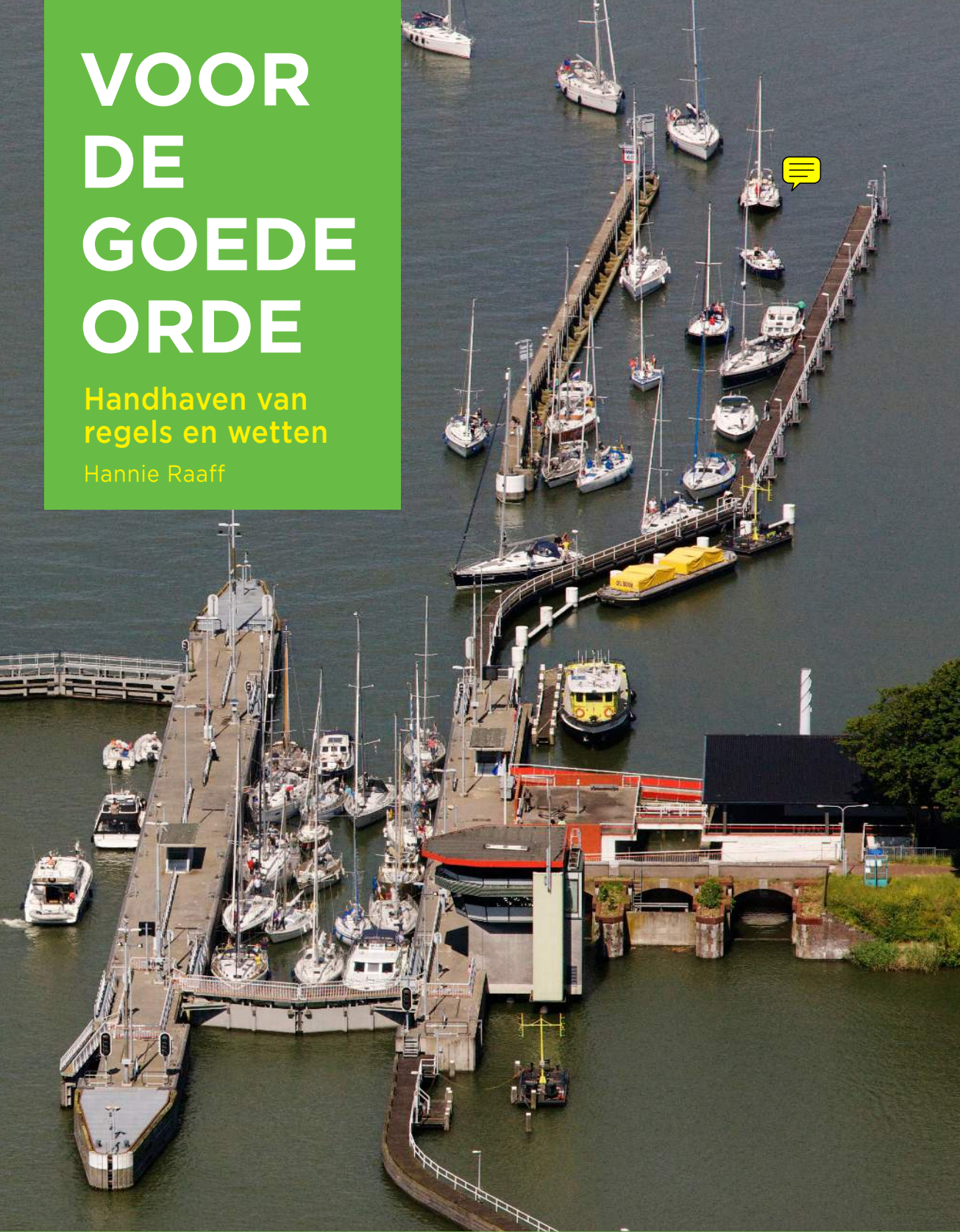


VOOR DE GOEDE ORDE

Handhaven van
regels en wetten

Hannie Raaff



Voor de goede orde

Kennen toyre iz niet keyn sjter tsoe aveyre.

Wetskennis is nog geen garantie tegen wetsschennis.

(Jiddische levenswijsheid)

Voor de goede orde

Handhaven van regels en wetten

Hannie Raaff

uitgeverij | C
coutinho

bussum 2024

Website

Docenten kunnen via www.coutinho.nl een handreiking aanvragen voor het gebruik van dit boek in hun lessen.

© 2015 Uitgeverij Coutinho bv

Alle rechten voorbehouden.

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan Stichting Reprorecht (www.reprorecht.nl). Voor de readerregeling kan men zich wenden tot Stichting UvO (Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties, www.stichting-uvo.nl). Voor het gebruik van auteursrechtelijk beschermd materiaal in knipselkranten dient men contact op te nemen met Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, www.stichting-pro.nl).

Eerste druk 2015, tweede oplage 2024

Uitgeverij Coutinho

Postbus 333

1400 AH Bussum

info@coutinho.nl

www.coutinho.nl

Omslag: Buro Gom, Arnhem

Foto omslag en binnenwerk: © Peter Elenbaas, Amsterdam

Noot van de uitgever

Wij hebben alle moeite gedaan om rechthebbenden van copyright te achterhalen. Personen of instanties die aanspraak maken op bepaalde rechten, wordt vriendelijk verzocht contact op te nemen met de uitgever.

ISBN 978 90 469 0435 0

NUR 820

Voorwoord

Dit boek gaat over de vraag hoe je er op een professionele manier voor zorgt dat mensen zich aan de regels houden. Het gaat over handhaven, toezicht houden, corrigeren, disciplineren en confronteren. Het gaat ook over de vraag hoe je mensen kunt leren en motiveren om zich aan de regels te houden: het bevorderen van *compliance*. De titel van het boek, *Voor de goede orde*, is zowel het uitgangspunt als de rode draad in het verhaal. Voor onze democratische rechtsstaat is het van belang dat mensen zich aan wetten en regels houden. Hetzelfde geldt voor de kleinere sociale verbanden, zoals buurten, instellingen met een publieke functie, sportverenigingen en onderwijsinstituten. Ook het welzijn van het individu kan toenemen als hij accepteert dat geschreven en ongeschreven regels ook voor hem gelden.

