kiezen, dan doen

In Operatie Hartslag komen de spanningsvelden samen waarmee beleidsmakers worden geconfronteerd als zij handhavingsbeleid ontwikkelen. *In de eerste plaats* is dat de spanning tussen verleiden en afschrikken. We weten dat verleiding en afschrikking (*the stick and the carrot*) tezamen kunnen leiden tot gedragsverandering. Dit is in Heerlen vertaald in zorg enerzijds en strafrechtelijk optreden anderzijds. We weten ook dat de omstandigheden in de sociale werkelijkheid maar beperkt zijn te manipuleren en dat bewijs van effect moeilijk is te leveren (Sherman en Eck, 2002; Wittebrood en Van Beem, 2004; Klein Haarhuis, e.a., 2005). Welke aanpak is het meest effectief? En om welk effect gaat het eigenlijk? Gaat het om gedragsverandering, om afname van de criminaliteit in Heerlen, om verbetering van de onveiligheidsgevoelens of om alledrie? Hoe meten we dat? *In de tweede plaats* is dat het spanningsveld tussen principe en pragmatisme. In 2003 was er bulkwerk in de vorm van de strafrechtelijk gehandhaafde straatverboden, in 2004 was er maatwerk. Het eerste leidt tot gelijkheid, maar niet noodzakelijkerwijs tot het gewenste resultaat; het tweede kan effectief zijn, maar mag het ook? Mag Heerlen de 'eigen' junks in de zorg onderbrengen en 'andermans' junks weggagen met strafrechtelijke straatverboden? Mag men de ene dealer die meer van zijn geld dan van zijn vrijheid houdt, aanpakken met een belastingaanslag en de andere dealer met een celstraf, als dat in zijn geval werkt? Mag men maatschappelijke kosten en baten van bepaalde maatregelen, inclusief de kosten van de handhavingsinzet, meewegen bij de keuze voor het handhavingsbeleid? En mag de gemeente zo ver gaan dat zij een huisdealer aanstelt, als het maar werkt? Met andere woorden, hoe pragmatisch mag de overheid worden of hoe principieel moet zij blijven?

En *in de laatste plaats* is er de spanning tussen overheid en nevenheid, in Heerlen tot uitdrukking komend in de samenwerking met private partners, de NS en het streekvervoer, de plaatselijke ondernemers en niet in de laatste plaats het Leger des Heils, dat de dag- en nachtopvang runt. Wat is de rol van de overheid? Moet zij afstand houden tot het maatschappelijke krachtenveld en alleen als autoriteit ten behoeve van de regelnaleving optreden of wordt de overheid herkend als een van spelers in dat maatschappelijke krachtenveld, waarbinnen een gezamenlijke verantwoordelijkheid bestaat voor de werking en het behoud van de maatschappelijke orde?

Al de genoemde vragen staan voor evenzovele keuzen. Het is zaak alvorens tot de daadwerkelijke handhaving over te gaan, eerst een antwoord op die vragen te vinden en de vereiste keuzen te maken. Wij spreken over een variant op het aloude adagium 'bezint eer gij begint': eerst kiezen, dan doen.

Overzicht paragrafen

In de onderstaande paragrafen bespreken wij de bovengenoemde spanningsvelden in onderling perspectief. In paragrafen 2 tot en met 6 bediscussiëren wij de keuzen tussen *verleiden en afschrikken*, tussen *principe en pragmatisme*, *maatwerk en bulkwerk*, *kosten wat het kost en kosten en baten* en tussen *overheid en nevenheid*. In Paragraaf 7 tenslotte houden wij enkele korte afrondende beschouwingen.

