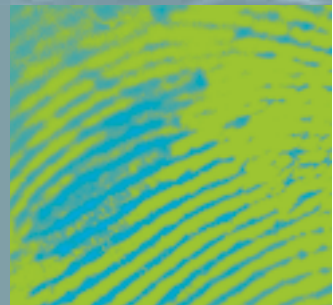




Laveren tussen Scylla en Charybdis

Over de toekomst van handhaving



Laveren tussen Scylla en Charybdis

Over de toekomst van handhaving

Colofon

Dit is een uitgave van het Expertisecentrum Rechtshandhaving, ministerie van Justitie, uitgevoerd door De Ruijter Management, Amsterdam.

Externe begeleiders: P. de Ruijter, J. van Heijningen

Projectteam Justitie: J.L.M. Boek, M. Prinsen, R.A. Visser, R.M.M. Vossen, P. van Wijck

Speciale medewerking: M. Colijn (Voedsel en Waren Autoriteit), V. Malherbe (Gemeente Heerlen)

© Ministerie van Justitie, mei 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

1	De toekomst van handhaving	5
2	Dilemma's binnen rechtshandhaving	7
3	Verleiden en Afschrikken	11
4	Principieel en Pragmatisch	15
5	Overheid en Nevenheid	19
6	Scenario's voor handhaving in 2012	23
6.1	Charybdis-scenario	24
6.2	Scylla-scenario	26
7	Verzoenen van de dilemma's	29
	Tot slot	33

1 De toekomst van handhaving

Begin 2005 is de bundel "Handhaving: Eerst kiezen, dan doen" verschenen. Deze serie rapporten gaan over de keuzen die men moet maken op het brede terrein van de rechtshandhaving. Het eindrapport, waaraan vijf deelrapporten ten grondslag liggen, brengt in kaart welke afwegingen ten grondslag liggen aan de vraag hoe te komen tot effectieve handhaving. Het rapport beschrijft drie concrete spanningsvelden die om verdere uitwerking in een scenariostudie vragen. Deze zullen namelijk de toekomst van handhaven bepalen.

Vanwege het belang van deze spanningsvelden is in november 2004 een scenariotraject gestart rond de vraag: "*Wat is de toekomst van handhaving?*". In dit traject, waarvan dit de rapportage is, zijn de spanningsvelden die nu en in de toekomst een cruciale rol spelen binnen de rechtshandhaving als dilemma's uitgewerkt. De drijvende krachten achter deze dilemma's zijn onderzocht en aan de hand van twee praktijkcasus is duidelijk gemaakt hoe de drijvende krachten in het dilemma concreet tot uiting komen. In de eerste casus staan burgers, openbare orde en drugscriminaliteit centraal. In de tweede casus gaat het over bedrijven, consumenten en voedselveiligheid.

We kunnen de toekomst niet voorspellen; wel kunnen we ons twee scenario's voorstellen over hoe de toekomst er in 2012 realistischerwijs zou kunnen uitzien. Deze twee scenario's zijn verder uitgewerkt voor de eerder genoemde twee praktijkcasus, als een soort simulatie van een mogelijke reële situatie in de toekomst.

De dilemma's en scenario's schetsen een doorkijkje naar de toekomst, als hulpmiddel voor het ontwerpen van handhavingsstrategieën. Tegen welke maatschappelijke krachten in de toekomst dient het ontwerp bestand te zijn? Als u klaar wilt zijn voor beide toekomstbeelden, geeft deze benadering u de mogelijkheid robuust beleid te ontwerpen.

Tot slot laten we zien hoe de dilemma's verzoend kunnen worden. De wisselende druk die door de drijvende krachten op het beleid wordt gelegd, zorgt ervoor dat het beleid in technische termen oscilleert, ook wel negatief als "zwalken" uitgedrukt. Door dit laveren tussen de twee uitersten kan echter ook progressie worden bereikt. De beide kanten van elk dilemma, mits gescheiden in plaats of tijd, kunnen elkaar versterken. Hierdoor komt het uiteindelijke doel in zicht: betere handhaving.

2 Dilemma's binnen rechtshandhaving

Het handhaven van regels is onlosmakelijk verbonden met het omgaan met dilemma's. Dat komt door het grote aantal voorwaarden waaraan die bewaking van regels moet voldoen. Een dilemma betekent volgens het woordenboek letterlijk:

"Toestand waarin tussen twee werelden die beide grote bezwaren opleveren een keuze moet worden gedaan"

Het schipperen tussen uitersten is een eeuwenoud gegeven in de bestuurskunde. In de Griekse mythologie vormt het verhaal van Scylla en Charybdis een klassiek dilemma: zeelieden die door de Straat van Messina voeren, moesten voortdurend laveren tussen het zeskoppige monster Scylla aan de ene kant en de meedogenloze draaikolk Charybdis aan de andere kant, om hun doortocht te overleven. Omdat de meningen over welke van de twee de grootste bedreiging vormde bij de zeelieden uiteen liepen, bewoog het schip zich zwalkend van rechts naar links voort.

Dilemma's hebben als voornaamste kenmerk dat je niet beide kanten kunt kiezen.¹ Tenminste, niet op dezelfde plek of op hetzelfde tijdstip; je kunt immers niet twee dingen tegelijk doen. Uit het eindrapport "Handhaving: Eerst kiezen, dan doen", blijkt een drietal spanningsvelden op elk gebied van de handhaving terug te komen:

- Verleiden en Afschrikken
- Principieel en Pragmatisch
- Overheid en Nevenheid

Voor dilemma's binnen handhaving geldt niet zozeer dat beide keuzemogelijkheden grote bezwaren opleveren, maar meer dat er verschillende visies zijn op welke benadering de voorkeur verdient.

De dilemma's binnen de rechtshandhaving zijn geen statisch verschijnsel. De drijvende krachten achter een dilemma zorgen ervoor dat het beleid over tijd vaak oscilleert tussen twee uitersten. Soms geeft dit de indruk van zwalkend beleid en moet er steeds harder worden bijgestuurd. Het doel is echter een betere handhaving, met goede stuurmanskunst kan het beste uit beide werelden worden gehaald.

In de komende hoofdstukken worden de drijvende krachten achter elk dilemma verder bestudeerd, opdat er een exact beeld ontstaat van de opbouw van het dilemma en de dynamiek

1) Gebaseerd op de theorie van de spanning tussen waarden, van Trompenaars en Hampden-Turner.

erachter. Onder welke omstandigheden verschuift een dilemma naar het ene uiterste? Hoe komt de tegensturing naar de andere kant tot uiting?

Voordat de dilemma's worden uitgediept, volgt eerst een beschrijving van de twee casus die illustratief zijn voor de rol die de dilemma's spelen. De eerste casus, Operatie Hartslag, vertelt over de aanpak van drugsoverlast en -criminaliteit in Heerlen. In deze concrete casus gaat het over het oplossen van een specifiek handhavingsprobleem, dat al tientallen jaren bestaat. De tweede casus handelt over een heel ander en algemener handhavingsgebied: de voedselveiligheid, waar de Voedsel en Waren Autoriteit naleving van de regels bewerkstelligt. Per dilemma zullen we kijken hoe dit precies in deze twee casus tot uiting komt, waarbij juist de onderlinge verschillen in de aard van de twee casus bijdragen aan de verduidelijking van de heersende dilemma's.

