

### **3 Zicht op naleving**

*Ton van Snellenberg en Rob van de Peppel*

#### *3.1 Inleiding*

Het bestuursrecht trekt brede sporen door veel terreinen van het openbare leven. Grote delen van dit recht zijn pas in de loop van deze eeuw tot stand gekomen, voornamelijk gestuwd door ideeën over de maakbaarheid van de samenleving. Op de golven van het zelfde maakbaarheidsoptimisme moet de gedachte zijn gegroeid dat naleving van de nieuwe wetgeving een vanzelfsprekendheid zou zijn. Het ging immers om de neerslag van als nastrevenswaardig beschouwde doeleinden, onder meer op terreinen als sociale zekerheid, gezondheidszorg, ruimtelijke ordening, volkshuisvesting en milieubeheer. In de werkelijkheid pakte dit echter anders uit. Naleving bleek verre van gegarandeerd, deels om redenen die inherent zijn aan het bestuursrecht zelf.

Een eerste reden waarom de hedendaagse bestuursrechtelijke wetgeving niet als vanzelfsprekend wordt nageleefd, is dat het anders dan bijvoorbeeld het strafrecht, geen achtergrond heeft in wat wel het gewoonterecht wordt genoemd. Waren veel strafrechtelijke gedragsnormen al recht vóór ze in een wet werden opgenomen, bestuursrechtelijke gedragsnormen worden pas recht dóór de wet (Van Wijk en Konijnenbelt 1993). Ook voor nastrevenswaardige doelen geldt dat ze eerst een plek in het rechtsbewustzijn moeten krijgen voordat ze als vanzelf worden nageleefd.

Bestuursrechtelijke gedragsnormen missen verder de natuurlijkheid van strafrechtelijke gedragsnormen. Zeker, beide zijn te herleiden tot een vergelijkbare gedaante: ze beogen dat in een normrelevante situatie een lid van een doelgroep tot welke de norm is gericht (het normadressaat) een bepaalde voorgeschreven gedragskeuze maakt of juist nalaat. Maar anders dan het strafrecht kent het bestuursrecht nauwelijks algemeen geldende gedragsnormen. De eenvoud van een in een enkele rechtsregel neergelegd algemeen verbod op mishandeling of diefstal komt men daarin niet tegen. Het merendeel van de bestuursrechtelijke gedragsnormen maakt onderdeel uit van in rechtsnormen omgezette beleidsinstrumenten, die het oog hebben op de verwezenlijking of bescherming van een collectief goed, bijvoorbeeld een uitkeringsstelsel dat met het oog op de vergroting van sociale zekerheid tot stand is gebracht, een vergunningstelsel ter bescherming van het milieu of een subsidiestelsel om imperfecties in de woningmarkt te verhelpen. Alleen een aanspraak op het

gebruik van een collectief goed roept de verplichting in het leven om overeenkomstig de daarmee samenhangende gedragsnormen te handelen. Bijvoorbeeld de verplichting inkomsten uit arbeid op te geven wanneer men een uitkering ontvangt, de verplichting een huis te bouwen overeenkomstig een bouwvergunning, en het in acht nemen van de voorwaarden waaronder een subsidie is verstrekt. In het verlengde hiervan hebben bestuursrechtelijke wetten in het algemeen een complexe, gelaagde, structuur. Typische voorbeelden als de Wet milieubeheer, de Woningwet en de Wet op de ruimtelijke ordening bevatten zelf nauwelijks inhoudelijke gedragsnormen. In veel gevallen volstaat de wetgever met het scheppen van een kader waarin de belangrijkste instrumenten worden vastgelegd; uitwerking daarvan vindt plaats in 'lagere' regelgeving, uitvoeringsbesluiten, richtlijnen en circulaire.

De complexiteit wordt verder verhoogd door een continue stroom van bijstellingen en verfijningen in de genoemde uitwerkingen. Als een beleidsdoel niet wordt gerealiseerd, dan is bij instrumentele regelgeving de gangbare reactie om tot aanpassing van de regels over te gaan. De gelaagde structuur en de veranderlijkheid leiden er eveneens toe dat juristen en bestuurskundigen zich in publicaties regelmatig afvragen of er niet teveel van de burger wordt gevraagd. Hoe kan die immers nog weten welk gedrag hij of zij moet vertonen. Sterker nog, dikwijls blijken zelfs de ambtenaren die de regels moeten toepassen, of moeten toezien op de naleving ervan, de wet onvoldoende te kennen (Schuyt 1991).

Het lijkt er kortom op dat aan veel bestuursrechtelijke gedragsnormen het risico van een intrinsiek nalevingsprobleem kleeft. Ze hebben geen basis in het rechtsbewustzijn en worden als gevolg niet als vanzelf geïmplementeerd. Hoge complexiteit en grote veranderlijkheid vormen een extra obstakel voor natuurlijke naleving. Nochtans worden de normen door brede lagen van het adessaat wel nageleefd. Dit roept de vraag op welke factoren in de gegeven omstandigheden doorslaggevend zijn voor niet-naleving en welke factoren de naleving kunnen verbeteren. In dit hoofdstuk zullen inzichten uit de literatuur over naleving worden toegepast op een casus uit het milieurecht. De centrale vraag luidt: welke verklaringen zijn er voor naleving en niet-naleving van bestuursrechtelijke gedragsnormen? Een vervolgvraag is: welke rol is er in het licht van verschillende verklaringen voor niet-naleving voor de handhaving weggelegd? Ter beantwoording van de centrale vraagstelling worden in de volgende paragraaf enkele beleidswetenschappelijke en criminologische perspectieven besproken die zicht bieden op oorzaken van (niet-)naleving. In paragraaf 3 wordt aan de hand van een casus - het vergunningstelsel voor bedrijven in de Wet milieubeheer - onderzocht welke verklaringen er voor (niet-)naleving in de praktijk zijn. In paragraaf 4 wordt ingegaan op de rol die

handhaving kan spelen bij het bevorderen van naleving van het milieuvergunningstelsel. Afgesloten wordt met een korte samenvatting van de belangrijkste punten.

### 3.2 *Perspectieven op naleving*

Er kan vanuit verschillende perspectieven naar de naleving en niet-naleving van gedragsnormen gekeken worden. Naleving en niet-naleving kunnen worden gezien als het resultaat van een daaraan voorafgaand keuzeprocess, maar kunnen ook worden opgevat als min of meer onbewust gedrag. In het perspectief van een bewuste keus kunnen financiële argumenten, waaronder de kans op een sanctie centraal staan, maar ook sociale kosten en baten kunnen een rol spelen, bijvoorbeeld de mogelijkheid van gezichtsverlies na een geconstateerde overtreding. Vanuit een leer-perspectief kan niet-naleving worden opgevat als het gevolg van leergedrag bijvoorbeeld door de omgang met criminele anderen. Maar niet-naleving kan ook een gevolg zijn van een tekort aan leergedrag; een gebrek aan inzicht in de norm kan bijvoorbeeld leiden tot onbewuste overtredingen, aangeleerde kennis over de norm kan dit vervolgens voorkomen. Een organisatie-perspectief voegt hier aan toe dat ook een gebrekkige organisatie aanleiding kan zijn voor onbewuste overtredingen. En niet op de laatste plaats kan naleving worden opgevat als een consequentie van acceptatie en internalisatie van normen.

Bij de keuze voor deze perspectieven is geen volledigheid nagestreefd. Biologische en genetische verklaringen blijven onder andere volledig buiten beeld. En hoe verleidelijk het ook is om op zoek te gaan naar de compulsieve overtreder van bestuursrechtelijke normen, ook het psychologisch perspectief zal buiten beschouwing blijven. Bestuursrechtelijke normen lijken te jong en te 'gemaakt' om vanuit deze perspectieven overtredingen daarvan te kunnen verklaren. De eerst genoemde perspectieven lijken in ieder geval kansrijker en worden hieronder behandeld.

#### *Afschrikking als perspectief*

Keuzen op basis van de vergelijking van financiële kosten en baten van alternatieve gedragingen worden vaak in verband gebracht met het rationele keuzemodel. Gedragskeuzen, waaronder de keuze tussen naleving en niet-naleving komen in dat model tot stand op basis van de beschikbare informatie over verschillende *gedragsalternatieven*, hun waargenomen *consequenties* en de *waardering* die daaraan verbonden wordt (Klok 1991 en 1993; Van de Peppel 1995). Omdat de informatie over alternatieven en hun consequenties

echter nooit volledig kan zijn, worden de keuzen ook wel ‘beperkt’ of ‘subjectief’ rationeel genoemd (Simon 1976).

Een op handhaving toegespitste instrumentele variant van het rationele keuzemodel vormt het afschrikkingsperspectief. Deze benadering gaat ervan uit dat in de individuele kosten-baten afweging van het wel of niet naleven van een gedragsnorm de kostenkant wordt gedomineerd door twee factoren: de pakkans en de strafmaat. De pakkans is de waarschijnlijkheid dat overtreding van een gedragsregel wordt opgemerkt. De strafmaat betreft zowel de hoogte van de sanctie als de mate van waarschijnlijkheid dat de sanctie ook daadwerkelijk ten uitvoer wordt gebracht - dat laatste is zeker in het bestuursrecht, waar voor gedogen specifiek beleid is ontwikkeld, geen onbelangrijke toevoeging. De centrale hypothese in het afschrikkingsperspectief is dat naarmate de pakkans en de strafmaat hoger zijn, de gedragsnorm beter zal worden nageleefd. In de handhavingsliteratuur worden vaak twee soorten afschrikking onderscheiden. Enerzijds speciale afschrikking, het effect van sanctietoepassing op een specifiek individu, en anderzijds generale afschrikking, het effect van sanctietoepassing op het algemene publiek (Moerland 1993).