2 Verleiden en afschrikken

Toezicht en handhaven

De Kaderstellende visie op toezicht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2002) definieert toezicht als het verzamelen van informatie om vast te stellen of er sprake is van een regelovertreding, het vervolgens beoordelen of er sprake is van een regelovertreding en waar mogelijk interveniëren op basis van dat oordeel. Dit toezicht kan zijn gericht op burgers, bedrijven en instellingen (extern toezicht), op organisaties met een publieke taak (intern toezicht of *government governance*) of op decentrale besturen (bestuurlijk toezicht). Handhaven is een bijzondere vorm van (voornamelijk) extern toezicht. Vaak associeert men handhaven met een repressieve manier van optreden tegen regelovertreding, waarbij de repressie bestaat uit het toepassen van dwang. Handhavingsbeleid is breder en heeft betrekking op alle nalevingsbevorderende maatregelen die in verband met het toepassen van dwang worden getroffen. Dat betekent onder meer dat het op orde brengen van de juridische infrastructuur en het treffen van fysieke maatregelen ook tot het handhavingsbeleid kunnen worden gerekend.

Verleiden en afschrikken

Welk handhavingsbeleid werkt nu het best om regelnaleving te bewerkstelligen? Om op deze vraag een antwoord te kunnen geven, onderscheiden wij *compliance* aan de ene kant en *deterrence* aan de andere kant (Van Stokkom, 2004). Letterlijk vertaald betekent dit 'volgzaamheid (naleving van de wet)' en 'afschrikking'. Strikt genomen bestaat er geen tegenstelling tussen beide begrippen, aangezien volgzaamheid uit afschrikking kan voortvloeien. Toch presenteert men beide begrippen vaak als min of meer tegengestelde activiteiten. De overheid stimuleert dat burgers en bedrijven zich eigener beweging aan de wet houden (*compliance*) of de overheid jaagt met straffen of anderszins vrees aan (*deterrence*). Binnen de context van dit rapport is de beste vertaling van *compliance* 'verleiden'. Wij doelen daarmee op die activiteiten waarmee de overheid burgers verleidt, overtuigt of stimuleert om de wet na te leven. Dat kan geschieden door voorlichting, overleg, subsidie, verlenen van gunsten etc. In elk geval is dwang niet aan de orde. *Deterrence* vertalen wij met 'afschrikking'. Hieronder valt vanzelfsprekend het strafrechtelijke optreden, maar ook het toepassen van bestuurlijke sancties en alle andere activiteiten waarmee de overheid probeert de burgers in het gareel te houden door vrees aan te jagen. Voorbeeld van dit laatste is het organiseren van bezoeken van jongeren die dreigen te ontsporen aan gevangenis, met de bedoeling hen vrees aan te jagen (die overigens hun preventief doel voorbij schieten en eerder aanzetten tot misdaad dan misdaad voorkomen; Van der Laan, 2004). Afschrikking is dus ruimer dan bestraffen. Onderzoek leert dat concrete afschrikking beperkt effect heeft op gedrag en beter werkt als het vooral bij dreigen blijft. Met andere woorden, speciale preventie is beperkter dan

generale. De dreiging met dwang versterkt andere maatregelen. Effectief handhavings*beleid* omvat derhalve een mix van die andere maatregelen en dwang, een mix van verleiding en afschrikking. Een vuistregel voor de verhouding valt niet te geven. De ene doelgroep is gevoeliger voor stimulerende maatregelen, de andere luistert beter als het pijn doet. Soms moeten we eerst hard optreden om de situatie onder controle te krijgen en kunnen we daarna verleiden om de situatie onder controle te houden; zie bijvoorbeeld Heerlen. Het is zaak steeds de juiste verhouding te vinden. Teveel verleiding en de normadressaten nemen de handhaver niet meer serieus, te veel afschrikking en de burger tracht de handhaving te ontlopen. Handhaving is daarom nooit een rustig bezit. De handhaver zal de effecten van het beleid steeds moeten monitoren en bij ongunstige ontwikkelingen nieuwe maatregelen moeten bedenken, waarbij het steeds spannend is of de nieuwe mix van verleiden en handhaven zal werken.

3 Principe en pragmatisme

In bovenstaande paragraaf gingen wij er stilzwijgend vanuit dat het doel van handhaven steeds de bevordering van naleving is. Bij nader inzien kunnen wij meer doelen onderscheiden.