Casus I: Operatie Hartslag

Heerlen kampt sinds twintig jaar met overlast die veroorzaakt wordt door de handel in en het gebruik van harddrugs in de openbare ruimte. De harddrugscene was geconcentreerd in de binnenstad en in een woonwijk binnen een gebied van ruim 2 vierkante kilometer. De grensplaats werd door veel drugstoeristen uit Duitsland bezocht en ook junks en dealers uit de rest van het land wisten de plek te vinden. De bewoners en het winkelend publiek werden met de ongemakken van deze "economie" geconfronteerd. In de nieuwe aanpak Operatie Hartslag werken handhavers uit verschillende hoeken sinds 2001 met elkaar samen: politie, justitie, zorg, gevangeniswezen. De manier van handhaving is voor elk van de doelgroepen verschillend; tegen junks van buiten Heerlen en dealers wordt repressief opgetreden, terwijl er voor Heerlense junks zorgvoorzieningen worden aangeboden.

In 2001 bleek dat repressie slechts een vorm van symptoombestrijding was en een kortdurend effect had. De meeste overlastplegers zijn zwaarverslaafd en dak- en thuisloos en hebben geen alternatief. Zolang zij zich niet vrijwillig laten opnemen in een verslavingskliniek, zullen zij blijven vervallen in herhaling van crimineel en overlastgevend gedrag. Gedwongen afkicken is echter volgens de Nederlandse wetgeving geen optie.

Repressie kon dus alleen effectief werken indien de overlast-veroorzakers een alternatief werd geboden. Daarvoor dienden de zorginstellingen te worden ingeschakeld: Operatie Hartslag was geboren! Deze integrale aanpak, waarbij handhaving en zorg één keten vormen, lijkt anno 2004 effectief te werken. Daarbij is de regierol van de gemeente bepalend. De zorgvoorzieningen die worden aangeboden, zoals 24-uursopvang met gebruikersruimte, werkprojecten, zorgpensies en vrije heroïneverstrekking, zijn echter uitsluitend toegankelijk voor "Heerlense" verslaafden. Aan hen wordt een zorgpas verstrekt. Verslaafden van elders en dealers worden met een persoonsgerichte aanpak (PGA) benaderd, bijvoorbeeld in samenwerking met de reclassering of bureau HALT. Tevens is in die periode cameratoezicht ingevoerd.

Probleem was dat de aanvankelijke bulkaanpak leidde tot het verstoppertje van de systemen.

Politie en justitie raakten overbelast en bovendien was er een probleem bij de executie van vrijheidsstraffen. Het gevangeniswezen is begin 2004 aangeschoven als partner bij Operatie Hartslag en de PGA werd geïntroduceerd.

Er wordt nu maatwerk geleverd en de situatie in de Heerlense binnenstad is aanzienlijk verbeterd.

Casus 2: Voedselveiligheid

Veiligheid van voedsel is een maatschappelijk belang. De overheid stelt daarom richtlijnen en regels vast. Op de naleving van die regels wordt toezicht gehouden door de VWA (Voedsel en Waren Autoriteit). Het is voor de overheid echter onmogelijk om alle agrariërs en fabrikanten dagelijks te controleren. Daarom heeft iedere producent in de keten zijn eigen verantwoordelijkheid voor de veiligheid van zijn producten. Dit gebeurt - kort gezegd - door het gebruik van voedselveiligheidssystemen volgens de principes van HACCP (Hazard Analysis Critical Control Points) wettelijk voor te schrijven. Ook de consument heeft zijn verantwoordelijkheid, o.a. door te letten op de houdbaarheidsdatum.

Om risico's te verminderen, brengt de VWA bestaande en mogelijke toekomstige gevaren in beeld door middel van risicobeoordeling. Het is de taak van de VWA gevaren en risico's te herkennen, op te sporen, te bestrijden en te voorkomen. Controle wordt gestuurd door risicoanalyses.

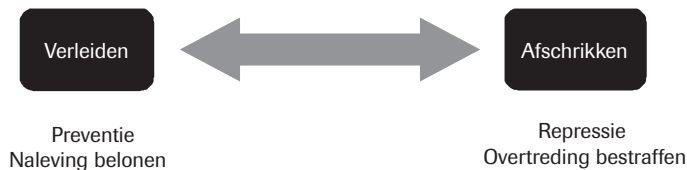
Hoe moet de VWA daarbij omgaan met de wensen en angsten van het publiek? De angst voor zeldzame zaken als de vogelgriep of dioxine is heel groot, maar er overlijdt eigenlijk niemand aan. Dit terwijl er jaarlijks tientallen mensen overlijden aan de salmonellabacterie die zich bevindt in de kip, waarvan we er 110 miljoen in ons land hebben. Moet alle inspanning van de VWA, zoals gevraagd, naar de enge, maar zeldzame bedreigers gaan, of naar de bedreigingen waaraan we inmiddels zijn gewend?

Wat is de positie van de overheid? Het blijkt dat ons voedsel buitengewoon veilig is; het is nog nooit zo veilig geweest. De gezondheid – het doel van voedselveiligheid – wordt echter veel meer bedreigd door voedingspatronen van de consument. Als de mensen zich ziek eten aan een overdaad aan superveilig voedsel, verhoogt het toezien op een toch al veilige keten niet de gezondheid van de consument. De vraag is: moet de overheid ook toezien op een veilige consumptie van voedsel?

3 Verleiden en Afschrikken

Uitgaande van de definitie “handhaven is doen naleven” doet het eerste dilemma binnen de handhaving zich voor tussen verleiden en afschrikken. De overheid verleidt burgers en bedrijven om zich uit eigen beweging aan de wet te houden. Verleiden, nauw verwant met het begrip preventie, is hier de vertaling van het Engelse woord “compliance”. Het is het belonen en bevorderen van naleving, een vorm van preventie van het overtreden van de regels, bijvoorbeeld door subsidies, voorlichting en overleg. Het is handhaven zonder af te schrikken en zonder dwang.

Het tegenovergestelde van compliance is “*deterrence*”, oftewel “afschrikken”, dat sterk samenhangt met de term repressie. Repressie is afschrikking door hard te straffen, om op die manier naleving te bevorderen. Deze manier van handhaven is erop gericht burgers in het gareel te houden door (dwingende) strafrechtelijke of bestuurlijke sancties.



Verleiden en afschrikken in Operatie Hartslag

Bij de casus over Operatie Hartslag komt het dilemma verleiden of afschrikken tot uiting in de benadering van overtreders. Door het tweesporenbeleid wordt een verbetering van zowel de volksgezondheid als de openbare orde gerealiseerd. Heerlense junks worden in samenwerking met zorginstellingen verleid hun leven een andere wending te geven, terwijl junks van buiten Heerlen en dealers met een Persoons-Gerichte Aanpak met repressie worden afgeschrikt. Een belangrijke voorwaarde voor het slagen van dit beleid is een hoog ketenbewustzijn van de betrokken partijen. Eigenlijk is dat het derde spoor binnen het beleid: het samenwerken van de ketenpartners op decentraal niveau volgens de centrale richtlijnen. Dat had in deze casus bijvoorbeeld tot gevolg dat het OM de wens van de zorginstelling om een huisdealer aan te stellen niet kon honoreren. Het stimuleren van gedragsverandering in de vorm van het faciliteren van het gebruiken van drugs binnen de opvangvoorziening botste hier frontaal met het repressieve beleid van het OM voor de aanpak van dealers.

