

Ankerpunten voor
professionalisering van
handhaving

Utrecht, 23 juni 2008

GJ120/rapp/003f ankerpunten-def

Inhoud

1 Samenvatting ankerpunten voor professionalisering van handhaving 4

2 Inleiding: stand van zaken 6

- 2.1 Bereikte resultaten 6
- 2.2 Werkzaamheden expertisecentrum 7
- 2.3 Ontwikkelpunten 8
- 2.4 Agenda 8

3 Model: sturingscyclus handhaving 9

4 Fysieke omgeving 13

- 4.1 Inleiding 13
- 4.2 Analysemethoden 13

5 Bestuurlijk juridische context 15

- 5.1 Trend: maak gebruik van de hiërarchische keten en van het netwerk 15
- 5.2 Trend: integraal werken - samenwerking tussen de verschillende organisaties 17
- 5.3 Trend: na decentralisatie samenwerking op regionaal niveau 17
- 5.4 Trend: terugdringen nalevingkosten en meer resultaat van handavingsinspanningen 18
- 5.5 Trend: rationalisering en standaardisering van handhaving in de bestuurlijke omgeving 18
- 5.6 Trend: Europa komt steeds dichterbij 19
- 5.7 Trend: steeds meer lokale regels 19

6 Bestuurlijke prioriteiten 20

- 6.1 Relevante sturingsinformatie 21
- 6.2 Samenspel tussen bestuur en ambtenaren 21
- 6.3 Maatschappelijk effect legitimiteit 21
- 6.4 Draagvlak 22

7 Handhavingsprogramma 23

- 7.1 Pas de handhavingsstrategie aan het stadium van het handhavingsbeleid aan 23
- 7.2 Gebruik waardepatronen als voorspellers van overtredingsgedrag 24
- 7.3 Volg justitiabelen en sluit aan bij hun ervaringsketen 25
- 7.4 Gebruik een nodale oriëntatie 27

8 Organisatie en werkwijze 28

- 8.1 Verankeren van handhavingsprogramma in de organisatie 28
- 8.2 Organisatieontwikkeling: de Innovatiemonitor 29
- 8.3 Integraal werken 29
- 8.4 Protocollering en budgettoekenning 30
- 8.5 Technische innovaties 31

9 Resultaat en maatschappelijk effect 32

- 9.1 Objectief resultaat en beleving van de bevolking 32
- 9.2 Effectmeting en monitors 32
- 9.3 Effectmeting per handhavingsinstrument 33

10 Ontwikkelingsprogramma 34

10.1 .. Agenda voor gemeenten 34

10.2 .. Agenda voor opleidings- en kennisinstituten 34

10.3 .. Agenda voor de rijksoverheid 35

10.4 .. Agenda voor expertisecentrum rechtshandhaving 35

1 Samenvatting ankerpunten voor professionalisering van handhaving

De afgelopen jaren is veel bereikt op het terrein van de professionalisering van de bestuursrechtelijke handhaving door gemeenten. Op basis van het programmatisch handhaven, zijn bestuurders en ambtenaren die te maken hebben met handhaving in staat om op een gedegen wijze prioriteiten te stellen, op basis hiervan handhavingsbeleid op te stellen en dit beleid op basis van de effecten van het beleid te evalueren. Ondanks de geboekte vooruitgang is het handhavingsveld echter nog zeer gedifferentieerd en vaak weinig consistent. Bovendien zijn er grote verschillen in de mate van professionalisering van het handhavingsbeleid van verschillende handhavende instanties.

Dat betekent dat er de komende jaren behoefte blijft aan verdere professionalisering van handhaving op verschillende niveaus. In het model 'Sturingscyclus Handhaving' (hoofdstuk 3) worden hiervoor aanknopingspunten gegeven. Uitgangspunt van de sturingscyclus is dat er een vijftal samenhangende elementen is waarmee rekening moet worden gehouden of waarop moet worden gehandeld om tot een goede handhaving te komen: 1. de fysieke omgeving en bestuurlijk juridische context, 2. de bestuurlijke prioriteiten; 3. het handhavingsprogramma; 4. de organisatie en werkwijze; en 5. het resultaat en maatschappelijk effect. Deze stappen kunnen op verschillende manier doorlopen worden, al naar gelang de ontwikkelingsfase van de handhavingsorganisatie.

De sturingscyclus gaat uit van vier ontwikkelingsfasen waarin het handhavingsbeleid van een organisatie zich kan bevinden:

- *Fase 1.* Dit zijn gemeenten zonder een samenhangende visie op handhaving. Hierdoor is het handhavingsbeleid ad hoc en incidentgericht. Met eenvoudige instrumenten kan hier vooruitgang geboekt worden.
- *Fase 2.* Gemeenten in deze fase werken op een productgerichte manier. Er is een goed handhavingsprogramma, omgevingskenmerken zijn uitgangspunt, er wordt steeds meer structureel gewerkt en er komt zicht op de resultaten.
- *Fase 3.* Deze gemeentes nemen het te bereiken beleids- of maatschappelijk effect als uitgangspunt voor de handhavingsstrategie. Relevante maatschappelijke partners worden betrokken bij het handhavingsprogramma. Men gebruikt contacten met andere bestuurslagen om de eigen doelen te verwezenlijken.
- *Fase 4.* Deze fase is als een utopische fase, waarin handhaving steeds minder belangrijk wordt doordat het beleid zo is vormgegeven dat handhaving steeds minder noodzakelijk is.

Per element van de sturingscyclus is een aantal ankerpunten geformuleerd. Deze ankerpunten bieden aanknopingspunten voor nadere instrumentering. Deze instrumenten kunnen verschillen voor gemeenten die in een verschillende fase zitten. Het gaat om de volgende elementen:

De fysieke omgeving (hoofdstuk 4) wordt in kaart gebracht, zodat op basis daarvan een opgavenprofiel en een risicoprofiel kan worden samengesteld. Dit maakt duidelijk waarop de gemeente haar aandacht moet richten. Op basis van *benchmarks* kan inzichtelijk worden met hoeveel inzet in een vergelijkbare omgeving problemen worden opgelost.

De bestuurlijk juridische context (hoofdstuk 5) is een ander element dat deels vooraf bepaalt aan welke onderwerpen aandacht besteed kan worden. Voor fase 1 gemeenten is het de kunst om hier goed op te anticiperen. Naarmate een gemeente zich verder ontwikkelt, kan zij steeds

meer invloed uitoefenen op deze context. De komende jaren zijn bij deze context de volgende trends te verwachten: naast zicht op hiërarchische sturing wordt netwerksamenwerking belangrijker, integraal werken wordt de norm, na decentralisatie wordt vaker samengewerkt op regionaal niveau, er blijft aandacht voor het terugdringen van nalevingskosten en verhoogde effectiviteit, handhaving wordt steeds meer gerationaliseerd, er komt er meer regelgeving uit Brussel, en ten slotte neemt het aantal lokale regels toe.

Bestuurlijke prioriteiten (hoofdstuk 6) worden gesteld om invulling te geven aan lokale wensen en behoeften. De beleidsruimte wordt echter beperkt door de fysieke en politiek-juridische omgeving. Deze prioriteiten worden deels in samenspraak met het ambtelijk apparaat vastgesteld op basis van een handhavingsprogramma. Maar voor bestuurders is het ook van belang dat de maatregelen die zij treffen legitiem zijn en op draagvlak kunnen rekenen. Bovendien moeten bestuurders de resultaten van de inspanningen op een goede wijze kunnen monitoren en inzichtelijk kunnen maken.

Het handhavingsprogramma (hoofdstuk 7) combineert de bestuurlijke en ambtelijke inbreng en zorgt ervoor dat de heldere prioriteiten worden vertaald naar goede instrumenten. Om de effectiviteit te vergroten kan onder meer bekeken worden in welk stadium een regel zich bevindt (is de regel nieuw of oud, bekend of onbekend, wordt de regel goed nageleefd), welke waardenpatronen de doelgroepen van handhaving kenmerken, en wat de ervaringsketen van de doelgroep is. Een nodale oriëntatie, waarbij virtuele en fysieke netwerken worden gecombineerd, biedt mogelijk nieuwe gezichtspunten.

De organisatie en werkwijze (hoofdstuk 8) moeten worden aangepast aan het handhavingsprogramma. Dit blijkt vaak het meest weerbarstige onderdeel van de uitvoering. Een Innovatiemonitor kan dan de absorptiecapaciteit van een organisatie in kaart brengen. Protocollering kan bijdragen aan het helder maken van verwachtingen. Het goed in kaart brengen van hetgeen een organisatie al doet, bijvoorbeeld door werklasmetingen, maakt duidelijk wat veranderd moet worden. Ook kan integraal werken of het maken van samenwerkingsafspraken er voor zorgen dat organisaties samen doelen bereiken. Door nieuwe ICT-applicaties kunnen processen efficiënter worden.

Resultaat en maatschappelijk effect (hoofdstuk 9) worden steeds beter inzichtelijk, onder meer door effectmonitors. Daarbij bestaan er tegenwoordig monitors die beleving en feitelijk effect combineren. Voor het kunnen onderbouwen van de goede mix van instrumenten moet echter nog veel onderzoek gedaan worden, dat niet door gemeenten zelf maar door onderzoeksinstituten moet worden uitgevoerd.

Ontwikkelprogramma (hoofdstuk 10). Voor elk van bovenstaande stappen kunnen instrumenten ontwikkeld worden voor gemeenten in verschillende fasen. Daarbij is het de kunst om voor fase 1 gemeenten eenvoudige instrumenten te ontwikkelen, voor fase 2 gemeenten instrumenten die ruimte geven aan eigen beleid en prioriteiten, en die gemeenten in staat stellen van elkaar te leren, en voor fase 3 gemeenten instrumenten op maat te maken waarbij zij concepten verder kunnen ontwikkelen.

2 Inleiding: stand van zaken

2.1 Bereikte resultaten

Er is de afgelopen jaren veel vooruitgang geboekt bij de professionalisering van de bestuursrechtelijke handhaving. Handhaving is een regulier onderdeel van de beleidscyclus geworden. Om handhaving een stevige eigenstandige positie te geven worden handhavingorganisaties verzelfstandigd of krijgen zij een prominenter plaats binnen de organisaties. Er is een groot aantal landelijke programma's voor professionalisering van handhaving gestart. Zowel in de "Kaderstellende Visie op Toezicht" van de minister van BZK als in het project "rijk aan handhaving" van de minister van Justitie zijn handreikingen gedaan aan toezichts- en handhavingsorganisaties om hun taken beter uit te voeren. Door de oprichting van de Inspectieraad werken de inspecties samen aan de professionalisering van het toezicht. Zij nemen niet langer hun eigen taak als uitgangspunt maar ontwikkelen een domeingerichte aanpak, waarbij de handhaving georganiseerd wordt vanuit de 'gehandhaafde' burger, onderneming of instelling. Doel is dat bedrijven ten hoogste tweemaal per jaar worden bezocht, zoals in de 'motie Aptroot' werd geëist. Daarnaast worden 'goede' bedrijven minder vaak gecontroleerd dan 'slechte' bedrijven, wordt getracht optimaal aan te sluiten bij de kwaliteitssystemen in bedrijven en worden risico's als uitgangspunt genomen.

In onderstaande tabel wordt de stand van zaken in de handhaving samengevat.

	Rijk	Gemeente	Politie
Omgevingskenmerken Bestuurlijke juridische context	- Kan zelf regels maken. Politieke waan van de dag staat in de wet aan visie op uitvoering. Toetsing van regels met behulp van modellen (t11, U en H).	- Veelheid aan taken, met en zonder beleidsvrijheid. Gemeente kan kiezen om lokaal te maken. Handhaving onderdeel van beleidscyclus.	- Veelheid aan taken waar keuze uit gemaakt kan worden, op basis van lokale en landelijke prioriteiten.
Bestuurlijke prioriteiten	Verlichten van toezichtslast. Gesegmenteerd in doelgroepen. Slag maken naar integraal toezicht.	Sturing op incidenten: waan van de dag. Overigens: (te) veel vrijheid voor individuele handhaver om naar inzicht te handelen. Geen duidelijke clustering. Op basis van best practices.	Opgenomen in prestatiecontracten. Beleidscyclus korpsbeheerder en regionaal college. Doet in principe alle strafrechtelijke opsporing. Steeds meer toegespitst op zwaardere criminaliteit.
Personele/financiële inzet	Duidelijke budgetverdeling op basis van begrotingen ministerie of basen-lasten diensten. Wordt slag gemaakt naar samenwerking (motie Aptroot).	Geen uniforme verdeelsystematiek. Veel "brandjes blussen". Budget bepaalt prioriteiten. Meer inzet in gemeenten boven de 150.000	Middelen worden toegedeeld op basis van budgetverdeelsystemen.

Werkwijze	Uitgaande van politieke prioriteiten. Veel theoretische kennis aanwezig, praktijk-ervaring wordt opgebouwd. Reorganisaties aan de orde van de dag.	inwoners. Uitgaande van eigen taak, weinig clustering.	Veel kennis aanwezig.
Maatschappelijk effect	Op onderdelen wel meer maar algemeen niet duidelijk wat effecten zijn	Meten is ad hoc en probleem gestuurd. Nog weinig inzicht in correlatie oorzaak en gevolg. Start leren van best in class	Duidelijk inzicht in cijfers rond criminaliteitsbestrijding.