In het algemeen onderscheiden wij de volgende doelen van handhaving:

- gedragsbeïnvloeding (algemeen en speciaal);
- uitdrukken van de maatschappelijke afkeuring van het afwijkende gedrag;
- straffen (verging), zowel ten behoeve van de slachtoffers als van de maatschappij;
- legitimatie tot ingrijpen in het leven van burgers om ze tot ander gedrag te brengen;
- herstel van de maatschappelijke orde, waaronder ook de gevoelens daaromtrent zijn te rekenen;
- ondersteuning van het gezag van de overheid;
- ondersteuning van de goedwillende burger, die zich eigener beweging aan de regels houdt.

(Nota Criminaliteitsbeheersing, 2002; Van der Vijver en Kouwenhoven, 2004; Van Duynen en Kwanten, 2004).

Behalve deze algemene doelen zijn er natuurlijk ook talloze concrete beleidsdoelen: handhaving van parkeerregels heeft doorstroming van het verkeer en veiligheid tot doel; handhaving van prostitutieregels heeft volksgezondheid, bestrijding vrouwenhandel en belastinginning ten doel; ASO (Aanpak Scooter Overlast) heeft bestrijding van (geluids)-overlast, verkeersveiligheid en bestrijding van straatroof en drugshandel in de openbare ruimte tot doel, en ga zo maar door.

Nu doet de complicatie zich voor dat deze doelen in veel gevallen niet volledig onderling verenigbaar zijn. Sommige algemene doelen hebben een duidelijke principiële kant, zoals de maatschappelijke behoefte aan straffen (verging), ondersteuning van het gezag van de overheid en bevestiging van de norm. Gedragsbeïnvloeding (algemeen en bijzonder) vergt doorgaans een meer pragmatische kant. Nu is deze tegenstelling niet zwart-wit. Om te beginnen bestaan er verschillende varianten van het dilemma, zoals efficiëntie en effectiviteit, idealisme en pragmatisme etc. Bovendien vinden principes nogal eens hun oorsprong in een beoogd praktisch nut. Zo is het beginsel van evenredigheid tussen schuld en straf heel praktisch met het oog op de afschrikking. Wie voor een eenvoudig delict al de hoogste straf krijgt, wordt niet meer afgeschrikt van zware misdrijven. Een keuze voor het principe is per definitie dus nog geen keuze *tegen* het pragmatisme. Toch is het zeer wel denkbaar dat in bepaalde gevallen de behoefte aan verging of herstel van de maatschappelijke orde noopt tot strengere straffen dan goed is voor gedragsbeïnvloeding. Dat vraagt om sancties op maat die wel consequent en doortastend moeten zijn, maar zelden echt streng (Van Stokkom, 2004). Deze ingebouwde spanning

tussen principe en pragmatisme beperkt de effectiviteit van handhaving (Van der Vijver en Kouwenhoven, 2004).

De wereld zou een stuk eenvoudiger zijn als wij voor een straf- of handhavingsdoel zouden kunnen kiezen. Maar dat is slechts zelden mogelijk. Of het nu gaat over opsporing, berechting en bestraffing van een meervoudige moordenaar dan wel over het beboeten van iemand die zijn of haar ongedateerd treinkaartje 'vergat' te stempelen, elk van de bovenbeschreven sanctiedoelen is in steeds wisselende verhoudingen van toepassing. De politiek kan beslissen welk doel het belangrijkste is. Daarbij kan de wens om de norm te bevestigen, het gezag van de overheid te ondersteunen en de behoefte aan vergelding het winnen van de behoefte aan generale of speciale gedragsbeïnvloeding, al was het maar omdat de effecten van een bepaalde vorm van handhaving op de omvang van de regelovertrading op voorhand vaak moeilijk te schatten zijn. Maar ook normbevestiging en ondersteuning van het gezag van de overheid kan niet bestaan zonder een zekere mate van naleving (Van der Vijver en Kouwenhoven, 2004; Van Duyne en Kwanten, 2004). Alleen vergelding maalt niet om naleving. Zij roept om bestraffing van wat is misdaan.

