



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De aspirinewerking van sancties

Voermans, W.J.M.; L. Loeber

Citation

Voermans, W. J. M. (2007). De aspirinewerking van sancties. *Bruikbare Wetgeving*, 57-64.
Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/12560>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/12560>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

De aspirinewerking van sanctioneren



Wim Voermans

Deze bijdrage verscheen in:

L. Loeber (red.), *Bruikbare wetgeving*, preadviezen van Ph. Eijlander en P. Popelier aan de Vereniging voor wetgeving en wetgevingsbeleid. Wolff Legal Publishers, Nijmegen 2007, p. 57-64.

1. Het effect van handhavingsinspanningen

De preadviezen dit jaar behandelen het thema 'bruikbare wetgeving'. Wetgeving die doet wat je er van verlangt. Regels die werken, die functioneel zijn ten opzichte van de doelen die de wetgever beoogt te dienen. Zulke regels te maken is een hele kunst, ze nageleefd te krijgen wellicht nog een grotere. Dat naleving essentieel is voor de goede werking van wetgeving zal iedereen beamen. Ook het regeerakkoord *Samen Werken, Samen Leven*, van het kabinet Balkenende IV omarmt het nalevings-'truism': 'Regels zijn nodig en moeten worden nageleefd' heet het daar. Maar hoe kunnen we er ook daadwerkelijk voor zorgen dat wetgeving wordt nageleefd?

Waar zitten de nalevings-bedieningsknoppen op wetgeving? En hoe zet je die harder en zachter? Hoger of lager? Dat zijn zeer relevante vragen in tijden waarin nogal

eens heil gezocht wordt in hogere en strengere straffen en intensievere handhaving, als middelen om regelovertreiding tegen te gaan.

Hoe beïnvloed je de naleefbaarheid van regels? Volgens een klassieke leerstelling uit het wetgevingsreceptenboek wordt de naleefbaarheid van regels eerst en vooral bevorderd door de regels goed te communiceren (bekendmaking, informatievoorziening) en daarnaast te investeren in de acceptatie van regels en andere methoden die bij kunnen dragen aan een *spontane naleving* van de regel.¹ Want dat hebben we natuurlijk het liefst.

In veel gevallen kan de wetgever er niet als vanzelf op vertrouwen dat de regels wel spontaan zullen worden nageleefd. Dan moet er meer gebeuren. Zeker bij gedragsbeïnvloedende wetgeving is –vanwege bijvoorbeeld de financiële voordelen die niet-naleving oplevert – *controle* op de naleving (via vormen van toezicht, of opsporing) en *sanctiedreiging* en ook daadwerkelijke *sanctietoepassing* nodig om de regels ook daadwerkelijk nageleefd te krijgen.²

De leidende gedachte is dan dat, daar waar een overheid werk maakt van handhaving van regels - in de zin van effectief toezicht op naleving van regels en toepassen (of dreigen daarmee) van privaatrechtelijke, dan wel strafrechtelijke of bestuursrechtelijke dwangmiddelen (sancties) - dat bijdraagt aan de betere naleving van die regels.³

In de kern zal denk ik niemand in ernst het idee in twijfel trekken dat handhavingsinspanningen op de een of de andere manier bijdragen aan de naleving van regels. Maar hoe, in welke mate, in welke zin en met welke opbrengst, dat zijn andere vragen.

II. Motievenlogica of bestuurlijke logica

De ongewisse relatie tussen enerzijds de handhavingsinspanning en het effect daarvan op de naleving is een klassiek en lastig probleem, dat we al lang kennen uit het strafrecht, maar dat zich tegenwoordig sterk doet gevoelen bij ordeningswetgeving. Want, wat werkt beter: (economisch) strafrechtelijke sancties, bestuurlijke boetes, afnemen van voordeel, intrekken van beschikkingen of juist bestuursdwang? Moet je sanctiemiddelen en -methoden combineren, stapelen, of juist niet? En moet je 100% controles houden, regie voeren op de handavingsketen, pakkansen vergroten, of juist alleen maar monitoren, sectoraal inspecteren, extra controleren bij burgers en bedrijven gaan kijken die eerder in de fout gingen (zgn. piramide-inspectie)? Wat werkt nu bewezen het best, en wat werkt in welke mate?

¹ Zie de Tafel van 11.

² Zie daarover ook P. Eijlander en W. Voermans, *Wetgevingsleer*, Boom Juridische uitgevers; Den Haag 2000, p. 156 e.v.