2.2 Werkzaamheden expertisecentrum

Het Expertisecentrum Rechtshandhaving heeft de bovenstaande verbeterslag ondersteund door onderzoek te doen naar effectieve handhavingmethodieken en door op basis hiervan instrumenten te ontwikkelen om handhavingsorganisaties, waaronder gemeenten, handvatten te geven voor het ontwikkelen van een handhavingsbeleid. Hiertoe biedt het expertisecentrum de volgende instrumenten aan:

- 1 *Werkbaarheidsanalyse*: instrument waarmee handhavingsbeleid en handhavingsregelgeving kunnen worden onderzocht op werkbaarheid in de praktijk
- 2 *Tafel van elf*: analysemodel dat bestaat uit een opsomming van elf objectieve en subjectieve factoren die bepalend zijn voor de naleving van regelgeving door rechtssubjecten
- 3 *Risicoanalyse*: instrument om te analyseren welke risico's het niet naleven van bepaalde regels met zich mee kan brengen. Op basis hiervan kunnen prioriteiten in het handhavingsbeleid worden gesteld
- 4 *Scenariomethode*: door een gedifferentieerd beeld te schetsen van mogelijke ontwikkelingen kan men verwachtingen omtrent nalevingsgedrag en handhaafbaarheid van (nieuwe) wetten en regelgeving onderbouwen
- 5 *Nalevingsmonitor*: een instrument voor ex-post evaluatie van de uitvoering van reeds bestaande wetgeving, dat zich richt op de vraag of de inzet van regelgeving effectief is.

Een groot deel van de bovenstaande instrumenten is samengebracht in het concept 'Programmatisch Handhaven'. Hiermee wordt een werkwijze aangeboden die verschillende elementen samenbrengt om te komen tot een integrale handhavingsstrategie. Om tot een effectief handhavingsprogramma te komen worden de volgende stappen doorlopen:

- 1 risicoanalyse/prioriteitstelling
- 2 doelgroepenanalyse/interventiestrategie
- 3 invoeren/planning
- 4 effecten meten.

2.3 Ontwikkelpunten

Ondanks de hierboven geschetste vooruitgang in de planning, organisatie en uitvoering van de handhaving zijn er nog voldoende ontwikkelpunten:

- 1 *Bestuurlijke prioriteiten en handhavingsprogramma.* De verbinding tussen de bestuurlijke en ambtelijke aspecten van handhaving kan worden verbeterd zodat ambtenaren zich gesteund weten door bestuurders en vice versa.
- 2 *Capaciteitsinzet.* Het is onvoldoende bekend op welke wijze handhavingscapaciteit in gemeenten het meest effectief kan worden ingezet.
- 3 *Effectmeting.* De vraag op welke wijze doelstellingen worden behaald door middel van handhaving en hoe dat de beleving van burgers beïnvloedt, is nog onvoldoende beantwoord.
- 4 *Organisatieontwikkeling op niveau.* De instrumenten die worden aangeboden richten zich op alle handhavingsorganisaties. De verschillende ontwikkelstadia in professionaliteit van de handhaving dienen helder beschreven te worden en per stadium moet worden aangegeven welke instrumenten relevant zijn. Waar nodig moeten passende instrumenten worden ontwikkeld.

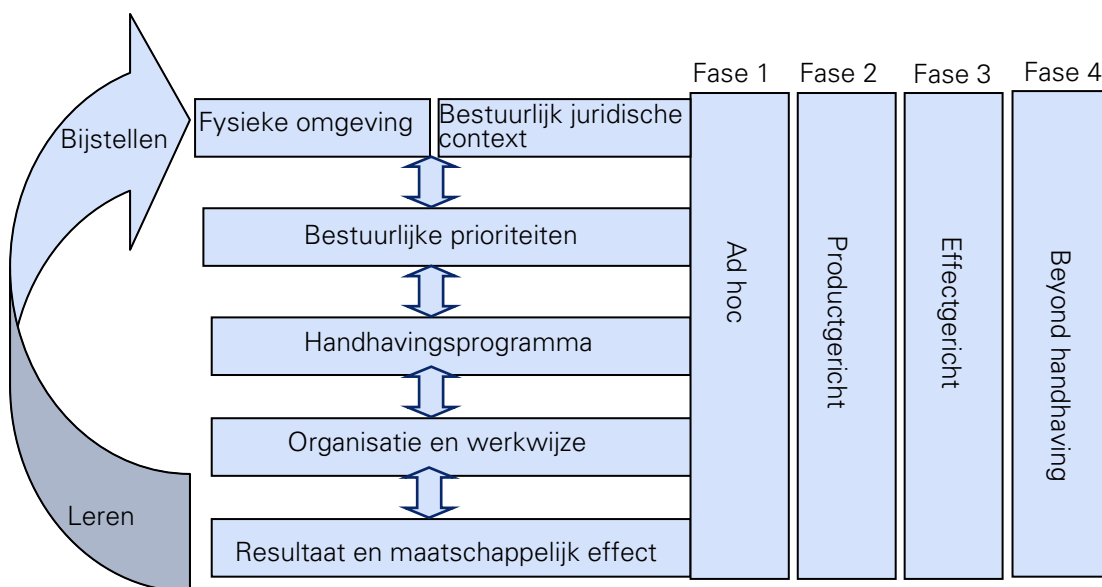
2.4 Agenda

In dit stuk wordt een handhavingsagenda neergelegd voor de komende jaren, waarmee deze blinde vlekken worden ingevuld. De opzet van deze agenda is als volgt.

- 1 Er wordt een sturingsmodel van de handhavingscyclus gepresenteerd. Daarin wordt schematisch weergegeven welke stappen doorlopen moeten worden om tot een goed handhavingsbeleid te komen. Organisaties doorlopen deze cyclus op verschillende manieren, al naar gelang het ontwikkelingsstadium van de organisatie.
- 2 Per stap in de sturingscyclus wordt kort aangegeven wat de belangrijkste problemen en kansen zijn, en op welke wijze hier mee om kan worden gegaan. Er worden ankerpunten geboden die aanknopingspunt kunnen zijn voor het ontwikkelen van nieuw beleid.
- 3 In het laatste hoofdstuk wordt aangegeven welk onderzoek kan worden gedaan en welke instrumenten kunnen worden ontwikkeld om de verschillende stappen te ondersteunen. Hier wordt het ontwikkelprogramma neergelegd.

3 Model: sturingscyclus handhaving

Om te komen tot een effectieve handhavingsstrategie moeten verschillende stappen worden gezet. In de hieronder geduide "Sturingscyclus Handhaving" worden deze stappen benoemd. In een ideale situatie sluiten deze stappen op elkaar aan. Overigens lopen de ontwikkellijnen niet alleen van boven naar beneden. Door middel van evaluaties kan ook een 'bottom up' strategie worden gevolgd. Goede praktijkervaringen worden dan gebruikt als input voor de organisatie. Zonder echter eerst een helder handhavingsprogramma te formuleren bestaat het risico dat reactief de waan van de dag wordt gevolgd. Er zijn verschillende stadia van professionaliteit te onderscheiden (ad hoc, product gericht, effect gericht en als abstract concept "beyond handhaving" zie verder).



3

Fysieke omgeving en bestuurlijk juridische context

In de stappen "fysieke omgeving en bestuurlijk juridische context" worden externe factoren benoemd die de gemeente niet kan beïnvloeden en die zij derhalve als uitgangspunt moet nemen voor haar beleid.

- *Fysieke omgeving* bevat fysieke karakteristieken (zoals bijvoorbeeld geografie) van de omgeving die nopen tot bepaald handhavingsbeleid. Algemeen: grote steden, verdeling van de populatie over leeftijdscategorieën, grensstreek of niet. Specifiek: aanwezigheid van bepaalde elementen zoals de aanwezigheid van extra grote discotheek of zwarte markt.
- *Bestuurlijke omgeving* bevat regels en andere gegeven omstandigheden waarvoor de bestuurder geen directe verantwoordelijkheid draagt, zoals hogere (Europese) regelgeving of de verdeling van bepaald budget. De bestuurder kan wel proberen om deze processen te beïnvloeden maar moet er in zijn beleid van uitgaan.

Bestuurlijke prioriteiten

In deze stap stellen bestuurders prioriteiten op basis van hun politieke mandaat met als doel een bepaalde uitkomst in de maatschappij te realiseren. Deels vergelijken ze daarin ongelijksoortige grootheden (minder milieuhandhaving, meer aandacht voor bijstandsfraude). Compacte en heldere sturingsinformatie kan hen helpen bij deze keuzes, door helder te maken wat vaststaat en niet, welke parameters beïnvloed kunnen worden.

Handhavingsprogramma

Hier stelt het ambtelijk apparaat op basis van keuzes van politici een handhavingsstrategie op: wat doen we? Keuze voor inzet van bepaalde instrumenten, in de tijd afgezet (bijvoorbeeld eerst voorlichting dan handhaving).

Organisatie en werkwijze

Op basis van het handhavingsprogramma worden acties geformuleerd. Dit wordt omgezet in een werkwijze: hoe voeren we de strategie uit?

Om bepaalde taken uit te voeren is personeel nodig dat goed bij de werkwijze past. Meer gerichte inzet van personeel op basis van een uitgekristalliseerde strategie kan leiden tot effectiever werken en een betere gerichtheid op de situatie (klantgericht bij algemene inspecties, autoritair in het uitgaansleven, op onderhandeling gericht bij open normen)

Resultaat en maatschappelijk effect

Maatschappelijk effect = objectief resultaat x beleving van de bevolking. Politici zijn in beide geïnteresseerd: zij willen de samenleving in een gewenste richting met beleid beïnvloeden om daarmee resultaten te behalen en – liefst – daarvoor beloond worden door de gunst van de kiezer te verkrijgen. Het is altijd onzeker of een bepaald maatschappelijk effect behaald wordt met handhavingsinspanningen. Maar beter en gericht meten moet kunnen leiden tot inzicht in effect van handhaving.

Volwassenheidsmatrix

Door de cyclus steeds opnieuw, op een hoger niveau te doorlopen wordt handhaving gericht ingezet en worden de ingrepen in de samenleving effectiever. De volwassenheidsmatrix laat op hoofdlijnen zien wat de karakteristieken zijn van de verschillende stadia van professionaliteit. Na fase 3 zou een fase 4 "beyond handhaving" als abstract concept richting kunnen geven.

	1 Ad hoc	2 Productgericht	3 Effectgericht
Omgevingskenmerken	Spelen geen rol	Zijn uitgangspunt	Zijn integraal onderdeel van de afweging
Bestuurlijk juridische context	Komt als verrassing	Wordt op geanticipeerd	Speler in het proces
Bestuurlijke prioriteiten	Ad hoc	Ad hoc 50% Structureel 50%	Structureel
Handhavingsprogramma	Geen	Doordacht op een of enkele domeinen	Programmatisch en doelgericht programma Thema's en doelgroepen

Organisatie en werkwijze	Op basis van individuele wetten Veel brandjes blussen, algemene ongerichte inspecties	Thema's integrale aanpak Samenwerking opzetten Een inspectie	Oplossen problemen in samenwerking met partners
Resultaat	Crisis management	Pro actieve handhaving	Effectieve handhaving
Maatschappelijk effect	Metten gebeurt niet of ad hoc en probleem gestuurd Nog weinig inzicht in correlaties. Samenwerking gebeurt	Structurele performance meting Informatie nog niet gebruikt voor targetsetting	Key Performance Indicatoren gedefinieerd, gemeten en gebruikt voor targetsetting Benchmark met concurrenten

Verschillende elementen uit de sturingscyclus spelen op elkaar in en leiden uiteindelijk tot een maatschappelijk effect. Hoe beter de stappen op elkaar zijn afgestemd hoe optimaler het beoogde maatschappelijke effect is. Hoe professioneler de invulling van de verschillende stappen is, hoe pro-actiever het handhavingsbeleid kan zijn. Het gaat hierbij om een steeds professionelere invulling van de stappen, afstemming in de sturingscyclus en flexibiliteit zodat op nieuwe ontwikkelingen kan worden ingespeeld. Er worden drie fasen onderscheiden waarin gemeenten zich kunnen bevinden:

Fase 1: Ad hoc

Gemeenten met weinig beleid op het terrein van handhaving in de brede zin zitten in fase 1. Vaak laten ze handhaving over aan andere organisaties, zoals de politie of een regionale intergemeentelijke dienst. Ze willen graag een handhavingsbeleid opzetten maar vinden het lastig prioriteiten te stellen omdat de capaciteit gering is en er veel zaken zijn waarop men zich zou kunnen richten. Er worden stappen gezet naar een eerste prioriteitstelling die wordt gedekt door het bestuur.

Vaak is veel informatie beschikbaar over handhaving, maar vinden ambtenaren het lastig om op basis van deze overvloed aan informatie concrete acties te formuleren. Handleidingen, schema's en persoonlijk advies kunnen deze gemeenten goed helpen om informatie toegankelijker te maken.