Bij de term handhaven denken we in eerste instantie aan de politie, maar ook bewindvoerders, sociaal rechercheurs, leerplichtambtenaren, reclasseringswerkers en inspecteurs van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit hebben een belangrijke handhavende taak. Voor al die professionals – en voor studenten die zich bekwamen in een ‘handhavend beroep’ – is dit boek geschreven. Omdat het van cruciaal belang is dat de goede orde ook goed bewaakt wordt.

Een studieboek over handhaving en compliance past in dit tijdsgewricht. Decennialang was gezag een beladen term en stond het nut van wetten en regels ter discussie. Men was huiverig voor professionals die betuttelen, disciplineren, moraliseren en geen oog hebben voor de ongelijke machtsverhouding met burgers en cliënten. Sinds het begin van de 21e eeuw vindt hierin een kentering plaats. We zien dat terug in de bestrijding van overlast en agressie in de openbare ruimte. Ouders kiezen weer voor een ‘veilige school’ waar orde heerst. In de sociale zekerheid en in het bedrijfsleven is er in toenemende mate aandacht voor fraudebestrijding. Frontliniewerkers met een deels hulpverlenende en deels controlerende taak, in dit boek ‘hybride handhavers’ genoemd, worden steeds meer aangesproken op de uitvoering van het toezicht. Tegelijkertijd zien we dat handhavers pur sang, zoals deurwaarders, steeds meer oog krijgen voor de menselijke kant van hun werk. Voor de opleidingen van de handhavers in spe, namelijk de opleidingen Social Work, Sociaal Juridische Dienstverlening en hbo-Rechten, ligt hier een belangrijke taak. In eerste instantie is dit boek voor hen geschreven.

Van 1993 tot 2010 was ik onder andere methodiekdocent en supervisor aan de opleiding Sociaal Juridische Dienstverlening (SJD) van de Zuyd Hogeschool. Als stagedocent heb ik stagiairs zien worstelen: hoe moet je een cliënt tot de orde roepen die zich niet aan de regels houdt, zich misdraagt, afspraken niet nakomt? Wetgeving alleen is ontoereikend om gewenst gedrag te bevorderen. In de hulpverlening staat bovendien de vraag van de cliënt centraal en niet de vraag van de samenleving. Ook meer ervaren professionals zien we geregeld in handelingsverlegenheid komen als het om de handhavingstaak gaat.

Samen met Jacquelin de Savornin Lohman schreef ik het boek *In de frontlinie tussen hulp en recht* (De Savornin Lohman & Raaff, 2008). Ik leerde studenten om achter hun cliënten te staan, kritisch te kijken naar de samenleving en naar instellingen die het leven van cliënten nodeloos ingewikkeld maken, zich bewust te zijn van hun discretionaire ruimte en maatwerk te leveren. Dit zijn zaken waar ik met veel enthousiasme les over heb gegeven en waar ik nog steeds vierkant achter sta. Ik voel me echter medeschuldig aan het gebrek aan gerichte aandacht voor de handhavingstaak binnen het hbo, vandaar dat ik besloot dit boek te schrijven.

Tijdens mijn voorbereiding bleek dat de bestaande literatuur over handhaving geschreven is door wetenschappers en gericht is op beleidsmakers, en niet op frontliniewerkers die met lastige burgers in contact komen. Ik heb daarom via LinkedIn contact gezocht met oud-studenten die nu al jaren werkzaam zijn in de wereld van uitkeringen, leerplichtzaken, schuldhulpverlening, bewindvoering enzovoort. Met hen heb ik gesprekken gevoerd over de dagelijkse praktijk en de plaats van handhaving daarin. Vanuit hun praktijkervaring hebben ze me niet alleen zinvolle suggesties gegeven voor de inhoud van dit boek, maar zorgden ze ook voor aansprekende casuïstiek waarmee ik de behandelde theorie kon illustreren. Aan deze oud-studenten draag ik dit boek op.

Naast de praktijk van het werkveld vormt de bestudering van beschikbare theorieën een tweede pijler van dit boek. Het is daarmee een basisboek geworden: studenten en professionals leren verbanden te zien tussen recht, samenleving en de psychologie van de mens die zich (niet) aan de regels houdt. Vanuit die kennis krijgen ze een elementair handelingsrepertoire aangeboden waarmee ze zichzelf in de praktijk goed kunnen handhaven. Voor bestudering van het boek is geen specifieke voorkennis vereist; het kan gebruikt worden in verschillende studiejaren.

Mijn verwachting is dat de handen van mijn oud-collega's zullen jeuken bij de bestudering van *Voor de goede orde*; over ieder onderwerp valt zoveel meer te vertellen! Docenten recht zullen meer juridische puntjes op de i willen zetten, docenten mens en maatschappij zullen terecht opmerken dat er over diverse onderwerpen vanuit de sociale wetenschappen nog meer te leren valt, en communicatiedocenten zullen trainingen willen ontwikkelen omdat het aangereikte handelingsrepertoire meer competenties van de studenten vergt

dan op het eerste gezicht lijkt. Zolang de tekorten in het boek hen inspireren om meer te vertellen, ben ik tevreden. Ik heb mijn schuld ingelost met het schrijven van een boek dat generalistisch is en praktijkgericht.

Als gepensioneerd docent heb je tijd om te schrijven, maar mis je ook de kritische stem van collega's en studenten. Die heb ik daarom zelf opgezocht. Ron Ritzen, docent aan de Juridische Hogeschool Avans-Fontys heeft uitgebreid feedback gegeven op de juridische onderdelen van het boek. Camiel Kat, docent aan de opleiding SJD van de Hogeschool van Amsterdam keek kritisch mee vanuit de sociale wetenschappen. Eric van der Luijtgarden, onder andere lector Recht in Europa, Recht in de Euregio aan Zuyd Hogeschool, heeft mij tijdens het schrijfproces behoed voor uitstelgedrag, slordigheden in bronnen en andere valkuilen die ik nog zo goed kende vanuit het werken met studenten. Hij gaf zowel tegenspel als goede adviezen en zorgde ervoor dat ik me tijdens het schrijven ook aan een zekere mate van goede orde hield. Mede dankzij de enthousiaste belangstelling van de genoemde personen ligt het boek nu voor je.