Verleiden en afschrikken in Voedselveiligheid

Bij de controles door de VWA in de levensmiddelenbranche wordt sinds enkele jaren gebruik gemaakt van de Hygiënecode. Dit is een invulling van het verplichte voedselveiligheidssysteem (HACCP) voor het midden- en kleinbedrijf. Kort na de introductie van de code werd het

bestaan ervan door de VWA bij de bedrijven onder de aandacht gebracht en gebruik ervan gestimuleerd. Het daarop volgende jaar werd gecontroleerd of het systeem goed werkte en werknemers ervan op de hoogte waren. Het jaar daarna werden bedrijven die de code niet naar behoren hadden ingevoerd, bestraft. Na een periode van verleiden door middel van informatie en overleg, volgde hier dus het afschrikken d.m.v. dreigen met straffen van bedrijven die de regels nog altijd niet respecteren.

Drijvende krachten achter dit dilemma

De nadruk binnen handhaving op beide kanten van het dilemma “verleiden en afschrikken” in de twee casus wisselt per situatie en over tijd. Op basis van de bevindingen in de deelrapportages van “Handhaven: eerst kiezen, dan doen” en gesprekken met betrokkenen bij de twee casus, kwamen – vrij denkend – de volgende drijvende krachten achter dit dilemma als belangrijk naar voren:

- *Economie*
Economische belangen lijken van invloed op dit dilemma. Welvarende bedrijven worden minder vaak blootgesteld aan punitieve sancties dan minder welvarende.² Daarnaast is er in tijden van hoogconjunctuur, zoals eind jaren negentig, meer budgettaire ruimte om te verleiden. De omslag naar meer repressie, ook in Heerlen en de VWA, viel samen met de omslag in de economie aan het begin van dit decennium. Vanuit het gezichtspunt van de overheid lijkt afschrikken vaak goedkoper dan verleiden.
- *Media en publieke opinie*
De publieke opinie, beïnvloed door de media, kan ervoor zorgen dat er empathie ontstaat met de overtreder, die in de slachtofferrol terechtkomt, zoals de (volgens de regels) uitgezette familie Gümüs uit Amsterdam. Voor repressie is dan weinig draagvlak. Ook in Heerlen geldt dat er voor de “eigen junks” in de lokale media en de publieke opinie meer empathie is dan voor junks buiten de eigen regio. Andersom gebeurt ook: een misdrijf dat veel media-aandacht krijgt, kan zorgen voor een roep uit de samenleving om onmiddellijke repressie, bijvoorbeeld als het gevoel van veiligheid in het geding is.³ Een voorbeeld hiervan is de reactie van de media op de moord op Theo van Gogh.
- *Politiek*
Ook de kleur van het bestuur (op alle niveaus) is van invloed op de richting die de rechtshandhaving volgt binnen het dilemma Verleiden en Afschrikken. Politieke partijen hebben verschillende opvattingen over rechtshandhaving en laten dat doorklinken in hun

2) “Big business, weak sanctioning”, par. 4.2. *Responsive regulation*, Deelrapport I, pag. 30, van “Handhaven: eerst kiezen, dan doen”.

3) *Roep om repressie*, Deelrapport II, pag. 10, van “Handhaven: eerst kiezen, dan doen”.

beleid. In Heerlen was het de gedrevenheid van nieuwe bestuurders die de integrale aanpak van de drugsoverlastveroorzakers in gang zette.

- *Technologie*

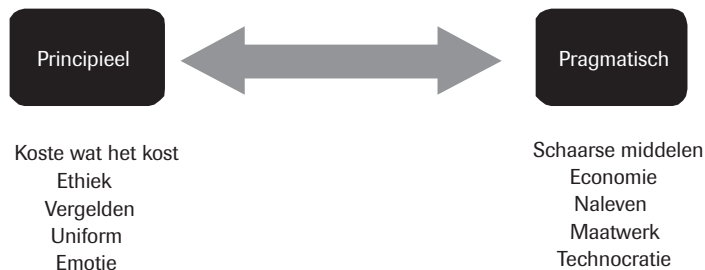
In een tijd waarin bedrijven hun processen hebben geautomatiseerd en er controlesystemen zijn die de kwaliteit waarborgen, worden preventiesystemen steeds effectiever en efficiënter. In de VWA-casus zorgt de technologie ervoor dat bedrijven hun processen beter in kaart kunnen brengen en kunnen monitoren. Handhaving door de VWA kan daardoor een stimulerend karakter hebben: bedrijven die van deze techniek gebruik maken, zouden mogelijk minder toezichtslasten hebben. De VWA kan zich bij de uitoefening van het toezicht namelijk geheel of gedeeltelijk baseren op de bedrijfseigen systemen. Het is dus vooral van belang om burgers en bedrijven aan de technologie te binden, alvorens gedrag te kunnen beïnvloeden.⁴ Ook repressief beleid wordt door voortschrijdende technologie “geholpen”, denk bijvoorbeeld aan trajectcontroles in het verkeer, tachografen en weeglussen.

4) *Informatietechnologie en Big Brother, Deelrapport III, pag. 20, van “Handhaven: eerst kiezen, dan doen”.*

4 Principieel en Pragmatisch

Het tweede dilemma is de keuze tussen principieel of pragmatisch handhaven. Bij handhaving van regels en wetten zou het bij een principiële benadering nooit een kwestie van geld mogen zijn of een overtreder al dan niet bestraft wordt. Ook hoeft een straf niet altijd een signaal te zijn naar andere potentiële overtreders. Het gaat immers om principes; vergelding is een doel op zich: “Overtreders moeten bestraft worden, koste-wat-het-kost.” Bovendien komt een principiële manier van handhaven de geloofwaardigheid van de overheid ten goede; dat werkt ook door op andere beleidsterreinen.

Echter, de middelen hiertoe zijn niet onuitputtelijk, maar schaars. De kosten van handhaving bestaan voor het grootste deel uit de salarissen van de handhavende ambtenaren en behalve inkomsten uit verkeers- en andere boetes, worden de baten vooral uitgedrukt als maatschappelijke opbrengst of vermeden schade. Rechtshandhaving op een pragmatische manier bekijkt telkens zorgvuldig op welke manier er het meest efficiënt en effectief kan worden gehandhaafd. Gekozen wordt voor het praktisch haalbare, het praktisch zinvolle binnen de gegeven omstandigheden. Maatwerk dus, dat overigens ook een uniforme invulling kan hebben; denk aan flitspalen in het verkeer.