Het afschrikkingsperspectief is in veel empirisch onderzoek gehanteerd. De resultaten van een overzichtsstudie (d’Anjou e.a. 1975) wijzen onder meer uit dat de *perceptie* van de pakkans en de strafmaat van individu tot individu kan verschillen en dat de perceptie van de pakkans meer invloed heeft op naleving dan de veronderstelde hoogte van de straf. Zo toont onderzoek uit de jaren zestig en zeventig aan dat vooral de waargenomen pakkans effect heeft op het doen van de juiste belastingaangifte. Tittle en Rowe (1973) vonden dat vergroting van de pakkans leidde tot vermindering van bedrog bij het nakijken van eigen tests. Minder effect heeft de pakkans evenwel wanneer het gaat om rijden onder invloed (Steenhuis 1972). Verder blijkt dat de perceptie van de pakkans op korte termijn beïnvloed kan worden door waarschuwingen en publiciteit, maar voor de langere termijn afhankelijk is van de objectieve pakkans (d’Anjou e.a. 1975). Het laatste maakt tevens duidelijk dat in een rationele keuze de rol van de objectieve pakkans niet beperkt is tot haar invloed op de inschatting van de consequenties van een overtreding, maar zij maakt tegelijkertijd deel uit van het gedragsalternatief zelf. Een voorbeeld over de pakkans bij snelheidsovertredingen kan dit verduidelijken. Als op een bepaald traject - bijvoorbeeld op de A2 - een standaard radarcontrole is geïnstalleerd, dan is een zekere consequentie van een snelheidsovertreding op het betreffende traject een administratieve boete. Maar eveneens kan worden geredeneerd dat het alternatief van een *ongeziene* overtreding op het betreffende traject nauwelijks meer mogelijk is.

### *Gelegenheid als perspectief*

Evenals in het afschrikkingsperspectief ligt de nadruk in het gelegenheidsperspectief op de invloed van *externe* factoren in de besluitvorming van de normadressant. Het gaat in dit geval echter niet om de pakkans en de kans op een sanctie als resultaat van handhavingsactiviteiten, maar los daarvan om de fysieke kenmerken van een normrelevante situatie die het 'succesvol' of 'on-gezien' overtreden kunnen vergemakkelijken of bemoeilijken. Voorbeelden van de relevantie van dit perspectief zijn op meerdere gebieden te vinden. Zo nam bijvoorbeeld het aantal bromfietsdiefstallen af vanaf het moment dat de bromfietshelm verplicht werd gesteld - gelegenheidsdieven hebben in het algemeen geen helm bij de hand (Beijk 1985) en het aantal gevallen van joyriding is in Duitsland significant lager dan in een aantal van de omliggende landen, omdat in Duitsland stuursloten verplicht zijn. Het omgekeerde gold aanvankelijk voor winkeldiefstal. Toen eind jaren zeventig verkoopstechnieken werden geïntroduceerd waarin artikelen zichzelf moesten aanprijzen werd ook de afstand tussen klant en product zo klein mogelijk gemaakt. Tegenwoordig met een grotere wordende drukte, een anonieme sfeer en weinig toezicht was dit een ideale mix om ongezien aan de verleiding tot stelen toe te kunnen geven (Angenent en Geeraets 1988). Door oplossingen die onder inspiratie van het afschrikkingsperspectief tot stand zijn gekomen, waaronder elektronische beveiliging en de communicatie daarover, wordt nu getracht de pakkans te vergroten en daarmee het aantal gevallen van winkeldiefstal te verminderen. Andere toepassingen van dit perspectief zijn te vinden in onderzoek naar belastingontduiking, uitkeringsfraude en witte-boordencriminaliteit (zie Smith 1990).

### *Sociale bindingen als perspectief*

Kenmerkend voor zowel het afschrikkingsperspectief als voor het gelegenheidsperspectief is dat het individu vooral de financiële kosten en baten van gedragsalternatieven tegen elkaar afweegt, waaronder de inschatting van een kans op een sanctie. Een perspectief waarin sociale bindingen centraal staan, voegt hier aan toe dat kosten en baten van gedragsalternatieven ook kunnen worden geïnterpreteerd in termen van winst en verlies op sociaal terrein.

De invalshoek die deze benadering kiest is origineel. Vanuit het perspectief van sociale bindingen wordt niet zozeer gekeken waarom sommigen de wet niet naleven en de meeste anderen wel, maar wordt juist de vraag geaccentueerd waarom niet iedereen de wet *niet* naleeft (Hirschi 1971). In dit perspectief, dat zich vooral heeft bewezen op het terrein van kleine delicten en jeugddelinquentie, wordt uitgegaan van een amoreel mensbeeld. De grondgedachte is dat het op zich niet nodig is om naar motieven voor afwijkend ge-

drag te zoeken, immers “verreweg de meeste jongeren zullen delicten plegen als de gelegenheid zich voordoet en het delict onopgemerkt blijft. De vraag die beantwoord moet worden is nu juist waarom de meeste jongeren niet of hooguit een enkele keer een delict plegen”, aldus Junger-Tas (1985). Vanuit het perspectief van sociale bindingen wordt nalevingsgedrag verklaard uit de mate van binding van individuen met de samenleving. Omdat normovertredend gedrag in de directe omgeving, met name bij ouders en school, negatieve reacties kan oproepen en conformerend gedrag door diezelfde omgeving wordt beloond, krijgen jongeren belang bij dat gedrag. Het recente idee om de ‘oorvijg’ in het straatbeeld terug te brengen laat zich bijvoorbeeld goed plaatsen in dit perspectief. Identificatie met onder andere de ouders, mits deze zelf geen normafwijkend gedrag vertonen (Humberts 1991), kan leiden tot internalisering van normen en waarden. Dit versterkt tevens de interne controle, waaronder zelfbeheersing en verantwoordelijkheidsgevoel. Bij de aanwezigheid daarvan is externe controle, bijvoorbeeld door het opleggen van straf, minder nodig. Naast de binding met anderen en de overweging dat die band verstoord kan raken door een keuze voor delinquent gedrag, zorgt diezelfde binding er ook voor dat men zodanig in beslag genomen kan worden door conformerend gedrag, dat zelfs de gedachte aan normafwijking nog nauwelijks op kan komen.

Normafwijking doet zich voor wanneer de binding met de samenleving zwak is, en mede daardoor sociale normen en waarden gebrekkig zijn geïnternaliseerd. Wetsovertreders zouden sociale normen wel accepteren, maar de normen beperken hen door de gebrekkige binding minder in hun gedrag dan anderen. Een ‘neutralisering’ (Thurman, St. John en Riggs 1984) van geïnternaliseerde normen kan gerechtvaardigd worden in termen van normen van een hoger niveau, waarden of overtuigingen, in combinatie met de definitie van de situatie. Bij overtreders is de afstand tussen hun *ideal norms* en hun *realistic norms* groter dan bij anderen. “*Ideal norms* zijn de normatieve richtlijnen voor hetgeen individuen in een situatie idealiter behoren te doen. *Realistic norms* zijn de normatieve richtlijnen die in de werkelijkheid richting geven aan het gedrag van individuen en gehanteerd worden bij de beoordeling van het gedrag van anderen. (...) Realistische normen komen in het algemeen voort uit de idealistische, maar zijn veel meer getemperd door de eisen van een situatie” (Smith 1990: 351, vertaling door de auteurs).

### *Leren als perspectief*

Het leerperspectief heeft met het perspectief van sociale bindingen gemeen dat het effect van sociale- en groepsprocessen op gedrag mede in beschouwing wordt genomen. Verklaringen voor (niet-)naleving worden vooral gezocht in het contact met anderen. Van hen wordt het gedrag 'geleerd'. Varianten binnen dit perspectief die betrekking hebben op niet-naleving zijn in de eerste plaats de theorie van de culturele transmissie, waarin normafwijking meer als een groepsproces wordt gezien, en de differentiële-associatie theorie die zich meer richt op het individu. Binnen de laatste theorie wordt de oorzaak van niet-naleving verklaard uit onder andere de frequentie, duur, intensiteit en prioriteit van contacten met normafwijkende gedragspatronen (zie voor een uitwerking Bruinsma 1985). Kritiek op deze zienswijze komt onder andere van Van Dijk (1985). Hij stelt dat het dan wel aannemelijk kan zijn dat bijvoorbeeld "jeugddelinquentie versterkt wordt door groepsprocessen en dat meer professionele delinquenten aan elkaar vakkennis overdragen", maar dat dergelijke contacten daarmee nog niet de oorzaak zijn van de delinquentie. Wellicht dat dit perspectief bruikbaar is wanneer het om zeer lichte overtredingen gaat (bijvoorbeeld voor door rood licht fietsen kan het verkeerde voorbeeld al voldoende zijn), maar betwijfeld moet worden of datzelfde geldt voor zwaardere delicten.

Vanuit het leerperspectief komen ook andere verklaringen in beeld voor niet-naleving. Zo kan onbekendheid met de norm en daarmee onbekendheid met het gewenste gedragsalternatief een reden voor niet-naleving zijn. Het verstrekken van informatie kan in die gevallen een eerste stap in de richting van naleving zijn. In de randstad waar op snelwegen de *afwijkende* maximumsnelheid van 100 km/u vrijwel collectief werd overtreden, was het overdragen van kennis het leidende perspectief om iedere zoveel meter op de vangrail een klein geel bordje met daarop '100' te plaatsen. De veronderstelde onbekendheid met het beoogde alternatief 'niet sneller dan 100 km/u rijden' werd hiermee in ieder geval opgelost.