Een valkuil in deze fase is dat steeds op nieuwe ontwikkelingen wordt ingespeeld, bepaald door de politieke waan van de dag zonder dat daaraan fundamentele keuzes ten grondslag liggen die consistent worden gevolgd. Een organisatie kan zich zo onvoldoende focussen. Crises komen als verrassing.

Fase 2: Productgericht

Gemeenten in fase 2 richten zich op output en producten. Vaak doen ze dat ontkokerd. Het bestuur heeft op basis van een handhavingsstrategie prioriteiten gesteld, werkwijzen ontworpen en producten afgeleverd, zowel preventief als repressief. Er wordt steeds meer inzicht verkregen in het effect van deze producten.

Gemeenten in deze fase kunnen goed met complexe informatie uit de voeten en vertalen deze door naar de eigen situatie. Daarnaast streven ze naar meer maatwerkproducten die optimaal recht doen aan de lokale situatie, prioriteiten en rechtssubjecten. Ze leren vooral goed door te spreken met gemeenten die met hetzelfde soort problemen worstelen.

Valkuil in deze fase is dat de beleidsvorming te snel gaat en er wordt gestuurd op output. De betekenis en consequenties van de veranderingen zijn te weinig doordacht waardoor er

opgaven worden neergelegd bij de uitvoering, bijvoorbeeld om een bepaald aantal boetes per jaar uit te schrijven. De uitvoering is hier vaak onvoldoende op toegerust. Er kan een kloof ontstaan tussen beleid en uitvoering.

Fase 3: Effect gericht

Uitgangspunt van handhavingsbeleid in deze fase is niet de handhaving zelf, maar het maatschappelijk effect daarvan. Naarmate er meer inzicht bestaat in het handelen van rechtssubjecten wordt er gericht ingegrepen bij overtredingen.

Gemeenten leren in deze fase hun visie verder te ontwikkelen door samenwerking met partners. Zij verwerken 'state of the art' informatie tot eigen strategieën en zijn zo gelijkwaardige partner van de rijksoverheid. Zij hebben ook de mogelijkheid om veranderingen in de politiek-bestuurlijke constellatie af te dwingen. Ze oriënteren zich ook internationaal. Valkuil in deze fase is dat de macht van de overheid wordt overdreven. Er wordt steeds beter omschreven wat doel van de handhaving is. Handel en wandel van burgers en bedrijven zijn goed in kaart gebracht. Overmatige protocollering en fabrieksmatige processen leiden er echter toe dat men steeds meer op de systemen en steeds minder op de buitenwereld raakt georiënteerd.

Handhaving van regels is in een rechtsstaat eigenlijk een anomalie, hoe goed het handhavingsbeleid ook wordt vormgegeven. Handhaving is uiteindelijk een ongewenst ingrijpen in de samenleving omdat het de overheid dwingt op te treden als schoolmeester. Wenselijk is uiteindelijk dat burgers zich zonder handhaving aan de wet houden. Om dat te bewerkstelligen, kan een vierde fase in het handhavingsbeleid worden uitgedacht: beyond handhaving. Op een bepaald terrein kan de maatschappelijke constellatie zo worden veranderd dat regelovertreding steeds minder voorkomt.

Fase 4: 'beyond handhaving'

Dit is een abstract concept waarin de maatschappij, samen met gemeenten in fase 3 samen met de rijksoverheid (expertisecentrum rechtshandhaving), de rijksinspecties en kennisinstituten zoeken naar steeds nieuwe manieren om naleving van regelgeving te bevorderen. Daarom zoeken alle innovatieve handhavingsorganisaties samen naar nieuwe rollen in nieuwe netwerken. Deze zoektocht richt zich op de volgende kernvectoren:

Bestrafing → preventie

Dwang → verleiding

Opleggen → internaliseren

Overheid/burger → onderlinge horizontale handhaving

Leed toevoegen bij overtreding → organiseren voordeel van naleving

4 Fysieke omgeving

4.1 Inleiding

Iedere gemeente wordt gekenmerkt door de ligging in een bepaalde omgeving. Logischerwijze moet het handhavingsbeleid daar op aansluiten: sommige wetten en regels hoeven niet gehandhaafd te worden, andere vergen juist extra aandacht. Welke omgevingsfactoren van belang zijn voor handavingsinzet is niet evident. Verschillende methoden die bestaan om een relatie te leggen tussen omgeving en benodigde bestuurlijke capaciteit kunnen veel verder worden uitgewerkt.

4.2 Analysemethoden

Kwantitatief. In het budgetverdeelsysteem van de politie zijn factoren benoemd waarmee de verdeling van middelen over de verschillende politieregio's is geobjectiveerd. Ook in het gemeentefonds worden relaties gelegd tussen kenmerken van de omgeving en benodigde middelen. Dit type verdeelsystemen berust op vergelijking van kengetallen zoals in onderstaande tabel. Hiermee worden verschillende soorten gemeenten met elkaar vergeleken. Deze verdeelsleutels kunnen mogelijk helpen bij het 'benchmarken' van gemeenten.

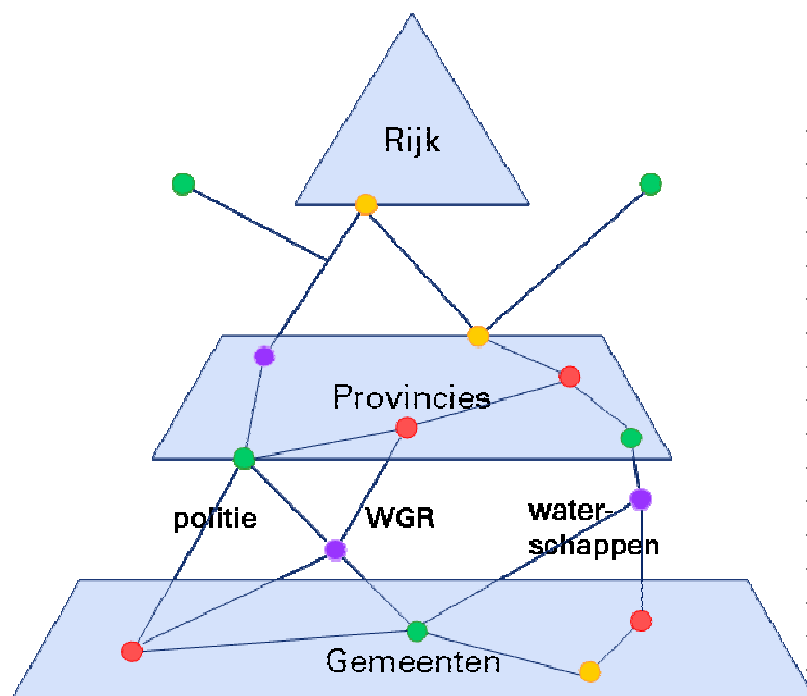
Cluster / Grootheid	Landelijk	Lokaal
VII Generieke gemeentelijke kenmerken / dummy-variabelen		
a. grootte klasse [3 groepen o.b.v. inwoners]	X	-
b. welvaartsindex [2 groepen o.b.v. landelijk gemiddelde].	X	-
VI Gemeentelijke organisatie handhaving		
a. geen/ wel centrale aansturing	-	X
b. mate van uitbesteding handhavingstaken	-	X
V Uitstraling en sociale structuur gemeente		
a. horeca vestingen [per 1000 inwoners]	-	X
b. een ouderhuishoudens [per 1000 inwoners]	-	X
c. lage inkomens [per 1000 inwoners]	-	X
d. uitkeringen (totaal, ABW, VVV, AO) [per 1000 inwoners]	X	-
IV Bebouwing		
a. woonruimten dichtheid [per km ²]	-	X
b. omgevingsadressen dichtheid (OAD)	-	X
c. aandeel huurwoningen [t.o.v. totaal woningen]	-	X
d. bouwvergunningen, totaal [per 1000 woonruimten, per 1000 inwoners, per km ²]	-	X
e. gerealiseerde woningen [per km ² bebouwd, per 1000 woonruimten]	-	X
III Bedrijven		
a. % grondoppervlak bedrijfsterrein	-	X
b. vestigingen commerciële en niet commerciële dienstverlening [% van tot. # vestigingen]	-	X
c. bedrijfsvestigingen [per 1000 inwoners]	-	X
II Inwoners		
a. % inwoners jonger dan 20 jaar	X	-
b. % allochtonen	-	X
c. bevolkingsdichtheid [per km ² , per bebouwde km ²]	-	X
d. bevolkingsgroei [per 1000 inwoners]	-	X
e. leerlingen (PO/VO/SO) [per 1000 inwoners]	-	X
I Grondoppervlak		
a. % bebouwd (t.o.v. totaal grondoppervlak)	X	-
b. % agrarische sector	X	-
% niet-landbouw	X	-

Kwalitatief is het opgavenprofiel. Bij het maken van opgavenprofielen worden gemeenten niet met elkaar vergeleken, maar wordt juist gekeken wat bepaalde gemeenten uniek maakt. Dit profiel wordt op dit moment onder meer gebruikt bij het meten van bestuurskracht. Op basis hiervan kan per gemeente worden bepaald op welke overtredingen zij hun middelen het beste kunnen inzetten.

Risicoanalyse. Bij het analyseren van de risico's die door middel van handhaving moeten worden geminimaliseerd is de omgeving een belangrijke factor. Anders dan het opgavenprofiel en de kwantitatieve benadering van de omgeving geeft de risicoanalyse niet een totaalbeeld van de omgeving maar wordt gekeken naar in het oog springende kenmerken die van belang zijn voor het handhavingsbeleid. Het kan gaan om aanwezigheid van bepaalde soorten industrie of uitgaansgelegenheden waar regels worden overtreden. Op basis hiervan wordt vervolgens handhavingsbeleid vastgesteld.

5 Bestuurlijk juridische context

- De bestuurlijk juridische context waarin de bestuurder het handhavingproces vormgeeft, bestaat uit de hogere wetgeving en het beleid van andere, hogere bestuurslagen. Ook deze context wordt weer bepaald door politici en bestuurders.
- De context van het handhavingbeleid is niet statisch, maar dynamisch. De maatschappelijke vraag naar handhaving en de wetgeving is constant aan verandering onderhevig. Het is de uitdaging om in die veranderende context een consequent handhavingbeleid te voeren. Om dat te doen is inzicht in landelijke trends noodzakelijk.



5.1 Trend: maak gebruik van de hiërarchische keten èn van het netwerk

Hiërarchisch overheidssysteem

- systeem, verantwoordelijkheden die daarin zijn toebedeeld
- bestaande organisaties en organisatieonderdelen
- bestuurlijke indeling (huis van Thorbecke) en de ontwikkeling daarin, bv. veiligheidsregio's.

Netwerk in de samenleving

- samenwerkingsverbanden tussen verschillende overheden
- lobbygroepen, ook van gemeenten naar andere overheden
- publiek private samenwerkingsconstructies
- samenwerking tussen actoren op formele en informele manieren
- inspraak van burgers.

Overheidsorganisaties spelen twee rollen in de maatschappij. Enerzijds maken ze deel uit van het hiërarchische 'huis van Thorbecke' en anderzijds zijn ze onderdeel van maatschappelijke netwerken. Door een optimale verknoping van de twee rollen kan de overheid zijn doelen goed bereiken. De verwevenheid van rollen kan ook conflicten opleveren, bijvoorbeeld wanneer de overheid met dwangmiddelen iets bereikt wat eerder in een onderhandelings situatie niet werd binnengehaald. Of de overheid is zo verknoot in het netwerk, en gebrand op goede relaties, dat zij niet repressief optreedt waar dat wel zou moeten (regulatory trap).

Hiërarchische systeem

- *Opleggen van wetten en regels.* Het opleggen van wetten en regels is nog altijd een doeltreffende methode om ongewenste gedragingen af te laten nemen. Wanneer er een wet wordt vastgesteld en ingevoerd, zullen gemeentelijke handhavingsorganisaties hieraan aandacht schenken. Voorbeeld is dat er veel meer capaciteit is voor toezicht op crèches dan op peuterspeelplaatsen, terwijl beide instellingen ongeveer dezelfde functies vervullen. Het verschil is slechts gelegen in de van toepassing zijnde regels: in het ene geval een strak wettelijk kader, in het andere niet.
Er is de laatste jaren veel aandacht geweest voor de effectiviteit van wetgeving. Toch blijven er problemen. Eén probleem is dat wetgeving onvoldoende aansluit bij de praktijk. Er wordt wel inbreng gevraagd vanuit andere partijen zoals gemeenten, maar deze inbreng is in het proces ondergeschikt aan de politieke wensen op landelijk niveau. Een ander probleem is dat processen tussen deze bestuurslagen in de tijd niet op elkaar zijn afgestemd. Wetgevingsprocessen kosten vaak veel tijd. Bovendien is de duur van het proces onvoorspelbaar. Bestuurders proberen een deel van de in het wetgevingstraject verloren tijd weer in te halen door het invoeringstraject te bekorten, met alle gevolgen van dien. Gemeenten weten lang niet waar ze aan toe zijn en worden vervolgens geconfronteerd met een haastklus.
- *Systeemtoezicht en systeemverantwoordelijkheid van het rijksniveau.* Het Rijk is verantwoordelijk voor het in positie stellen van verschillende actoren ten opzichte van elkaar zodat zij verantwoordelijkheden jegens elkaar waar kunnen maken. Zelf is het Rijk niet verantwoordelijk voor concrete handelingen van actoren of lagere overheden zoals leveren van energie, uitvoeren van de handhaving, toezicht op bijstandsgerechtigden. Actoren spreken elkaar dikwijls aan op naleving van regels. Ze houdt wel toezicht op het toezicht dat wordt uitgeoefend (interbestuurlijk toezicht).
- *Openbaarheid.* Met het openbaar maken van handhavinginformatie kan het netwerk om justitiabelen heen bij de handhaving van regels worden betrokken. Reeds openbare informatie, bijvoorbeeld uit inspectierapporten, wordt ontsloten zodat de justitiabelen hun eigen conclusies kunnen trekken uit deze gegevens. Dit soort transparantie is in de private sector gebruikelijk: vergelijkings sites vormen belangrijke informatiebronnen voor consumenten.