³ Je treft die benadering ook in jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EG waarin het Hof de handhavingsbeginselen expliciteert. Reacties op niet naleving van EU-regels moeten effectief, afschrikwekkend, proportioneel, evenredig zijn en voldoen aan het zgn. assimilatiebeginsel. Zie voor een weergave, p. 288, P. Eijlander en W. Voermans, *Wetgevingsleer*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers; Den Haag 2000.

Als we *dat* willen weten – en dat lijkt me wezenlijk - zullen we niet alleen de technieken moeten kennen, maar eigenlijk eerst moeten weten *waarom* burgers en bedrijven naleven, en welke rol de handhavingsinspanning daarbij speelt. Zullen we dus, met andere woorden, ook moeten denken in termen van een *motievenlogica*.

Wat sterk mij sterk opvalt in handhavingsdiscussies van de laatste tien jaar is dat die motievenlogica weinig aan bod komt, maar dat hoofdzakelijk wordt geredeneerd wordt volgens de patronen van een *bestuurlijke logica*.

Het gaat in recente debatten over handhaving vaak niet zozeer om de vraag welk effect een handhavingsprikkel bij de ontvanger teweeg brengt, maar eerder – en ook betrekkelijk eenzijdig - om de vraag welke handhavingsprikkel door welke instantie moet worden uitgezonden. Het axioma is namelijk dat handhaven heilzaam werkt op naleving. Altijd en overal. Het bewijs voor die aanname wordt dan vaak gevonden door te wijzen op het tegendeel: niet handhaven leidt in ieder geval tot (grote kans op) niet-naleven. Fijnproevers zullen in deze omkering een drogredenering proeven.

Toch is dit ook het primaire verband dat de Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving (commissie-Michiels) in zijn rapport Handhaven op niveau uit 1998 tussen handhavingsinspanning en effect op de naleving aanlegt:⁴ het risico van niet-naleving bij niet-handhaving is wezenlijk. De bestuurlijke reactie of reflex laat zich bij zo'n wijze van redeneren eenvoudig voorspellen. Het opvoeren van de bestuurlijke handhavingsinspanning. Het door het kabinet opgetuigde actieprogramma 'Handhaven op niveau' kiest om die redenen bijvoorbeeld voor een sterk bestuurlijke inzet. Versterking van de samenwerking en verdere professionalisering van handhavingsinspanningen, waardoor *mogelijke* handhavingstekorten geheel of gedeeltelijk worden dicht gelopen, risico's van niet-naleving (zoals in de gevallen Volendam en Enschedé) worden bezworen en er een *mogelijk* heilzaam effect optreedt op de naleving van regels.⁵

Deze wijze van bezweren van risico's heeft wat weg van homeopathie of de werking van aspirine: we nemen aan dat handhaven helpt, sterker: we weten dat het werkt, maar niet hoe en niet in welke mate. En elke medicus zal je dan kunnen vertellen dat in zulke gevallen het risico van verkeerde dosering bestaat.

Deze wat *bestuurscentrische* wijze van benaderen van de relatie handhaving-naleving is ook duidelijk terug te lezen in het rapport over de 'oogst' van het programma Handhaven op niveau. Op de slotconferentie van het programma op 24 november 2006 in Den Haag werden de successen van het programma gememoreerd. Er wordt gewezen op de sterke toename van bestuurlijke aandacht voor handhaving van wet- en regelgeving sinds 1999. Uit de projectmonitor van het programma blijkt dat 83 procent van de Nederlandse gemeenten inmiddels 'veel *aandacht*' heeft voor handhaving. Er is een stijging 20 naar 70 procent van controle-inspanningen waarneembaar op bepaalde beleidsterreinen – waaronder bijvoorbeeld leerplicht en prostitutiebeleid. Thema's waarop 5 jaar geleden nauwelijks werd gecontroleerd. 63 Procent van de

⁴ Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving, Handhaven op Niveau, Deventer, 1998, p. 47.

⁵ Zie ook het kabinetsstandpunt Handhaven op niveau *Kamerstukken II 1999/2000*, 26800 VI Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2000, nr. 67.

gemeenten heeft speciale handhavingsprogramma's opgezet. Vijf jaar geleden deed eigenlijk nog geen enkele gemeente dit. Ook heeft de helft van de gemeenten inmiddels het risico van rampen als gevolg van overtreding van wettelijke regels in kaart gebracht.