Principieel en pragmatisch in Operatie Hartslag

In de casus over Heerlen zien we het dilemma Principieel en Pragmatisch terug in het verschil in aanpak van junks in de loop van de tijd. In 2001, het eerste jaar van Operatie Hartslag, werden alle overlast veroorzakende junks, ongeacht herkomst of achtergrond, zonder pardon opgepakt en bekeurd wegens iedere overtreding van de APV. Een principieel, uniform beleid. Dat resulteerde in 4600 aanhoudingen in dat jaar, wat elders in de strafrechtketen een enorm beslag legde op de capaciteit en de financiële middelen. Het effect was echter zichtbaar: junks en dealers bleven langzamerhand weg uit het centrum van Heerlen.

In 2004 is er begonnen met een pragmatische maatwerk-aanpak van de dealers en van de junks die toch weer vervielen in hun oude ‘gewoontes’. Wie is de persoon? Hoe kunnen we hem ‘pakken’, bijvoorbeeld via de belastingdienst of sociale dienst? Welk zorgtraject staat nog open?

Pragmatisch maatwerk dus, gericht op het gewenste resultaat.

Principieel en pragmatisch in Voedselveiligheid

Bij het controleren van de voedselveiligheid werd altijd van binnen naar buiten gehandeld. De keurmeester controleerde volgens zijn eigen principes of de regels werden gerespecteerd.

Tegenwoordig wordt er pragmatisch gecontroleerd, omdat de voornaamste doelstelling is dat de belangrijkste regels worden nageleefd, waardoor de kans op gezondheidsrisico's tot een minimum beperkt wordt.

De VWA brengt daartoe bestaande en mogelijke toekomstige gevaren in kaart met behulp van risicobeoordeling. De controles worden gestuurd door risicoanalyses, waardoor controles niet gericht zijn op een gelijke pakkans voor iedereen, maar op een maximaal nalevingsresultaat.

Drijvende krachten achter dit dilemma

De volgende belangrijke drijvende krachten kunnen aan de hand van de rapportages in "Spanningsvelden in de Handhaving" en bijdragen van betrokkenen worden onderscheiden:

- *Economie*
Principieel handhaven kan veel (schaarse) middelen kosten. Een efficiënt gebruik van middelen vraagt soms om pragmatisch beleid, bijvoorbeeld als het saldo van de verwachte schade, de nalevingskosten en de handhavingskosten te hoog blijkt.⁵ Bij Operatie Hartslag leidde het principiële bekeuren van alle overtreeders tot een grote (financiële) druk op de capaciteit van Justitie. In een later stadium is er dan ook gekozen voor een pragmatische persoonsgerichte aanpak (PGA) in plaats van bulkaanpak.
- *Media*
Door berichtgeving over het loslaten van principes bij handhaving, kan de publieke roep om principieel handhaven luider worden. Bijvoorbeeld bij een incident over gebruiksveiligheid van kinderspeelgoed, dat breed in de pers wordt uitgemeten. De VWA zal daarna het toezicht intensiveren. Maar aandacht van de media voor bijvoorbeeld de kosten van principiële handhaving kan er ook voor zorgen, dat de uitvoering van het beleid pragmatischer wordt.
- *Politiek*
De keuze tussen principieel of pragmatisch handhaven hangt ook af van het politieke klimaat. In een tijd waarin het normen & waarden-debat nieuw leven is ingeblazen en gedogen taboe is, lijkt een principiële benadering van handhaving meer voor de hand te liggen. De gemeente Heerlen liep hier tegenaan toen zij een huisdealer wilde aanstellen.

5) *De Afweging, deelrapport IV, pag.16, van "Handhaven: eerst kiezen, dan doen."*

Anderzijds roept dezelfde burger via de volksvertegenwoordiging om gedogen als het om zijn eigen belang gaat, bijvoorbeeld bij verkeersboetes.

- *Cultuur*

Verschillen in normen en waarden bij burgers kunnen maken dat de handhaving principiëler of juist pragmatischer wordt.⁶ Soms houden handhavers uit respect en pragmatisme rekening met cultuurverschillen en wijken daarbij af van de principiële manier van het handhaven van regels, bijvoorbeeld bij het ritueel slachten van vee tijdens het islamitische offerfeest. Ritueel slachten was strikt genomen verboden, maar omwille van de volksgezondheid en beperking van dierenleed zijn er speciale, strenge richtlijnen (maatwerk dus) opgesteld waar de slachtingen aan moeten voldoen om toch toegestaan te worden.

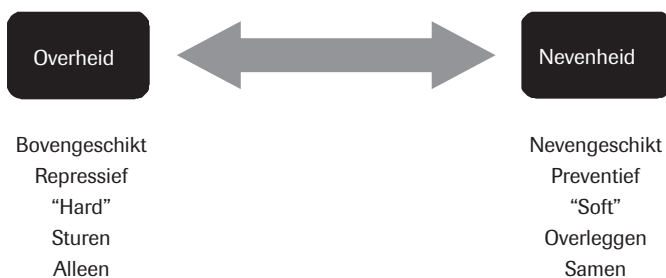
6) *Morele instemming, deelrapport I, pag. 21, van "Handhaven: eerst kiezen, dan doen".*

5 Overheid en Nevenheid

Het derde en laatste dilemma is de keuze tussen een bovengeschiedte of nevangeschikte opstelling. De kern van dit dilemma zit hem in de rol die de overheid speelt in de handhaving. Staat zij boven de burger en kan en moet zij het in acht nemen van wet- en regelgeving afdwingen? Of staat zij als “nevenheid” naast de burger om wetten en regels te communiceren en handhaving te faciliteren?

In de vele taken en rollen die de overheid heeft, kan zij kiezen tussen het zijn van een autoriteit en het zijn van een partner. Wanneer de overheid zich als *nevenheid* opstelt, doet zij dit vaak met het doel om draagvlak voor beleid te creëren of te versterken in een poging daarmee spontane naleving te bevorderen. Beroemd in dit kader is ons Poldermodel, waarin werkgevers, werknemers en overheid als gelijkwaardige partijen met elkaar in overleg zijn. Ook de typisch Nederlandse “convenanten” zijn een bekend voorbeeld van een nevangeschikte opstelling van de overheid. De patriarchale rol van de overheid als “Vadertje Staat” lijkt voorbij. Van de overheid wordt verwacht dat ze partijen bij elkaar brengt en het nemen van eigen verantwoordelijkheid door de maatschappij stimuleert. Een “Moedertje Moderator” dus, die zich als partner concentreert op richting geven en faciliteren.

Handhaving als bovengeschiedte *overheid* heeft een meer autoritair en normatief karakter. In haar handelen maakt zij dan geen geheim van de ongelijke verhouding tussen overheid en burger. De overheid is immers niet alleen tegenspeler van de burger, maar tegelijkertijd ook schrijver van de spelregels en scheidsrechter. Handhaving, zelfs al leidt deze niet tot naleving, bevestigt deze ongelijkheid. Soms kan dat een doel op zich zijn. En zelfs al stelt de overheid zich als nevenheid op, zij heeft inherent altijd de mogelijkheid zich weer bovengeschiedt op te stellen als haar dat uitkomt.



Overheid en nevenheid in Operatie Hartslag

De rol van de overheid in Operatie Hartslag laveert tussen het duidelijk bepalen van het (nieuwe) beleid en het als nevenheid creëren van ruimte om publieke en private partijen mee

te laten doen. Van omwonenden, winkeliers en NS wordt verwacht dat ze bereid zijn binnen hun eigen verantwoordelijkheid mee te werken aan de aanpak van de drugsoverlast. Het toezicht in het station wordt zowel door particuliere bewaking van NS als door de politie gerealiseerd, beveiligingscamera's kunnen door beide partijen uitgelezen en aangestuurd worden.