Netwerk

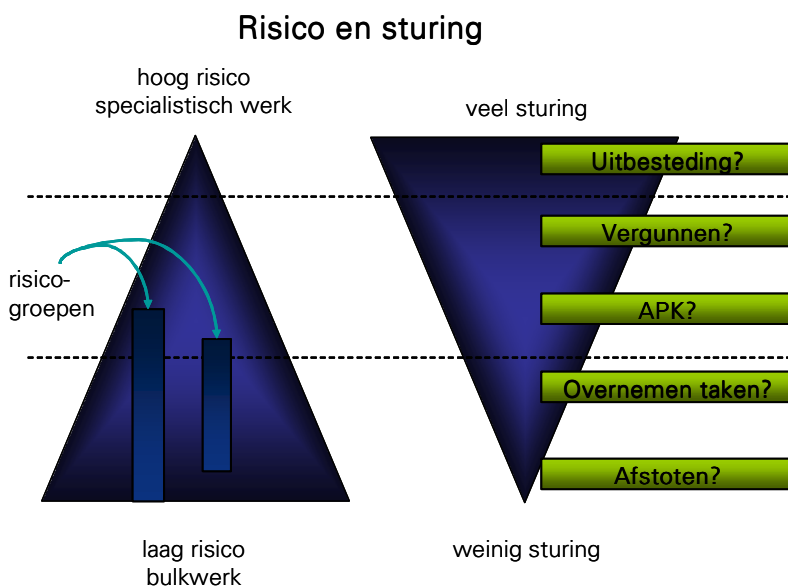
- *Ketencontrole* Door de ketenbenadering in bepaalde productieketens, zorgt een keten van producenten dat zij van elkaar afhankelijk zijn voor de kwaliteit van hun producten. Zo zorgen private partijen voor de handhaving van regels. Dit kan ver gaan, wanneer de inspectie op deze ketenzorg vertrouwt. Belangrijk is, dat de handhaving hier op het goede punt bij aansluit. Te veel vertrouwen is niet goed, want het kan leiden tot een minder serieuze manier van het hanteren van de ketencontrole.

- *Verzekeraars betrekken.* Verzekeraars die baat hebben bij het verzekeraar zijn van *activiteiten* kunnen naleving van wet- en regelgeving als voorwaarde stellen voor uitkering bij schade of om premies te verlagen bij goed gedrag. Deels is dat logisch, omdat een uitkering bijvoorbeeld vrijwel altijd voortvloeit uit een onrechtmatige daad en dus overtreding van de wet. Vreemd genoeg stellen verzekeraars deze eis niet altijd. Kennelijk verrekenen verzekeraars de gevolgen van niet-naleving van wetgeving liever in de verzekeringspremie dan dat zij bij de verzekeringsnemers aandringen op naleving. Dat kan iets zeggen over de mate waarin naleving van regels effectief is voor het vermijden van schade. Ook komt het voor dat verzekeraars zich beroepen op de mededingingsregels om te verklaren waarom zij bepaalde eisen niet collectief stellen aan verzekeringsnemers.

5.2 Trend: integraal werken - samenwerking tussen de verschillende organisaties

- Er komt steeds meer aandacht voor integraal werken. Met integraal werken wordt bedoeld dat niet langer ieder proces op zich wordt georganiseerd, maar dat processen in samenhang worden bekeken. Er kunnen twee lijnen zijn waarlangs 'integraal' wordt gewerkt. In de eerste plaats kan binnen een bepaald *rechtsgebied* integraal worden gewerkt (work-flow, uitvoering, regelgeving). In dat geval worden beleid, vergunningverlening en handhaving samen georganiseerd. Een andere manier van integraal werken ziet binnen bepaalde *domeinen* in een proces toe op de regelgeving die van toepassing is. Samenwerkende inspecties controleren verschillende zaken tegelijk bijvoorbeeld zowel wetgeving ten behoeve van brandveiligheid als wetgeving ten behoeve van een veilige werkplek. Rijksinspecties hebben zich gereorganiseerd langs deze lijn. Elk bestrijken zij een domein als voorkant en primair aanspreekpunt terwijl ze voor de andere domeinen de achterkant zijn en informatie leveren. Burgers krijgen hierdoor veel minder bezoek van inspecties en worden in één keer goed geholpen.
- Ook in de gemeentelijke organisatie komt aandacht voor integraal handhaven. Samenwerking komt echter schoorvoetend op gang. Uitdaging op dit moment is om de goede afbakening te vinden van binnen welk kader integraal wordt gewerkt. Moeten we 'de jeugd' als groep benaderen? Welke instanties overleggen met wie? Welke systemen zijn ondersteunend? De komende jaren moet op deze vragen een antwoord worden gevonden.

5.3 Trend: na decentralisatie samenwerking op regionaal niveau



Een groot aantal handhavingstaken is gedecentraliseerd naar het gemeentelijke niveau. Hiervoor zijn middelen overgedragen aan de gemeentelijke overheden, vaak via het gemeentefonds. Gemeenten hebben autonomie bij het inrichten van deze handhavingstaken. Vaak is het de vraag of de gemeente wel voldoende is toegerust voor de uitvoering van haar handhavingstaken en of het gemeentelijke niveau aangewezen is om handhavingbeleid te organiseren.

Het antwoord op deze vraag hangt af van het type regels. Zo is het logisch dat de handhaving van sociale regels en regels die de leefomgeving beïnvloeden (leerplicht, bijstand) zo dicht mogelijk bij de burger wordt gehandhaafd: het beleggen van de taken op (deel-)gemeenteniveau ligt voor de hand.

Hoe ingewikkelder de regels die gehandhaafd moeten worden, des te meer specialistische kennis is er voor nodig om professioneel te kunnen handhaven. Vaak gaat het daarbij om overtredingen die kunnen leiden tot gebeurtenissen waarop een kleine kans is, maar die grote gevolgen hebben zoals in de milieuwetgeving. Om de benodigde handhavingsexpertise te garanderen kan handhaving wellicht beter bij regionale samenwerkingsverbanden van gemeenten of de provincies worden belegd. Dit kan een alternatief zijn om zonder fusies toch de bestuurskracht in een bepaald gebied te vergroten.

Overtredingen in de top van de piramide worden vaak begaan door bedrijven en instellingen. Zij hebben behoefte aan gesprekspartners op niveau die voldoende status hebben om, indien nodig, te kunnen ingrijpen. In bovenstaand schema is dit weergegeven.

Bijkomend voordeel van regionalisering van handhaving is dat het kan leiden tot objectivering. Een regionale handhavinginstantie maakt met de betrokken besturen immers heldere, zakelijke afspraken over doelen en werkwijzen. De uitvoering van de handhavingstaken worden minder aan de politieke waan van de dag blootgesteld.

5.4 Trend: terugdringen nalevingkosten en meer resultaat van handavingsinspanningen

Burgers en bedrijven accepteren niet langer dat zij om de haverklap worden bezocht door verschillende controlerende overheidsdienaren die van elkaars werk niet op de hoogte zijn. In de motie Aptroot wordt daarom gepleit voor één inspectie. Het fuseren van alle toezichthoudende instanties tot één landelijke inspectieorganisatie is echter niet het meest doelmatig (wordt te groot en door te veel verschillende ministeries aangestuurd). Wel wordt het regel dat de inspectiediensten slechts tweemaal per jaar bonafide burgers en bedrijven regulier mogen controleren. Dit vereist ontschot, gezamenlijk optreden en een goede timing van controles.

In het kader van de bestuursakkoord is, naar aanleiding van een vervolgmotie van de Tweede Kamer, afgesproken dat de norm van twee bezoeken per jaar, ook met de gemeenten wordt besproken. Hoewel gemeenten autonoom zijn in het vormgeven van hun handavingsbeleid, betekent dit voor hen wel, dat zij ook zullen moeten streven naar een minder belastende manier om toezicht te houden. Het ministerie van BZK en de VNG onderhandelen nader over de precieze invulling van de overeenkomst.

5.5 Trend: rationalisering en standaardisering van handhaving in de bestuurlijke omgeving

Onder invloed van integraal en resultaatgericht werken ontstaat steeds meer behoefte aan standaardaanpakken. Dit vergemakkelijkt de uitwisseling van gegevens en maakt het mogelijk dat gegevens hergebruikt worden. Standaardisering biedt de mogelijkheid dat professionals met behulp van bijvoorbeeld ICT beter worden uitgerust met informatie, bijvoorbeeld door pda's met relevante standaardinformatie. Inzicht in de hoeveelheid werk die bepaalde

inspanningen met zich meebrengen vergroot bovendien de kopieerbaarheid van succesvolle interventiemethoden. Het vertrouwen in de overheid wordt vergroot doordat er eenduidig wordt gehandeld.

Standaardisering brengt ook nadelen met zich mee. De autonomie van de individuele handhavingsambtenaar wordt verkleind waardoor hij minder goed kan inspelen op de lokale omstandigheden.

5.6 Trend: Europa komt steeds dichterbij

Steeds meer bestrijkt de Europese Unie het handhavingsterrein. Gemeenten worstelen nog vaak met de Europese dimensie van hun werk. In de eerste plaats wordt de handhaving van Europese regels opgelegd aan de nationale bevoegde instanties. Handhavingsinstrumenten worden steeds nauwkeuriger omschreven. Waar voorheen 'voldoende afschrikwekkende maatregelen' gevraagd werden, worden sancties nu steeds helderder omschreven. De Nederlandse wetgever kan gemeenten aanwijzen als bevoegde instantie om Europese regelgeving te handhaven. Vaak gelden voor handhaving van Europese normen extra eisen zoals een handhavingsplicht. Dit geldt met name bij milieuregelgeving.

In de tweede plaats verplicht de EU - bijvoorbeeld in het kader van de dienstenrichtlijn - tot het transparant maken van regelgeving en vergunningplichten en dus tot handhavingsinspanningen. Dat betekent dat gemeenten een informatieplicht krijgen die zij tot dusverre niet hadden.

In de laatste plaats betekent de Europeanisering dat gemeenten niet alleen met hun Nederlandse buurgemeenten in contact staan, maar ook in steeds meerdere mate banden aangaan met gemeenten net over de grens. Als regels tussen landen te zeer uiteenlopen kan dat leiden tot verplaatsing van bepaald niet normconform gedrag naar de locatie waar het minst streng wordt gehandhaafd. In het handhavingsbeleid speelt dat een rol. Zo wordt Maastricht overspoeld met veel drugscriminaliteit, die deels uit het buitenland afkomstig is.

5.7 Trend: steeds meer lokale regels

Om administratieve lasten op rijksniveau te verminderen worden verschillende technieken toegepast. Een van die technieken is het maken van raamwetten die veel open bepalingen bevatten. De gemeente moet deze bepalingen invullen door zelf regels op te stellen. Op gemeentelijke niveau is daarom meer kennis nodig van regelgevingsprocessen en ook van bijvoorbeeld het reduceren van administratieve lasten. Maar dit type raambepalingen bieden ook de mogelijkheid om de regelgeving aan te passen aan de eigen handhavingsorganisatie van gemeenten. Waar het niet nodig is om afwijkende regels te stellen kan gebruik worden gemaakt van modelverordeningen van de VNG om onnodige verschillen in regelgeving tussen gemeenten te voorkomen.