Handhaven op Niveau' bevorderde ook de *professionalisering* van de handhaving en samenwerking tussen gemeenten, provincies en waterschappen onderling en met bijvoorbeeld de politie en controlediensten. Uit de Projectmonitor 2005 blijkt dat zij daadwerkelijk veel meer zijn gaan samenwerken, met name op het gebied van milieu, handhaving van de openbare ruimte en leefbaarheid, brandveiligheid en bouw- en woningtoezicht. Volgens 95 procent heeft het actieprogramma Handhaven op Niveau in belangrijke mate bijgedragen aan de verbetering van de handhaving.⁶

Gerard Reve zaliger zou over zo'n stuk zeggen: 'er komt geen normaal mens in voor'. Over de mate waarin en de wijze waarop de handhavingsprikkel is aan gekomen (met name het effect of de naleving) is na het afsluiten van het programma – zo lijkt het – nog weinig bekend. De effecten op van programmatisch handhaven zijn voornamelijk te zoeken in de sfeer van bestuurlijke bewustwording en risico-beheersing. Minister Remkes oordeelde in de brief aan de Tweede Kamer van november 2006 dan ook wat zuinigjes over het succes van het programma door te stellen dat:

'Hoewel de aandacht voor specifieke thema's (zoals brandveiligheid, buitengebied, leerplicht) wel tot nadere *bewustwording* heeft geleid, is de praktische bijdrage van 'Handhaven op Niveau' in veel gevallen beperkt. Het oordeel hierover is uiteenlopend, maar in veel gevallen kritisch. De potenties zijn in de meeste gevallen (nog) niet waargemaakt.⁷

III. Helpt (harder) straffen: afschrikwekkendheid van straf als motief voor regelnaleving?

Om die potenties waar te maken is volgens mij enig zicht nodig het effect van handhavingsinspanningen op de regelnaleving. Hoe komt de afgegeven prikkel over, of aan? Is die prikkel effectief?

Om daar iets meer over te weten te komen moeten we denk ik – ik betoogde het hiervoor al - tenminste iets weten over het *waarom* van regelnaleving door burgers en bedrijven; pas dan kunnen we werkelijk iets zeggen over het waarom en hoe en in welke mate controleren en sanctioneren bijdraagt het bevorderen van de naleving.

⁶ Zie de website van het servicecentrum handhaving

http://www.justitie.nl/onderwerpen/opsporing_en_handhaving/rechtshandhaving/projecten/handhavenmeteffect/servicecentrumhh.aspx. (Laatst geraadpleegd op 21 april 2007)

⁷ Brief van de Minister van Justitie aan de Tweede Kamer, d.d. 6 november 2006, aanbieding evaluatie actieprogramma Handhaven op Niveau,

http://www.justitie.nl/images/evaluatie%20Handhaven%20op%20Niveau_6534_tcm34-25550.pdf . (Laatst geraadpleegd op 21 april 2007).

Ik wil me bij die vraag beperken tot het vraagstuk van de effectiviteit van sanctionering, en dan met name van strafbedreiging. Schrikken straffen regelover-treders af, inspireren ze tot regelconform gedrag? En doen hogere strafbedreigingen dat bijvoorbeeld meer dan lagere.

In de rechtswetenschap wordt daar al eeuwen over getwist, maar ook in andere takken van sport wordt de laatste jaren opgewonden gedebatteerd over de vraag of straffen en strafbedreiging helpen als middelen om naleving van regels te verzekeren. Met name criminologen, rechtseconomen en rechtspsychologen hebben zich er de laatste jaren met deze kwesties bezig gehouden. En in dat debat geldt eigenlijk hetzelfde als bij verschillende dokters rond een bed: er is nog veel verschil van inzicht over de diagnose en behandelwijze, en weinig nog weinig uitzicht op genezing.

Het gaat er wel fel aan toe. Zeker waar in recent onderzoek wel eens het effect van straffen of strenger straffen wordt gerelativeerd, leidt dat tot heftige reacties. Het raakt een diep liggende snaar. Onze intuïtie, 'ons boerenverstand', zoals Henry Sturman dat in zijn filippica 'Zwaarder straffen helpt' in *Elsevier* noemt,⁸ zegt ons dat zwaarder straffen helpt. Misschien niet eens altijd omdat dat ook werkelijk zo is, maar misschien wel omdat we vinden dat het zou *moeten* zijn. Maar dit terzijde.