Ik wens je er veel succes mee!

Hannie Raaff
november 2014

Over de auteur

Hannie Raaff was docent methodiek en communicatie bij Zuyd Hogeschool bij de opleidingen SJD, HJO en MWD. Behalve met direct onderwijs, stagebegeleiding en supervisie was ze bezig met onderwijs- en curriculumontwikkeling. Tevens was ze verbonden aan het lectoraat Comparative European Social Research and Theory (CESRT) en het lectoraat Infonomie en nieuwe media. Ze deed onderzoek naar de re-integratie van bijstandsmoeders in Maastricht en de implementatie van het elektronisch toezicht met gps bij de reclassering in Limburg.

Samen met Jacquélien de Savornin Lohman schreef ze *In de frontlinie tussen hulp en recht* (2008). Vóór haar docentschap werkte ze als buurtwerkster en maatschappelijk werkster in Groningen en als preventiewerkster in de ver-slavingszorg in Limburg.

Inhoud

Inleiding 15

Deel 1 Handhaving en toezicht: begrippen en achtergronden 19

1 De weerbarstige praktijk van toezicht en handhaving 21

- 1.1 De spraakverwarring rond handhaving 22
 - 1.1.1 Handhaving 24
 - 1.1.2 Toezicht 24
 - 1.1.3 Toezichthouder 25
 - 1.1.4 Opsporing 26
 - 1.1.5 Compliance of naleving 27
 - 1.1.6 Nalevingscommunicatie 27
- 1.2 Spanning tussen individueel en collectief belang 28
- 1.3 De lange weg van sociaal probleem naar handhaving 29
- 1.4 Wetten en regels veranderen in een veranderende samenleving 32
- 1.5 Windowdressing of symboolwetgeving 34

2 Instrumenten voor toezicht en handhaving 37

- 2.1 Instrumenten voor handhaving, toezicht en opsporing 37
 - 2.1.1 Informeren op maat 38
 - 2.1.2 Registratie en dossiervorming 38
 - 2.1.3 Koppeling van bestanden 39
 - 2.1.4 Risicoprofielen en risicosturing 40
 - 2.1.5 Vergunning verlenen en intrekken 41
 - 2.1.6 Cameratoezicht 42
 - 2.1.7 Technische ondersteuning bij de handhavingstaak 42
 - 2.1.8 Inzet van sociale media 44
 - 2.1.9 De burger als hulp bij handhaving 45
 - 2.1.10 Huisbezoek 46
 - 2.1.11 De gedragsaanwijzing 47
 - 2.1.12 Tot besluit 49
- 2.2 Effecten van handhaving en toezicht 49
 - 2.2.1 Handhaving in een spagaat 50
 - 2.2.2 Effect van gekozen handhavingsinstrumenten 50
- 2.3 Oplossingen bij handhavingdilemma's 52
 - 2.3.1 Pragmatische oplossingen voor zwaarwegende problemen 52
 - 2.3.2 Handhaving heeft geen prioriteit 52
 - 2.3.3 Zelfregulering 53

3 Ketenaanpak 55

- 3.1 Ketenaanpak bij integratie van hulp en recht 55
- 3.2 Ketenaanpak rond veiligheid en criminaliteit 58
- 3.3 Ketenaanpak ter bevordering van deregulering 60
- 3.4 Specifieke vormen van ketenaanpak 61

4 Waar werken toezichthouders en handhavers? 63

- 4.1 Toezicht en handhaving op drie beleidsniveaus 64
 - 4.1.1 Rijksniveau 64
 - 4.1.2 Gemeentelijk niveau 65
 - 4.1.3 Provinciaal en regionaal niveau 65
- 4.2 Decentralisatie, centralisatie, internationalisering en marktwerking 66
- 4.3 Taken en bevoegdheden van handhavers 68
 - 4.3.1 Boa's en beveiligers 69
 - 4.3.2 Hybride handhavers 70
 - 4.3.3 Beroepen met handhaving als taak 71

5 Het werk van de handhaver: vijf contexten 73

- 5.1 De vijf contexten van de handhaver 73
 - 5.1.1 De binnencirkel: de context van het professionele gedrag van de professional 74
 - 5.1.2 De context van politiek en maatschappij 75
 - 5.1.3 De context van wet- en regelgeving 76
 - 5.1.4 De context van het bedrijf of de instelling 77
 - 5.1.5 De context van de doelgroep/klant 79
- 5.2 De discretionaire ruimte 80

6 Recht, rechtsvorming en rechtsbescherming 83

- 6.1 Het wetmatigheidsbeginsel: de formele meetlat 83
 - 6.1.1 Het legaliteitsbeginsel 84
 - 6.1.2 Erkenning van grondrechten 85
 - 6.1.3 Machtenscheiding 86
 - 6.1.4 Rechterlijke controle 86
- 6.2 Ontwikkeling van wetmatigheid naar rechtmatigheid 87
- 6.3 Algemene beginselen van behoorlijk bestuur 88

