



## Impulsen voor een effectievere overheid

**Auteur(s):**

Bauw, E.  
Dijk, F., van  
Wijck, P., van

*De auteurs zijn verbonden aan het ministerie van Justitie.*

**Verschenen in:**

ESB, 86e jaargang, nr. 4325, pagina D25, 27 september 2001

**Rubriek:**

Dossier: Effecten en toekomst van mdw

**Trefwoord(en):**

handhaving

*Inconsistente regels en onduidelijke relaties tussen markt en macht, ondermijnen het gezag van de overheid. Daarmee komt de naleving van regels in het gedrang en opereren marktpartijen in een ongelijk speelveld. Hoe kan het beter?*

**Hoewel onder invloed van de mdw-operatie, de sanering van de overheidsuitgaven en privatiseringstendenzen, de rol van de overheid kleiner is geworden, stelt de samenleving steeds hogere eisen aan de taakuitoefening door de overheid. Een overheidstaak waarbij dat scherp aan het licht treedt, is de zorg voor bescherming van de burger tegen risico's van bijvoorbeeld rampen en ongevallen. Op dit gebied spreken sommigen zelfs van grondrechten, als het gaat om de aanspraken op veiligheid die burgers kunnen laten gelden ten opzichte van de overheid. Dergelijke aanspraken - wat men daarvan ook moge denken - stellen hoge eisen aan de *effectiviteit* van het overheidsoptreden. Tezeldertijd lijkt deze effectiviteit te worden ondergraven door een sluipende afname van het gezag van de overheid. Bij deze ontwikkeling staan niet alleen sociale en juridische, maar ook economische waarden op het spel. Individuele marktpartijen kunnen het zich immers veroorloven zich aan de regels te houden indien ze ervan uit kunnen gaan dat concurrenten dat ook doen, of althans gehouden worden dat ook te doen. De overheid heeft hier een belangrijke taak als marktmeester die als partij boven de partijen regels stelt en toeziet op de naleving daarvan. Door het tanend overheidsgezag dreigt de effectieve vervulling van die 'verticale rol' in het gedrang te komen.**

Met het oog op de genoemde waarden en belangen pleiten wij voor een rijksbrede inspanning, in de context van de mdw-operatie of daarbuiten, die zich richt op versterking van de effectiviteit van de overheid. In het bijzonder zal dat moeten gebeuren door verbetering van de naleefbaarheid en handhaafbaarheid van de regelgeving. Een dergelijke inspanning kan tevens verdere slijtage van het overheidsgezag tegengaan en idealiter het gezag weer doen toenemen.

### Ontwikkelingen die de effectiviteit van het overheidsoptreden ondergraven

In een recente verkenning van voor Justitie relevante maatschappelijke trends wordt het tanend gezag van de overheid als één van de belangwekkendste beschouwd <sup>1</sup>. Een aantal oorzaken daarvoor wordt genoemd. Voor een deel gaat het hier om min of meer autonome ontwikkelingen zoals de voortgaande individualisering, waarbij individuen zich steeds onafhankelijker van hun directe omgeving opstellen. In het verlengde daarvan ligt dat individuen zich steeds assertiever opstellen en het ontzag voor autoriteit afneemt. Ook de toenemende diversiteit van de samenleving kan gevolgen hebben voor het overheidsgezag. Naarmate normen en waarden van verschillende bevolkingsgroepen verder uiteenlopen, wordt het moeilijker om tot breed gedragen wet- en regelgeving te komen.

#### *Factoren die bij de overheid zelf liggen*

Het zijn echter niet alleen voor de overheid exogene factoren, die aan de basis liggen van het tanend gezag van de overheid. Ook handelwijzen van de overheid zelf spelen hierbij een rol. Het gaat dan bijvoorbeeld om de kwaliteit van de dienstverlening door de overheid, die in de ogen van de klanten vaak tekortschiet. Verder spelen tegengestelde ontwikkelingen in de verhouding van de private en publieke sector een rol. Enerzijds vindt een verschuiving plaats van horizontale op samenwerking gerichte verhoudingen, zoals publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties, naar verticale relaties tussen overheden en bedrijven (toezichhoudende instanties als NMa en Opta). Hieraan heeft de mdw-operatie, maar bijvoorbeeld ook de nieuwe Mededingingswet bijgedragen. Anderzijds komen overheden steeds vaker in een horizontale relatie met burgers en bedrijven te staan, men denke aan de vele convenanten die tussen overheid en bedrijfsleven vooral op gebied van het milieu zijn gesloten en de veelbesproken publiek-private samenwerking. Zonder hierover een negatief oordeel te willen uitspreken, is er wellicht onvoldoende beseft van de bezwaren die hieraan uit het oogpunt van legitimiteit en gezag kunnen kleven. Waarom zou je als individu of bedrijf dat op het ene moment met de overheid kan onderhandelen, op het andere moment iets op gezag van de overheid moeten aannemen?