6 Bestuurlijke prioriteiten

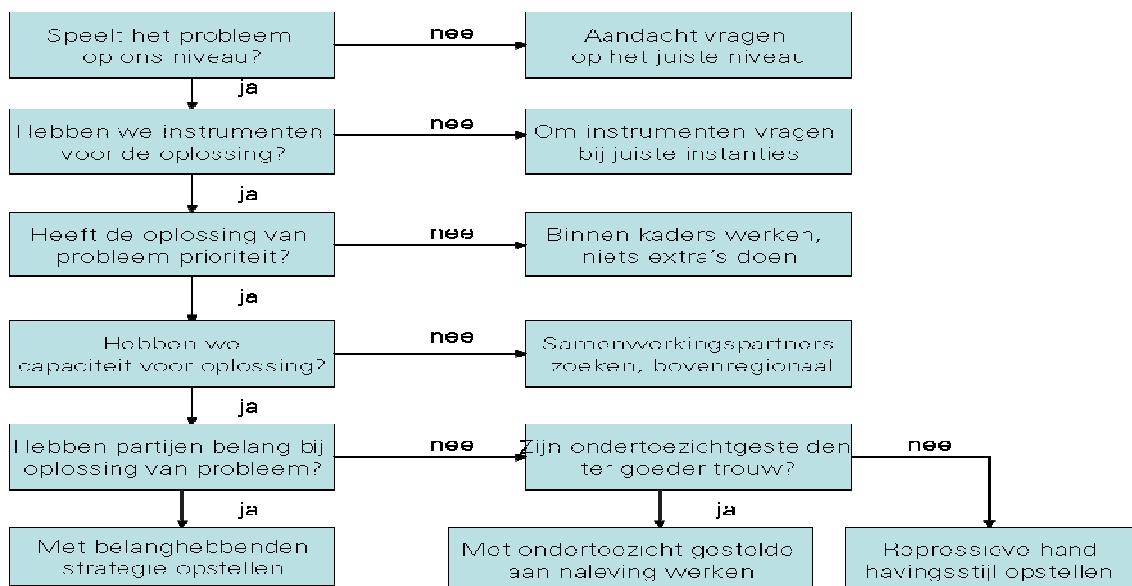
Bestuurlijke prioriteiten leiden lang niet altijd tot heldere handhavingsprioriteiten. Op landelijk niveau zijn sporadisch normen vastgelegd. Sommige van deze normen geven precies weer wat er van het bestuur wordt verwacht. Gemeentes kunnen meestal keuzes maken in de intensiteit waarmee wordt gehandhaafd. Deze keuzes zijn vaak informeel. Om effectief te handhaven is het goed als burgers niet weten waar de overheid wanneer op controleert. De effectiviteit van maatregelen moet worden afgewogen tegen het belang van transparantie.

Hierbij bestaat een wezenlijk onderscheid tussen strafrecht en bestuursrecht. Naar hun aard liggen strafrechtelijke bepalingen inhoudelijk vast. Keuzen kunnen slechts gemaakt worden in de intensiteit van de handhaving. De 'driehoek' speelt een belangrijke rol bij deze prioriteitstelling.

Bestuursrechtelijke normen moeten vaak verder door het bestuur worden ingevuld om effect te bereiken bijvoorbeeld door het stellen van nadere regels, het opstellen van bepaald beleid of het afgeven van vergunningen. Vervolgens moet het handhavingsbeleid hieraan worden aangepast.

Goed handhavingsbeleid kan bijdragen aan het verwezenlijken van politieke prioriteiten wanneer dit effectief wordt ingezet ter ondersteuning van beleid. De mate waarin handhaving als een relevant politiek thema wordt gezien verschilt per gemeente en per rechtsgebied. Zo heeft een aantal gemeenten een speerpunt van handhaving gemaakt om de veiligheid te vergroten. In Rotterdam bijvoorbeeld hebben politici de vergroting van de veiligheid centraal gesteld. Beleidsprogramma's richten zich dan op een mix aan instrumenten die het veiligheidsgevoel kunnen vergroten. Op andere terreinen of in andere gemeenten is handhaving juist helemaal niet populair onder politici. Zij zijn bijvoorbeeld bang zich impopulair te maken bij hun eigen bevolking door regels te handhaven, bijvoorbeeld als zij afdwingen dat een reeds aangelegde dakkapel wordt verlaagd of als zij boetes uitdelen voor kleine wetovertredingen.

- Bestuurders zouden zich beter bewust kunnen worden van de relatie tussen hun beleidsprioriteiten en handhaving. In onderstaand model wordt aangegeven welke vragen relevant kunnen zijn voor bestuurders om handhavingsbeleid vast te stellen.



6.1 Relevante sturingsinformatie

Politiek relevante sturingsinformatie helpt bestuurders te komen tot gefundeerde handhavingsprioriteiten. Dit houdt in dat informatie beschikbaar is over:

- de wensen en preferenties van burgers
- gewenste en ongewenste consequenties van bepaalde keuzes;
- verwacht maatschappelijk effect (resultaatmeting)
- prioriteiten andere bestuurders, zoals hogere/lagere overheden, naburige gemeenten.

Monitoren waarin verschillende voor het bestuur relevante indicatoren worden samengebracht kunnen als politiek instrument dienen. Bestuurders geven aan op welke indicatoren zij willen worden afgerekend. Door deze indicatoren regelmatig te meten kan worden bekeken of het bestuur effectief beleid voert. De Veiligheidsmonitor van de gemeente Rotterdam is hiervan een goed voorbeeld. Hier worden zowel objectieve gegevens (aantal aangiften), subjectieve gegevens (beleving van de bevolking) als omgevingsfactoren (aanwezigheid van drugspanen) verwerkt.

6.2 Samenspel tussen bestuur en ambtenaren

Goede bestuurders maken op een effectieve manier gebruik van het ambtelijk apparaat. De wisselwerking tussen onderscheiden rollen van bestuurders en ambtenaren kan vruchtbaar zijn als bestuurders zich realiseren dat de waarden die ambtenaren belichamen (aandacht voor consistentie, grondigheid, voorzichtigheid, beslotenheid) goed aansluiten op de waarden van bestuurders (snel resultaat, afrekenbaarheid, publicitaire aandacht). Wanneer ambtenaren zich goed verdiepen in de politieke processen en de rationaliteit hiervan doorzien kunnen zij bestuurders op een goede manier adviseren.

De ambtelijke en bestuurlijke dimensie kunnen elkaar dus aanvullen. Soms komen er ook botsingen uit voort. Een bestuurder hecht bijvoorbeeld waarde aan het doorgaan van een evenement dat de brandweer wil tegenhouden omdat het niet aan de voorschriften voldoet. Dit type botsingen is vruchtbaar als daardoor de afweging van de belangen helder wordt en dus duidelijk is welke afweging wordt gemaakt.

Naast de relatie tussen ambtenaar en bestuurder speelt de gemeenteraad een belangrijke rol. Dat gremium controleert het handhavingsbeleid. Dat gebeurt vaak naar aanleiding van incidenten. Dat is logisch: papier is geduldig en raadsleden geloven wel dat het handhavingsbeleid in orde is. Komen incidenten voor dan wordt dat geloof op de proef gesteld en gaan ze vragen stellen. Kunst voor de bestuurder is dan om niet ad hoc te reageren. Het politiek-ambtelijke spel is lastig. Omdat handhaving nog niet zo lang een politiek relevant onderwerp is kunnen handhavingsorganisaties nog leren beter met de spanning om te gaan. In de toekomst zullen handhavingsprioriteiten steeds minder ad hoc en meer structureel worden ingestoken in een programmatisch en doelgericht programma.

6.3 Maatschappelijk effect legitimiteit

Het is voor politici belangrijk dat een groot deel van de bevolking het beleid als legitiem ervaart. Legitimiteit kan worden gedefinieerd als de bereidheid van de burger om het woord van het gezag te aanvaarden. Het is daarvoor onder meer van belang dat het optreden van de overheid als rechtvaardig wordt gekenmerkt. Hoe groter de legitimiteit, des te gemakkelijker om de beleidsdoelen te verwezenlijken. Daarnaast is legitimiteit van handelen ook belangrijk voor de mate waarin politici in staat zijn om samen met partners in de gemeente samen te werken bij de uitvoering van hun programma. Legitimiteit heeft drie dimensies: vertrouwen, acceptatie en tevredenheid. *Vertrouwen* betekent dat burgers, zonder dat zij daarover concrete informatie

hebben, denken dat de overheid de goede dingen doet. *Acceptatie* betekent dat de burgers het beleid goedkeuren, ook wanneer zij daarvan zelf last hebben, bijvoorbeeld doordat zij een boete hebben ontvangen. *Tevredenheid* gaat over de mate waarin burgers in het algemeen het beleid als geheel goedkeuren en ondersteunen. Om de legitimiteit te vergroten kan op al deze dimensies worden ingespeeld bijvoorbeeld door handavingscommunicatie of een vriendelijke bejegening, wat het procedurele rechtvaardigheidsgevoel versterkt.

6.4 Draagvlak

Handhaving wordt vergemakkelijkt als het draagvlak daarvoor onder de bevolking groot is. Om aan te sluiten bij de beleving van inwoners kan inspiratie worden opgedaan bij klantonderzoek uit het bedrijfsleven. Bij handhaving is de vraag wie de 'klant' van handhaving is. Dat kan enerzijds degene zijn op wie de handavingsactie gericht is maar anderzijds ook degene die profiteert van de handhaving. Bovendien is het voor de invulling van sommige normen wel mogelijk om met justitiabelen van gedachten te wisselen en voor andere normen niet.

Tegenover de behoefte aan draagvlak staat dat een politicus het lef moet hebben om op zijn eigen instinct af te gaan. Dit vraagt een onafhankelijke rolopvatting: hij moet kunnen gaan voor maatschappelijk effect dat hij zelf ziet, ook al zijn stakeholders het er niet mee eens. Voorbeeld: mededingingsbeleid werd niet gesteund door de sector maar is nodig voor een bepaalde stemloze groep, bijvoorbeeld de consument die geen oog heeft voor de nadelige gevolgen van het ontbreken van concurrentie. Afwegingen zijn nodig omdat de belangen van de verschillende klanten en de overheid niet altijd parallel lopen.

Er zijn verschillende manieren om draagvlak te krijgen:

Klachtensysteem

Het instellen van een goed klachtensysteem kan handhaving ondersteunen. Als goed wordt omgegaan met klachten vergroot dat het vertrouwen van de klager in het systeem. Bovendien geven klachten een indicatie van de problemen die als groot en belangrijk worden ervaren. Openbaarmaking van klachten kan zorgen voor een versterking van de horizontale handhaving. Internet biedt, indien goed gebruikt, hiervoor additionele mogelijkheden.

Consultatie en inspraak

Bij normen met veel beleidsvrijheid (bijvoorbeeld prettig houden van de leefomgeving) kan beleid en de daarbij behorende handavingsstrategie worden gemaakt op basis van consultatie van burgers en bedrijven. De vorm hangt af van de wenselijke mate van betrokkenheid:

- betrokkenheid laag: enquêtes
- betrokkenheid gemiddeld: burgers of bedrijven volgen in relatie tot handavingsterreinen.
- betrokkenheid hoog: samen beleid te maken. Mogelijkheid: internet consultaties, groepsbijeenkomsten met group decision room.

Ketenomkering

Het ambtelijk apparaat vertaalt politieke prioriteiten in acties. Dit leidt tot aanbodgestuurde handhaving: het bestuur bepaalt welke normen worden gehandhaafd. Bij sommige regelgeving, bijvoorbeeld op het terrein van omgevingsregels, bestaat de mogelijkheid tot ketenomkering zodat de vraag van burgers en bedrijven als uitgangspunt wordt genomen.

7 Handhavingsprogramma

In het handhavingsprogramma is bepaald op welke wijze de bestuurlijke prioriteiten moeten worden gerealiseerd. Hoe meer in samenspraak met het bestuur hoe sterker het programma. In het programma worden ongelijksoortige elementen tegen elkaar afgewogen. Na het bepalen van de handhavingsprioriteiten kan een beredeneerde keuze worden gemaakt voor de wijze van interventie. Vervolgens komt een instrumentenmix tot stand waarbij wordt geprobeerd om zo gericht mogelijk in te grijpen in het gedrag van de burger. In het kader van 'rijk aan handhaving' wordt het programmatisch handhaven uitgebreid toegelicht. In dit hoofdstuk wordt een aantal nieuwe ankerpunten of aanknopingspunten gegeven om het programmatisch handhaven verder te verfijnen.

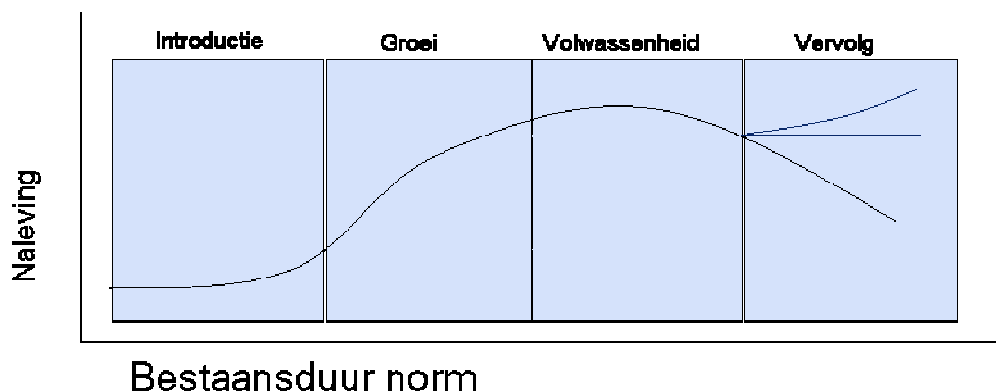
Het blijft vruchtbaar om de relatie tussen waarden, gedrag en naleving verder te verkennen. De 'tafel van elf', die dimensies voor naleving van wetgeving bevat, biedt inzicht in factoren die gedrag van justitiabelen regeren. Hiermee wordt de werking van bepaalde normen in verband gebracht met doelgroepen. De tafel van elf geeft inzicht in twee verschillende soorten dimensies:

<i>Dimensies van spontane naleving (weten/willen):</i>	<i>Handhavingsdimensies</i>
1 kennis van regels	6 meldingskans
2 kosten en baten van naleving vs. overtreding	7 controlekans
3 mate van acceptatie van regelgeving en beleid	8 detectiekans
4 normgetrouwheid van de doelgroep	9 selectiviteit
5 niet overheidscontrole (maatschappelijke controle)	10 sanctiekans
	11 sanctie-ernst

Het is van belang aan te sluiten bij de oorzaken van niet-naleven, bijvoorbeeld in hoeverre is niet-naleven te wijten aan niet-kunnen naleven.