- 7 Waarom mensen zich aan de regels zouden moeten houden 97**
 - 7.1 Macht en gezag 98
 - 7.2 Wetten en regels bevorderen sociale stabiliteit 100
 - 7.2.1 Sociale stabiliteit en sociale continuïteit in de samenleving als totaal 101
 - 7.2.2 Sociale stabiliteit en sociale continuïteit op groepsniveau 102
 - 7.2.3 Sociale stabiliteit en sociale continuïteit op individueel niveau 103
 - 7.2.4 Samenhang tussen de verschillende niveaus 104
 - 7.3 Wat kun je met deze kennis in de praktijk? 106
- 8 Afweging van winst en verlies 107**
 - 8.1 De rationele-keuzetheorie 107
 - 8.2 De automatische- of ondoordachte-keuzetheorie 110
 - 8.3 Beïnvloeden van het keuzeproces 112
 - 8.4 Wat kun je met deze kennis in de praktijk? 113
- 9 Effecten van straffen en belonen 115**
 - 9.1 Theorieën uit de gedragspsychologie over straffen en belonen 116
 - 9.2 Effecten van straffen in de handhavingspraktijk 117
 - 9.2.1 Hoe de effecten van straf vergroot kunnen worden 118
 - 9.2.2 Nadelen van straffen 121
 - 9.2.3 Vergroten van de pakkans 123
 - 9.3 Effecten van belonen in de handhavingspraktijk 124
 - 9.3.1 Nadelen van belonen 125
 - 9.4 De preventieve werking van straffen en belonen 125
 - 9.4.1 Voorlichting 126
 - 9.4.2 Controle 129
 - 9.5 Moeilijke beslissingen 130
 - 9.5.1 Discretionaire ruimte en omgaan met fouten 130
 - 9.5.2 Het onderscheid tussen doel en middelen 131
 - 9.5.3 Pijnlijke beslissingen 132
 - 9.5.4 Onderhandelen en oplossingen zoeken 132
 - 9.5.5 Handhavingstijlen en overlevingsstrategieën 133
 - 9.6 Wat kun je met deze kennis in de praktijk? 134
- 10 Bevorderen van compliance: de handhaver als opvoeder 137**
 - 10.1 Algemene voorwaarden voor compliance 138
 - 10.2 Compliance bij complexe regelgeving 139
 - 10.3 De invloed van materiële, sociale en psychische factoren 144

- 10.4 Motiveren om te veranderen 146
 - 10.4.1 Voorbeschouwing 148
 - 10.4.2 Overpeinzing 149
 - 10.4.3 Beslissing 150
 - 10.4.4 Actieve verandering 150
 - 10.4.5 Consolidatie 151
 - 10.4.6 Terugval 152
- 10.5 De grens tussen niet willen en niet kunnen 152

11 Weerstand en reactance 155

- 11.1 Weerstand 155
- 11.2 Reactance 157
- 11.3 Wat kun je met deze kennis in de praktijk? 158
 - 11.3.1 Valkuilen 159
 - 11.3.2 Strategieën 159
 - 11.3.3 Waar ligt de grens? 160
 - 11.3.4 Bezwaren en verschil van mening 160

12 Waarden, normen en geweten 161

- 12.1 Wat zijn waarden en normen? 162
- 12.2 De vorming van het geweten 163
- 12.3 Het feilbare geweten 165
 - 12.3.1 De interne handhaver faalt 165
 - 12.3.2 Omgaan met frustraties 165
 - 12.3.3 Het geweten wordt achteraf geraadpleegd 166
 - 12.3.4 Vervagende grenzen 166
 - 12.3.5 Hoe mensen de stem van het geweten tot zwijgen brengen 167
- 12.4 Hoe je het geweten weer aan de praat krijgt 169
 - 12.4.1 Zelfreflectie 169
 - 12.4.2 Moreel weten en morele vaardigheden 170
 - 12.4.3 Affecties 170
- 12.5 De wisselwerking tussen normen en de omgeving 171
 - 12.5.1 Slechte invloed en botsende normen 171
 - 12.5.2 Het voordeel van conformisme 173
- 12.6 De maakbaarheid van waarden en normen van bovenaf 175
- 12.7 Angst om te moraliseren 178
- 12.8 Wat kun je met deze kennis in de praktijk? 179

13 De invloed van cultuur en diversiteit 181

- 13.1 Cultuur en criminaliteit 182
- 13.2 Falende verklaringen 183
- 13.3 Sociale achterstand en discriminatie 185
- 13.4 Gebrek aan sociaal toezicht 188
- 13.5 Vier stijlen van omgaan met cultuurverschillen 189
- 13.6 Cultuurverschil, diversiteit en mentale programmering 191
- 13.7 Dimensies van cultuur 194
- 13.8 Wat kun je met deze kennis in de praktijk? 198

Deel 3 Een goed gesprek in de handhavingspraktijk 201

14 Uitleggen 203

- 14.1 De kop: vraagverkenning en het bevorderen van de luisterbereidheid 204
- 14.2 Het middenstuk: thema's 205
- 14.3 De staart: afronding 205

15 Disciplinegesprekken 207

- 15.1 De voorbereiding van een disciplinegesprek 207
- 15.2 De juridische methode 208
- 15.3 De Hubermanmethode 211
- 15.4 De humanrelationsbenadering 214
- 15.5 Problemen met het voeren van disciplinegesprekken 217

16 Confronterende gesprekken 219

- 16.1 Confronteren in de handhavingspraktijk 219
- 16.2 De techniek van confronterende gespreksvoering 220

17 Verwijsgesprekken 225

- 17.1 De noodzaak van verwijzen 225
- 17.2 De voorbereiding van een verwijsgesprek 227
- 17.3 Het gespreksmodel 227
 - 17.3.1 De kop: probleemverkenning 227
 - 17.3.2 Het middenstuk: thema's 228
 - 17.3.3 De staart: concrete afspraken 229

18 Integriteit 233

- 18.1 Integer handelen 233
- 18.2 Niet-integer handelen 235
- 18.3 Een beetje integer bestaat niet 236
- 18.4 Kritische factoren voor integer handelen in het contact met de burger 238
 - 18.4.1 De persoonlijke factor 238
 - 18.4.2 Professionaliteit 240
 - 18.4.3 Omgaan met de machtsfactor 240
 - 18.4.4 Omgaan met tegenstrijdige loyaliteiten 241
 - 18.4.5 Omgaan met tijdsdruk 241
 - 18.4.6 Perverse prikkels 242
- 18.5 Kritische factoren voor integer handelen in de organisatie 242
 - 18.5.1 Marktwerving en privatisering 242
- 18.6 Hoe krijg je een zinvolle code? 244
- 18.7 Een cultuur waarin goed gedrag floreert 246
- 18.8 Wat kun je met deze kennis in de praktijk? 247

