

Het belang van vertrouwen voor de werking van toezicht en handhaving [Bespreking van: H.D. Tolsma, P. de Winter (2017) De wisselwerking tussen recht en vertrouwen bij toezicht en handhaving. Den Haag: Boom Juridisch 2017, 210 p.

Author(s)

Mein, Arnt

DOI

[10.5553/RdW/138064242018039001008](https://doi.org/10.5553/RdW/138064242018039001008)

Publication date

2018

Document Version

Final published version

Published in

Recht der Werkelijkheid

[Link to publication](#)**Citation for published version (APA):**

Mein, A. (2018). Het belang van vertrouwen voor de werking van toezicht en handhaving [Bespreking van: H.D. Tolsma, P. de Winter (2017) De wisselwerking tussen recht en vertrouwen bij toezicht en handhaving. Den Haag: Boom Juridisch 2017, 210 p. *Recht der Werkelijkheid*, 39(1), 53-57.

<https://doi.org/10.5553/RdW/138064242018039001008>

**General rights**

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please contact the library: <https://www.amsterdamuas.com/library/contact/questions>, or send a letter to: University Library (Library of the University of Amsterdam and Amsterdam University of Applied Sciences), Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Het belang van vertrouwen voor de werking van toezicht en handhaving

Arnt Mein

Bespreking van: H.D. Tolsma & P. de Winter (red.), *De wisselwerking tussen recht en vertrouwen bij toezicht en handhaving*. Den Haag: Boom juridisch 2017 (Netherlands Institute for Law and Governance, serie Governance en Recht, deel 15), 210 p., ISBN 978-94-6290-355-5.

In december 2015 vond aan de Rijksuniversiteit Groningen een congres plaats over de wisselwerking tussen recht en vertrouwen bij toezicht en handhaving. Het betrof het eerste jaarcongres van het onderzoeksprogramma *Public Trust and Public Law*. Dit programma staat in het teken van onderzoek naar de samenhang tussen recht en vertrouwen als wezenskenmerk van de rechtsstaat. Een deel van de sprekers en deelnemers aan het onderzoeksprogramma heeft zijn bijdrage aan dit congres verder uitgewerkt en bijeengebracht in deze gelijknamige bundel. De publicatie is uitgebracht in de boekenreeks van het *Netherlands Institute for Law and Governance*, een platform voor interdisciplinair wetenschappelijk onderzoek op het gebied van *Law and Governance*. Het congres draaide om de vraag welke rol de wisselwerking tussen recht en vertrouwen speelt bij toezicht en handhaving en wat de betekenis is van vertrouwen bij het bevorderen van legitiem en effectief publiekrecht. Dit is tevens het centrale thema van dit boek.

Samenhang tussen recht en vertrouwen

In het inleidende hoofdstuk staan de redacteurs kort stil bij de wisselwerking tussen recht en vertrouwen bij toezicht en handhaving (p. 13-14). Vertrouwen speelt volgens hen een duidelijke rol bij toezicht en handhaving. Vertrouwen bevordert de (spontane) naleving van regelgeving. Ondertoezichtstaanden moeten er dan wel op kunnen rekenen dat de betreffende regelgeving een gerechtvaardigd doel dient en dat het toezicht en de handhaving effectief zijn en tegelijkertijd zorgvuldig en evenwichtig plaatsvinden. Het recht, of beter gezegd de wijze waarop het wordt toegepast, kan dit vertrouwen bevorderen, maar ook belemmeren. Vertrouwen, als voorwaarde voor effectief toezicht, is dus wel kwetsbaar.