Naar de samenwerkende partners toe vervult de gemeente een regierol, hetgeen om een meer nevenschiktelijke opstelling vraagt. Daarbij is er verschil tussen de partners die wel een subsidierelatie met de gemeente hebben en zij die dit niet hebben. Naar de overlastplegers toe opereert de gemeente eenduidig als autoriteit.

Belangrijk voor het succes van het project is overigens de cruciale rol die nieuwe bestuurders hebben gespeeld bij het creëren van draagvlak bij de betrokken partijen. Met behulp van sterk bestuurlijk en ambtelijk leiderschap heeft men het project van de grond gekregen en samenwerking daar waar nodig 'afgedwongen'.

Overheid en nevenheid in Voedselveiligheid

Door de toegenomen complexiteit van de productiesystemen is de rol van de overheid in de voedselveiligheid veranderd van autoritaire allesweter naar professionele autoriteit. Vroeger de keurmeester vroeger een dwingend oordeel over de kwaliteit van voedsel en waren, tegenwoordig wordt een ondernemer op de eigen verantwoordelijkheid aangesproken als het gaat om de waarborg voor veilig voedsel en veilige waren. Door bedrijven zelf opgestelde en met de VWA afgestemde HACCP-systemen, al dan niet vertaald in hygiënecodes, vormen nu de basis voor de handhaving. De overheid heeft hierin zowel een sturende als een faciliterende rol gekregen. Zeker door schaalvergroting en internationalisering is het waarborgen van voedselveiligheid een complex verhaal geworden; door een razendsnelle import van problemen heeft de overheid niet direct overal een pasklare oplossing voor.

Drijvende krachten achter dit dilemma

Belangrijke drijvende krachten die volgens betrokkenen bij de casus en bij het rapport "Spanningsvelden in de Handhaving" achter dit dilemma spelen, zijn:

- *Economie*
Hoe meer welvaart de burger kent, hoe minder zij afhankelijk is van de overheid. Er zijn immers middelen om problemen zelf op te lossen. Dit vermindert de machtspositie van de overheid om zich bovengeschikt op te stellen. Bedrijven importeren uitheemse producten, omdat daar vraag naar is. De VWA moet erop toezien dat met deze import geen gezondheidsrisico's worden binnengebracht. Dat kan in eerste instantie door voorlichting, en indien nodig door het opleggen van sancties.

- *Cultuur*

Door kennis en ICT is de burger tegenwoordig mondiger en krijgt de overheid minder ruimte om te ‘betuttelen’ en zich autoritair te gedragen. Tegelijk met die mondigheid en toegenomen informatiestroom via nieuwe media, komt het vanzelfsprekende vertrouwen van de burger in de overheid in het gedrang. Was de burger voorheen overtuigd dat de overheid het beste wist en altijd gelijk had, tegenwoordig vraagt hij zich af of het waar is wat de overheid zegt, om het vervolgens op internet te verifiëren. Het vroegere ontzag voor de staat is overigens tegelijk met de ontkerkelijking geleidelijk verdwenen. Het gevoel van hiërarchie, dat kerkelijke burgers in de opvoeding meekregen en dat daarnaast door de kerkelijke leiders in stand werd gehouden, zorgde voor een natuurlijk ontzag voor de overheid. Tegenwoordig is dat gezag niet vanzelfsprekend meer; de overheid moet het eerst verdienen.⁷ Dat geldt overigens overal in de maatschappij; door informalisering is ook de status van bijvoorbeeld docenten, doktoren en werkgevers veranderd.

Naast overheidsgezag bestaan er andere concurrerende gezagen, voortkomend uit religie of andere sterke culturele waarden. Eenzijdig verticaal gezag maakt plaats voor meer horizontaal gezag: wederzijds respect.

- *Politiek*

Door de enorme groei van de overheid heeft zij inmiddels vele gezichten. Naast gemeente, provincie en rijk heeft de burger ook te maken met bijvoorbeeld de Opta, de NMa en de EU.⁸ Het is niet altijd duidelijk wie verantwoordelijk is voor welke zaken en dat stelt de burger zelfs in staat te onderhandelen over zijn belangen. Voedselproducenten maken door middel van hun eigen voedselveiligheidssystemen eigen ‘afspraken’ met de VWA. Ondernemersverenigingen zitten aan tafel met het gemeentebestuur in Heerlen om maatregelen te nemen tegen drugsoverlast.

- *Technologie*

Nieuwe technologieën leiden tot nieuwe handavingsvraagstukken. Dat kan de overheid dwingen een andere positie in te nemen, omdat zij door kennisachterstand niet op elke vraag een antwoord heeft. Tevens holt technologiegedreven globalisering de positie van de overheid uit. Activiteiten zijn mobiel geworden, waardoor private partijen zich nu aan overheidsmacht kunnen onttrekken door zich internationaal te verplaatsen. De VWA noemt de introductie van het HACCP systeem zelf “het begin van een verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en bedrijfsleven. Het bedrijfsleven is zelf verantwoordelijk voor de beheersing van de hygiëne. De VWA controleert via

7) *Onderzoek Community Policing door Mastrofski e.a., Deelrapport I, pag. 28, “Handhaven: eerst kiezen, dan doen.”*

8) *Beleidsmatige aspecten, Deelrapport II, pag. 26, “Handhaven: eerst kiezen, dan doen.”*

systeemcontrole of dit op een goede manier gebeurt.”

6 Scenario's voor handhaving in 2012

De beschreven dilemma's die tot nu toe een rol hebben gespeeld binnen handhaving, zullen dat ook in de toekomst blijven doen. Als we kijken naar de toekomst over zeven jaar, in 2012, dan kunnen we ons daarbij twee werelden voorstellen.

Aan de ene kant een wereld waarin de economie weer aantrekt, de media empathie toont voor vermeende daders, de politiek steeds participatiever wordt, de technologie steeds heterogener (concurrerende systemen) en de cultuur informeler. Op het gebied van handhaving komt er dan een roep om een pragmatische aanpak, waarin de overheid zich als nevenheid opstelt en waarin aan het stimuleren van naleving de voorkeur wordt gegeven. Dit scenario hebben we Charybdis genoemd, omdat dit het risico schetst van overheden die uiteindelijk “verdrinken” in uitzonderingen en overleg.

Aan de andere kant zien we tegelijkertijd signalen voor een trendbreuk. Indien de economie niet herstelt, in de media vooral aandacht is voor slachtoffers, de politiek het primaat herneemt, de technologie homogener en de cultuur formeler wordt, komen we in een Scylla-scenario. In dit scenario is er behoefte aan een overheid die zich weer principieel, repressief en bovengeschiedt opstelt ten opzichte van de burger. Dit dreigt een beeld op te roepen van een overheid als een veelkoppig monster.

Hoewel beide scenario's niet wenselijk zijn, worden deze twee werelden hier in extremo geschetst, om goed voorbereid te kunnen zijn op de mogelijke kansen en risico's. In de tabel rechts worden de verschillende drivers per scenario samengevat.