Ook over de consequenties van alternatieven kan informatie verstrekt worden. Een treffend voorbeeld daarvan betreft de steeds meer voorkomende verkeersborden met daarop een zowel visueel als tekstueel 'blauw punt', vaak vergezeld van een bord met de veelzeggende tekst 'radarcontrole'. Deze borden geven niet zozeer informatie over de geldende norm en het gewenste alternatief, bijvoorbeeld 'in de bebouwde kom niet sneller rijden dan 50 km/u', maar leggen veeleer de nadruk op de mogelijke consequenties daarvan: 'regelmatige radarcontrole leidt in geval van overtreding tot een aanzienlijke sanctiekans'. Een voorbeeld dat wellicht nog meer tot de verbeelding spreekt is de uiterst actuele boetecomputer die het Openbaar Ministerie

in augustus 1999 op het internet heeft geïnstalleerd. Overigens een voorbeeld dat tegelijkertijd illustreert dat informatie niet voor iedereen even toegankelijk is. In deze zogeheten 'Boetebase' zijn de sancties (lees: consequenties) op ongeveer 600 veel gepleegde overtredingen en lichte misdrijven op te zoeken. Onder meer op het gebied van verkeerswetgeving, milieuwetgeving en Drank en Horeca wetgeving. Het gelijktijdig uitgebrachte persbericht wijst ondermeer op de beoogde preventieve werking van de boetecomputer: "Veel mensen weten niet precies hoe hoog de boetebedragen zijn voor bepaalde overtredingen". Het 'virtuele tarievenlijstje' kan het effect hebben dat potentiële overtreeders zich bedenken" ([www.openbaar.ministerie.nl/boetebase](http://www.openbaar.ministerie.nl/boetebase)). Inmiddels zal ook duidelijk zijn dat daar waar het gaat om consequenties van overtredingen, het leerperspectief een logische overlap heeft met het afschrikingsperspectief.

Als laatste kunnen ook achterliggende waarden worden aangeleerd of geactiveerd. Zo wordt het stoere imago van veel drinken, ook al moet er nog met de auto worden gereden, aangepakt door de 'rij alcoholvrij' campagnes. Daarin wordt geprobeerd het staande beeld van stoere mannelijkheid af te breken tot een beeld van meelijwekkende dronkenschap en in het kielzog daarvan ongecontroleerd en onverantwoordelijk handelen. Buiten de sfeer van de verkeersregels kan gewezen worden op soortgelijke campagnes tegen vandalisme. Vandalisme wordt daarin neergezet als dom en vooral kinderachtig gedrag. Het gangbare imago van gedurfde baldadigheid wordt daarmee ontmanteld, en direct of indirect, bijvoorbeeld via sociale bindingen, wordt beoogd andere waarden bij te brengen.

#### *Het organisatie-procesmodel als perspectief*

Kenmerkend voor het organisatie-procesmodel (Allison 1971) is dat niet het individu de analyse-eenheid vormt maar de organisatie. Een organisatie is in dit perspectief geen ondeelbare eenheid, maar wordt juist gezien als een verband van verschillende onderdelen die allen eigen taken, bevoegdheden en doelen hebben. Interne structuren en (standaard-)procedures moeten er voor zorgdragen dat de verschillende onderdelen op gecoördineerde wijze de organisatiedoelen nastreven. Verklaringen voor niet-naleving van gedragsnormen worden in dit perspectief vooral gevonden in organisatorisch feilen, waaronder gebrekkig (kennis-)management, onwrikbare (standaard-) procedures, onvoldoende interne afstemming en onvoldoende leiding. De laatste twee tekortkomingen kunnen versterkt worden door het bestaan van uiteenlopende doelen, zowel tussen verschillende afdelingen als in de top van de organisatie. Het laatste punt wordt verder uitgewerkt in het ook door Allison ontwikkelde bureaupolitieke model, dat hier verder onbesproken blijft.



### *Internalisatie als perspectief*

Een laatste perspectief benadrukt de invloed van geïnternaliseerde waarden en normen. De kern van deze invalshoek is dat individuen en organisaties gedragsregels niet zozeer naleven door het voortdurend afwegen tussen baten en kosten, waaronder pakkans, strafmaat en mogelijk verlies van sociale bindingen, maar omdat normen gewoonweg geaccepteerd worden. In het individu verankerde waarden leiden vanuit dit perspectief tot vrijwillige naleving. Individuen kunnen bijvoorbeeld bewust kiezen om het eigen belang ondergeschikt te maken aan het algemene belang, omdat het naleven van een gedragsregel als waardevol of als een morele plicht wordt beschouwd; de waarde die aan een gedragsregel ten grondslag ligt is door het individu geïnternaliseerd. Tyler (1990) onderscheidt twee typen van achterliggende waarden (ook wel genoemd: geïnternaliseerde morele verplichtingen). In de eerste plaats kan een individu gedragsregels naleven omdat het gezag dat de gedragsregel uitvaardigt wordt aanvaard of als legitiem wordt beschouwd. Een tweede type is verbonden met de behoefte van het individu om zich te gedragen conform de eigen morele maatstaven. Naar de mate waarin ofwel de aanvaarding van het legitieme gezag groter is, dan wel de eigen morele maatstaven meer sporen met de inhoud van een gedragsregel, is de kans op vrijwillige naleving groter. De laatste genoemde morele overwegingen zijn congruent met de overwegingen die de door Kagan en Scholz (1984) in het leven geroepen *political citizen* maakt. In het algemeen handelt deze gedeeltelijk door acceptatie en gedeeltelijk door welbegrepen eigenbelang, overeenkomstig de normen. Een uitzondering wordt echter gemaakt voor normen die als principieel onredelijk of willekeurig worden beschouwd. Deze normen worden in voorkomende gevallen bewust overtreden.

### *Naar een verklaringsmodel*

De hiervoor gepresenteerde perspectieven kunnen aan de ene kant worden opgevat als rivaliserende verklaringen voor normnaleving en normafwijkend gedrag, maar kunnen aan de andere kant ook als aanvullend worden beschouwd. Ieder perspectief werpt immers een ander licht op verschillende factoren; tezamen leveren deze een palet van verklaringen voor naleving. Dit idee is in meer onderzoek waarin soortgelijke perspectieven worden gehanteerd, terug te vinden. Zo maken Huisman c.s. (1994) voor het verklaren van naleving gebruik van verschillende modellen, waaronder het rationele actor-model, het organisatie procesmodel, en een culturele benadering, die de nadruk legt op 'houdingen en opvattingen'. De culturele benadering vertoont overeenkomsten met veel van hetgeen wij vanuit verschillende perspectieven onder de noemer van 'waarden' hebben gevat. Kagan en Scholz (1984) hante-

ren verschillende beelden van organisaties, waaruit vooral verklaringen voor niet-naleving voortvloeien: de organisatie als amorele calculator, als *political citizen* (zie § 2.6) en als feilbare organisatie. Een ander voorbeeld betreft een theoretisch model van Klok (1991), die (niet-)naleving vanuit verschillende motieven verklaart; hij maakt daarbij een onderscheid naar individuele, sociale en rechtsnormatieve gedragsmotieven. Ook in de criminologische literatuur worden pogingen ondernomen om verschillende perspectieven met elkaar te integreren. Soms wordt bijvoorbeeld geprobeerd om het afschrikingsperspectief te integreren in enkele van de andere perspectieven (Moerland 1993), waarbij het sociale-bindingsperspectief de beste aangrijpingspunten lijkt te bieden. Met een duidelijke verwijzing naar dit perspectief wordt bijvoorbeeld aangetoond dat het effect van informele reacties van anderen of het oordeel van leeftijdgenoten (zelfs) een grotere rol in de gedragskeuze speelt dan de gepercipieerde strafdreiging. Tevens wordt door meerdere auteurs gewezen op de mogelijkheden van een integratie van het gelegenhedsperspectief en het sociale bindingsperspectief. Een leidende hypothese in een dergelijke integratie zou zijn dat pas van 'gelegenheden' gebruik wordt gemaakt wanneer er sprake is van zwakke sociale bindingen.

In onze poging de zes hiervoor besproken benaderingen met elkaar in verband te brengen nemen we als basis het rationele keuzemodel. Alle perspectieven op (niet-)naleving laten zich daar naar ons inzicht in plaatsen (zie bijvoorbeeld Bruinsma en Van de Bunt 1993). In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de wijze waarop de verschillende perspectieven raken aan de elementen uit het rationele keuzemodel, te weten: de perceptie van alternatieven, de waargenomen consequenties en de achterliggende waarden.

De zes benaderingen bieden samen een overzicht van voorwaarden voor naleving van gedragsregels. Verschillende sets van deze voorwaarden kunnen een voldoende voorwaarde voor naleving opleveren (vgl. Tacq 1982).

Op hoofdlijnen kan gesteld worden dat kennis op het juiste moment en op de juiste plaats van het door de norm voorgeschreven gewenste gedragsalternatief, tezamen met de acceptatie daarvan, voldoende voorwaarden zijn voor naleving. Kennis van de norm is evenwel niet te allen tijde noodzakelijk; soms kan het gewenste gedragsalternatief ook spontaan gekozen worden bijvoorbeeld omdat het aansluit bij het eigen normen en waardenstelsel. Soms ook determineert de situatie de gedragskeuze; zo zijn er in sommige woonwijken zoveel obstakels dat het lastig is om de snelheidslimiet van 30 km/u te overtreden. Wanneer het gaat om gedrag van organisaties, dan is in de meeste gevallen de aanwezigheid van organisatorische voorwaarden voor naleving, bijvoorbeeld het vastleggen van normen in standaard procedures en het scholen van personeel, een additionele noodzakelijkheid. Een combinatie van deze