Het beeld wordt nog verder vertroebeld doordat marktpartijen, mede onder druk van consumenten, werknemers en non-gouvernementele organisaties, een bredere verantwoordelijkheid op zich nemen. In het kader van *maatschappelijk ondernemen* nemen bedrijven publieke taken op zich, waardoor het onderscheid tussen publieke en private taken vervaagt. De nogal diffuse afbakening van markt en overheid is problematisch voor het gezag en de effectiviteit van de overheid.

Het is zo bezien van belang dat de overheid geen horizontale rollen op zich neemt die een effectieve invulling van haar verticale rollen belemmeren. Deze opvatting is ook te vinden in de verkenningen die in opdracht van het kabinet zijn opgesteld <sup>2</sup>.

### *Consistente keuzes in handhaving en regelgeving*

Als wellicht het belangrijkste knelpunt geldt het veelbesproken handhavingstekort en het gedogen. Recente calamiteiten hebben nieuwe voeding gegeven aan de al langer lopende discussie hierover. Een overheid die niet afdoende toeziet op, en optreedt tegen overtredingen van de door haar gestelde regels, boet in aan gezag en ondergraaft de effectiviteit in de gevallen waarin zij ervoor kiest om wél tegen schending van de regels op te treden. Daarmee is echter niet gezegd dat tegen elke normovertreding moet en kan worden opgetreden. Bovendien is het nog maar de vraag of dit uit het oogpunt van legitimiteit en effectiviteit van de overheid wenselijk zou zijn <sup>3</sup>. Niet alleen zwakke maar ook sterke handhaving kan de legitimiteit van de overheid aantasten, wanneer daarbij geen keuzes worden gemaakt die draagvlak vinden in de samenleving. Sterke handhaving heeft meer draagvlak bij regels waarvan overtreding ernstige maatschappelijke effecten heeft, dan waar het om maatschappelijk onbetekenende normafwijking gaat. Er dient evenwicht te zijn in de mate van handhaving van verschillende regels. Ook moeten prioriteiten niet volledig geleid worden door toevallige gebeurtenissen (rampen). Op korte termijn kan door het intensiveren van de handhaving op het ene gebied tegemoet gekomen worden aan maatschappelijke onvrede, maar daarmee dreigt tekortkoming in de handhaving op andere gebieden.

Tot slot heeft de naleefbaarheid van de regelgeving nog onvoldoende aandacht gekregen. Die naleefbaarheid is bijvoorbeeld in het geding wanneer een normadressaat te maken krijgt met inconsistente regels.

### **Naar een effectievere overheid**

In het voorgaande is betoogd dat het gezag dat nodig is voor de effectieve vervulling van verticale overheidsrollen, onder druk staat. Die tendens wordt deels door de overheid zelf veroorzaakt, met name door gebrekkige handhaving en het uitvaardigen van wet- en regelgeving waarvan de naleving problemen oplevert. Wij willen een lans breken voor versterking van de effectiviteit en legitimiteit van de overheid.

In de eerste plaats dient de overheid daartoe terughoudend te zijn met het aangaan van horizontale relaties. De sterke toename van horizontale relaties lijkt een belangrijke factor te zijn geweest in het voortschrijdende proces van afnemend gezag van de overheid, waardoor de vervulling van verticale rollen in het gedrang is gekomen. Voorop zal moeten komen te staan, dat de overheid niet als een van 'ons' moet worden beschouwd, maar als een vertegenwoordiger van 'ons', als behartiger van het algemene belang.