7.1 Pas de handhavingsstrategie aan het stadium van het handhavingsbeleid aan

Wanneer nieuwe regelgeving van kracht wordt of wanneer er hernieuwde aandacht is voor de naleving en de handhaving van bepaalde regels moeten zowel handhavers als justitiabelen aan de situatie wennen. Handhavers hebben nog geen ervaring met de handhaving van regels opgedaan. In de keten zijn geen samenwerkingsafspraken gemaakt. Regels zijn nog onbekend bij justitiabelen. Zij kunnen onaangenaam verrast worden door bestraffing van gedrag indien zij zich niet van de nieuwe regelgeving bewust zijn. Om dit soort problemen te ondervangen kan apart beleid worden gemaakt voor de handhaving van nieuw ingevoerde regelgeving. In onderstaande tabel wordt weergegeven welk type interventies kan worden ingezet op welk moment van de volwassenheid van een bepaalde regel.



Handhavingactiviteiten

Maatschappelijke discussie	-Voorlichting -Inspecties - Sancties om voorbeeld te stellen	-Met overtreders afspraken maken over naleving, deadlines stellen	- Stevig punitief optreden	1. Na hernieuwde strategie meer naleving 2. Inbedding in reguliere handhaving 3. Norm voldoet niet, afname naleving, herziening noodzakelijk
----------------------------	--	---	----------------------------	--

- Introductie van de regels: maatschappelijk probleem helder maken, betrokken partijen verantwoordelijkheden toekennen. Handhaafbaarheid nagaan. Keten organiseren. Kort na aanneming van de wet (voor en kort na inwerkingtreding): voorlichting zowel algemeen als ook op maat voor de belanghebbenden.
- Groei van de naleving: inspecties met waarschuwingen en specifieke voorlichting. Goed bijhouden wat wordt aangetroffen. Inzicht ontwikkelen in oorzaken van niet-naleven (niet weten, niet kunnen, niet willen). Het geven van lichte boetes, regelmatige evaluatie.
- Volwassenheid van de regel: als >80% van de normadressanten voldoet: stevig handhavend optreden (bestuursdwang, boetes).
- Vervolg: evaluatie
geen effect: evalueren, aanscherpen normen, afschaffen normen, weer voorlichting;
wel effect: (bv. maatschappelijk algemeen geaccepteerd, bv. gordel om in de auto) integratie in normaal handhavingsbeleid (als je het tegenkomt, doe je er wat mee, geen specifiek beleid)

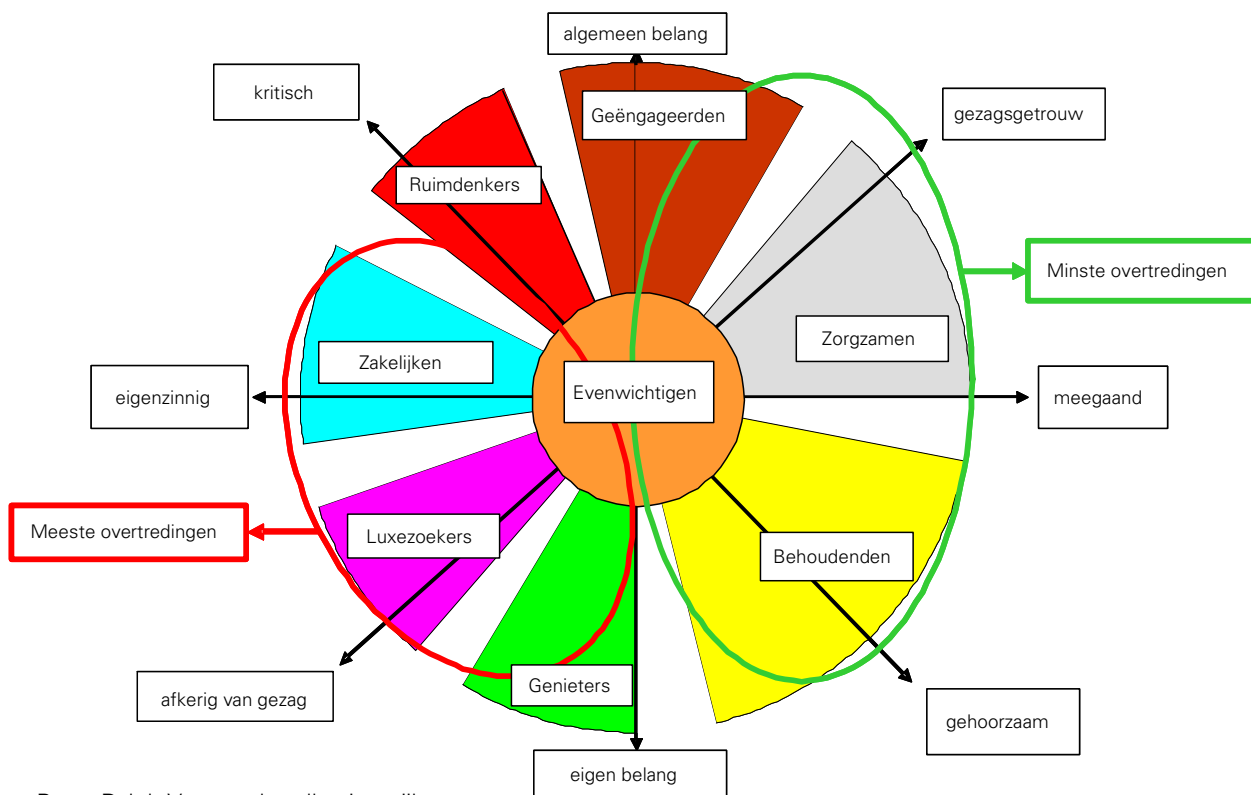
Op basis van dit model kan handhavingsbeleid worden bepaald, kunnen middelen worden ingezet en kan worden bepaald welke organisatie het meest aangewezen is om een bepaalde regel te handhaven. Bij ernstige, blijvende overtredingen en in het stadium van volwassenheid kan politieoptreden meer voor de hand liggen.

7.2 Gebruik waardepatronen als voorspellers van overtredingsgedrag

Er bestaat een samenhang tussen het naleven en overtreden van regels en de waardenoriëntatie van personen. Als op basis van waarden gesegmenteerd kan worden, is het mogelijk om handhavingsinspanningen hierop in te richten.

In onderstaand voorbeeld wordt gekeken naar natuurlijke personen:

- Luxezoekers en zakelijken (en genieters) vinden het spannend om regels te overtreden en zijn naar eigen zeggen ook vaker in overtreding dan de anderen. Zij zijn calculerend en laten zich bij hun keuze voor naleven of overtreden sterker dan anderen leiden door pakkans en boete.
- De ruimdenkers, geëngageerden en zorgzamen proberen na te leven vanuit hun eigen normen en waarden, hun sociale omgeving en het algemeen belang.



Bron: Ralph Vossen, handhavingstijlen

Dit type segmentering kan op meerdere manieren worden gebruikt. Zo kan het bijvoorbeeld voorkomen dat een bepaalde doelgroep veel mensen bevat met hetzelfde waardenpatroon. Ondernemers zullen in het algemeen negatiever denken over regels dan ambtenaren. Binnen de groep van ondernemers kan dit weer per sector verschillen. Zo was de autosloop lang een voorbeeld van een sector waar slecht nageleefd werd. Door gerichte ingrepen bij vooral de slechtste nalevers is hier een verbetering tot stand gebracht.

Nalevende segmenten zien voor zichzelf als voor anderen meer in een pragmatische, gelijkwaardige en op verleiding gerichte aanpak.

Overtredende segmenten zijn gevoelig voor een strikte, consequente en gezaghebbende interventiestijl van de overheid.

De handhavingstrategie dient aan de waardenpatronen in de doelgroep te worden aangepast. Een beroemd voorbeeld zijn de vissers. Enkele decennia geleden waren vissers vaak streng gereformeerd en accepteerden overheidsgezag vrij makkelijk. Door ontkerkelijking in combinatie met strenge - voor vissers vaak zeer nadelige - regelgeving verloren zij hun vertrouwen in de overheid en werden de regels steeds minder nageleefd.

Na het onderzoek naar natuurlijke personen is het NIPO bezig met de ontwikkeling van een waardenoriëntatiemodel voor ondernemingen en instellingen om te komen tot meer inzicht in de te verwachten naleving. Een aanvullend voordeel kan zijn dat waardebewustzijn over de eigen en andere organisaties helpt bij samenwerking tussen verschillende partijen. Tot slot kan waardebewustzijn input geven aan creatieve strategievorming en innovatie.

7.3 Volg justitiabelen en sluit aan bij hun ervaringsketen

In doelgroepsegmentatie wordt niet gekeken naar de handhavings-regelcomplexen maar naar doelgroepen die in aanraking komen met regels. Segmentatie helpt om middelen zo effectief mogelijk in te zetten.

Binnen doelgroepen kan worden gedifferentieerd bijvoorbeeld naar overtredingsrisico. Of naar aan thema's gerelateerde overtredingen zodat handhaving van bepaalde normen op een goede manier in elkaar passen. Uitdaging is om een goede doelgroepsegmentatie te vinden. Welke overtredingen zijn met elkaar in verband? Hoe hangen deze samen? Welke handhavingsinspanningen werken? De vraag is steeds welke clustering de effectiviteit van de handhaving vergroot. Het denken vanuit doelgroepen helpt handhavers te denken vanuit het effect van regels.

Eén van de manieren waarop je naar een doelgroep kunt kijken is aan de hand van de activiteiten gedurende een bepaalde cyclus (bijvoorbeeld de dagbesteding van de jeugd of een onderdeel van een productieproces). Een dergelijke ervaringsketen kan een aanknopingspunt vormen voor samenwerking van verschillende instanties. Dit wijkt af van de ketenbenadering omdat de activiteiten niet logisch uit elkaar hoeven volgen. Door doelgroepsegmentatie te verrijken met waardeanalyse kunnen risicoanalyses verder worden verbeterd.

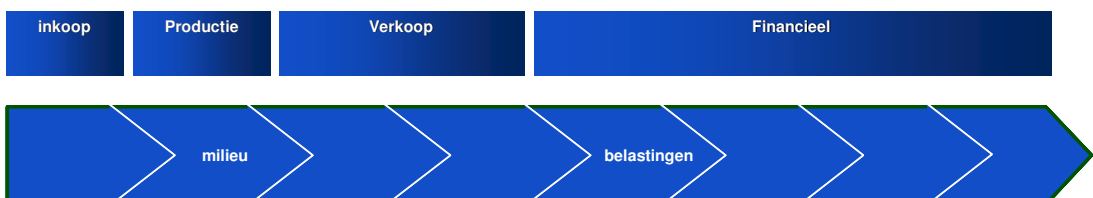
De ervaringsketen kan helpen om beter te begrijpen op welk moment handhaving effectief kan zijn. Zo is veel kennis van bouwprocessen nodig, om te weten op welk moment bepaalde handelingen plaatsvinden en toezichtsambtenaren dus aanwezig moeten zijn. Het toezichtsprotocol van de Vereniging Bouw en Woningtoezicht is een schoolvoorbeeld van de wijze waarop dit kan worden ingericht. Met het integrale Toezichtprotocol kunnen BWT, milieu en brandweer integraal toezicht voeren op bouwfase, gebruikfase en slooffase± de fasen in de bouw worden dus gevolgd. Op deze wijze wordt toezichtinformatie voor allen inzichtelijk en wordt een goede samenwerking voor integrale handhaving mogelijk.

Doelgroepenbeleid:ervaringsketen

Op welke momenten kan een jongere in aanraking komen met het HH beleid:



Op welke momenten kan een bedrijf in aanraking komen met het HH beleid:



Om de doelgroepen te identificeren is over hen veel kennis nodig. Een goed voorbeeld is de aanpak van probleemjongeren in Amsterdam in de Westelijke tuinsteden. Daar werden in zogenaamde jeugdgangs voorlopers en meelopers geïdentificeerd. De voorlopers werden streng aangepakt terwijl voor de overige jongeren werd gekeken naar wijze waarop hun dagindeling kon veranderen. Voor dit soort trajecten is antropologisch onderzoek noodzakelijk.

Bij segmentatie zijn de volgende kanttekeningen te plaatsen:

- goede balans tussen veel kleine, precieze segmenten en minder, bredere segmenten
- verschillende methoden; beste methode afhankelijk van de externe analyse
- diverse samenwerkende partijen moeten segmentatie afstemmen
- als je niet wilt of kunt meten dan is segmentatie weinig zinvol.

