

---

# Handhaving

## Inhoudsopgave

- [Algemeen](#)
- [Kenmerken op een rij](#)
- [Evaluatie](#)
- [Meer informatie](#)

## Algemeen

### Beschrijving instrument

Met handhaving wordt bedoeld op de activiteiten van de overheid om een bepaalde mate van naleving te bewerkstelligen of af te dwingen. Handhaving is gericht op twee typen van gedrag, te weten:

**1. Gedrag dat we niet willen verbieden, maar wel willen regelen.**

Het gaat om een grote variëteit aan gedragingen, zoals bij economische activiteiten, in het wegverkeer, bij recreatie etc. Nalevingstoezicht en handhaving vallen hierbij samen; beide zijn gericht op de naleving van regels die de samenleving ordenen.

**2. Gedrag dat we streng verbieden.**

Het gaat dan om allerlei vormen van misdad. Handhaving is dan niet zozeer gericht op naleving, maar op afweer, op bestrijding. Het gaat dan om opsporing, vervolging en berechting door politie, openbaar ministerie en zittende magistratuur.

### Kwalificatie instrument

Handhaving kan worden gezien als een formeel beleidsinstrument. Het is een algemeen aanvaard, ingeburgerd instrument dat ook een wettelijke basis kent (als het gaat om handhaving van door de overheid opgestelde normen). Handhaving is te zien als overheidsproductie en is daarmee een direct beleidsinstrument. Verder is handhaving een vorm van directe regulering (er wordt toegezien dat bepaalde ge- of verboden in de praktijk worden nageleefd). Handhaving kan een belangrijke effector zijn, omdat voor de realisatie van beleidsdoelen toezien op het naleven van regels vaak belangrijk is. Handhaving is verder een repressief instrument, gericht op het bestraffen van ongewenst gedrag. Het veronderstelt een verticale verhouding van overheid tot de betreffende doelgroep. Deze doelgroep is meestal goed afgebakend (specifiek), maar kan soms het brede publiek of 'alle bedrijven' betreffen (het is dan een generiek instrument). Tot slot is handhaving een eenzijdig beleidsinstrument. De overheid ziet toe op het gewenste gedrag en bestraft ongewenst gedrag, maar tegenover gewenst gedrag staat verder geen beloning of wederprestatie van de overheid. Private handhaving is een vorm van zelfregulering.

### Juridische definitie

Handhaving wet- en regelgeving. Een voorbeeld is [Hoofdstuk 5 Algemene wet bestuursrecht Art 5:11 t/m 5:36](#). Hierin staan regels hoe handhaving moet plaatsvinden m.b.t. de Algemene wet bestuursrecht.

### Aandachtspunten bij de vormgeving van handhaving

Houd rekening met de volgende aandachtspunten bij de vormgeving van handhaving:

- **Handhaafbare normen**

Open normen en ruim omschreven doelvoorschriften zijn dikwijls niet gemakkelijk te interpreteren. Bij het vaststellen van dergelijke normen moet de handhaafbaarheid dan ook scherp in het vizier worden gehouden. Steeds zal moeten vaststaan wie waarvoor verantwoordelijk is en wat er bij niet-naleving van basisnormen gebeurt.

- **Pak- en sanctiekans**

Betreft de mate van controle door de overheid op een bepaalde norm en of vervolgens daadwerkelijk een sanctie volgt. De mate van succes hangt nauw samen met de door de doelgroep ingeschatte kans dat zij daadwerkelijk op de overtreding van de in het geding zijnde norm 'gepakt en bestraft' gaat worden. Deze subjectieve pak- en sanctiekans is van cruciaal belang voor de mate van naleving. Op het terrein van belastingen of in het verkeer wordt dezen als hoog ervaren. Door bekend te maken dat op bepaalde overtredingen streng gecontroleerd en gestraft gaat worden, kan de pak- en sanctiekans verhogen.

- **Preventie/repressie**

Bij preventieve handhaving probeert de centrale overheid burgers en bedrijven te verleiden om zich uit eigen beweging aan de wet te houden. Het is het belonen en bevorderen van naleving, bijvoorbeeld door subsidies, voorlichting en overleg. Bij repressieve handhaving wordt juist door middel van afschrikking door hard te straffen, geprobeerd naleving te bevorderen.

Een aantal indicatoren kunnen behulpzaam zijn bij de keuze voor preventieve dan wel repressieve (of een combinatie) handhaving, te weten: de economie, de media en publieke opinie, de politiek en de beschikbare techniek.

- **Tafel van Elf**

Deze checklist is een handig hulpmiddel wanneer je beleid of regelgeving te maken heeft met handhaving. De checklist

---

somt aandachtspunten op (in de vorm van vragen). Het antwoord op die vragen geeft een indicatie van de handhaafbaarheid en naleefbaarheid van de regel. Ook zijn er enkele aandachtspunten genoemd die eventuele voor de naleving zwakke/kwetsbare elementen zouden kunnen helpen oplossen.