Verklaren waarom mensen regels naleven en wat de rol van mogelijke bestraffing daarbij is, is geen sinecure. De problemen beginnen al bij het mensbeeld. Als we er van uitgaan dat mensen rationele wezens zijn, dat de mens een calculerend wezen is (een homo economicus), dan helpen *die* strafbedreigingen (en straffen) die bij de winst-verliesrekening van het overtreden de kans op een verlies (sanctie, of ander nadeel) groter maken dan het voordeel. Hogere straffen en een hoge pakkans zullen potentiële overtreders, volgens dat denkpatroon, ook eerder weerhouden dan lagere straffen. De wetgever zou daarop in kunnen springen door het ontwikkelen van nalevingsmathematica.

Ben van Velthoven (rechtseconoom aan de Universiteit Leiden) ploegde op dat veld. Hij verrichtte in 1994 een vermakelijke studie naar de economie van misdaad en straf. Op basis van stamjaar 1990 maakte hij een berekening van de verwachte straf en de verwachte opbrengst per misdrijf. Belangrijk daarvoor was het ophelderingspercentage van de door de politie geregistreerde misdrijven dat in 1990 22,3 procent.⁹ Op basis van een CBS-schatting van een tien keer zo hoog feitelijk aantal misdrijven tegen privé-personen (6,3 miljoen) en instellingen en bedrijven (5,4 miljoen), berekende Van Velthoven de werkelijke pakkans op slechts 2,2 procent. Reken daarbij dat van de opgepakte criminelen slechts zes procent gevangenisstraf kreeg, dan komt dat neer op een werkelijke kans op gevangenisstraf van 1 op 758 per gepleegd misdrijf. Naast gevangenisstraf werden er ook boetes opgelegd. Ook die waren erg laag.

⁸ Uit Henry Sturman, Zwaarder straffen werkt, *Elsevier* 17 januari 2003.

<http://www.libertarian.nl/NL/archives/straffen.pdf>.

⁹ Het ophelderingspercentage schommelde in 2005 en 2006 ook rond de 20%.

Van Velthoven's slotuitkomst is een verwachte strafdreiging per misdrijf van slechts *f* 3,60 boete plus vier uur vrijheidsstraf. Daar stond een verwachte opbrengst per misdrijf van ruim *f* 400,- tegenover. Rekende je dat weer door dan gold dat in 1990 misdaad loonde voor iedereen die met een normale baan minder dan netto *f* 100,- per uur verdiende. (bron: *Het Parool*, 28 juni 2002).'

De cijfers¹⁰ zullen in 2007 waarschijnlijk iets gunstiger zijn, maar voor de berekenende mens zou volgens van Velthoven's berekening de berekening steeds in het voordeel van overtreden uit moeten vallen. En toch doen burgers dat niet en masse.

Dan kan natuurlijk te maken hebben met de omstandigheid dat niet iedereen hetzelfde in elkaar zit. Je hebt nu eenmaal braven en boeven in dit leven. Strafb bedreiging zou dan vooral effectief zijn voor berekenende boeven of aspirant-boeven. Het kan er ook mee te maken hebben dat burgers en bedrijven niet op deze simpele wijze calculeren, maar in hun winstverliesrekening veel meer factoren mee laten wegen dan de loutere strafbedreiging en pakkans.¹¹

Dat zijn ook de vragen waarover rechtspsycholoog Henk Elffers zich de laatste jaren in verschillende varianten heeft gebogen. In 1997 onderzocht Elffers samen met Hessing de rol van sanctiebedreiging bij naleving van belastingregels (inkomstenbelasting).¹² Ze komen daarbij tot de opmerkelijke uitkomst dat:

- wettelijke sancties *ineffectief* voor – wat ze noemen - de *zich voegenden*, d.w.z. degenen die slechts de regels slechts naleven vanwege strafdreiging. Er is slecht sprake van enig effect indien – en dat lijkt niet echt haalbaar, en misschien ook niet wenselijk – de dreigende straf *zeker, snel en zwaar* is;
- wettelijke sancties zijn *indirect effectief* voor de *identificeerders*, degenen die zich aan regels houden omdat ze willen behoren tot een sociale groep waarin dat de norm is; sanctionering van de anderen, die de regels overtreden, is nodig en nuttig voor de identificeerders omdat het voor hen de sociale norm onderhoudt, de norm die hen op het rechte pad houdt;
- wettelijke sancties zijn *overbodig* voor de *internaliseerders*, degenen die regels volgen omdat zij die regels tot onderdeel van hun eigen kijk op de wereld hebben gemaakt.