4 Maatwerk en bulkwerk

De spanning tussen principe en pragmatisme doet zich voelen op meer onderdelen van het handhavingsbeleid dan de doelen alleen, ook bij de keuze tussen maatwerk en bulkwerk bijvoorbeeld.

De keuze voor maat- of bulkwerk hangt direct samen met de aard van het probleem en de keuze voor de handhavings-strategie. Omvangrijke regelovertreding vergt bulkaanpak, maatwerk past goed bij speciale gedragsbeïnvloeding als handhavingsdoel, bulkwerk bij generale beïnvloeding, normbevestiging, bevestiging gezag van de overheid etc. Maatwerk is vaak het meest effectief om gedrag te beïnvloeden, maar het is ook moeilijk. Het vergt samenwerking tussen vele instanties en is (dus) kostbaar in termen van mensen en middelen en lastig om lang vol te houden. Bulkwerk is gemakkelijker te organiseren, zeker als het zich beperkt tot het opleggen van geldboetes. De conclusie is dat de beperkingen bij het organiseren van de uitvoering mede bepalen wat de meest effectieve handhavingsstrategie is.

Probleem met maatwerk is dat het al snel op gespannen voet kan staan met algemene rechtsbeginselen zoals het gelijkheidsbeginsel. Dat zou dan weer kunnen betekenen dat de uitvoering van succesvolle interventiestrategieën niet is toegestaan. Om bij het Heerlense voorbeeld te blijven: de uit Rotterdam afkomstige dealer wordt strafrechtelijk vervolgd voor handel in verdovende middelen, de uit Frankrijk afkomstige dealer wordt met de dreiging van strafrechtelijke vervolging overgehaald terug te keren naar Frankrijk. Met het oog op het doel ('uit het straatbeeld laten verdwijnen van de overlastgevers') waarschijnlijk de meest effectieve aanpak, maar mag het ook? Staat een beroep op het gelijkheidsbeginsel aan maatwerk in de weg?

Het antwoord luidt: waarschijnlijk niet. Een beroep op het gelijkheidsbeginsel voor de strafrechter slaagt meestal niet. Het enkele feit dat de ene verdachte (de Rotterdamse dealer) wel en de andere (de Franse dealer) niet wordt vervolgd, is geen reden om het openbaar ministerie niet-ontvankelijk te achten (recentelijk HR 18 december 2001, NJ 2002, 318). In het bestuursrecht dwingt het gelijkheidsbeginsel tot gelijke behandeling van de in het beleid geïdentificeerde groepen. Het gaat er in het bestuursrecht dus vooral om het handhavingsbeleid goed te specificeren. In rechte werkt een beroep op het gelijkheidsbeginsel dan als een verplichting voor het bestuur om uit te leggen waarom in het onderhavige geval gehandeld is, zoals is gehandeld (Kwanten en Van Duijne 2004, p. 86).

Zien we in de discussie over het gelijkheidsbeginsel het pragmatisme nog overheersen, de grens wordt bereikt als het handhavingsbeleid in strijd komt met de wet. In Heerlen bijvoorbeeld, speelde de gemeente met het plan om een huisdealer in de dagopvang aan te stellen. De bedoeling was daardoor de overlast op straat terug te dringen. Maar er zijn voorlopig teveel principiële bezwaren. De gemeente durft het verbod van handel in harddrugs nog niet te trotseren.

5 Koste wat het kost en kosten en baten

Handhavend optreden kost geld. Effectief handhaven brengt daarentegen altijd wat op. Meestal is die opbrengst moeilijk in geld uit te drukken, maar niet altijd.

Neem als voorbeeld handhaving van de regels voor maximum snelheid in het verkeer. Uit onderzoek weten we dat hogere snelheid een grotere kans oplevert van ongelukken en dus van maatschappelijke schade: verkeersdoden, letselschade en materiële schade, kosten van hulpverlening en juridische afhandeling, kosten van medische behandeling en ziekteverzuim, oponthoud van medegebruikers, extra onderhoud aan de weg, etc. In Nederland wordt de totale maatschappelijke schade door verkeersongevallen geschat op 9 miljard euro per jaar.