[Terug naar boven](#)

## Kenmerken op een rij

### Internationale aspecten/ internationaal juridische randvoorwaarden

Ook wetten met een internationale oorsprong moeten worden nageleefd. Een deel daarvan, zoals bijvoorbeeld EU-richtlijnen, is geïmplementeerd in de Nederlandse wet- en regelgeving. Voor de handhaving van deze regels geldt dus dat de norm en de handhaving van de norm in principe terug te vinden is in de Nederlandse regelgeving. Een ander deel betreft normen die voortvloeien uit internationale verdragen waarbij Nederland partij is (bijv. ILO verdragen, ESH handvest, BUPO etc) en die niet zijn omgezet in nationale regelgeving. De wetgever moet zich er bij het maken van nieuwe regels van vergewissen dat deze regels niet in strijd komen met de normen uit onder meer bovengenoemde verdragen. Als er sprake is van rechtstreeks werkende bepalingen van internationaal recht (zoals bijvoorbeeld bij artikel 26 Bupo, waarin een algemeen discriminatieverbod is neergelegd) kan bovendien nationale wet- en regelgeving door de rechter worden getoetst aan deze internationale bepalingen.

[Terug naar boven](#)

## Evaluatie

### Wat is er bekend over de (kosten)effectiviteit?

Van kosteneffectiviteit van handhaving is sprake indien de kosten van handhaving lager zijn dan de baten in termen van een afname van normoverschrijdend gedrag. Indien handhaving niet of niet voldoende zorgt voor een afname van het aantal overtredingen van normen, terwijl wel kosten worden gemaakt voor handhaving, is de effectiviteit onvoldoende. De totale kosten die gemaakt worden per norm om te zorgen dat deze niet wordt overtreden zijn over het algemeen niet bekend. Het is echter zo dat de straf die tegenover het gedrag staat invloed heeft op de waarschijnlijkheid dat het gedrag zal worden vertoond. Hierbij geldt echter ook weer dat er een maximum valt te bepalen: sommigen zullen het gedrag vertonen ook al staat hier een heel hoge straf tegenover. Vooruitzicht van straf als effectief instrument geldt in deze gevallen niet. Eenzelfde gaat op bij de pakkans. Bij een lage pakkans zal het ongewenste gedrag vaker worden vertoond dan bij een hogere pakkans. Er zijn in een enkel geval wel effectiviteitsberekeningen gedaan van de handhaving. Een voorbeeld is de analyse die de Nederlandse Mededingingsautoriteit heeft gemaakt van haar eigen optreden. Effectiviteit van straffen wisselt per soort overtreding en per soort straf. Voor overtredingen die gedrag bevatten dat normoverschrijdend is in zin van de morele opinie geldt dat handhaving gemakkelijker en effectiever is dan overtreden van normen die de morele opinie niet of weinig overschrijden.

### Voordelen

- Met handhaving kan het gedrag van de doelgroep goed worden beïnvloed.
- Men heeft een ruime keuze uit handhavinginstrumenten (boetes, ontzeggen van voordelen etc.).

### Nadelen

- Kosten van handhaving kunnen hoog zijn (zie 'Dede 'Tafel van elf' voor de dimensies die bepalend zijn voor de mate van naleving van regelgeving).
- Handhaving sluit nooit uit dat het ongewenste gedrag niet meer voorkomt.

### Slaagfactoren

- Handhaving heeft een grote kans van slagen indien de kosten van ongewenst gedrag voor de overtreder hoger zijn dan van gewenst gedrag,
- Het zo eenvoudig mogelijk houden van het beleid/regeling kan bijdragen aan betere naleving, bijvoorbeeld door weinig uitzonderingsmogelijkheden aan te bieden,
- Het instellen van een subsidie, extra heffingen of prijsregulering kunnen naleving bevorderen,
- Het draagvlak voor nieuw beleid wordt vergroot door de doelgroep, uitvoeringsorganisatie en handhavers in een vroeg stadium bij de ontwikkeling van het beleid te betrekken,
- Betrek belangengroeperingen en invloedrijke leden van de doelgroep, uitvoerings- en handhavingsorganisaties bij het te ontwerpen beleid. Leg een deel van de verantwoordelijkheid voor het slagen van het beleid bij de doelgroep door middel van zelfregulering,
- Ga na of informele controle een positieve of negatieve invloed zal hebben op naleving van het beleid.

### Faalfactoren

- 
- Van de handhavende maatregel gaat geen gezag uit waardoor deze niet wordt nageleefd.
  - Beleid dat strijdig is met de verwachtingen en of opvattingen van de doelgroep ten aanzien van de overheid zal vrijwel zeker worden overtreden (hierbij speelt opvoeding een rol, mogelijk kan scholing nalevingsbevorderend werken)
  - De kosten/straf/pakkans van het overtreden van een norm zijn te laag, waardoor handhaving geen effect heeft.

#### **Valkuilen en tips**

- Creëer draagvlak door de doelgroep goed te informeren en maak de handhaving simpel en helder.
- Stem de verschillende regels goed op elkaar af.
- Zorg dat handhavers goed zijn toegerust en opgeleid.

[Terug naar boven](#)

#### **Meer informatie**

##### **Relevante verplichte kwaliteitseisen**

Relevante verplichte kwaliteitseisen

[Aanwijzingen voor de regelgeving](#)

[Uitgangspunten bij de keuze van sanctiestelsel](#)

[Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid \(U&H\)](#)

Toelichting

Eisen aan de vormgeving van wet- en regelgeving en het proces waarin deze tot stand komen.

Gaat in op de omstandigheden waaronder een keuze voor de bestuurlijke dan wel voor het strafrecht aangewezen is.

Instrument om de beoogde en niet-beoogde gevolgen van ontwerp-regelgeving voor de organisaties die met de uitvoering worden geconfronteerd in kaart te brengen.

[Terug naar boven](#)

**Laatst gewijzigd op: 2-10-2021**