Dat strafbedreigingen *indirect effectief* zijn voor *identificeerders* is een belangrijk onderzoeksgegeven, dat ook wordt bevestigd in ander recent onderzoek, zoals dat van de Zweed Lennart Wittberg in zijn bijdrage aan de recente congresbundel '*Managing and maintaining compliance*'.¹³ Hij concludeert op basis van zijn ervaringen met Zweedse belastingwetgeving dat van straffen een belangrijk signaal uitgaat. Het belang van dat signaal is niet in de eerste plaats gelegen in de afschrikking van de aspirant-overtreder zelf, maar eerder in het feit dat bestraffing van overtreders juist ook

¹⁰ Overigens niet het ophelderingspercentage, dat is nog steeds ca. 20% (2007).

¹¹ Zie daarover H. Elffers, *De rationele regelovertreder*, oratie Universiteit Antwerpen, 26 oktober 2004, Boom Juridische uitgevers; Den Haag 2005.

¹² Zie Henk Elffers en Dick J. Hessing, Het nut van sancties, *Ars Aequi*, 46, p. 490-496.

¹³ Lennart Wittberg, Can Communication Activities Improve Compliance?, in: H. Elffers, P. Verboon en W. Huisman (red.) *Managing and maintaining compliance*, Boom Legal Publishers; The Hague 2006, p. 25-43.

voor anderen dan de overtreder het bestaan en de werking van regels bevestigd. Bestrafing scherpt de regel in, het programmeert onze nalevingsbereidheid.

Dit beeld wordt ook bevestigd door Catherine Anderson en John Darley, die in het *Journal for applied Social Psychology* in 2002 rapporteren over een viertal experimenten waarbij ze proefpersonen vragen naar hun motieven voor het naleven van regels. Interessant is dat veel van die proefpersonen – zelfs als dat notoire overtreders zijn – aangeven dat ze *zelf* weerhouden worden van regelovertreding vanwege interne factoren (moraliteit, internalisering) en niet vanwege de consequenties die overtreding zou hebben. Echter... en nu komt het, ze gaan er tegelijkertijd wel van dat *anderen* dan zij zelf – zeker anderen die al eens hebben overtreden – waarschijnlijk alleen maar worden weerhouden van regelovertreding vanwege het risico van bestraffing of de consequenties (externe factoren).¹⁴ Een wantrouwenmodel, dus, dat goed inhaakt op het afspraakkarakter dat aan het recht ten basis ligt en het vertrouwen dat rechtsgenoten daaraan ontleen. Strafbedreiging en straf is er dan vooral om er zeker van te kunnen zijn dat anderen steeds zich aan de afspraak zullen gaan houden.

Het onderzoek van Anderson en Darley is met name grappig als je het doordenkt voor wetgevers. Laten we voor het gemak aannemen dat dat ook maar gewone mensen zijn. Als dat zo is dan zullen zij waarschijnlijk strafbedreigingen ontwerpen, waarvan ze denken dat zij die zelf niet nodig hebben, maar wel met het idee dat dat anderen afschrikt. En dat doet het dus nauwelijks omdat afschrikking via strafbedreiging, zo leert dit experiment, niet het leidende motief voor naleving is.

Wat leert dit hele verhaal? Nog weinig ben ik bang. Het laat zien dat de relatie tussen bestuurlijke handavingsinspanningen en naleving weliswaar bestaat, maar dat we niet helemaal weten hoe het werkt. Als aspirine dus. Het laat ook zien dat we desondanks heel veel vertrouwen hebben in bestuurlijke handavingsinspanningen. Het laat - wellicht - ook zien dat strafbedreiging in veel gevallen niet *rechtstreeks* werkt als motief voor regelnaleving. Het effect van strafbedreiging en straf werkt *indirect* in op regelnaleving. En tot slot relativeert het relaas wellicht het beeld dat via sanctiekundige rekenkunde, regelnaleving niet eenvoudig geborgd kan worden.

Wim Voermans,¹⁵ april 2007

¹⁴ Catherine A. Sanderson and John M. Darley, 'I Am Moral, but You Are Deterred': Differential Attributions About Why People Obey the Law, *Journal of Applied Psychology*, 2002, 32, 2, pp. 375-405.

¹⁵ Wim Voermans is hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden, voorzitter van de Vereniging voor Wetgeving en wetgevingsbeleid en vice-voorzitter van de Europese Vereniging voor Wetgeving (EAL).