De redacteurs werken de begrippen recht en vertrouwen en hun wisselwerking in relatie tot toezicht en handhaving niet verder uit. Dat vond ik wel jammer, want dat had wel wat meer houvast geboden bij het lezen en duiden van de verschillende vervolghoofdstukken. Nu laten zij dat over aan de overige auteurs, die dat elk vanuit hun eigen disciplinaire invalshoek doen. Daarbij staat het governanceperspectief centraal: het samenspel van institutionele actoren en maatschappelijke factoren, dat van invloed is op de wisselwerking tussen recht en vertrouwen. Ik geef kort weer hoe de verschillende auteurs dat in negen hoofdstukken hebben

Arnt Mein

gedaan. Daartoe heb ik de bijdragen samengenomen waarvan ik meende dat die bij elkaar pasten.¹

Sociaal domein

Drie bijdragen aan de bundel hebben betrekking op overheidstoezicht binnen het sociale domein. Meer in het bijzonder op de onderlinge relatie tussen vertrouwen, toezicht en handhaving en spontane naleving. De eerste bijdrage, door Bantema en Weyers (p. 111 e.v.) gaat over de vraag in hoeverre het vertrouwen van de uitkeringsontvanger in de uitkeringsinstantie van invloed is op de naleving van verplichtingen op basis van socialezekerheidswetten. Volgens Valerie Braithwaite, van wier theorie de onderzoekers gebruikmaken, is in dit verband de zogenoemde motiverende houding van betrokkenen bepalend. Meer in het bijzonder die houdingen waarin de sociale afstand van de uitkeringsontvanger tot de handhaver tot uitdrukking komt. Hoe groter de afstand, hoe lager de nalevingsbereidheid. Omdat sociale afstand een tamelijk algemeen begrip is, hebben de onderzoekers geprobeerd dit nader in te vullen aan de hand van de mate van het vertrouwen van de uitkeringsontvanger in de uitkeringsinstantie. Op basis van een analyse van een enquêteonderzoek onder uitkeringsontvangers menen zij te kunnen vaststellen dat voor bepaalde groepen inderdaad blijkt dat de mate van het vertrouwen in de uitkeringsinstantie bepalend is voor de motiverende houding van betrokkene en daarmee de nalevingsbereidheid. Meer in het bijzonder, de sociale afstand kan worden afgemeten aan het vertrouwen. Voor uitkeringsinstanties kan het dus de moeite waard zijn om te investeren in het vertrouwen van bepaalde groepen uitkeringsontvangers om die afstand te verkleinen en zo de naleving te bevorderen.

In de tweede bijdrage, door De Winter (p. 133 e.v.), staat de opstelling van medewerkers van een gemeentelijke sociale dienst centraal. Het gaat over de vraag in hoeverre die medewerkers nog wel in staat zijn, op basis van hun vertrouwen in de uitkeringsontvanger, maatwerk te bieden bij de handhaving van verplichtingen op basis van de Participatiewet. Maatwerk in de handhaving draagt bij aan betere naleving, is immers de veronderstelling. Die medewerkers lijken namelijk klem te zitten tussen enerzijds het tot voor kort binnen de sociale zekerheid geldende gedachtengoed van responsieve handhaving, waarin de reactie wordt afgestemd op het gedrag en de omstandigheden van de uitkeringsontvanger, en de nieuwe strenge Fraudewet, op basis waarvan bij overtreding vrij hoge boetes moeten worden opgelegd. Waar de eerste benadering uitgaat van vertrouwen, gaat de tweede uit van wantrouwen. Op basis van een casestudy stelt de onderzoeker echter vast

1 In die benadering kon ik twee bijdragen minder goed 'kwijt', ten eerste die van Damen over de rol van het vertrouwensbeginsel bij handhaving (p. 19 e.v.). Daarin formuleert hij op basis van een jurisprudentieonderzoek vuistregels voor de omgang tussen overheid en burger, om zo de beschermende werking van het vertrouwensbeginsel te versterken. En van Mackor over de invloed van rechterlijke gedragscodes op het vertrouwen in de rechtspraak (p. 87 e.v.). Zij waarschuwt dat die bepaald geen panacee zijn voor een eventuele vertrouwenscrisis in relatie tot toezicht en zelfs averechts kunnen werken.

dat, wellicht in tegenstelling tot de verwachting, maatwerk op basis van vertrouwen nog steeds mogelijk is. De betrokken medewerkers blijken in de uitvoeringspraktijk vast te kunnen houden aan een breed handelingsrepertoire, op basis hun mensbeeld.