7.4 Gebruik een nodale oriëntatie

Met de moderne communicatietechnologie en het verkeer van kapitaal, goederen en personen is een nieuwe dimensie ontstaan: het stromenland. Processen binnen het stromenland kunnen plaatsvinden op het reeds bestaande territorium waarop handhaving zich richt maar kunnen zich ook onafhankelijk daarvan manifesteren. Zij zijn dus deels gebiedsonafhankelijk ('footloose') maar manifesteren zich wel op knooppunten van de relevante infrastructuur van de stromen. Op die knooppunten, de 'nodes'¹, zijn ze in principe dan niet alleen zichtbaar maar ook te controleren of kunnen handhavingsinstanties interveniëren.

De bestaande gebiedsgeoriënteerde aanpak van onveiligheid is nog onvoldoende toegesneden op al deze relatief nieuwe ontwikkelingen. Die vergen een andere strategie met nieuwe dimensies, waarmee de handhavers van dit moment nog niet vertrouwd zijn. In de afgelopen jaren zijn de contouren van die nieuwe aanpak, de nodale oriëntatie, in verschillende gevormd². De nieuwe oriëntatie moet allereerst leiden tot gedegen inzicht/toezicht op stromen binnen de infrastructuur van de samenleving (analytisch perspectief). Waar nodig, mogelijk of relevant (risicoprofielen, verantwoordelijkheidsafbakening tussen instanties) leidt dat vervolgens tot toezicht, controle en interventie op te onderscheiden knooppunten binnen die stromen. Dit is een van de ankerpunten waarop een handhavingstrategie zich kan richten. Bij de politie wordt op dit moment over dit type zaken nagedacht.

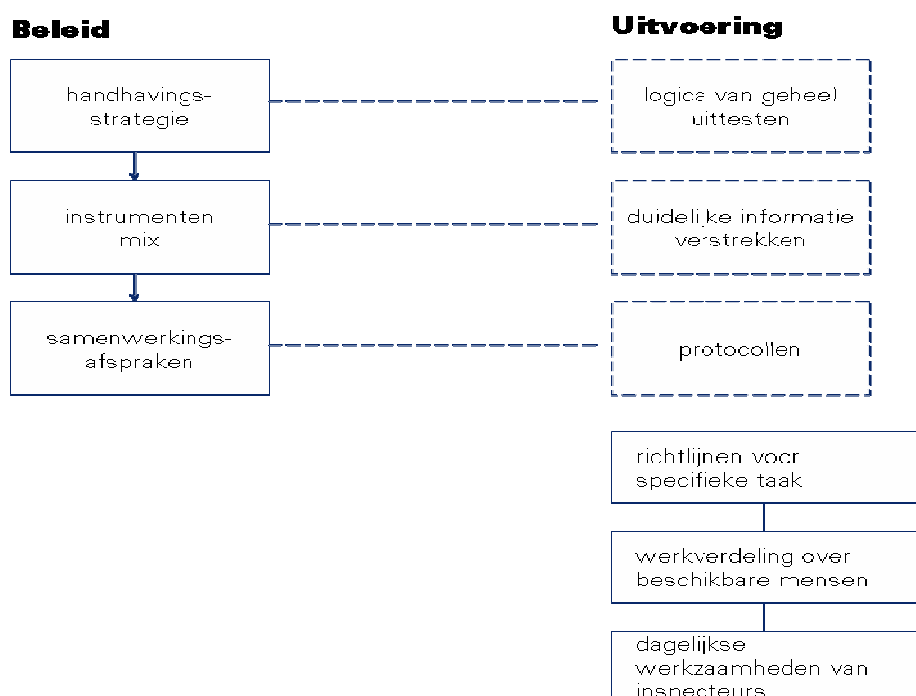
Een voorbeeld om het te verduidelijken uit de politiewereld: de toegenomen internationalisering van de criminaliteit, de taakspecialisatie tussen criminele organisaties en de daarmee samenhangende noodzaak van samenwerking alsmede de toegenomen mobiliteit van criminele organisaties ervoor dat er een intensief verkeer van personen en goederen ontstaat; informatie hiervoor wordt weer gedeeld doordat optimaal gebruik wordt gemaakt van moderne informatie- en communicatietechnologie. In hun strategisch gedrag is nodale oriëntatie een leidend beginsel. Om hier goed op in te kunnen spelen is alleen 'normale' observatie onvoldoende en ook internetwatches voldoet niet: een slimme combinatie van beiden leidt tot goede resultaten.

¹ Medio 60-er jaren van de vorige eeuw introduceerde prof dr Jan Lambooy de nodale regio als onderdeel van een effectieve strategie voor het ruimtelijk (regionaal) economisch beleid. In diverse versies van zijn Economie en Ruimte werkt hij het begrip uit. In het zoeken naar aanknopingspunten voor gebiedsindelingen komt deze notie ook opnieuw naar voren als een optie. Hier is het echter uitgewerkt als onderdeel van een opsporings- en handhavingstrategie.

² Bv. Politie in Ontwikkeling

8 Organisatie en werkwijze

Als het handhavingsprogramma is opgesteld moet deze worden uitgevoerd. Het veranderen van werkwijzen op de werkvloer blijkt een van de meest weerbarstige onderdelen van het realiseren van de ambities op het terrein van handhaving. Vaak blijkt dat de beleidskolom onvoldoende aansluit op de dagelijkse praktijk van de handhavingsmedewerkers. De meeste aandacht van de beleidsmakers gaat vaak uit naar het opstellen van de handhavingsstrategie terwijl de uitvoerders zich in eerste instantie bezighouden met hun dagelijkse werkzaamheden. De overbrugging van deze afstand is een groot aandachtspunt.



8.1 Verankeren van handhavingsprogramma in de organisatie

Om het handhavingsprogramma goed te verankeren in de organisatie moet het handwerk van de handhaving verbonden worden met de bestuurlijke ambitie. Dat vereist enerzijds dat het bestuur stabiliteit durft te bieden aan de handhavingsorganisatie en dus achter de organisatie gaat staan, ook wanneer de gemeenteraad andere vragen stelt aan de handhavingsorganisatie. Zo kan er bijvoorbeeld een duidelijk beeld worden gegeven van het maximaal haalbare veiligheidsniveau en moet er vervolgens kalm op incidenten worden gereageerd. Om dit mogelijk te maken moeten goede werkafspraken gemaakt worden. Anderzijds moet de handhavingsorganisatie een praktische en lerende organisatie worden die kritisch naar het eigen werk kijkt. Zo worden er werkafspraken gemaakt over bagatelzaken, moet bij overtredingen worden gekeken of legalisering mogelijk is en moet men niet te veel blind varen op regels. Hiervoor is het nodig om aandacht te besteden aan de kwaliteit van de handhavers (stijlen, competenties, teamrollen) en kennismanagement (bijvoorbeeld ten behoeve van training-on-the-job).

Verder dient de uitvoeringspraktijk betrokken te worden bij het ontwerp van het handhavingsbeleid. Ten slotte moet er op een goede wijze worden gekeken naar de formatie en de benodigde kwaliteit van het handhavingspersoneel.

Dit alles vergt dat de taken en de werklust van de uitvoeringsorganisatie goed in kaart worden gebracht en dat het management van de uitvoeringsorganisatie hier sterk op stuurt.

8.2 Organisatieontwikkeling: de Innovatiemonitor

Bij het ontwikkelen van handhavingsbeleid moet innovatie hand in hand gaan met organisatieontwikkeling. De Innovatiemonitor meet hoe een organisatie (of een onderdeel daarvan) presteert en innoveert ten opzichte van vergelijkbare organisaties. Daarnaast vertelt de Innovatiemonitor wat het innovatievermogen van de organisatie is en welke veranderstrategie de organisatie het meest zal opleveren. Kern van de Innovatiemonitor is dat organisaties moeten kiezen voor veranderingen die passen bij het niveau van hun organisatie. Te vaak wordt hier overheen gestapt en stellen bestuurders innovaties voor die gezien de ontwikkeling van de organisatie niet haalbaar zijn. Met de Innovatiemonitor kan deze valkuil vermeden worden. Waarbij zoals altijd het instrument zo goed is als de gebruiker ervan. De monitor bestaat uit drie onderdelen.

Blok 1 Innovatiedruk

De Innovatiedrukanalyse geeft de druk weer die een organisatie ervaart om te innoveren. Politieke druk en sectordynamiek kunnen bijvoorbeeld aanleiding geven tot verandering. Druk is meestal noodzakelijk voor een organisatie om te verbeteren. Een te hoge druk kan echter afleiden van de hoofdzaken. De Innovatiemonitor meet innovatiedruk met sectorspecifieke en organisatiespecifieke vragen.

Blok 2 Innovatiekracht

De Innovatiekrachtanalyse geeft aan in hoeverre uw organisatie voldoet aan de kenmerken van een innovatieve organisatie. De innovatiekracht wordt gemeten met een vragenlijst. Deze bestaat uit een verkorte INK-scan en een serie vragen die van het INK-model is afgeleid.

Blok 3 Innovaties en prestaties

De prestatieanalyse meet de feitelijk geïntroduceerde innovaties en prestaties van de organisatie. Deze analyse geeft de positie van een organisatie weer ten opzichte van anderen in de sector en geeft aan in hoeverre er noodzaak is om te innoveren.

8.3 Integraal werken

Beleidsinstrumenten en handhavingsstrategieën moeten in de praktijk hun waarde bewijzen. Deze aansluiting loopt niet altijd perfect. Dat heeft verschillende oorzaken bijvoorbeeld dat de handhavingstrategie niet aansluit bij de dagelijkse praktijk, de strategie voor de uitvoerders onbegrijpelijk is of dat er onvoldoende middelen worden geboden aan de werkvloer om de nieuwe strategie uit te voeren.

Aandacht voor de feitelijke uitvoering en de uitvoerders is noodzakelijk om de slag te maken naar ontschot werken. Implementatie hiervan is nog altijd lastig omdat het vereist dat verkokerde organisaties elkaar vinden, informatie delen en gezamenlijke belangen definiëren. De inspecties lopen met het Inspectieloket in deze trends voorop. Er is een overstap gemaakt naar voorkant en achterkant (in plaats van overdragen van taken tussen inspecties). Voorkant: samen georganiseerd, achterkant: specialismen.

Een risico is dat er ingewikkelde relaties ontstaan tussen voor- en achterkant, met name wanneer de voorkant de achterkant afschermt of niet begrijpt waar de achterkant mee bezig is.

De op dienstverlening gerichte accountmanager die verantwoordelijk is voor een onder toezicht gestelde vervult deze brugfunctie. Investeren in hoogwaardige kwaliteit aan de voorkant blijft een aandachtspunt.

Handhavingswerkzaamheden kunnen zoals in onderstaande matrix worden geclusterd. Het voordeel van onderstaande clustering is dat voor de handhaving van verschillende regels die voor elk van de vakken gelden ongeveer dezelfde soort vaardigheden en bevoegdheden noodzakelijk zijn. Zo is de tweedeling van handhavingsgebieden van openbare ruimte en 'achter de voordeur' logisch. Vraagstukken van privacy spelen in de openbare ruimte minder (geen risico) dan achter de voordeur (risico). Ook moeten natuurlijke personen op een andere manier worden bejegend dan rechtspersonen. Ten slotte kan worden onderscheiden naar gelang de vraag of er al een vaste relatie bestaat tussen de overheid en een justitiabele op een bepaald terrein (bijvoorbeeld de gemeente met een bouwer) of dat die relatie er nog niet is (een toevallige wildplasser).

Ruimtelijke eenheden	Doelgroepen	
	<i>Bevolking</i>	<i>Bedrijven</i>
Openbare ruimte Stedelijke omgeving	Drugsoverlast Uitgaanswereld Te hard rijden	Vervoerssector Te hard rijden
Landelijke omgeving	Toezicht in natuurgebieden	Controle van boeren bedrijven
Achter de voordeur Fysiek	BWT Brandweer	BWT
Achter de voordeur sociaal	Huiselijk geweld	Leerplicht Bejaardenverzorging Kinderopvang

8.4 Protocollering en budgettoekenning

Protocolleren heeft meerdere functies voor de stroomlijning van de handhaving. In de eerste plaats kan protocollering helpen bij het uitwisselen van kennis (kennismanagement) bijvoorbeeld tussen inspecties die samenwerken in het kader van integraal toezicht. In de tweede plaats kan een protocol helpen bij het rationaliseren van toezichthandelingen doordat van te voren goed doordacht wordt wat er precies gedaan moet worden op welk moment in een bepaald proces. Door het toepassen van een protocol is direct de juridische dekking van bepaald optreden verzekerd. In de derde plaats kan protocolleren resulteren in rechtseenheid en gelijke behandeling. Voorwaarde daarvoor is overigens wel dat protocollen voldoende ruimte bieden voor maatwerk zodat een protocol niet leidt tot digitale contextloze regeltoepassing. Overprotocollering kan bovendien leiden tot verstoring van bepaalde praktijken.