19 Agressie en andere vormen van wangedrag 249

- 19.1 Wat wordt verstaan onder agressie en komt het vaak voor? 249
- 19.2 Oorzaken van agressie 252
 - 19.2.1 Welke cliënten worden agressief? 252
 - 19.2.2 Waarom worden cliënten snel woedend? 253
- 19.3 Gevolgen van agressie 254
- 19.4 Een omslag in de aanpak van agressie 255
- 19.5 Elementen van een agressiebeleid 256
- 19.6 Overlevingsstrategieën 259
- 19.7 Wat kun je met deze kennis in de praktijk? 262

20 Je komt de cliënt tegen – en jezelf 263

- 20.1 De relatie met de cliënt 263
- 20.2 Een werkbaar alternatief: de werkalliantie 264
- 20.3 De stok achter de deur als steuntje in de rug 268
- 20.4 Handhaven van je eigen veerkracht 269
 - 20.4.1 Veerkracht en het cliëntcontact 270
 - 20.4.2 Veerkracht en organisatorische factoren 271
 - 20.4.3 Veerkracht en persoonlijke factoren 272
- 20.5 Wat kun je met deze kennis in de praktijk? 272

Literatuur 275

Register 283

Inleiding

De leerplichtambtenaar die een vmbo'er aanspreekt op spijbelgedrag. De sociaal beheerder van de woningbouwcorporatie die bewoners confronteert met overlastklachten. De sociaal rechercheur die samenwoning constateert en de uitkering moet stopzetten. De ambtenaar van bouw- en woningtoezicht die moet vertellen dat de illegale uitbouw weer afgebroken moet worden. Op het eerste gezicht lijken dit medewerkers in beroepen die weinig met elkaar te maken hebben. Ze werken bij de overheid, in de semipublieke sector en soms in een commerciële instelling. Ze zijn gedragsdeskundige, jurist of technicus. Ze dragen een uniform of niet.

Wat ze gemeen hebben, is dat ze op de een of andere manier de taak hebben ervoor te zorgen dat mensen zich aan de regels houden. Aan wetten die voortvloeien uit beleid dat democratisch is vastgesteld. Aan regels die organisaties hebben opgesteld opdat burgers of cliënten aan hun verplichtingen voldoen en andere mensen geen overlast bezorgen – denk daarbij aan vervoersmaatschappijen en verhuurders. En dan zijn er nog de ongeschreven regels van fatsoen. We hebben het over handhavers. Voor hen is dit boek geschreven.

Bij handhaven wordt al gauw gedacht aan bestraffen. Het werk van de handhaver houdt echter meer in: toezicht houden en controleren of mensen zich aan de regels houden, vaststellen dat een regel overtreden wordt, bepalen hoe de regelovertreder gecorrigeerd wordt, en vervolgens die correctie uitvoeren. Die correctie kan bestaan uit een straf, maar ook uit een waarschuwing, voorlichting of iemand zodanig hulp bieden dat hij zich voortaan wel aan de regel kan houden.

Toezicht en handhaving vormen voor de politieagent de kern van het beroep, en dat geldt ook voor toezichthouders in dienst bij de rijksinspecties, ook wel inspecteurs genoemd. Daarnaast is het een taak die binnen veel beroepen een plaats heeft. Denk daarbij aan een treinconducteur, een leerplichtambtenaar of een sociaal beheerder van een woningbouwcorporatie. Er zijn hulpverleners die zowel een hulpverlenende als een handhavende taak hebben. In dit boek noemen we deze personen de 'hybride handhavers', maar je zou ook kunnen zeggen dat het hybride hulpverleners zijn. En zelfs een leraar zal van tijd tot tijd handhavend moeten optreden om de orde in de les te bewaken.

Handhaven is voor de samenleving in haar totaliteit, maar ook voor kleinere sociale verbanden een belangrijke taak. Zonder handhaving ontstaat chaos, dat zal niemand bestrijden. Het is interessant werk: je bent dienstbaar aan de samenleving, je komt met allerlei mensen in contact, het is soms best spannend, en je moet weliswaar gezaghebbend optreden maar kunt mensen soms ook een steuntje in de rug bieden.

Handhaven is een moeilijk beroep, een complexe taak. Dat heeft verschillende oorzaken. Zo is de hedendaagse burger assertief en heeft hij al snel een onvriendelijk weerwoord. Regels zijn er voor anderen, niet voor hem. Je moet sterk in je schoenen staan om je niet door deze burger te laten provoceren, maar hem op een correcte en vastberaden manier te woord te staan. Naast assertieve burgers komt de handhaver weerloze burgers tegen: mensen die in onze samenleving met hun rug tegen de muur staan en voor wie sancties en boetes averechts lijken te werken. Wat moet je met hen? Ze hebben waarschijnlijk hulp nodig, maar je bent geen hulpverlener en vanuit je beroep dien je mensen gelijk te behandelen.

De wetten en regels zelf vormen een ander probleem voor de handhaver. Bij de totstandkoming van wetten wordt vaak te laat stilgestaan bij de vraag of ze in de praktijk wel te handhaven zijn. Ook is het niet altijd duidelijk of ze het probleem waarvoor ze gemaakt zijn oplossen. Als een wet of maatregel niet goed werkt, wordt in de publieke opinie al gauw gewezen op falend toezicht en onvoldoende handhaving; handhavers zijn te streng en ze pakken de verkeerden. Handhavers zijn niet erg populair, en dat maakt de uitvoering van hun taak extra moeilijk.

Als het over handhaving gaat, wordt er sterk in tegenstellingen gedacht: Wat werkt beter, een harde of een zachte aanpak? Moeten er meer regels komen of juist minder? Moeten alle regelovertreders gelijk worden behandeld of moet elk geval individueel worden bekeken? Het is een discussie die in de politiek speelt, bij (publieke) instellingen en in de media. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het tegengaan van overlast in de publieke ruimte of de aanpak van jonge criminelen.

Maar het tijd lijkt te keren: op diverse niveaus groeit het besef dat het denken in tegenstellingen de oplossing van maatschappelijke problemen niet dichterbij brengt, integendeel. De problematiek rond draaideurcriminelen en overlast gevende jongeren wordt nu aangepakt door een combinatie van hulp en straf. Probleemgezinnen die de buurt terroriseren krijgen, eventueel onder dreiging met een uithuiszetting, een laatste kans om hun leven te beteren. Men realiseert zich dat gezag tonen waarde heeft, maar dat betekent niet dat we terug moeten naar de tijden waarin gezag vanzelfsprekend was en burgers letterlijk 'onderdanen' waren.