Door maximering van de snelheid in het verkeer komen er minder ongelukken. Handhavend optreden bevordert de naleving van de regels voor maximumsnelheid en levert dus maatschappelijke opbrengsten. Die maatschappelijke opbrengst is te schatten. De kosten van handhavend optreden zijn ook te schatten (zelfs aanzienlijk eenvoudiger dan de baten van handhaving). En dus is het mogelijk een kosten-batenafweging van extra handhaving op de maximum snelheid uit te voeren. Aarts, Goldenbeld en Van Schagen (2004) evalueren op deze manier een regionaal handhavingsprogramma over een periode van 5 jaar en concluderen dat de maatschappelijke baten groter zijn dan de maatschappelijke kosten. Handhaven levert met andere woorden maatschappelijk gezien winst op.

De conclusie hieruit is dat het methodisch mogelijk is om een kosten-batenanalyse van handhavend optreden uit te voeren. Er zijn verschillende voorbeelden (maar niet heel veel) van dit type analyses op andere gebieden, o.a. met betrekking tot alcoholcontroles in het verkeer (Wesemann, 2003) en brandveiligheid in de horeca (Suurmond en Van Veldhoven, 2003). De uitkomst van de analyse blijkt overigens niet altijd te zijn dat veel handhaven ook veel oplevert. De studie naar brandveiligheid, bijvoorbeeld, heeft als conclusie dat de extra middelen voor toezicht die na de brand in Volendam zijn toegekend, niet maatschappelijk doelmatig zijn besteed. Ook dat is voor een beleidsontwikkelaar uiteraard een nuttig inzicht, zeker als je het vóór de vaststelling van het beleid verkregen hebt.

Met de mogelijkheid van een kosten-batenanalyse in de handhaving is nog niet gezegd dat de uitvoering van zo'n analyse altijd eenvoudig is. Een lastige vraag is om tot een goede, politiek acceptabele inschatting van de baten van handhaving te komen. Die baten bestaan meestal uit het vermijden van risico's (schade) in allerlei vormen. In de schattingen zitten veel waardeoordelen. Wat is het mensenleven in het verkeer waard? Of, om bij het Heerlense voorbeeld te blijven, zorg is duur met een laag rendement. Is het niet

veel goedkoper alle junks en dealers en runners weg te jagen? En tenslotte, hoe lossen we het probleem op dat de lasten vaak bij de ene organisatie vallen en de baten elders? De vragen laten meteen zien hoe lastig dit terrein is (zie bijvoorbeeld Blaeij, 2003). Maar daar staat tegenover dat er ook veel is nagedacht over de manier van oplossing ervan, o.a. in de literatuur over de analyse van maatschappelijke risico's (zie bijvoorbeeld De Hollander en Hanemaaijer, 2003; zie ook Board e.a. 2001). Uiteindelijk is het aan de politiek om bij dit soort waarderingsvragen een keuze te doen. Men kan dat zien als een zwakheid van de methode van kosten-batenanalyse. Je kunt het even goed zien als een voordeel; de besluitvorming wordt verrijkt wanneer er een debat aan is gekoppeld over de waardering van effecten die het beleid zal hebben. Dat is ook een heel gebruikelijke aanpak van beleidsvoorbereiding, bijvoorbeeld op het gebied van veiligheid en milieu. Waarom dan niet bij rechtshandhaving?

Het antwoord van sommigen is dat het gaat om waarden die je niet zomaar naar geld mag vertalen. Wat is het gezag van de overheid waard? Wat is het ondersteunen van de goedwillende burger waard? Ons antwoord is dat kosten-batenanalyses goed kunnen werken als de doelen van de handhaving praktisch zijn. Worden de doelen van de handhaving principiëler dan daalt de waarde van een kosten-batenanalyse. De conclusie is ook hier dat handhaven geen rustig bezit is. Ook hier zal steeds de afweging tussen het principiële en het pragmatische moeten worden gemaakt.