**Tabel 2.1:** Perspectieven op naleving en het rationele keuzemodel

	<b>Perceptie van gedragsalternatieven</b>	<b>Waargenomen consequenties</b>	<b>Achterliggende waarden</b>
<b>Afschrikking als perspectief</b>	Verhoogde pakkans beïnvloedt het alternatief ‘on geziene niet-naleving’	Nadruk op (gepercipi-eerde) pakkans en strafmaat als consequenties van niet-naleving	Hoofdrol voor financiële motieven
<b>Gelegenheid als perspectief</b>	Nadruk op de kenmerken van een situatie die van invloed zijn op de mate waarin niet-naleving (on gezien) kan plaatsvinden	Nadruk op (gepercipi-eerde) pakkans en strafmaat als consequenties van niet-naleving	Hoofdrol voor financiële motieven
<b>Sociale bindingen als perspectief</b>	Duurzame sociale bindingen kunnen leiden tot naleving als gewoontegedrag, waardoor niet-naleving buiten beeld blijft	Nadruk op de mogelijke verstoring van bestaande sociale bindingen bij geconstateerde niet-naleving	Afhankelijk van de aanwezigheid van sociale bindingen spelen sociale motieven een rol
<b>Leren als perspectief</b>	Nadruk op kennis over het bestaan van alternatieven tot naleving of niet-naleving	Nadruk op kennis over de consequenties van alternatieven tot naleving of niet-naleving	Nadruk op kennis over de waarden van alternatieven tot naleving of niet-naleving
<b>Organisatieprocesmodel als perspectief</b>	Nadruk op kennis van de gedragsnorm en het gewenste gedragsalternatief binnen de organisatie	Afhankelijk van de gevolgen die niet-naleving binnen de organisatie heeft	Afhankelijk van de belangen die in de organisatie zijn vertegenwoordigd
<b>Internalisatie als perspectief</b>	Afhankelijk van acceptatie van de norm blijft het alternatief ‘niet-naleving’ buiten beeld	Niet-naleving leidt tot overtreding van eigen morele waarden	Legitimiteit van het gezag dat de norm uitvaardigt of congruentie met eigen morele waarden

voorwaarden kan in veel gevallen leiden tot het ontstaan van gewoontegedrag. Ten slotte: pas in situaties waarin de norm niet spoort met achterliggende waarden, waaronder ook de waarde van sociale bindingen, spelen in de afweging de consequenties van niet-naleving een doorslaggevende rol. Met

name gaat het dan om de grootte van de gelegenheid voor een ongeziene overtreding en de strafmaat. Resumerend is naleving van gedragsregels afhankelijk van verschillende sets van de volgende vijf voorwaarden:

- De kennis van de gedragsregel en de kennis van de gedragsalternatieven;
- De organisatorische voorzieningen om gedragsregels door te laten werken;
- De ervaren legitimiteit en redelijkheid van de gedragsregel;
- De structurele mogelijkheden om de gedragsregel al dan niet na te leven;
- De gepercipieerde kosten en baten van naleving, zowel in financiële als in sociale termen.

Om de mogelijkheden van dit rudimentaire theoretische raamwerk te illustreren, wordt het in de volgende paragraaf toegepast op de naleving en vooral de niet-naleving in het milieuvergunningstelsel in de Wet milieubeheer. De Wet milieubeheer is een schoolvoorbeeld van een complexe bestuursrechtelijke kaderwet. Bovendien kan een milieuvergunning inclusief de daaraan verbonden voorschriften, grote (financiële) gevolgen hebben voor bedrijven. Dat maakt het interessant om te bezien in hoeverre bedrijven dit regime naleven, welke verklaringen daarvoor zijn en welke rol handhaving kan spelen.

### *3.3 Niet-naleving van milieuvergunningen*

#### *Inleiding*

Industriële bedrijvigheid heeft zowel positieve als negatieve connotaties. Aan de ene kant wordt zij geassocieerd met economische groei en werkgelegenheid. Aan de andere kant met negatieve gevolgen voor onder meer het milieu. De overheid ziet het om die reden als een nastrevenswaardig doel om het belang van een gezonde economische ontwikkeling in verband te brengen met het belang van de bescherming van het milieu. Een van de belangrijkste beleidsinstrumenten die met het oog op dit doel worden ingezet, is het milieuvergunningstelsel in de Wet milieubeheer. Een ander relevant vergunningstelsel, namelijk dat in de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo), blijft hier grotendeels buiten beschouwing. Na een inleiding op het eerstgenoemde vergunningstelsel en de uitvoering daarvan, wordt een schets gegeven van het nalevingsgedrag van bedrijven. Dit resulteert in een onderscheid tussen verschillende soorten van niet-naleving, die gerelateerd kunnen worden aan de voorwaarden voor nalevingsgedrag uit het hiervoor opgestelde theoretische raamwerk.

In Nederland is voor ongeveer een derde van de bedrijven die onder het regime van de Wet milieubeheer vallen een milieuvergunning verplicht.<sup>1</sup> Op basis van de Wet milieubeheer worden vergunningplichtige bedrijven (inrichtingen) verplicht om een vergunning aan te vragen en hebben uitvoerende instanties, meestal Burgemeester en Wethouders van de gemeente waar het bedrijf is gevestigd, de bevoegdheid om, indien de vergunning wordt verleend, daaraan voorschriften te verbinden. Het centrale beginsel van waaruit voorschriften worden opgesteld, is het Alara-beginsel, dat staat voor 'as low as reasonably achievable'. In dit beginsel komt het verband tussen het milieubelang en het economische belang het scherpst tot uitdrukking: voorschriften moeten een zo hoog mogelijke milieubescherming bieden *tenzij* dat redelijkerwijs van een bedrijf niet gevergd kan worden. Of anders gezegd: tenzij een milieuvestering voor een bedrijf economisch niet haalbaar is. Zoekend naar meer toegespitste voorschriften vindt men in het hoofdstuk van de Wet milieubeheer dat betrekking heeft op inrichtingen niet meer dan zeer algemene normen - waaronder het Alara-beginsel - die door middel van lagere regelgeving of beleidsregels verder moeten worden ingevuld. Beleidsuitvoerders beschikken dan ook over een aanzienlijke beleidsvrijheid, zij het dat er in de praktijk ook al boekenkasten vol beleidsregels, in de vorm van richtlijnen en circulaire, tot stand zijn gekomen.

De totstandkoming van een milieuvergunning vindt vrijwel zonder uitzondering plaats in een interactieproces tussen een bedrijf en een vergunningverlener. De start ervan is in het algemeen een voornemen van een bedrijf om een nieuwe activiteit te ondernemen of een bestaande activiteit uit te breiden. Na melding van dit voornemen bij de vergunningverlener wordt in een vooroverleg allereerst een globale inschatting gemaakt of het voornemen wel past binnen het gemeentelijke bestemmingsplan en of de geraamde milieugevolgen niet te groot zijn. Meestal dient een bedrijf pas daarna een vergunningaanvraag in. De vergunningaanvraag omvat onder meer een beschrijving van de voorgenomen activiteit en de daaraan verbonden milieurelevante aspecten. Op basis van de vergunningaanvraag en eventuele aanvullingen daarop, worden twee besluiten genomen. Eerst wordt (nogmaals) vastgesteld of de negatieve milieugevolgen van de voorgenomen activiteit in voldoende mate kunnen worden voorkomen of beperkt door aan de vergunning te verbinden voor-

---

<sup>1</sup> In Nederland heeft de bedrijfsvoering van 375.000 bedrijven zodanige milieugevolgen dat deze onder de Wet milieubeheer vallen. De groep van milieubelastende bedrijven die geen vergunning nodig hebben, bestaat uit sterk vergelijkbare, vaak kleine bedrijven met een overeenkomstige milieubelasting, waaronder slagerijen, bakkerijen en chemische wasserijen; voor deze bedrijven zijn algemene regels ontwikkeld, die in Algemene Maatregelen van Bestuur zijn neergelegd.

schriften. Indien dat niet het geval is kan worden besloten de vergunning te weigeren; tevens is het mogelijk om een dergelijke situatie, eventueel tijdelijk, te gedogen. Wel moet in dat geval een expliciete gedoogverklaring worden afgegeven, waaraan ook voorwaarden verbonden kunnen worden. Als de vergunningverlener van mening is dat de milieuschade in voldoende mate kan worden voorkomen, dan moet voordat de vergunning kan worden verleend worden vastgesteld welke maatregelen het bedrijf daartoe moet treffen. Ook hierover is vaak uitgebreid overleg. De noodzakelijke maatregelen worden uiteindelijk verwoord in aan de vergunning te verbinden voorschriften. Het resultaat is niet zelden een dik pak papier met honderden, zeer gedetailleerde voorschriften.

Wat in de geschiedenis van het milieuvergunningstelsel opvalt, is dat er tot eind jaren '80 van enige uitvoering nauwelijks sprake was. Tot die periode was slechts een klein percentage van de vergunningplichtige bedrijven in het bezit van een volledige vergunning; het merendeel had een onvolledige vergunning of was zelfs geheel niet in het bezit van een vergunning (Twiynstra en Gudde 1979). Ook de handhaving had in die periode amper betekenis. De oorzaak hiervan lag vooral in een capaciteitstekort en een kennistekort bij de uitvoerende overheidsinstanties (Berenschot 1982). Financiële impulsen van de rijksoverheid gericht op een vergroting van de capaciteit bij gemeenten en provincies leidden er in relatief korte tijd toe dat de uitvoering van de vergunningverlening en de handhaving werd geïntensiveerd. Hierdoor werden bedrijven vrij plotseling geconfronteerd met nieuwe en scherpere vergunningvoorschriften. Bovendien werd de naleving van de voorschriften frequenter gecontroleerd. Het resultaat van de intensievere uitvoering is in ieder geval geweest dat eind jaren negentig vrijwel alle vergunningplichtige bedrijven in het bezit waren van een recente vergunning. Hoe het staat met de naleving van die vergunningen is echter een andere vraag.