De derde bijdrage in dit kader, door Boxum en Winter (p. 153 e.v.), gaat over de afhandeling van bezwaren tegen boetebesluiten op basis van de arbeidswetgeving. Bij de behandeling van bezwaarschriften maken veel overheidsorganisaties gebruik van een persoons- en oplossingsgerichte werkwijze. Die werkwijze is gebaseerd op het gedachtengoed van de procedurele rechtvaardigheid. Een besluit zal meer aanvaardbaar zijn, als het overheidsorgaan bezwaarmaker onder meer respectvol bejegt en het gevoel geeft te worden gehoord. Dit kan vervolgens weer bijdragen aan het vertrouwen in en de legitimiteit van de overheid (het zogenoemde *fair process*-effect). De vraag is in hoeverre dit effect zich ook voordoet bij het behandelen van bezwaren tegen boetebesluiten. De toon is dan toch al gezet, zou je veronderstellen. Op basis van een casestudy bij de inspectie SZW stellen onderzoekers voorzichtig vast dat het *fair process*-effect zich ook lijkt voor te doen in het geval van bezwaren tegen boetebesluiten. Reden temeer om deze werkwijze voortaan structureel toe te passen bij dit type besluiten, gelet op het positieve effect op het vertrouwen in de overheid.

Organisatie en verantwoording toezicht

Twee andere bijdragen hebben betrekking op de organisatie van en verantwoording over het toezicht en de betekenis daarvan voor het vertrouwen in de toezichthouder. Zo staat Outhuijse stil bij het voornemen om het bouwtoezicht te privatiseren (p. 75 e.v.). Dit plan is niet onomstreden, kan een private toezichthouder deze taak wel worden toevertrouwd? Op basis van literatuuronderzoek stelt de onderzoeker dat voor het vertrouwen of de private toezichthouder dit op de juiste wijze en met de juiste intensiteit doet, drie factoren van belang zijn. Factoren met betrekking tot de persoon van de toezichthouder (o.a. deskundigheid, zijn intentie en zijn waarneembaar gedrag), omgevingsfactoren (o.a. onafhankelijkheid, de te volgen werkwijze en de prijsstelling) en de kennis, deskundigheid en verwachtingen van degene die het toezicht uitbesteedt. Als aan deze voorwaarden wordt voldaan, kan privaat bouwtoezicht goed functioneren, zo blijkt uit de literatuur. Dit moet vervolgens worden gewaarborgd door middel van het recht, aldus de onderzoeker.

De Vries en Aelen staan in dit verband stil bij het financieel toezicht (p. 39 e.v.). De financiële toezichthouders DNB en AFM worstelen met de vraag in welke mate ze transparantie moeten betrachten en verantwoording moeten afleggen over hun toezicht. Transparantie en verantwoording zijn beginselen van goed toezicht, ze worden geacht bij te dragen aan het vertrouwen in de toezichthouder. De maatschappelijke druk op de toezichthouders is hoog op dit punt. Er is dan ook een aantal wettelijke maatregelen getroffen om transparantie en verantwoording te vergemakkelijken. Tegelijkertijd kan te veel openheid van zaken de vertrou-

Arnt Mein

wensrelatie met de ondertoezichtstaanden beschadigen. Op basis van hun analyse merken de onderzoekers op dat transparantie, anders dan verwacht, niet vanzelfsprekend bijdraagt aan vertrouwen in de toezichthouder. Dit blijkt af te hangen van tal van factoren, waaronder de aard en hoeveelheid van de verstrekte informatie en de wijze waarop het publiek dat ontvangt en beoordeelt. Over het effect van transparantie op het vertrouwen is nog maar weinig bekend, aldus de onderzoekers. Idealiter zou de informatievoorziening moeten zijn afgestemd op de behoefte en het niveau van de ontvanger. De vraag is hoe?