6 Overheid en nevenheid

In het sociaal cultureel rapport over 2004 signaleert het Sociaal Cultureel Planbureau brede steun bij de bevolking voor intensivering van de criminaliteitsbestrijding en aanpak van onveiligheid. Een deel van de bevolking zet zijn kaarten vooral op formeel toezicht en technologie, een ander deel verwacht veel van de eigen verantwoordelijkheid en sociale preventie (Sociaal Cultureel Planbureau 2004, p. 38 en 481-482). Deze verwachtingen zijn herkenbaar in overheidsbeleid en het is duidelijk dat er een zekere spanning bestaat tussen beide.

Het leidt geen twijfel dat in de samenleving de roep om hardere handhaving de afgelopen jaren is toegenomen en er is geen aanleiding om te veronderstellen dat die roep binnen afzienbare termijn zal verstommen (Van der Vijver en Kouwenhoven 2004, p. 10).

Opvallend is dat reeds vanaf 1985, na het uitbrengen van de nota *Criminaliteit en Samenleving*, de overheid steeds repressiever optreedt. Aanvankelijk vooral gericht op georganiseerde misdaad, inmiddels steeds meer gericht op allerlei soorten gedragsregels. Van moord en doodslag tot baldadigheid, van milieucriminaliteit tot verkeerd aanbieden huisvuil, van rijden onder invloed tot fout parkeren. De ministeries van Justitie en van BZK sluiten prestatiecontracten met de politie af, de gemeenten handhaven steeds intensiever allerlei ordeningsvoorschriften.

Tegelijkertijd ervaart de politiek de laatste jaren steeds meer kritiek van het publiek over een slecht functionerende overheid met als climax de verkiezingen voor de gemeenteraad en voor de Tweede Kamer in 2002. Als reactie wil het kabinet de overheid moderniseren door haar anders te positioneren in de *civil society*, waarmee men de sfeer bedoelt waarin burgers en (hun) maatschappelijke organisaties in relaties met elkaar en met de overheid democratie bedrijven. Minder autoriteit, meer gedeelde verantwoordelijkheid bij de burgers, bedrijven en instellingen. De overheid minder als scheidsrechter en meer als speler.

Meer handhaving én meer verantwoordelijkheid voor de civil society; het is duidelijk dat tussen beide ontwikkelingen een zekere spanning bestaat. Maar net als eerder bij de verleiding en de afschrikking zijn de ontwikkelingen niet onverenigbaar. Er bestaat zelfs een duidelijke lijn tussen de afschrikking respectievelijk verleiding enerzijds en overheid respectievelijk nevenheid anderzijds. Soms moet er afschrikking dus overheid zijn, soms moet er juist verleiding en dus nevenheid zijn. Dat kan per beleidsterrein verschillen, maar ook per regio en in de tijd. Ook hier staat de overheid niet voor een statische en eendimensionale óf-óf keuze, maar voor een dynamische en/of keuze: overheid en/of nevenheid, waarbij zowel meer principieel als pragmatisch georiënteerde oplossingen mogelijk zijn.