#### *Niet-naleving in soorten*

Eens in de zoveel tijd haalt het weer eens een krantenkop, soms zelfs het journaal, en vrijwel altijd in dezelfde generaliserende bewoordingen: 'Bedrijven leven de milieuwetgeving niet na'. Over de vraag wat deze kretologie nu exact omvat, bestaan evenwel alleen al door de wijze van berichtgeving, veel misverstanden. Allereerst gaat het hooguit om een klein onderdeel van de milieuwetgeving, meestal de milieuvergunning. Maar ook milieuvergunningen, waaraan zoals hiervoor opgemerkt, vaak vele gedetailleerde voorschriften verbonden zijn, worden in het algemeen slechts op enkele onderdelen overtreden. Sterker nog: het is vrijwel onmogelijk om alle voorschriften uit een vergunning te overtreden. Een deel van de voorschriften heeft betrekking

op voorzieningen die al in de bouwphase van een bedrijf, of een uitbreiding daarvan, moeten worden ingepast. Deze voorzieningen - bijvoorbeeld de aanwezigheid van een vetvangput of een elektrische installatie die aan de veiligheidseisen voldoet - worden bij de oplevering van de vergunning gecontroleerd, en eenmaal goed bevonden is het voor bedrijven zelfs lastig om op deze punten nog een overtreding te begaan. Overtredingen moeten dan ook eerder worden gezocht in dagelijkse werkzaamheden, waarbij het vooral gaat om het niet naleven van handelingsvoorschriften die samenhangen met het productieproces, zoals het opslaan van vaten met milieugevaarlijke stoffen, het opslaan van gasflessen, het bewaren van afval of het voorkomen van geluidhinder. Ook kan het gaan om het onderhouden van voorzieningen die beogen de milieubelasting te beperken, zoals het regelmatig legen van de vetvangput, het laten controleren van de brandblussers, of het vervangen van filters. Daarnaast kunnen zich omissies voordoen in de naleving van administratieve eisen, waaronder het registreren van emissies of het registreren van de afvoer van gevaarlijk afval.

Hoewel er geen omvattend kwantitatief onderzoek naar is gedaan, kan met bestaand onderzoeksmateriaal wel een globaal beeld worden geconstrueerd van het nalevingsgedrag van bedrijven op het gebied van de milieuvergunning. Inspectierapporten over de uitvoering en naleving van de milieuwetgeving in bijvoorbeeld de zuivelindustrie (VROM 1993a) en in de verfindustrie (VROM 1994), laten zien dat het nalevingsgedrag van bedrijven in beide branches redelijk tot goed te noemen is. Negatief scoren de bedrijven vooral op risico- en bodem-aspecten; overtredingen hebben dan vooral betrekking op de wijze waarop stoffen worden opgeslagen en de plaats waar dat gebeurt, bijvoorbeeld door het ontbreken van een vloeistofdichte vloer ter plaatse. Verder kan het gaan om een gebrek aan aandacht voor periodieke keuringen en nalatigheid in het bijhouden van logboeken. Ander onderzoek naar nalevingsgedrag in de verfindustrie bevestigt dit beeld. Hetzelfde onderzoek wijst ook nog op een andere soort van overtredingen, namelijk dat nieuwe eisen die onder andere voort kunnen komen uit de actualisering van een vergunning - bijvoorbeeld het plaatsen van een vloeistofdichte vloer - vaak niet snel genoeg worden ingevoerd (Van de Peppel 1995).

Een ander beeld van nalevingsgedrag kan onder meer worden verkregen in de afvalverwerkingsbranche. In deze branche kunnen grote winsten gerealiseerd worden door activiteiten als het illegaal transporteren of dumpen van afval. En getuige het rapport naar aanleiding van de parlementaire enquêtecommissie *Inzake opsporing* gebeurt dat ook (Tweede Kamer 1995-1996). Ook hier gaat het om overtredingen van vergunningvoorschriften, maar deze overtredingen zijn naar hun aard volstrekt verschillend van de overtredingen in de

eerder genoemde branches. Daar gaat het immers om min of meer onbewuste overtredingen, die in het algemeen mede een risico voor het bedrijf zelf inhouden, zoals het risico van een explosie door het verkeerd opslaan van gevaarlijke stoffen of een bodemverontreiniging en de daaraan verbonden schadevergoeding. In de afvalverwerking gaat het daarentegen om bewuste overtredingen, meestal met een winstoogmerk, of een beoogd kostenvoordeel. Een laatste soort van bewuste overtredingen heeft niet zozeer betrekking op de actieve keus om een overtreding te begaan, maar op de keus om een gerezen probleem niet zo direct en adequaat mogelijk op te lossen. Waar mensen handelen, worden immers fouten gemaakt en waar machines werken, kan iets kapot gaan. Deze omstandigheden kunnen ook milieugevolgen hebben, bijvoorbeeld wanneer er door een lek in een afvoerpijp een bodemverontreiniging ontstaat. De vraag is echter: wat doet men in zo'n situatie? Wordt de productie stil gelegd om het lek op te sporen teneinde de verontreiniging zo klein mogelijk te houden, of gaat de productie gewoon door terwijl er naar het lek wordt gezocht? En: wordt het bevoegd gezag ingelicht of niet? Een dergelijke situatie wordt besproken door Vos e.a. (1993). Het bedrijf waar het om gaat, is een naamsbekend bedrijf dat op milieugebied voorloopt en dat tevens een goede relatie met handhavende instanties heeft. Echter, door een technisch mankement waarvan de oorzaken niet direct duidelijk zijn, overtreedt het de emissienormen in de Wvo-vergunning. De inschatting is dat wanneer Rijkswaterstaat hiervan op de hoogte raakt, er voorzieningen geëist zullen worden met grote financiële consequenties, waaronder het tijdelijk stilleggen van de productie. Hierop wordt de afweging gemaakt om deze informatie achter te houden. Als Rijkswaterstaat er tijdens een routinecontrole toch achter komt (Handhaving 1991), wordt een harde lijn ingezet, waarna het bedrijf na de dreiging met een dwangsom alsnog adequate technische voorzieningen treft. Kortom, het gaat hier om een in principe goedwillend bedrijf, dat er evenwel niet in slaagt om zijn beginselen op milieugebied in alle gevallen te volgen.

Resumerend onderscheiden we vier soorten van overtredingen: een grote categorie van onbewuste overtredingen en drie soorten van bewuste overtredingen: het uitstellen van de implementatie van voorzieningen, het met een oogmerk van geldelijk gewin structureel overtreden van milieuregels en het uit kosten oogpunt niet direct en/of niet adequaat oplossen van gerezen milieuproblemen.

#### *Niet-naleving verklaard*

Met het onderscheid naar verschillende soorten overtredingen is naar ons inzicht een essentiële basis voor een beter begrip van het nalevingsgedrag van



bedrijven gelegd. Hieronder wordt die basis verder verdiept door op zoek te gaan naar de achterliggende verklaringen. We gaan eerst in op de achtergronden van wat we genoemd hebben 'onbewuste overtredingen' en op het uitstellen van de implementatie van verplichte voorzieningen. Daarna richten we ons op de andere 'bewuste overtredingen'.

Een dominante verklaring voor veel onbewuste overtredingen is allereerst een gebrek aan kennis van de milieuregelgeving (o.a. Arentsen, Klok en Schrama 1993; Huitema en Van Snellenberg 1996). Als gevolg daarvan worden vergunningvoorschriften overtreden en blijven in keuzesituaties milieurelevante gedragalternatieven regelmatig volledig buiten het gezichtsveld. Vanuit een donkergrijze kijk op de wereld kan hiertegen worden ingebracht dat het ook een strategie van bedrijven kan zijn om, teneinde een meegaande reactie van een handhaver uit te lokken, bij overtredingen een gebrek aan kennis voor te wenden. Een argument dat deze stelling ten minste deels ontkracht, is dat het kennisgebrek meer lijkt te verklaren dan enkel het overtreden van de voorschriften uit de milieuvergunning - want dat zou voeding kunnen geven aan die verdenking. Maar het gaat bijvoorbeeld ook om het niet signaleren van mogelijke kostenbesparingen via onder meer afval- of energiepreventie. Zo blijkt uit afvalpreventieprojecten dat bedrijven jarenlang besparingen van vele tienduizenden guldens hebben misgelopen; het (milieu)besef en de kennis dat door de invoering van slechts een kleine voorziening grote kostenbesparingen gerealiseerd hadden kunnen worden, was eenvoudig niet aanwezig (NOTA 1991a en b). Het over het hoofd zien van deze soort van kostenbesparingen, iets dat om soortgelijke redenen ook opgaat voor het mislopen van soms aanzienlijke milieusubsidies, maakt het geloofwaardig dat ook vergunningvoorschriften in de dagelijkse bedrijfsvoering niet altijd in het brandpunt van de aandacht staan. En om die reden onbewust worden overtreden.

Naast onvoldoende kennis van milieuregelgeving en milieurelevante gedragalternatieven kan ook een gebrekkige organisatie van milieukennis een reden voor niet naleving zijn. Dat het peil daarvan nog niet in alle bedrijven optimaal is, komt naar voren in studies naar de ontwikkeling van bedrijfsinterne milieuzorg in de groep van 10.000 bedrijven met een (middel)grote milieubelasting (KPMG 1992 en 1996). Het zijn met name de grotere bedrijven met meer dan 100 werknemers die in een gevorderd stadium van systematische milieuzorg verkeren (86%) en waarbij specifieke milieutaken zijn toebedeeld aan een staffunctionaris (81%). Anders is het gesteld in de bedrijven met 20 tot 100 werknemers. Deze hebben in het algemeen noch de capaciteit, noch de specialisten om een specifieke milieutaak aan toe te delen, waardoor het milieubelang daar slechts moeizaam voet aan de grond kan krijgen. We kunnen zonder veel risico aannemen dat het met de bedrijven kleiner dan 20

werknemers, de zogeheten groep van 250.000 bedrijven met een beperkte milieubelasting, om dezelfde redenen niet veel beter gesteld is. Het probleem van 'onbewuste overtredingen', die een gevolg zijn van een gebrek aan kennis en een gebrek aan systematisch georganiseerde milieuzorg, doet zich naar onze mening dan ook vooral voor in het midden- en kleinbedrijf. In de bedrijven met meer dan 100 werknemers zijn inmiddels voldoende voorzieningen aanwezig om het fenomeen 'onbewuste overtredingen' grotendeels uit te bannen.