	Charybdis	Scylla
Media	Begrip voor de dader	Empathie met het slachtoffer
Politiek	Participatieve democratie	Representatieve democratie
Technologie	Heterogene systemen	Homogeen systeem
Cultuur	Informeel	Formeel
Dilemma's	Verleiden Pragmatisch Nevenheid	Afschrikken Principieel Overheid

6.1 Charybdis-scenario

De overheid heeft zich de laatste jaren (2005-2012) steeds verder teruggetrokken en er is sprake geweest van verdergaande horizontalisering; in plaats van centraal beleid en bestuur houdt de overheid zich vooral bezig met decentrale uitvoering en onderhandeling met de burger. Van een representatieve democratie zijn we langzamerhand terechtgekomen in een participatieve democratie; hoog opgeleide burgers werden door de ruime beschikbaarheid van informatie via ICT steeds mondiger en door een informele cultuur is de overheid eerder een partner dan een gezaghebbende autoriteit. Bovendien is het door globalisering en toegenomen mobiliteit voor bedrijven en burgers ineens mogelijk om te onderhandelen met overheden: als deze overheid je niet goed genoeg kan bedienen, heb je immers de keuze voor een andere binnen de EU. Het begrip *De Overheid* heeft plaatsgemaakt voor *Een Nevenheid*.

In haar rol als nevenheid laat de overheid in 2012 veel over aan het weer florerende vrije marktmechanisme. De Rule of Law heeft afgedaan; om de markt op elk gebied optimaal zijn werk te laten doen, is er vanuit de overheid juist sprake van deregulering en krijgt het bedrijfsleven de leiding én de verantwoordelijkheid. Handhaving krijgt vorm door zelfregulering bij het bedrijfsleven. Om bezittingen te beschermen en veiligheid te waarborgen zoeken bedrijven en burgers eigen oplossingen. Bijvoorbeeld door het screenen van klanten bij binnenkomst of door het bouwen van afgesloten woongemeenschappen, zgn. *Gated Communities*. Een maatschappij met veel hekken en poortjes is het gevolg. Door al deze afgesloten woon- en werkgebieden blijft er beperkte openbare ruimte over, wat de taak van de politie beperkt. Wie slachtoffer wordt van een misdrijf heeft het vaak aan zichzelf te wijten. “Je had zelf maar voorzorgsmaatregelen moeten nemen”, zo wordt er gedacht. In de gevallen waar er wel roep is om overheidsoptreden, zal hier op contractbasis op worden ingespeeld. Zo wordt de politie een betaalde handhavingsmacht met prestatiecontracten en concurreert zij met private beveiligingsbedrijven.

De burger behoort tot meerdere communities met eigen faciliteiten; overdag op het werk, thuis in de beveiligde woonwijk en 's avonds in de all-inclusive sportclub. Overal zorgen pasjes voor identificatie, waardoor de buitensluiting van ordeverstoorders en overtreders van de regels gewaarborgd wordt.

De overheid is niet de baas, maar heeft een faciliterende rol gekregen. Professionals worden op verschillende gebieden gestimuleerd om te helpen om naleving te waarborgen. Uiteraard is een samenwerking tussen burgers en bedrijfsleven vereist voor het succes van deze rol van de overheid. De burger heeft zich bovendien moeten organiseren om zijn eigen belangen te kunnen (laten) behartigen door marktpartijen. Niet iedereen is immers mondig genoeg. Niettemin vallen veel niet-mondige partijen buiten de boot.

Om kwaliteit van dienstverlening ter bevordering van het naleven van de regels te garanderen, zijn er waarborglabels die particuliere beveiligers en andere toezichthoudende instanties kunnen verkrijgen als ze volgens de norm presteren. Deze labels moeten regelmatig opnieuw door de bedrijven verdiend worden, zodat de kwaliteit relatief steeds hoger wordt.

Operatie Hartslag in 2012

Het begon met het opstarten van de dialoog met junks, verspreiders en producenten van soft drugs. Pillen werden gecontroleerd en met een keurmerk goedgekeurd en afspraken werden gemaakt over de voorwaarden waaronder er gedistribueerd mocht worden. De overlast van softdrugs werd op die manier tot een minimum beperkt.

Voor de aanpak van harddrugs, waar het repressieve beleid geen lange termijn-oplossing blijkt, lokt de aanpak van Zürich als succesverhaal. Hier worden al enige tijd goede resultaten geboekt met het legaliseren van harddrugs en het voeren van onderhandelingen met dealers en junks. Inmiddels is er ook in Heerlen een roep om voorzichtig de dialoog aan te gaan met de verspreiders en gebruikers van harddrugs. Net als destijds bij de legalisering van prostitutie is de verwachting dat verkoop en consumptie van harddrugs uiteindelijk uit de illegale sfeer kan worden gehaald. Door overleg en samenwerking met de betrokken partijen en de belanghebbenden (winkeliers, omwonenden) moeten er duidelijke richtlijnen komen voor deze “nieuwe bedrijfstak”.

Voedselveiligheid in 2012

Door de opkomst van allerlei consumenten-keurmerken heeft de VWA aan autoriteit ingeboet. Omdat de mondige consument zelf scherp in de gaten houdt of producten veilig zijn en desnoods een advocaat in de arm neemt om de fabrikant de vervolgen, stellen bedrijven zelf de allerhoogste eisen aan hun producten. Niet de VWA, maar de beschuldigende consument is hierbij het schrikbeeld voor de industrie.

Deze verschuiving van publieksrechtelijke naar privaatrechtelijke “afschrikking” gaat nog verder dan de consument alleen: verzekeraars eisen van de producent niet alleen veilige, maar ook gezonde producten. Fabrikanten van gezondheidsbedreigende producten krijgen claims van verzekeraars die niet willen opdraaien voor deze risico's. Bedrijven zorgen er dus zelf wel voor dat aan de hoogste eisen wordt voldaan. Het verdwijnen van de driedubbele hamburgers uit het assortiment van fastfoodketens in 2012 is hier een illustratief voorbeeld van. De rol van de VWA kon door deze ontwikkelingen steeds beperkter worden. Goedkeuring door middel van een speciaal label of een sterk merk is waardevoller geworden dan handhaving door de VWA.

6.2 Scylla-scenario

Na cruciale gebeurtenissen als de moorden op Pim Fortuyn en Theo van Gogh, heeft het poldermodel afgedaan. Er is weer een sterke behoefte aan een daadkrachtige overheid, die beoordeeld wordt op de kwaliteit van de dienstverlening.

De maatschappij is zeer gepolariseerd. Er heerst angst voor “de ander”, door het ontbreken van een gemeenschappelijke ideologie. In plaats van een ideologie is er wel een gemeenschappelijk thema: veiligheid. De overheid dient die veiligheid te waarborgen, want “wij” moeten ons veilig voelen tegen de bedreiging van “de ander”.

In alle EU landen is een trendbreuk te zien richting repressie, mede door de terreurdreiging. Het algemeen belang is tot prioriteit verheven. Rust binnen de maatschappij wordt zo nodig afgedwongen. Gedogen is niet langer aan de orde, op welk gebied dan ook. De kwakkelende economie en de roep vanuit de samenleving om een sterke overheid, die korte metten maakt met halfslachtigheid, heeft geresulteerd in een kabinet dat vóór alles een sterk landsbestuur aanhangt. Het nationale belang staat centraal.