Openbare ordehandhaving

Nog weer twee andere bijdragen gaan over de handhaving van de openbare orde en de rol van de politie en burgemeester daarbij. Meer in het bijzonder gaan zij in op de relatie tussen het optreden van politie en burgemeester (en de rechter als controleur) en het vertrouwen dat het publiek in hen stelt in het kader van het lokale veiligheidsbeleid. In haar bijdrage gaat Huls in op de bevoegdheid van de politie om door middel van een bevel een einde te maken aan uiteenlopende ordeverstoringen (p. 171 e.v.). De juridische grondslag voor de strafrechtelijke handhaving van dit bevel bleek ondeugdelijk. De wijze waarop deze lacune is gerepareerd, is echter uiterst kwetsbaar en betwistbaar, aldus de onderzoeker. Dit zal afbreuk doen aan het vertrouwen van de burger in de politie en zo aan de legitimiteit van het politieoptreden.

Bruijn en Vols gaan vervolgens in op de toepassing van de bevoegdheid van de burgemeester drugspanden en coffeeshops te sluiten (p. 189 e.v.). Deze bevoegdheid is een belangrijk instrument in het kader van de aanpak van zogenoemde ondermijnende criminaliteit. Immers, deze vorm van criminaliteit zou sluipenderwijs het gezag van het openbaar bestuur, politie en andere frontlijnwerkers aantasten. De sluitingsbevoegdheid moet dan ook het vertrouwen van de burger in de overheid in stand houden dan wel herstellen. Echter, het sluiten van een woning is een ingrijpende sanctie, waarover de rechter zich desgevraagd kan buigen. Het vertrouwensmechanisme werkt dus ook de andere kant op. Rechterlijke controle moet de burger het vertrouwen geven dat de bevoegdheid zorgvuldig en evenwichtig wordt toegepast. Uit een analyse van de jurisprudentie door de onderzoekers komt naar voren dat de bestuursrechter een belangrijke rol heeft vervuld bij het verhelderen van de criteria voor de toepassing van de bevoegdheid tot woningsluiting. Kritische bestuursrechters blijken tegenwicht te bieden aan handhavende burgemeesters, die daardoor in staat worden gesteld hun bevoegdheid op basis van *trial and error* steeds doelmatiger (en rechtmatig!) toe te passen. Dit draagt bij aan het vertrouwen van de burger in de rechtsstaat.

En het recht dan?

De bijdragen overziend, valt mij op dat die vooral betrekking hebben op de invloed van vertrouwen op toezicht en handhaving. Vertrouwen in de overheid

als voorwaarde voor het goed functioneren van toezicht en handhaving, voor de aanvaardbaarheid en legitimiteit daarvan. Kortom, de effectiviteit. En dat in uiteenlopende en complexe constellaties. Op dit punt biedt de bundel een rijkgeschaakt overzicht, waarmee nog eens wordt onderstreept hoe belangrijk publiek vertrouwen is in de praktijk van toezicht en handhaving. Dit roept allerlei interessante onderzoeksvragen op, maar is zeker ook relevant voor de toezichtpraktijk.

Wat ik echter mis, is de (expliciete) rol van het recht: de wisselwerking met het recht komt voor mijn gevoel minder goed uit de verf. Wat is nu de invloed van het recht in dit verband? Hoe draagt het bij aan de werking van eerdergenoemd vertrouwensmechanisme in relatie tot toezicht en handhaving? Werkt het stimulerend of juist belemmerend? Hoe kan het beter? In dit opzicht vind ik de titel van de bundel enigszins misleidend.

In het verlengde hiervan hadden de redacteurs in hun inleidende hoofdstuk de begrippen recht en vertrouwen en hun onderlinge wisselwerking nog wel wat verder mogen uitwerken, ook om zo meer samenhang aan te brengen.² Nu moest ik daar als lezer tevergeefs naar op zoek. De bijdragen staan sterk op zichzelf, elke onderzoeker heeft zijn eigen invalshoek gekozen. Dat geeft weliswaar een mooi overzicht van de veelzijdigheid van het onderzoeksprogramma *Public Trust and Public Law*, maar dat zou, zoals gezegd, met wat meer samenhang en duiding nog beter uit de verf kunnen komen.

Referenties

Comtois, S. & K. De Graaf (ed.), *On lawmaking and public trust*, NILG Governance & Recht Vol. 14, Den Haag: Eleven International Publishing 2016.

2 Zoals wel heel mooi is gedaan door Comtois & De Graaf 2016.