In de tweede plaats is het voor herstel van gezag van de overheid noodzakelijk dat regels waaraan burgers zich moeten houden ook daadwerkelijk naleefbaar zijn. Inconsistenties moeten worden tegengegaan en regels waarvan de overheid weet dat deze niet zijn te handhaven of die zij niet wil handhaven, kunnen beter worden geschrapt. In het kader van de mdw-operatie is hier al veel aan gedaan door afzonderlijke wetgevingscomplexen te saneren. Maar ook inconsistenties tussen wetgevingscomplexen moeten worden aangepakt. Een doorlichtingsoperatie op rijksniveau langs de lijnen van de mdw-operatie lijkt hiervoor geboden. Een kansrijke invalshoek zou zijn om te kijken naar burgers of bedrijven die met verschillende voorschriften te maken hebben en die regels te analyseren op hun gelijktijdige naleefbaarheid.

In de derde plaats zullen de uitgangspunten voor de rechtshandhaving opnieuw geëxpliciteerd en, waar nodig, herzien moeten worden. Om het draagvlak in de samenleving van regels en de handhaving daarvan te vergroten en tegelijk overspannen verwachtingen te vermijden, moet duidelijk worden waarvoor de overheid verantwoordelijk is en moet - binnen die verantwoordelijkheid - evenwicht gevonden worden in de handhaving van diverse regels.

In aansluiting daarop zal in de vierde plaats de overheid moeten doen wat zij zegt, waar het gaat om handhaving. Dat kan alleen als zij ook *kan* wat zij zegt. Dit betekent dat het lokaal bestuur en andere instanties die met handhaving zijn belast, tot een programmatische aanpak van hun handhavingstaken moeten komen. Handhavingsplannen dienen te worden afgestemd op de middelen en mogelijkheden van de overheid. Dit vereist dat prioriteiten worden gesteld. Deze moeten aansluiten bij de maatschappelijke wenselijkheid. Bij dit laatste is ook van belang dat de gemaakte keuzes duidelijk worden uitgelegd. Dit is overigens niet alleen een zaak voor afzonderlijke overheidsinstanties. Normadressaten hebben vaak te maken met verschillende wetgevingscomplexen en diverse instanties die met de handhaving zijn belast. Betere coördinatie van activiteiten op dit gebied is geboden om een groter effect te bereiken. Mede hierom lijkt het nodig de voorgestelde doorlichtingsoperatie ook op de daadwerkelijke handhaving en de organisatie daarvan te richten en vooral om daarbij het lokaal bestuur te betrekken.

---

### **Dossier Effecten en toekomst van mdw**

A. Jorritsma-Lebbink en A.H. Korthals: [Mdw: een operatie met effect](#)

M. Stefanski: [Mdw in vogelmucht](#)

J.B.G.M. Holtus en G.W.J.M. Linssen: [In het kraaiennest van mdw](#)

J. Boone, reactie: [De vragen die mdw niet stelt](#)

D.P. van den Bosch: [Meer vrijheid in de vrije beroepen](#)

W. Koole en H. Sandriman, reactie: [Notarissen: kernproblemen onopgelost](#)

J. Vianen: [Werkt mdw voor het mkb?](#)

B.I. van der Burg, reactie: [Haal meer uit de mdw-operatie](#)

W. Derksen: [Marktwerking en publieke belangen](#)

A. Klamer, reactie: [Welk belang prevaleert?](#)

D.J. Janssen: [Verder met mdw](#)

H.A. Keuzenkamp, reactie: [Doelen of delen](#)

W. Etty en M.D.L. Veraart: [Ontvoogding van de burger](#)

F.J. De Vijlder, reactie: [Verandering technische uitgangspunten nodig](#)

E. Bauw, F. van Dijk en P. van Wijck: [Impulsen voor een effectievere overheid](#)

H.M.C.M. van Oorschot, reactie: [Nog een lange weg te gaan](#)

J.J.M. Theeuwes: [Nooit meer zonder mdw](#)

C.N. Teulings, reactie: [Niet ontpolderen maar depolitiseren](#)

A.M. Reitsma, epiloog: [De markt meester](#)

---

**1** Ministerie van Justitie, *Justitie over morgen*, Den Haag, 2001.

**2** Zie vooral SCP, *Bedreven en gedreven; een heroriëntatie op de rol van de Rijksoverheid in de samenleving*, <http://www.minez.nl/nieuws/kamerstukken/index.html>, 2001.

**3** Vergelijk Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving, *Handhaven op niveau*, hoofdstuk 10, Deventer, W.E.J. Tjeenk Willink, 1998