In 2012 is het overheidsapparaat, door het hernemen van taken op sommige terreinen, aanzienlijk gegroeid en wordt er geselecteerd en gefocust op de taken waarmee daadwerkelijk resultaat geboekt kan worden. Deze selectiviteit wordt gerechtvaardigd als zijnde een principiële keuze. Behalve een interne terugname van de regie door de overheid, is ook de rol van Brussel niet langer leidend; het internationale beleid verliest aan macht ten gunste van de rol van Den Haag.

Er is weer respect voor de overheid en haar diensten. Tegen de politie wordt opgekeken; zelfs op scholen is de “meester” weer terug in beeld. Voor het bepalen van beleid neemt de politiek het voortouw; discussies spelen zich vooral in de Kamer af en steeds minder tussen ambtenaren en burgers. De opkomstpercentages bij de verkiezingen van 2011 hebben alle records gebroken.

De tolerantie onder de bevolking neemt af. Voor afwijkend gedrag is geen ruimte. Naarmate de overheid steeds meer succes boekt door te handhaven door repressie, worden de verwachtingen bij de inmiddels steeds kritischere burgers en bedrijfsleven evenredig hoger; wat voorheen gezien werd als een hele prestatie, wordt nu als “de norm” beschouwd waar de overheid niet onder mag dalen. De overheid zet daarom technologieën als ICT en DNA volop in om de maatschappij onder controle te houden.

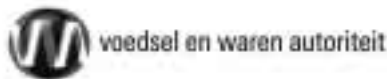
Operatie Hartslag in 2012

Door de opkomst van de zero-tolerance gedachte is er een einde gekomen aan gedogen op welk gebied dan ook. Zelfs gebruik en verhandeling van softdrugs worden in 2012 niet meer getolereerd; de laatste coffeeshops hebben inmiddels hun aanzegging voor sluiting ontvangen. Junks en dealers worden door de bevolking als “één pot nat” gezien. Immers, bijna elke junk is tegelijkertijd dealer en zorgt in beide hoedanigheden voor overlast. Repressie alleen is niet afdoende meer; curatief handhaven d.m.v. verplicht afkicken en een baan zoeken is de meest geëigende aanpak. Aan deze nationale aanpak zal worden vastgehouden tot de laatste overtreder is “opgeruimd”. Voor eigen beleid van gemeenten is geen ruimte.



Voedselveiligheid in 2012

In de loop der jaren is er een onoverzichtelijke wirwar aan kwaliteitslabels ontstaan. Bedrijven klaagden dat het werken met kwaliteitssystemen zorgt voor veel extra handling en bureaucratie. Het was voor de burger ook niet meer duidelijk waar elk keurmerk voor stond en wat voor waarde hij daaraan moest hechten. Wie was er uiteindelijk verantwoordelijk voor de kwaliteit? Dat gevoel werd versterkt door een aantal incidenten waarbij de kwaliteitssystemen, bijvoorbeeld bij producten uit het buitenland, toch niet feilloos bleken te werken. Dit vormde uiteraard een ernstige bedreiging voor de volksgezondheid, waardoor men inmiddels voorzichtiger is geworden. Grenscontroles zijn in 2012 weer in ere hersteld en steekproeven en controles in fabrieken en keukens worden frequent uitgevoerd. Nederland legt kwaliteitseisen op aan buitenlandse fabrikanten; Nederlandse regels gaan boven regels uit Brussel. De burger gaat ervan uit dat al het aangeboden goed is; er is immers weer een nationale overheid waarop hij kan vertrouwen.



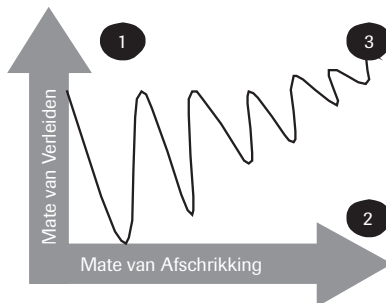
7 Verzoenen van de dilemma's

De twee toekomstbeelden die met de scenario's geschetst worden, laten uitersten zien van de dilemma's die binnen handhaving spelen. De dilemma's worden in de praktijk ervaren als echte tegenstellingen. In het bestuur zijn regelmatig lijnrecht tegenovergestelde visies te herkennen op het gebied van Verleiden en Afschrikken, Principeel en Pragmatisch en Overheid en Nevenheid. Om op beide werelden voorbereid te zijn, zal de handhaving moeten kunnen laveren tussen deze uitersten, afhankelijk van de politieke, maatschappelijke, bestuurlijke en economische context.

Laveren is evenwel geen zwalken noch polderen. De drijvende krachten vormen in wezen contextuele risico's voor het 'doorschieten' van (handavings)beleid, dat kan leiden tot zwalkend beleid, maar laveren impliceert vooruitgang. De overheid moet dat doorschieten dus voorkomen door extremen bijtijds af te vlakken, pro-actief beleid te voeren tegen de conjunctuur in, door op tijd aandacht te besteden aan de andere kant van de cirkel. Door tegendruk te bieden of juist kritisch mee te bewegen kan optimale verzoening worden bereikt. Dat is iets anders dan het sluiten van een compromis (polderen), waarbij voor beide kanten in een afgezwakte hoedanigheid wordt gekozen ("vlees noch vis"). Bij verzoening wordt, op *verschillende momenten of voor verschillende doelgroepen of situaties*, gekozen voor *zowel het ene als het andere onveranderde uiterste* van een dilemma, ervan uitgaande dat het ene uiterste juist bevorderlijk werkt voor het andere uiterste ("win-win situatie").⁹

In het figuur hieronder is het laveren tussen de uitersten schematisch weergegeven, waarbij de punten 1 en 2 de uitersten van het dilemma vormen en punt 3 de verzoening aangeeft. In dit punt is er geen sprake meer van een tegenstelling, maar zijn beide uitersten beide optimaal mogelijk. Zodra de onafhankelijke kanten van het dilemma van elkaar gescheiden zijn in tijd of plaats, wordt het namelijk weer mogelijk om beide te kiezen. Je kunt immers eerst het één en dan het ander doen. Op die manier kunnen dilemma's uiteindelijk worden verzoend en omgevormd tot een schijnbare tegenstelling, oftewel een paradox.

Laveren tussen twee uitersten



9) Gebaseerd op de theorie van het cyclische karakter van waardensystemen, van Trompenaars en Hampden-Turner.

Verleiden en Afschrikken

In een *Scylla*-context, bijvoorbeeld ontstaan door een zwakke economie, zal de maatschappij vaak een duidelijke voorkeur hebben voor repressief optreden. Door het afschrikkende effect van het straffen van overtreders, bijvoorbeeld door media-aandacht, ontstaat er uiteindelijk “vraag” naar stimulerende maatregelen door de overheid. Men realiseert zich immers dat men beter kan naleven. Als zich door deze ontwikkeling na verloop van tijd een *Charybdis*-scenario voordoet met stimuleringsmaatregelen om niet te overtreden, dan roepen deze bekeerlingen des te harder om repressie van mensen die alsnog overtreden (het “gestopte roker”-effect). Ter illustratie een schematische weergave van deze beweging in onderstaand diagram.