'Zacht waar het kan, hard waar het moet' is de slogan van de Rijksoverheid als het om handhavingsbeleid gaat. Daar kan iedereen het mee eens zijn, van links tot rechts, van hoog tot laag. Het is echter de handhaver die moet bepalen wat het verschil maakt: wat hard is voor de een, kan zacht zijn voor de ander. Een boete is voor een bijstandsmoeder wellicht onoverkomelijk, terwijl de zakenman deze ziet als noodzakelijke onkosten. De handhaver moet ook kunnen inschatten wat kan en wat moet.

Aan de man of vrouw die ervoor moet zorgen dat de burger zich aan de regels houdt worden hoge eisen gesteld. In de eerste plaats moet hij goed op de hoogte zijn van de regels, maar ook van de logica daarachter. In veel beroepen is ook specifieke vakkennis nodig, zoals bouwkundige kennis of kennis van voedselhygiëne. Wat alle professionals moeten kunnen die een handhavende, controlerende, toezichthoudende of straffende taak hebben, is goed communiceren. Dat geldt evenzeer voor een deurwaarder als voor een maatschappelijk werker.

Als opleidingen studenten goed willen voorbereiden op de handhavende taak, moeten ze over de grenzen van hun specifieke vakgebied heen kijken. Juridisch georiënteerde opleidingen brengen hun studenten kennis bij van wetten en procedures, maar voor de handhavingstaak is ook mensenkennis nodig en kennis van de samenleving. In sociale opleidingen zien we het omgekeerde: studenten krijgen veel kennis mee over menselijke en maatschappelijke problemen, maar handhavers moeten ook werken vanuit een juridische context. Voor alle opleidingen geldt dat er aandacht moet zijn voor het durven dragen van gezag. Dat laatste brengt weer met zich mee dat studenten ook moeten leren nadenken over de ethische vragen die horen bij de handhavingstaak.

In het boek dat voor je ligt komen de hiervoor genoemde juridische, maatschappelijke, psychologische en communicatieve aspecten van handhaving aan de orde. Het is opgebouwd uit vier delen.

In het eerste deel wordt ingegaan op begrippen en achtergronden die bij handhaving een rol spelen. We beginnen met belangrijke begrippen die je in de praktijk zult tegenkomen. Voorts wordt gekeken naar de plaats van handhaving in beleid, wetten en regels. We kijken naar het dagelijks werk van handhavers: Waar werken ze? Wat doen ze? Hoe doen ze dat? Wie zijn de burgers die ze tegenkomen? Welke speelruimte hebben ze? Moeten ze de regels strak volgen, of hebben ze ruimte om maatwerk te leveren?

In het tweede deel kijken we naar verschillende theorieën die verklaren waarom mensen zich niet aan de regels houden, of juist wel. We besteden aandacht aan de rationele-keuzetheorie, de effecten van straffen en belonen, voorwaarden voor compliance, weerstand en *reactance*, het geweten, waarden en normen, en de invloed van cultuurverschillen. In ieder hoofdstuk wordt besproken hoe je die theorieën in de praktijk kunt toepassen.

In het derde deel bespreken we een aantal gespreksmodellen die voor de handhavingspraktijk belangrijk zijn. We besteden aandacht aan heldere uitleg, disciplinegesprekken, confronterende gesprekken en verwijsgesprekken.

In het vierde deel staan de persoon en de waarden en normen van de handhaver centraal. Ook een handhaver is gebonden aan regels, en voor handhavers gelden dezelfde psychologische wetmatigheden als voor 'gewone' burgers. We beginnen dit deel daarom met een hoofdstuk over integriteit. Vanuit het begrip 'integer handelen' kijken we vervolgens naar een verschijnsel dat

dit integer handelen bedreigt, namelijk agressie van burgers. Daarna komt de ontmoeting tussen cliënt en (hybride) handhaver aan bod. Hierbij komt ook de vraag aan de orde hoe de handhaver het werk volhoudt en zichzelf handhaaft. Het kernwoord daarbij is veerkracht.

Dit boek is geschreven voor studenten hbo-Rechten, Sociaal Juridische Dienstverlening en Social Work, maar mogelijk krijgt het ook binnen andere opleidingen een plek. Dat is een brede doelgroep, die echter in reikwijdte wel overeenkomt met het gebied waarin handhavers werkzaam zijn. Sterker nog, deze mensen zullen vaak elkaars collega's zijn.

De vier delen in het boek vertonen de samenhang die voor het werk van belang is. Er is bewust gekozen voor een vloeiende overgang tussen theorie en praktisch handelen. Het niveau van het boek is basaal. De theorie wordt studeerbaar gemaakt door royaal gebruik van voorbeelden; deels zijn dit praktijkvoorbeelden, deels illustraties met een hoog humaninterestniveau. Door het basale karakter is dit boek in principe geschikt voor studenten in de propedeusefase en het tweede jaar van de genoemde opleidingen. De studenten hebben daarna nog een paar jaar de tijd om de algemene theorie uit dit boek uit te breiden, aan te vullen, te nuanceren en – niet te vergeten – in praktijk te brengen door middel van trainingen, stages en projecten. Mijn onderwijservaring is dat handhaving een thema is dat goed aansluit bij de belangstelling van jonge studenten.

Er is echter ook wat voor te zeggen om het boek in te zetten in de hogere studie jaren, als studenten al wat meer ervaring hebben met de praktijk. Ook in post-hbo-opleidingen kan het boek gebruikt worden: de visie op handhaving verandert en professionals hebben juist op dit gebied behoefte aan bijscholing.

Goede handhaving kan echt het verschil maken voor de goede orde in de samenleving. Zorgen dat mensen zich aan de regels houden is concreet en doelgericht. Je zult ontdekken dat gezag iets is wat je moet durven uitoefenen, maar waar je ook zorgvuldig mee om moet gaan. Dat laatste besef is niet alleen goed voor de burger en de samenleving, maar ook voor de professional zelf: het maakt het mogelijk dit mooie werk jarenlang vol te houden.