Een achterliggende verklaring voor het gebrek aan kennis en organisatie is dat het milieubelang in de meeste bedrijfsvoeringen niet tot de primaire aandachtspunten behoort. Bedrijven zijn in de eerste plaats gericht op continuïteit en de processen die daar direct mee samenhangen: inkoop van grondstoffen, produceren en verkopen, en ondersteunend daaraan personeelsbeleid en wellicht nog marketing en pr-beleid. Deze belangen zijn als het ware van nature geïnternaliseerd in een bedrijf. Voor een belang als arbeidsomstandigheden, dat niet tot de primaire aandachtspunten behoort, geldt tenminste dat werknemers, die nu eenmaal per definitie deel uitmaken van een bedrijf daar een natuurlijke vertegenwoordiging voor zijn. Het besef van een milieubelang is binnen bedrijven echter niet van nature aanwezig, en is daarom vooral afhankelijk van externe invloeden. Factoren die dit proces kunnen ondersteunen, zijn onder meer: de binding met een branche-organisatie, de binding met een verkoopmarkt (meestal uit imago overwegingen - dit speelt vooral voor bedrijven met een grote naamsbekendheid), de binding met de directe omgeving en, niet te vergeten, ook de verbondenheid met het bevoegd gezag (Huitema en Van Snellenberg 1996).

In aansluiting op het voorgaande is het goed om op te merken dat factoren als voldoende kennis en organisatie slechts noodzakelijke voorwaarden zijn voor naleving; dat dit geen voldoende voorwaarden zijn blijkt wel uit de verschillende soorten van 'bewuste' overtredingen die hieronder nog aan bod komen. Bedrijven die vergunningvoorschriften niet naleven door bewust de implementatie van verplichte voorzieningen uit te stellen, hebben per definitie geen gebrek aan kennis van de betreffende milieuregels. Het uitstellen is immers een bewuste keus. Hoewel een koele afweging van de kosten en baten hier een motief kan zijn, lijkt dit toch geen afdoende verklaring. Niet in de laatste plaats omdat de implementatie van voorzieningen in het algemeen onderwerp is van vaste controle door de vergunningverlener, en de kans op ontdekking dus groot is. Het bewust uitstellen van naleving houdt naar ons inzicht dan ook meer verband met een gebrek aan acceptatie van de gedragsnorm, en daaruit voortvloeiend, weerstand om overeenkomstig de norm te handelen. Uit onderzoek komt naar voren dat de achtergrond van dit soort overtredingen

meestal ligt in een gebrek aan vertrouwen bij de bedrijfsleiding in de technische en economische haalbaarheid van het installeren van geëiste voorzieningen (Van de Peppel 1995).

Dit punt raakt aan de kwaliteit van milieuvergunningen. Passende vergunningen blijken namelijk beter te worden nageleefd dan vergunningen waarin onredelijke of irrelevante voorschriften zijn opgenomen. En dat laatste komt om verschillende redenen nog al eens voor. Een belangrijke is dat vergunningverleners dikwijls niet voldoende technische kennis hebben om een passende vergunning op te stellen, noch hebben zij de bedrijfseconomische kennis om te weten wat haalbaar is voor een bedrijf (Huitema en Van Snellenberg 1997). Voor bedrijven staan er vervolgens twee wegen open: een bedrijf kan tegen (vermeend) onredelijke voorschriften bedenkingen inbrengen en daartegen eventueel beroep instellen. Mist een bedrijf daarvoor echter de bureaucratische competentie, de juridische expertise of gewoon de moed, en dat is vooral bij kleinere bedrijven nogal eens het geval, dan kan dat aanleiding zijn om verzet te uiten door de voorziening 'gewoon' niet in te voeren.

Een gebrek aan acceptatie van (vermeend) onredelijke voorschriften en het verzet daartegen, lijkt het best verklaard te worden door het organisatiebeeld van de *political citizen* (Kagan en Scholz 1984). Het gebrek aan acceptatie komt niet voort uit een kosten-baten afweging; de voorschriften stroken gewoonweg niet met achterliggende morele waarden, met overtredingen tot gevolg.

Koele berekening vormt wel de dominante verklaring voor criminele handelingen waar in dit geval het milieu het slachtoffer van is. Koele berekening gaat vaak hand in hand met kansrijke gelegenheden waar veel geld te verdienen is en waar de pakkans en sanctiekans binnen de perken blijven. Overtredingen waar deze omstandigheden zich voordoen, hebben bijvoorbeeld betrekking op de afvoer en verwerking van afval of afvalwater. Voor beide geldt dat voor de afvoer en verwerking hoge heffingsbedragen betaald moeten worden, waardoor het ontwijken grote kostenvoordelen kan opleveren. Bruinsma laat in zijn deelrapport over de afvalverwerkingsbranche, dat in het kader van de parlementaire enquêtecommissie *Inzake opsporing* tot stand is gekomen (Tweede Kamer 1995-1996), zien dat er in deze branche sprake is van een 'gelegenheidsstructuur'. Enkele van de kenmerken die daaraan bijdragen zijn: de regels voor afvalverwerking zijn complex en lastig controleerbaar, de overheid voert een beleid van zelfregulering op het gebied van de afvalmarkt, de mogelijkheden om door de mazen van de regelgeving weg te duiken zijn mede daardoor groot, de samenwerking tussen handhavinginstanties is zowel nationaal als internationaal verre van voldoende, de pakkans is kortom laag en nogmaals: met de illegale verwerking en het illegale trans-

port van afval zijn grote winsten te behalen. Deze bedrijven worden voorts niet gehinderd door oprispingen van milieubesef, noch door een streven naar continuïteit.

De laatste soort van bewuste overtredingen betreft de beslissing om een gerezen milieuprobleem, bijvoorbeeld ten gevolge van een technisch mankement, niet op de meest directe en adequate wijze op te lossen. In het eerder gegeven voorbeeld ging het om een naamsbekend bedrijf, een voorloper op het gebied van milieuzorg, met een belang bij het voorkomen van negatieve beeldvorming en met goede bindingen met zijn omgeving, waaronder ook het bevoegd gezag. Op het eerste gezicht voldoende redenen om het vertrouwen te rechtvaardigen dat dit bedrijf geen overtredingen begaat. Nochtans bieden verschillende perspectieven een verklaring voor deze soort van overtredingen. Als eerste ligt het voor de hand dat een kosten-baten afweging een hoofdrol heeft gespeeld, en ook het feit dat de overtreding niet direct zichtbaar was, zal hebben bijgedragen aan het stil houden daarvan. Voor Gist-Brocades, waar onlangs (augustus 1999) een opslagtank met stroopsuiker in een omliggende wijk is leeggelekt, lag deze weg bijvoorbeeld minder open. Toch is hier meer over te zeggen, want het gaat hier nogmaals niet om het eerste het beste amorele bedrijf. Meer precies lijkt het er op dat het bedrijf bij het beschreven risico van hoge kosten, die zich ook niet meer terug laten verdienen, voor een dilemma werd geplaatst waarin het uiteindelijk zijn normatieve uitgangspunt van normnaleving moest inwisselen voor een ander, meer realistisch en economisch georiënteerd richtsnoer (vgl. Smith 1990). Deze soort van overtreding laat zich het best uitleggen vanuit het perspectief van het organisatieprocesmodel: in situaties van accuut botsende belangen kunnen economische belangen uiteindelijk zwaarder wegen dan het milieubelang en het belang van bestaande sociale bindingen.

Resumerend lijkt de achtergrond van verschillende soorten milieu-overtredingen goed inzichtelijk gemaakt te kunnen worden met het in paragraaf 2 geschetste verklaringsmodel. Onbewuste overtredingen kunnen zonder veel probleem in verband worden gebracht met het leerperspectief en het organisatie procesmodel. Het bewust uitstellen van investeringen in geëiste voorzieningen wordt vooral verklaard door een gebrek aan acceptatie van de opgelegde normen. Een oorzaak van onredelijke normen kan weer verklaard worden door onvoldoende technische en bedrijfseconomische kennis van een vergunningverlener. Overtredingen met een duidelijk winstoogmerk laten zich verklaren door een gelegenheidsstructuur waarin opportunisme hoogtij kan vieren. De verklaringen voor de voorgaande drie soorten van niet-naleving vertonen een opvallende analogie met de indeling in organisatiebeelden van Kagan en Scholz (1980). Achter onbewuste overtredingen steekt

een feilbare organisatie, een gebrek aan acceptatie van normen loopt als verklaring parallel met het organisatiebeeld van de political citizen en de opportunistische organisatie stemt overeen met de amorele calculator. Alleen de laatste door ons onderscheiden soort van niet-naleving laat zich niet in deze driedeling passen: het nalaten om ongelukken met milieugevolgen direct en adequaat te herstellen. Hierbij gaat het om een botsing van verschillende organisatiebelangen, waarin het economisch belang in gevallen waar het om hoge kosten gaat, ondanks sociale bindingen en milieubesef de doorslag kan geven. Gezien het dilemmakarakter van dergelijke beslissingen, lijkt het onvermijdelijk dat deze in voorkomende gevallen tot niet-naleving leiden. Het gaat verder om overtredingen die niet te herleiden zijn naar organisaties met onderscheidende kenmerken. Vanuit het oogpunt van handhaving zou een passende benaming voor dit vierde organisatiebeeld dan ook zijn: de onvermijdelijke overtreder, vrij vertaald: *the inevitable transgressor*.

De spiegelbeelden van de genoemde factoren leveren even zo vele redenen op voor het naleven van milieunormen. Voldoende draagvlak voor opgelegde milieunormen, kennis van die normen en de organisatie van kennis binnen een bedrijf, eventueel ondersteund door voldoende 'sociale' binding met belanghebbenden in de omgeving (branchevereniging, verkoopmarkt, bevoegd gezag, etc.) zijn dan ook in veel gevallen een voldoende voorwaarde voor normnaleving.

### 3.4 *Implicaties voor handhaving*

De laatste vraag die we behandelen is: welke aangrijpingspunten voor een succesvolle handhaving kunnen nu gedistilleerd worden uit het onderscheid naar soorten van en verklaringen voor niet-naleving? We bespreken eerst enkele courante handhavingsstrategieën en gaan vervolgens na of die te koppelen zijn met de onderscheiden soorten van niet-naleving.