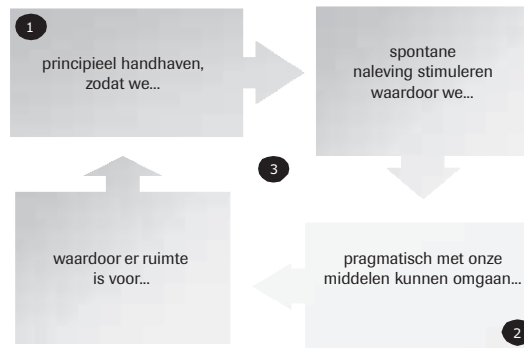
Verzoenen Verleiden - Afschrikken



Principieel en Pragmatisch

Ook dit dilemma is te verzoenen. In een omgeving waarbij de politiek zich als partner wil opstellen (*Charybdis*), kan de handhaving pragmatisch zijn; er is begrip voor de overtreder (en voor zijn situatie) en er wordt gezocht naar een maatwerkoplossing. Een ingrijpend incident kan echter de aanleiding vormen om op bij bepaalde overtredingen tijdelijk terug te keren naar één uniforme norm, waarbij de regels voor een specifieke groep overtreders steeds volgens hetzelfde principe worden gehandhaafd (*Scylla*). De maat is dan vol. Tegelijkertijd kan er op andere handhavingsgebieden nog steeds op een pragmatische manier met de regels worden omgegaan. Door selectief te werk te gaan, kan ook dit dilemma worden verzoend.

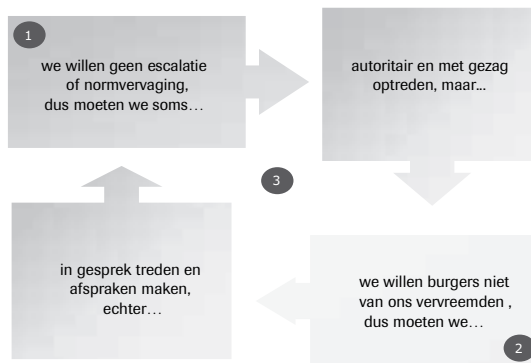
Verzoenen **Principeel - Pragmatisch**



Overheid en Nevenheid

Handhaving als bovengeschatte overheid of als nevangeschikte overheid wisselen elkaar logischerwijs af. De overheid kan er eerst voor kiezen om op basis van gelijkwaardigheid met de burger te onderhandelen, juist om aan draagvlak en gezag te winnen. Vervolgens kan zij, als dat niet werkt, haar bovengeschatte positie gebruiken om mensen aan tafel te “dwingen” of de in samenspraak gemaakte afspraken vervolgens met meer legitimiteit af te dwingen. Technologie en cultuur spelen hierbij een belangrijke rol. Aan het begin van een tijdperk met nieuwe technologische ontwikkelingen, of in tijden waarin de overheid niet wordt erkend als gezaghebbend, (Charybdis) is het beter om een nevangeschikte positie in te nemen. Heeft de overheid de technologie onder de knie, of haar gezag herwonnen (Scylla), dan kan zij weer als bovengeschatte optreden.

Verzoenen **Overheid - Nevenheid**

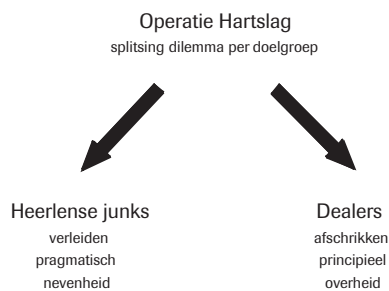


Het verzoenen in de twee casus

In hoeverre is de verzoening van de dilemma's in de handhaving zichtbaar in de twee casus over drugsoverlast en voedselveiligheid?

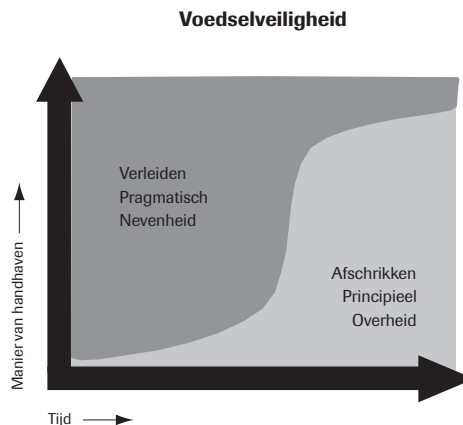
Operatie hartslag

Bij de aanpak van drugsoverlast heeft men, na aanvankelijke repressie voor iedereen, het handhavingsoptreden per doelgroep gesplitst. Bij de aanpak van Heerlense junks ligt de nadruk op stimuleren en kiest men voor een pragmatische benadering als “partner”, oftewel als nevenheid. Tegen dealers wordt als bovengeschatte overheid opgetreden, er wordt op een principiële manier hard en afschrikkend gestraft.



Voedselveiligheid

De VWA heeft na invoering van de Hygiënecodes eerst vooral nevensgeschikt in overleg gestimuleerd dat het systeem werd toegepast. Bedrijven moesten op de hoogte zijn van de inhoud van de code en kregen de tijd om hun controlesysteem in te voeren. De VWA had hierin een stimulerende rol als adviseur en overlegpartner. Later, toen de deelnemende partijen geen excuus meer hadden om niet volgens de Hygiëncode te werken, is er principieel en repressief gestraft. De dilemma's zijn hier dus in tijd gescheiden.



Tot slot

De toekomst van handhaving is onzeker. Zeker is echter dat de drie genoemde dilemma's zich ook in de toekomst zullen aandienen. Wellicht is er de komende zeven jaar een groeiende roep om repressie, zoals geschetst in het Scylla-scenario. Maar ook een toekomst waarin er gevraagd wordt om een meer nevenschiktelijke rol van de overheid, als in het Charybdis-scenario, is denkbaar. Beide scenario's zijn mogelijk. In een dynamisch, contextgevoelig handhavingsbeleid zal de handhaver de scenario's moeten herkennen om steeds bewust te kunnen kiezen voor meebewegen of juist tegensturen. Uiteraard met de bedoeling om uiteindelijk de drie dilemma's te kunnen verzoenen en de uitersten elkaar te laten versterken. Het bereiken van dit punt is geen eenmalige uitdaging, omdat de wereld om de handhaver heen voortdurend verandert. Bij een steeds weerkerend tij zal hij telkens opnieuw zijn kompas moeten gebruiken en zijn coördinaten moeten herberekenen om te weten op welke koers hij ligt, waar de bakens zich bevinden en of er bijgestuurd moet worden. Iets wat hij altijd al moest doen, maar nu hopelijk gesteund door een kaart van de toekomst van handhaven, met Scylla en Charybdis duidelijk op de kaart aangegeven.

Justitie schept orde in de samenleving. Door wetten en regels op te stellen en de naleving daarvan te bevorderen, door criminaliteit te bestrijden en conflicten op te lossen, brengt Justitie een veilige en rechtvaardige samenleving dichterbij.

Justitie. Recht raakt mensen