DEEL 1

Handhaving en toezicht: begrippen en achtergronden



Inleiding

Waar hebben we het over, als het over handhaving gaat? De meeste mensen zullen de term handhaving associëren met streng optreden en straffen. Toezicht houden staat gelijk aan controleren, in de gaten houden, corrigeren. In de praktijk doen toezichthouders en handhavers echter veel meer.

Het eerste deel van dit boek staat in het teken van begripsverheldering. Wat is handhaving, en hoe verhoudt handhaving zich in de moderne samenleving tot beleid en recht (hoofdstuk 1)? Hoe doet de handhaver zijn werk, en welk instrumentarium heeft hij daarbij tot zijn beschikking (hoofdstuk 2)? Waar werken handhavers, en in welke functies (hoofdstuk 4)?

Verder besteden we aandacht aan belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen waar de handhaver mee te maken krijgt: samenwerkingsverbanden en ketenaanpak (hoofdstuk 3), centralisatie en decentralisatie (hoofdstuk 4), en de rechtsbescherming van burgers (hoofdstuk 6).

Hoe de handhaver zijn taak vervult is sterk afhankelijk van de context waarbinnen hij werkt. Een parkeerwachter is een handhaver, een leerplichtambtenaar ook, maar de context waarbinnen ze werken verschilt totaal. Hierop gaan we in hoofdstuk 5 uitgebreid in.

De invalshoek in dit eerste deel is de verhouding tussen handhaving, beleid, recht en de samenleving in haar totaliteit. De handhaver staat in het centrum van allerlei complexe maatschappelijke ontwikkelingen. Dat maakt zijn werk zowel interessant als moeilijk – en dan hebben we het nog niet eens over de relatie met de burger, die in het tweede deel van dit boek centraal staat.

Voor orde in de samenleving is handhaving essentieel. Enerzijds wordt die essentie onderschat: in de hele beleidscyclus van sociaal probleem naar uitvoering is handhaving het sluitstuk, de laatste schakel (Meijer & Jansen, 2012). Er wordt te weinig stilgestaan bij de vraag of wetten en regels überhaupt wel te handhaven zijn. Anderzijds wordt ondertussen de impact van handhaving overschat: het is een wijdverbreide illusie dat we door handhaving alle vormen van wet- en regelovertreding voor 100 procent kunnen voorkomen.

Zowel de overschatting als de onderschatting van de handhavingsfunctie stelt de toezichthouder in de praktijk voor moeilijke dilemma's. Ook daaraan wordt in dit eerste deel aandacht besteed (hoofdstuk 2).

De weerbarstige praktijk van toezicht en handhaving

Het leek zo'n goed idee: een wet die moeders in de bijstand verplicht de naam van de vader te noemen die het kind verwekt had. De vader kan dan verplicht worden een bijdrage te leveren aan het onderhoud van het kind, en dat scheelt weer in de uitkering. Eén klein probleem achteraf: de handhaving. Hoe ga je om met een moeder die de naam wil verzwijgen? En hoe kan een man bewijzen dat hij niet de vader is?

In alle sectoren van de samenleving moeten mensen en instituten zich aan de regels houden en er bestaat geen overkoepelende theorie over de vraag hoe handhaving fundamenteel moet worden aangepakt. Er is dus ook geen eenduidig begrippenkader. Daarom beginnen we het eerste hoofdstuk met een paragraaf waarin we de begrippen verkennen die in dit boek centraal staan, zoals wetten, regels, handhaving, toezicht, opsporing, handhavingscommunicatie en compliance. Er worden niet alleen juridische wetten en regels gemaakt om sociale problemen op te lossen, maar ook regels in kleinere sociale verbanden, zoals huurdersreglementen in wooncomplexen en pestprotocollen op scholen. Daarover gaat paragraaf 1.2. In paragraaf 1.3 kijken we naar de vraag hoe wetten en regels tot stand komen en bekijken we hoe het komt dat aan het eind van dat proces de naleving en handhaving vaak de zwakste schakels zijn. Handhavers krijgen te maken met wetten die voortdurend veranderen. We bespreken in paragraaf 1.4 kort welke tendensen die vele veranderingen veroorzaken. We sluiten het hoofdstuk af met een paragraaf over windowdressing of symboolwetgeving en de problemen die dat oplevert voor de handhaver.

1.1 De spraakverwarring rond handhaving

Menig studieboek start met het nader definiëren van een aantal veelvoorkomende begrippen. Dat gaan we in deze paragraaf ook doen. Het probleem is echter dat voor de begrippen die in de handhavingspraktijk gangbaar zijn, verschillende definities bestaan, bijvoorbeeld voor handhaving, toezicht, nalevingscommunicatie en compliance.

In deze paragraaf geven we per begrip eerst de juridische of professionele definitie zoals die geformuleerd is in het boek *Begrippenkader rijksinspecties* (Velders & Brunia, 2013). Het probleem dat deze auteurs aan de orde stellen is dat in de diverse sectoren waarin handhavers werken, de betekenis van begrippen kan verschillen, terwijl die betekenis bovendien in de loop van de tijd verandert. En in het dagelijks taalgebruik hebben begrippen als handhaving of toezicht wéér een andere betekenis. Eén sluitende definitie kunnen we dus niet geven. Wel kunnen we verduidelijken welke betekenis we binnen het kader van dit boek aan de begrippen geven.

Hierna vind je een voorbeeld van een reguleringswet. Aan de hand hiervan worden de belangrijkste begrippen uit de handhavingspraktijk toegelicht.