#### *Handhavingsstrategieën*

In de literatuur over handhaving worden in het algemeen twee strategieën onderscheiden om overtreders tot naleving te brengen: de afschrikkingsstrategie en de nalevingsstrategie (Hawkins 1984; Vos e.a. 1993 en Koolhaas 1990). Omdat in feite beide strategieën op naleving zijn gericht, noemen we om verwarring te voorkomen de tweede strategie vanaf hier een coöperatieve strategie. De veronderstellingen achter de afschrikkingsstrategie zijn direct ontleend aan de eerder behandelde afschrikkingsperspectief: strikte en daarmee voorspelbare sanctionering heeft zowel een speciaal preventief effect -

door sanctionering zullen overtreders in de toekomst meer tot naleven geneigd zijn - als een generaal preventief effect - ook de overige leden van een doelgroep zullen door zichtbare sanctionering worden 'afgeschrikt'. De coöperatieve strategie is ook gericht op het voorkomen van overtredingen, maar heeft als uitgangspunt om overtreders vooral door middel van overreding en overtuiging tot naleving te bewegen.

Vatten we de geschiedenis van de handhaving van het milieuvergunningstelsel samen, dan blijkt dat tot begin jaren '90 het bevoegde gezag, uit een oogpunt van economische of maatschappelijke belangen, meestal een coöperatieve strategie volgt. In de praktijk blijkt deze strategie gemeengoed te zijn, vooral wanneer er sprake is van een *relatie* tussen een handhaver en een normadressant, zoals het geval is bij bedrijven met een milieuvergunning. In die situatie hebben zowel de handhaver - meestal een ambtenaar met een technische achtergrond - als het bedrijf baat bij een goede relatie, hetgeen aanleiding is om te kiezen voor een coöperatieve strategie (Koolhaas 1990). Het omgekeerde geldt bijvoorbeeld voor een handhavingsterrein als de controle op lozingen van schepen. Daar gaat het in het algemeen om incidentele en niet herstelbare overtredingen, hetgeen een reden is om handhavers in dienst te nemen met een politieke achtergrond. Deze volgen in het algemeen een afschrikingsstrategie.

Tussen de coöperatieve strategie en de afschrikingsstrategie ligt ook een derde weg waarin de beide met elkaar verbonden worden door middel van een stappenplan. Een stappenplan is een procedure voor het optreden van handhavers waarin met een oplopende mate van dwang tot daadwerkelijke sanctionering wordt gekomen. In het algemeen is de eerste stap een aanschrijving waarin dringend wordt verzocht om een geconstateerde overtreding ongedaan te maken, daarop volgt een dreiging met een sanctie en tenslotte volgt de oplegging daarvan. De effectiviteit van dit stappenplan is volgens empirisch onderzoek hoog en wordt versterkt wanneer het bevoegde gezag heeft laten zien ook daadwerkelijk op te treden (Schipper 1993). In de handhavingspraktijk geldt dit stappenplan al sinds het begin van de jaren '90 als uitgangspunt. Uit onderzoek blijkt echter dat het nog niet in alle gevallen strikt wordt toegepast (VROM 1993b en 1993c; Nieuwkamp e.a. 1998). Bij deze manier van optreden is het overigens niet uitgesloten dat er overleg is over *redelijke* termijnen om een overtreding te beëindigen. Worden termijnen evenwel niet gehaald, dan neemt de dwang toe. Het resultaat van deze werkwijze is dat goedwillende bedrijven als het ware in de eerste fasen van het stappenplan uitgefilterd worden - zij beslissen om de overtreding te beëindigen - terwijl de *hardliners* daarin doorgaan.

### *Strategiekeuze*

Het bestaan van verschillende handhavingsstrategieën, ook wel handhavingsstijlen genoemd, roept de vraag op of het zinvol is om de strategiekeuze aan te passen aan de soort van overtreding. Deze vraag past in een lopende discussie in het milieubeleid (zie bijvoorbeeld VROM 1995 en voor een overzichtsstudie Huitema en Van Snellenberg 1996 en 1997), waarbij we ons in het bestek van dit betoog zullen toespitsen op de door ons eerder onderscheiden soorten van overtredingen. Te beginnen met de onbewuste overtredingen, lijkt het op eerste gezicht passend om daarbij een coöperatieve strategie in te zetten. Via informatieverschaffing en overleg kunnen deze bedrijven op het gewenste spoor van milieu(norm)besef en milieukennis worden gebracht. Veel meer ligt niet in de macht van handhavers, en het ontwikkelen van bijvoorbeeld georganiseerde milieuzorg verloopt dan ook via andere sporen dan dat van de handhaver. Bij bewuste overtredingen lijkt een coöperatieve strategie minder goed te passen. Ook al leidt deze strategie in veel gevallen tot naleving, er gaat geen enkele preventieve werking van uit (Nentjes en Hommes 1990), en zij lokt daarmee bijna uit tot vervolgovertredingen. Hier lijkt een afschrikingsstrategie dan ook meer geschikt.

In de praktijk blijkt het evenwel met regelmaat problematisch om vast te stellen of een overtreding bewust of onbewust is begaan. Natuurlijk, er zijn voldoende gevallen waar het volstrekt helder is, maar er is ook een groot en grijs tussengebied waarin bijzonder veel geëist wordt van het beoordelingsvermogen van een controlerend ambtenaar (Koolhaas 1990). Bedrijven kunnen immers ook slechts een meewerkende houding voorwenden, bijvoorbeeld om tijd te rekken. Een oplossing voor dit probleem lijkt het consequent toepassen van het hiervoor genoemde stappenplan. Deze procedurele werkwijze voorkomt immers dat op het moment van een overtreding bepaald moet worden of er sprake is van een goedwillend bedrijf of van een *hardliner*. Het gevolg is dat zowel voorkomen wordt dat er onterecht hard tegen een goedwillend bedrijf wordt opgetreden, als dat er onterecht sprake is van pappen en nathouden bij een *hardliner*.

In het licht van onze eerdere onderscheiding tussen verschillende soorten bewuste overtredingen is hier echter meer over te zeggen, waarbij we willen volstaan met een aantal korte opmerkingen. Sommige van de bewuste overtredingen hebben betrekking op het uitstellen van de implementatie van verplichte voorzieningen. Een van de belangrijke redenen die we daarvoor hebben aangewezen is een gebrek aan draagvlak voor de regels, dat mede te wijten is aan een gebrek aan kennis bij milieuvergunningverlenende ambtenaren. Bij een oplossing van deze en daarmee samenhangende soorten van 'obstructieve' niet-naleving kan het hiervoor genoemde stappenplan voor een

oplossing zorgen. Dat is echter niet de enige weg. Andere wegen, die ook in de praktijk bewandeld worden, zijn onder meer het via goed overleg met bedrijven komen tot vergunningvoorschriften. Dat verhoogt het draagvlak en levert tevens ten dele de noodzakelijke kennis aan een vergunningverlener om tot passende voorschriften te kunnen komen. Soortgelijk overleg vindt plaats op het niveau van branches. Overheid en branche komen daarin gezamenlijk tot doelstellingen voor het milieubeleid in de toekomst. Ook deze zogeheten ‘convenantenstrategie’ leidt tot een groter draagvlak en meer kennis aan de zijde van de overheid. Tevens is er een tendens tot meer zelfregulering, vooral bij bedrijven die daarvoor voldoende kennis hebben en die deze kennis voldoende georganiseerd hebben. Deze bedrijven kunnen grotendeels zelf bepalen hoe zij vorm geven aan hun interne milieubeleid. De overheid stelt daarvoor slechts de doelen en randvoorwaarden vast. Het spreekt voor zich dat dit spoor van zelfregulering minder goed past bij bedrijven die onvoldoende kennis hebben, nochtans geldt ook daarvoor dat een goede communicatie in het proces van milieuvergunningverlening kan bijdragen aan een groter draagvlak voor de milieuvoorschriften. Samenvattend kan het winnen van draagvlak in de fase van regelstelling veel energie in de fase van handhaving besparen. Op zichzelf is dit geen opwindende nieuwigheid (zie bijvoorbeeld Hulsman 1965), desondanks is de constatering niet minder actueel.

Voor overtredingen die worden begaan uit een streven naar geldelijk gewin is het volgen van deze strategie niet aan te raden. Hiervoor is al vastgesteld dat een belangrijke verklaring voor dit soort overtredingen ligt in de ‘gelegenheidsstructuur’ waarbinnen sommige overtredende bedrijven opereren. Doorgaans wordt in deze gevallen een grotere nadruk op ‘afschrikking’ als meest voor de hand liggende remedie gezien. Echter omdat door de gelegenheidsstructuur de pakkans klein is, heeft een intensivering van de handhaving vanuit het afschrikingsperspectief niet meer dan een zeer bescheiden invloed op het nalevingsgedrag. Meer voor de hand lijkt het om iets te veranderen aan de gelegenheidsstructuur zelf. Een radicale oplossing zou bijvoorbeeld zijn om strategische onderdelen van de afvalverwerkingsmarkt of de afvalvervoersmarkt terug te brengen in overheidshanden. Het voert evenwel te ver om op deze plaats verder uit te wijden over mogelijke oplossingen, daar zou ook een gedegen beschrijving van de situatie aan vooraf moeten gaan, maar duidelijk is dat het redeneren vanuit het gelegenheidsperspectief andere oplossingen in beeld brengt dan het redeneren vanuit het afschrikingsperspectief.