In de laatste plaats kan op basis van protocollering goed bepaald worden wat de kosten zijn van bepaalde handavingsinspanningen. Onderzoek naar kengetallen in de handhaving blijft moeilijk. Starten op het lage niveau van individuele werkzaamheden kan wellicht een aanknopingspunt bieden. Door duidelijk te maken wat de handavingsinspanningen zijn om toezicht te houden op de regels die voor een bepaald object gelden kan, extrapolierend, worden bepaald wat het toezicht op de sector in een bepaald gebied kost. Vervolgens kan kennis over

toezichts- en handavingsinspanningen worden vertaald naar andere gebieden met vergelijkbare problematiek of omvang.

8.5 Technische innovaties

ICT maakt integraal werken steeds makkelijker. Door middel van ICT applicaties kan eenvoudig informatie uitgewisseld worden. ICT kan verschillende rollen spelen.

Zo kan als dienstverlening aan burgers die vergunningen aanvragen het vergunningverleningsproces inzichtelijk worden gemaakt. Wie behandelt een bepaalde aanvraag op welk moment en hoe lang gaat het nog duren voordat de vergunning verleend wordt? Deze dienst heeft niet alleen als voordeel dat burgers weten waar ze aan toe zijn: het geeft de organisatie ook zelf inzicht in de verschillende processen die lopen bij de burgers. Zo kunnen verschillende organisatieonderdelen beter op elkaar inspelen en zijn E-inspecties mogelijk.

Op straat kunnen ambtenaren door middel van pda's informatie uitwisselen en kan bepaalde relevante informatie op een eenvoudige manier worden geregistreerd. In Rotterdam werken toezichtambtenaren op deze manier. Als ze stuiten op overtredingen van regelgeving waarvan de handavingsacties niet onder hun bevoegdheid valt kunnen zij met behulp van pda's andere inspecties hiervan op de hoogte stellen. Ook kunnen zij eenvoudig en regelmatig informatie over bepaalde onderwerpen opslaan zodat er door de tijd een betrouwbaar beeld ontstaat over bepaald nalevingsgedrag. Bovendien kunnen zij op deze wijze de besteding van hun uren verantwoorden. Bij een verwijt van onzichtbaarheid kunnen ze aantonen op welk moment ze zich waar bevonden. Een ander voorbeeld is het inladen van politie- en incidentenregisters in deze pda's zodat met behulp van GPS kan wordt aangegeven welke risico's op overtredingen er bestaan op de plek waar de toezichtambtenaar zich bevindt. Tot slot is de persoonsgebonden aanpak via het Veiligheidshuis noemenswaardig.

9 Resultaat en maatschappelijk effect

Maatschappelijk effect = objectief resultaat x beleving van de bevolking. Bestuurders zijn in beide geïnteresseerd. Zij willen de samenleving op bepaalde manier sturen en daarin resultaten behalen en daarvoor beloond worden door de gunst van de kiezer te verkrijgen. Of een bepaald maatschappelijk effect behaald wordt als gevolg van handhavingsinspanningen is altijd ongewis. Maar beter en gericht meten moet kunnen leiden tot inzicht in effect van handhaving. Om goede resultaten te bereiken kunnen monitoren gebruikt worden om beleid bij te stellen. Idealiter worden de monitors aangepast aan de fase waarin het handhavingsbeleid van de gemeente zich bevindt zodat de gemeente, op welk niveau deze zich ook bevindt, zijn beleid kan toetsen. Wanneer de resultaten bekend zijn wordt de cyclus opnieuw doorlopen waar mogelijk in een verdere fase.

9.1 Objectief resultaat en beleving van de bevolking

Een objectief resultaat is een waarneembare verandering die het gevolg is van de toezichts- en handhavingsactiviteiten. Om te kunnen meten of de doelen bereikt zijn moet aan verschillende voorwaarden worden voldaan:

- bij opzetten handhavingsbeleid moet al rekening worden gehouden met meetbaarheid van het beleid
- de handhavingsdoelen moeten SMART worden geformuleerd. Het resultaat waaraan politicus zich committeert moet meer zijn dan 'veilige samenleving'
- wat wordt gemeten moet een relatie hebben met het maatschappelijk effect anders ondermijnt de meting de maatschappelijke effectiviteit (zie bijvoorbeeld outputsturing op aantallen boetes).

De beleving van de bevolking is belangrijk voor het succes van beleid. De subjectieve veiligheidsbeleving komt niet altijd overeen met het objectieve risico (bijvoorbeeld meer vlieg angst dan thuisblijf angst terwijl thuis zijn risicovoller is). Bovendien is subjectieve veiligheid dynamisch. Wat vandaag uitzonderlijk is, is morgen normaal. Subjectieve beleving kan dus niet zelfstandig leidend zijn.

Politiek is verantwoordelijk voor objectivering van maatschappelijke 'sentimenten' voor het omzetten in beleidsdoelen, het inzetten van middelen om het gekozen beleidsdoel te realiseren en om vervolgens successen hiervan te claimen.

9.2 Effectmeting en monitors

Er bestaan verschillende monitors waarmee inzicht verkregen kan worden in de effecten van de handhaving:

Nalevingsmonitor

De Nalevingsmonitor is een instrument voor ex-post evaluatie van de uitvoering van reeds bestaande wetgeving dat zich richt op de vraag of de inzet van regelgeving effectief is. Eerst kijkt men of regelgeving wordt nageleefd en als dat niet het geval is wat daar de redenen voor zijn. Vervolgens wordt bekeken wat men daar dan aan zou kunnen doen.

Veiligheidsmonitor

Een voorbeeld van een monitor is de veiligheidsindex Rotterdam. Deze index combineert subjectieve en objectieve elementen en geeft inzicht in de sociale veiligheid op buurt-, deelgemeente en stadniveau. De index is opgebouwd uit bouwstenen diefstal, drugoverlast, geweld, inbraken, vandalisme, schoon en heel, overlast en verkeer. Aan elk van deze bouwstenen is een bepaald gewicht toegekend. Per bouwsteen wordt gebruik gemaakt van objectieve gegevens uit bijvoorbeeld de politieregistratie en van subjectieve gegevens uit grootschalig bevolkingsonderzoek onder 11.000 Rotterdammers. De veiligheidsindex geeft voor de hele stad en voor alle buurten in de stad afzonderlijk een rapportcijfer. Met de meting is te zien of de veiligheid in de stad stijgt.

Effectmeting IG beraad

Onder effectmeting wordt verstaan in welke mate activiteiten van een inspectie bijdragen aan inspectiedoelen zoals de naleving van wet- en regelgeving en/of de mate waarin de beoogde kwaliteit van een publieke taak wordt gerealiseerd.

In de leidraad worden principes van effectmeting neergelegd. Deze principes zorgen voor een basis van vergelijkbaarheid van kwaliteit van de uitkomsten en een meer eenduidig taalgebruik ten aanzien van effectmeting. Binnen die principes is variatie mogelijk in de aanpak van de effectmeting zodat aanpassing aan de specifieke omstandigheden van een inspectie mogelijk is om maatwerk te leveren en daarmee recht te doen aan de verschillen.

9.3 Effectmeting per handhavingsinstrument

Als er een (integraal) handhavingsprogramma wordt opgezet om een bepaald maatschappelijk effect te bereiken worden er vaak meerdere instrumenten door meerdere organisaties tegelijkertijd ingezet. Daarnaast neemt ook de maatschappelijke aandacht voor een bepaald probleem toe zodat burgers zich meer bewust worden van de handhaving. Ook dat bevordert de naleving. Dit maakt het moeilijk om de effectiviteit van één bepaald instrument van één organisatieonderdeel op de naleving te meten. Toch is dat intern voor organisaties vaak van groot belang, bijvoorbeeld om de meerwaarde van een bepaalde handhavingsactiviteit aan te tonen en daarvoor bestuurlijke dekking en budget te ontvangen. Dit soort diepgaande effectmeting moet worden uitgevoerd door onderzoeksinstituten: organisaties kunnen dat lastig zelf doen omdat dat te veel moeite kost, bijvoorbeeld omdat zij strikt genomen activiteiten na elkaar zouden moeten uitvoeren en niet parallel terwijl zij onvoldoende objectief zijn. Vragen die door onderzoeksinstituten kunnen worden beantwoord zijn: wat is het meest effectieve handhavingsmiddel en wat zijn kansrijke condities om deze middelen in te zetten? Onderzoeksinstituten moeten daarvoor samenwerken met gemeenten: gemeenten passen handhavingsbeleid tot op basis van 'trial and error' toe. De onderzoeksinstituten leiden hier wetmatigheden uit af, bijvoorbeeld op het terrein van effecten op bepaald gedrag van handhavingsmethodes.

10 Ontwikkelingsprogramma

10.1 Agenda voor gemeenten

	Àd Hoc	Productgericht	Effectgericht	Beyond handhaving (zie 10.4)
Politiek juridische context	Op een eenvoudige manier op de hoogte blijven van nieuwe ontwikkelingen	Participeren in voorbereiding	Bewust agenderen van problemen in wet en regelgeving	
Bestuurlijke prioriteiten	Handhavingstrategie vaststellen door bestuur	Handhavingsprogramma aanpassen aan politieke wensen, meenemen in coalitieakkoord	Prioriteiten stellen op het niveau van effecten	
Handhavingsprogramma	Opstellen van handhavingsprogramma 'light'	Intervisie tussen gemeenten met dezelfde problemen Oriëntatie op rolmodellen van voorlopers, adoptieprogramma's	Handhavingsprogramma op hoofdlijnen dat door uitvoerders wordt geconcretiseerd	
Organisatie en werkwijze	Korte, eenvoudige stappenplannen gebruiken	Werklastmetingen Bagatelzaken definiëren	Uitvoeringsprogramma's opstellen	
Resultaat en maatschappelijk effect	Eenvoudige effectmeting door goede registratie	Rapportage aan politiek en samenleving op basis van resultaatmonitors	Rapportage aan politiek en samenleving op basis van maatschappelijk effect	

10.2 Agenda voor opleidings- en kennisinstututen

Politiek juridische context	Kwalitatief onderzoek verrichten naar politiek-ambtelijke verhoudingen Onderzoek naar rol van verzekeraars bij handhaving' Cursussen ontwikkelen 'omgaan met politiek-ambtelijke verhoudingen in het lokaal bestuur
Bestuurlijke prioriteiten	Onderzoek doen naar legitimiteit en draagvlak in relatie tot bestuurders
Handhavingsprogramma	Leidende rol spelen in ontwikkeling fase 4: "beyond handhaving" in uitwerken nieuwe concepten
Organisatie en werkwijze	Opleidingen ontwikkelen voor toezichtsambtenaren

Resultaat en maatschappelijk effect	Methodologie ontwikkelen voor effectmeting, óók per instrument Onderzoek naar kengetallen
-------------------------------------	--

10.3 Agenda voor de rijksoverheid

Politiek juridische context	Wetgeving aanpassen aan praktijk bij gemeenten, differentiëren waar nodig Wetgeving aanpassen aan compliancesystemen van bedrijven
Bestuurlijke prioriteiten	Handhavingsorganisaties zelfstandige rol blijven geven in handhavingproces Samenwerking tussen rijk en lokale bestuurders bevorderen Interbestuurlijke toezicht baseren op vertrouwen en risicoanalyse
Handhavingsprogramma	Samenbrengen van de initiatieven van de inspectieraad, het Ministerie van Justitie (expertisecentrum) en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Relatie leggen tussen handhavingsstrategie, werkwijze en de audits die worden uitgevoerd door provincies in het kader van interbestuurlijk toezicht
Organisatie en werkwijze	Om integraal werken te bevorderen regelgeving ontschot opstellen
Resultaat en maatschappelijk effect	Landelijke benchmarks uitvoeren

10.4 Agenda voor expertisecentrum rechtshandhaving

	Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4
Politiek juridische context	Beknopt overzicht van geldende wet- en regelgeving met bijbehorende instrumenten leveren.	Inzichtelijk maken van jurisprudentie, Uitvoeringshandreikingen geven.	Ontwikkelen van consultatieprogramma's om handhavingsorganisaties te betrekken.	Platform scheppen voor uitwisseling kennis en ervaring.
Bestuurlijke prioriteiten	Ontwikkelen format voor effectief beleidsadvies.	Bestuurders aanknopingspunten bieden om prioriteren. Coachingsprogramma's politiek bestuurlijke verhoudingen.	Inzichtelijk maken instrumenten en maatschappelijk effect.	
Handhavingsprogramma	Wegenwacht bij acute problemen Schema's om doelgroepen in kaart te brengen telefoongids om netwerk in kaart te	Intervisie tussen gemeenten met dezelfde problemen Oriëntatie op rolmodellen van voorlopers,	Levensloop/ dagindeling van justitiabelen onderzoeken.	

Organisatie en werkwijze	brengen mbv. voorbeeld telefoonlijst. Korte, eenvoudige stappenplannen Aanbieden van kant en klare ICT producten.	adoptieprogramma's Best practices laten zien die als uitgangspunt gebruikt kunnen worden Regionaliseren bevorderen. Nalevingsmonitor	Samen instrumenten ontwikkelen op basis van praktijkonderzoek.	Samen nieuwe ICT toepassingen ontwikkelen, bv. dmv subsidies.
Resultaat en maatschappelijk effect	Klein evaluatiemodel voor uitgevoerde acties.		Maatschappelijk effect meetbaar maken.	Veiligheidsmonitor op maat ontwikkeld.