DE WET REGULERING PROSTITUTIE EN BESTRIJDING MISSTANDEN SEKSBRANCHE

Prostituee wordt weleens het oudste beroep ter wereld genoemd; het is door de eeuwen heen ondoenlijk gebleken om prostitutie uit te bannen. Redenen voor een verbod waren er genoeg. Er waren morele bezwaren, zoals ondermijning van het huwelijk en uitbuiting van vrouwen, het leverde medische problemen op, en de prostitutiesector trok altijd andere vormen van criminaliteit aan. Een concentratie van seksbedrijven leverde bovendien veel overlast op voor de omwonenden. Op een gegeven moment werd het verbod opgeheven. Wat men beoogde met de opheffing van het bordeelverbod was de prostitutiebranche te normaliseren en te benaderen als een normaal bedrijf. Met die normalisering hoopte men met name de bijkomende vormen van criminaliteit aan te kunnen pakken, zoals mensenhandel, wapenhandel, drugshandel en uitbuiting van minderjarigen en vrouwen.

De normalisering van de bedrijfstak betekende dat bordelen een vergunning moesten aanvragen, zich moesten inschrijven bij de Kamer van Koophandel, belasting moesten betalen, en hun personeelsleden fatsoenlijk moesten behandelen (qua betaling en medische zorg) en hen moesten beschermen tegen agressieve klanten. Men hoopte dat zo ook een eind zou komen aan het exploiteren van minderjarigen en het ronselen van vrouwen in het buitenland. Als de bordeelhouders zich niet aan de gestelde eisen hield, kon zijn vergunning worden ingetrokken.

Met de legalisering kwam er dus meer controle en de verwachting was dat de prostitutie, als risicovolle branche, beter in beeld zou komen. Ondanks de regulering

bleef er echter sprake van mensenhandel en uitbuiting, bordeelhouders van wie de vergunning werd ingetrokken, begonnen elders opnieuw, en een deel van de prostitutieactiviteiten werd verplaatst naar woonhuizen, waar de problemen onzichtbaar en dus oncontroleerbaar voortwoekerden.

Om deze problemen op te lossen, werd in 2009 het voorstel voor de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche ingediend bij de Tweede Kamer. De wet strandde echter in de Eerste Kamer, omdat men verwachtte dat de verplichte registratie van prostituees die in het wetsvoorstel was opgenomen, zou leiden tot een toename van illegale prostitutie in de woonwijken. Ook was de Eerste Kamer tegen de zogenoemde vergewisplicht, die inhield dat klanten van prostituees zich ervan moesten verzekeren dat de prostituee die zij bezochten niet illegaal en/of minderjarig was of tegen haar zin werkte; een dergelijk verantwoordelijkheidsgevoel kon echter niet van klanten verwacht worden.

De wet werd in afgezwakte vorm in maart 2014 opnieuw naar de Tweede Kamer gestuurd. Op het moment van schrijven ligt het voorstel ter beoordeling bij de Staten-Generaal (Rijksoverheid, 2014). Nog steeds beoogt de wet de rechten van prostituees beter te beschermen en misstanden aan te pakken. De minimumleeftijd van prostituees wordt vastgesteld op 21 jaar. Vergunninghouders zijn strafbaar als ze iemand die jonger is dan 21 voor zich laten werken. Ook aan deze minderjarige prostituees zelf wordt een geldboete opgelegd, tenzij ze slachtoffer zijn van mensenhandel. Een belangrijk punt is dat prostituees niet onzichtbaar blijven voor de samenleving, maar dat er door controle contact gehouden wordt, zodat indien nodig ook hulpverlening kan worden ingeschakeld. Hulp aan meerderjarigen kan namelijk niet verplicht worden opgelegd.

Voor de grote gemeenten duurde het gesteggel rond de wet veel te lang, vandaar dat zij besloten zelf maatregelen te treffen om de problemen in de seksbranche op te lossen. Zo maakten zij de eisen aan vergunningen strenger, net als de screening van de exploitanten. Daarnaast proberen handhavers nu direct contact te leggen met de vrouwen. Zo hopen ze zicht te krijgen op de werkomstandigheden van prostituees, eventuele gevallen van mensenhandel op te sporen, en slachtoffers te kunnen helpen met veilig onderdak, juridische bijstand en een tijdelijke verblijfsvergunning. Vrouwen die mishandeld worden of uit de prostitutie willen stappen, kunnen verwezen worden naar gespecialiseerde hulpverlening.

1.1.1 Handhaving

Juridische definitie

Handhaving is het 'doen naleven' en omvat het gehele spectrum van activiteiten dat is gericht op het laten voldoen aan de eisen die aan een zaak of handeling worden gesteld.

In de praktijk wordt onderscheid gemaakt tussen handhaven in enge zin en handhaven in ruime zin. Handhaven in enge zin is het toezien op de navolging van de wet en het opleggen van sancties. Onder handhaven in ruime zin vallen de activiteiten controleren, voorlichting geven, hulp bij naleving van de wet, en toezicht houden.

Handhaven in enge zin is in het voorbeeld van de prostitutiewet het controleren van bordelen en het opleggen van sancties als deze niet aan de gestelde eisen voldoen. Het kan zijn dat handhavers zelf een sanctie opleggen, bijvoorbeeld als bordelen niet voldoen aan de brandveiligheidseisen of als de hygiëne er tekortschiet, want dan is er sprake van een wetsovertreding. Bij een verdenking van mensenhandel is er sprake van een misdrijf en komt de zaak voor bij de officier van justitie.

Handhavers in de ruime betekenis controleren niet alleen de leeftijd en de identiteitspapieren van de prostituee, maar onderzoeken ook of er tekenen zijn van verwaarlozing of mishandeling. Ze wijzen de prostituee op haar rechten en plichten en verwijzen haar indien nodig naar de hulpverlening (NCRV, 2013).

Handhaven heeft ook in het gewone taalgebruik verschillende betekenissen. Een docent zal bij het begrip handhaven denken aan het herstellen van de orde in de klas, terwijl een buurtwerker zal denken aan alle activiteiten die de buurt leefbaar, schoon en veilig moeten houden.

Van Dale geeft twee betekenissen bij het begrip handhaven: 'in stand houden' en 'niet ontstaan'. In de betekenis van 'Je maintiendrai' ('Ik zal handhaven') – de wapenspreuk van Nederland sinds 1815 – gaat het niet over orde houden of over juridische vaktermen, maar over het meer heroïsche 'volharden', 'niet opgeven'.

1.1.2 Toezicht

Juridische definitie

Toezicht is het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.