7 En nu verder

Nu is het tijd voor een praktisch vervolg. Een aantal checklists en stroomschema's met ja/nee vragen en aan het eind steeds één of meer mogelijke handhavings- of interventiestrategieën. Dat kunnen overigens geen standaardoplossingen zijn, zoveel is uit het voorgaande inmiddels wel duidelijk. Het zijn waarschijnlijk interventiestrategieën die, afhankelijk van de keuze voor de plaats in de hierboven beschreven spanningsvelden, wel meer of minder voor de hand liggen. Deze interventiestrategieën zijn te destilleren uit de bijgevoegde studies, met name uit de studies van Van Stokkom en van Van der Vijver en Kouwenhoven en uit bekende praktijken, zoals de operatie Hartslag in Heerlen. De volgende uitdaging is nu, uit te vinden onder welke omstandigheden, welke strategie vermoedelijk zal werken en hoe beleidsmakers en uitvoerders tot hun keuze kunnen komen. Daartoe ontwikkelen wij in het volgende rapport *in de eerste plaats* indicatoren ter bepaling van de plaats van een handhavingsdomein in de bovenbeschreven spanningsvelden. *In de tweede plaats* zal het rapport een aantal handhavings- of interventiestrategieën beschrijven die vermoedelijk op die plek in het spanningsveld goed werken. *In de laatste plaats* zullen wij de werking van de indicatoren en de stroomschema's demonstreren aan de hand van een concreet voorbeeld.

Literatuur

Aarts, L.T., Ch. Goldenbeld en I.N.L.G. van Schagen 2004, Politietoezicht en snelheidsovertredingen, evaluatie van een handhavingsprogramma, in: *Justitiële verkenningen 5*, Boom juridische uitgevers/Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum, Ministerie van Justitie.

Blaeij, A.T. de 2003, *The value of life in road safety*, Vrije Universiteit Amsterdam, Amsterdam.

Duyne, P.C. van en C.H.N. Kwanten 2004, *Handhaven: eerst kiezen, dan doen. Juridische grenzen en mogelijkheden*; Ministerie van Justitie.

Hollander, A.E.M. de en A.H. Hanemaaijer 2003, Management van gezondheidsrisico's: mogelijkheden en beperkingen van kosten-batenanalyses, in: *Justitiële verkenning, 9*, Boom juridische uitgevers/Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum, Ministerie van Justitie.

Klein Haarhuis, C., M.J. van Ooijen, E.R. Kleemans, F.L. Leeuw 2005, *Kennis voor beleid. Een synthese van 58 (evaluatie)onderzoeken op het gebied van rechtshandhaving in Nederland*, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum, Den Haag.

Laan, P.H. van der 2004, Over straffen, effectiviteit en erkenning; de wetenschappelijke onderbouwing van preventie en strafrechtelijke interventie, in: *Justitiële verkenningen 5*, Boom juridische uitgevers/Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum, Ministerie van Justitie.

Ministerie van Justitie 2001, *Nota Criminaliteitsbeheersing, 2001*.

Sherman, Lawrence W. en John. E. Eck 2002, Policing for crime prevention, in: L. Sherman e.a. (eds.), *Evidence based crime prevention London*, Routledge.

Sociaal Cultureel Planbureau 2004, *Sociaal en cultureel rapport 2004*.

Stokkom, B. van 2004, *Handhaven: eerst kiezen, dan doen. Sociaal-wetenschappelijke mogelijkheden en beperkingen*, Ministerie van Justitie.

Stol, W. Ph. 2004, *Handhaven: eerst kiezen, dan doen. Technische mogelijkheden en beperkingen*. Ministerie van Justitie.

Suurmond, EG. en P.C. van Veldhoven 2003, Brandveiligheid in de horeca; toepassing van kosten-batenanalyse op justitieel terrein, in: *Justitiële verkenningen*, 9, Boom juridische uitgevers/Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum, Ministerie van Justitie.

Suurmond, G. en B.C.J. van Velthoven 2004, *Handhaven: eerst kiezen, dan doen. Economische mogelijkheden en beperkingen*; Ministerie van Justitie.

Vijver, C.D. van der en R.M. Kouwenhoven 2004, *Handhaven: eerst kiezen, dan doen. Bestuurlijke mogelijkheden en beperkingen*; Ministerie van Justitie.

Wesemann, P. 2003, Kosten en baten van alcoholcontroles in het verkeer, in: *Justitiële verkenningen*, 9, Boom juridische uitgevers/Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum, Ministerie van Justitie.

Wittebrood, Karin en Matthijs van Beem 2004, *Sociale Veiligheid vergroten door gelegenheidsbeperking: wat werkt en wat niet?* Sociaal Cultureel Planbureau.