Als laatste is onderscheiden naar, soms voorlopende, bedrijven die onbewust een overtreding begaan, maar uit een kosten oogpunt bewust nalaten deze direct en adequaat op te lossen, en daarbij tevens nalaten het bevoegde gezag in te lichten. Duidelijk is dat wanneer dit zelfs bij bedrijven voorkomt met



een grote naamsbekendheid en met vaste bindingen met afnemers, branche en bevoegd gezag, dat het investeren in een nog betere band waarschijnlijk weinig meerwaarde zal hebben. Naar ons idee past juist in deze gevallen dan ook een afschrikkingsstrategie. Het gaat immers om een bewuste overtreding. Bovendien is het bedrijf bekend met zowel de mogelijke milieugevolgen als met de consequenties van het eigen nalaten. Dat het hier om een in het algemeen goedwillend bedrijf gaat, doet daar niets aan af. Sterker nog, wanneer een bestaande basis van vertrouwen een valkuil blijkt, zou dat juist ook zwaarder aangerekend mogen worden. Afschrikking is hier overeenkomstig de 'tit for tat'-strategie, die kort gezegd inhoudt 'begin coöperatief en handel vervolgens als de andere speler', dan ook het meest passende antwoord (Scholz 1984). Met deze visie gaan we deels in tegen de ministeriële lijn om voorlopers positief te motiveren en achterblijvers juist streng aan te pakken (Ministerie van VROM 1995). We denken echter dat de argumenten daarvoor voldoende zijn. De laatste soort van overtredingen laat tevens zien dat er grenzen zitten aan het overdragen van verantwoordelijkheden aan bedrijven, grenzen aan het vertrouwen in het zelfregulerend vermogen van bedrijven en dat een ongelimiteerde terugtrekking van handhavers daarom ongewenst is. Niet-naleving is nou eenmaal onvermijdelijk.

### *3.5 Afsluiting*

Niet-naleving is een probleem dat aan bestuursrechtelijke normen kleeft. In dit hoofdstuk is vanuit verschillende perspectieven zicht gekregen op niet-naleving en naleving van deze normen, en is tevens zicht gekregen op mogelijke effecten van verschillende handhavingsstrategieën. Het is echter niet uitsluitend de impact van handhaving waardoor de afstand tussen papieren norm en praktische naleving wordt overbrugd. Soms wordt een norm ook gewoon geaccepteerd omdat deze als redelijk of legitiem wordt gezien. Of omdat een individu of organisatie zijn sociale bindingen niet op het spel wil zetten. Wat de exacte reden is voor de naleving van normen in individuele gevallen - strafdreiging, acceptatie en/of sociale bindingen - is evenwel lastig te zeggen. Niet in de laatste plaats omdat vergelijkbaar met de redenen voor niet-naleving, ook de redenen voor naleving elkaar kunnen versterken, bijvoorbeeld acceptatie en strafdreiging. Vrijwillige naleving blijkt namelijk mede afhankelijk van de intensiteit waarmee de handhaving zich richt op normovertreders (vgl. Scholz 1984). Worden deze niet aangepakt, dan heeft dat een negatieve invloed op de acceptatie van de norm, hetgeen een begin kan zijn van regelvervaging. Het verkrijgen van een scherper inzicht in deze

en soortgelijke afwegingen waarin meerdere perspectieven samenvallen is dan ook een reden voor nader empirisch onderzoek.

Ook de afstand tussen niet-naleving en naleving kan en wordt niet alleen door handavingsinspanningen overbrugd. Sommige overtredingen kunnen zo eenvoudig 'ongezien' plaatsvinden, dat het beter lijkt om iets aan de gelegenheid zelf te veranderen dan de intensiteit van de handhaving verder op te voeren. Dit gelegenheidsperspectief laat tezamen met het afschrikkingsperspectief eveneens zien dat overtreders niet zozeer een afweging maken tussen de gedragialternatieven naleving en niet-naleving, maar dat het gaat om een afweging waarin met name de kans dat niet-naleving 'ongezien' kan plaatsvinden centraal staat. Vanuit het perspectief van de overtreder ligt deze afweging voor de hand, maar gezien de eenzijdige nadruk die in het algemeen op slechts het afschrikkingsperspectief wordt gelegd, lijkt deze toevoeging vanuit een beleidsmatig oogpunt wel relevant.

Tot besluit: het overzicht van perspectieven en soorten van overtredingen biedt naar onze mening een vruchtbare bodem voor analyses van nalevingsproblemen op vrijwel alle bestuursrechtelijke terreinen. Op al deze terreinen kan niet-naleving worden gezien als een resultaat van een tekort aan kennis, een te grote gelegenheid, een te kleine pakkans of een te lage acceptatie. Tevens is het een pleidooi om nalevingsproblemen vanuit zoveel mogelijk perspectieven te belichten. Hoe verschillend is immers het beeld van een overtreding als bijvoorbeeld het niet opgeven van inkomsten uit arbeid door een uitkeringsgerechtigde, wanneer een leerperspectief wordt ingewisseld voor een afschrikkings- of gelegenheidsperspectief, en het beeld van een feilbaar individu wordt vervangen door dat van een amorele overtreder. Een feilbaar individu heeft te weinig kennis van de regels en vergeet daardoor onder meer geheel of tijdig de beoogde informatie naar een uitkerende instantie te sturen. Nadere analyse kan uitwijzen dat het beeld van feilbaarheid wordt bevestigd wanneer ditzelfde individu onbekend is met de mogelijkheden van huursubsidie of de mogelijkheden van kwijtschelding van gemeentelijke belastingen. Handhaving zou in dit geval vooral gericht moeten zijn op het uitleggen van de normen, opdat daarmee zowel overtredingen voorkomen worden als ook dat individuen de weg naar hun rechten wordt gewezen. Een amorele overtreder vergeet daarentegen bewust zijn inkomsten uit arbeid op te geven. Hij heeft daar ook teveel gelegenheid voor. Dus moet de pakkans verhoogd door het koppelen van bestanden en eenmaal opgespoorde daders moeten hard worden aangepakt om een generaal preventief effect te sorteren. Met dit laatste voorbeeld zijn we ten dele weer terug bij het begin. Want de door ons onderscheiden perspectieven bieden niet alleen verklaringen voor niet-naleving, maar geven tegelijkertijd richting aan het formuleren van ver-

schillende oplossingen, waaronder op het gebied van handhaving. Kennis toevoegen, organisatorische voorzieningen faciliteren, draagvlak verhogen, sanctiekans vergroten en gelegenheid verkleinen. Hiermee lijken we tegen de verwachting in alsnog weer aanbeland bij de schijn van een maakbare samenleving. De verschillende soorten van overtredingen en de onvermijdelijkheid van een deel daarvan wijzen er echter op dat de term 'maakbaar' hier vooral moet worden begrepen in zijn betekenis van 'repareerbaar'. En bij de feitelijke repareerbaarheid van de samenleving past tot slot vooralsnog niet meer dan een bescheiden optimisme.

## Literatuur

- Allison, Graham, T., *Essence of Decision. Explaining the Cuba Missile Crisis*, Boston: Little, Brown and Company 1971.
- Angenent, Huub en Marca Geeraets, 'Voorlichting op scholen is een goed wapen tegen winkeldiefstal. Stelen in winkels is zeer populair', in: *Tijdschrift voor jeugdhulpverlening*, jrg. 16, nr. 8/9, augustus/september 1988: 437 - 445.
- Arentsen, M.J., P-J. Klok en G.J.I. Schrama, Milieurelevante besluitvorming in bedrijven, in: *Beleidswetenschap*, nr. 3, 1994: 240 - 260.
- d'Anjou, L.J.M., G. de Jonge en J.J. van der Kaaden, *Effectiviteit van sancties*, Den Haag: WODC, Ministerie van Justitie 1975.
- Beijk, J., 'Een cognitief, sociaal-psychologisch perspectief van criminaliteit', in: *Tijdschrift voor Criminologie*, nr. 5, 1985: 291 - 302.
- Berenschot, *Landelijk onderzoek naar de organisatie en uitvoering van de Hinderwet en aanverwante milieutaken*, 1982.
- Bruinsma, G.J.N., 'Concurrerende bindingstheorieën in de criminologie', in: *Tijdschrift voor Criminologie*, nr. 5, 1985: 291-302.
- Bruinsma, G.J.N. en H.G. van de Bunt, 'Misdrijven uit berekening', in: *Tijdschrift voor Criminologie*, nr. 2, 1993: 99 - 109.
- Dijk, J.J.M. van, 'Beleidsimplicaties van criminologische theorieën en implicaties van het beleid voor de theoretische criminologie', in: *Tijdschrift voor Criminologie*, nr. 5, 1985: 320 - 345.
- Handhaving, 'Handhavers rijkswaterstaat lieten niet over zich lopen door Hoogovens', in: *Handhaving*, juli/augustus 1991: 7 - 9.
- Hirschi, T., *Causes of delinquency*, Berkeley: University of California Press 1971.
- Huisman, W., A. de Lange en E. Niemeijer, 'Milieucriminaliteit vergt handhaving op maat', in: *Justitiële verkenningen*, nr. 9, 1994: 26 - 46.

- Hulsman, L.H.C., *Handhaving van recht*, Deventer: Kluwer 1965.
- Huitema, D. en A.H.L.M. van Snellenberg, *De milieuvergunning in bedrijf. Fase 3: De literatuurstudie*, Den Haag 1996.
- Huitema, D. en A.H.L.M. van Snellenberg, 'Beleid in stijl', in: *Beleidswetenschap*, nr. 1, 1997: 55 - 72.
- Humberts, M.J., *Effecten van voorlichting op vandalisme*, Enschede: Universiteit Twente, Faculteit der Bestuurskunde 1991.
- Junger-Tas J., 'De theorie van sociale controle of sociale binding', in: *Tijdschrift voor Criminologie*, nr. 5, 1985: 291 - 302.
- Kagan, Robert A. en John T. Scholz, "'The Criminology of the Corporation" and Regulatory Enforcement Strategies', in: K. Hawkins en J.M. Thomas (eds.), *Enforcing Regulation*, Boston/Den Haag: Kluwer-Nijhoff 1984 .
- Klok, P-J., *Een instrumententheorie voor milieubeleid. De toepassing en effectiviteit van beleidsinstrumenten*, Enschede: Universiteit Twente 1991.
- Klok, P-J., 'Stimulering met wetgeving', in: I. Kolhoop (red.), *Stimulerende wetgeving*, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink 1993.
- Koolhaas, E., Milieu, handhavingsstrategieën en beleid, in: *Justitiële verkenningen*, nr. 3, 1990: 92 - 109.
- KPMG Milieu/IVA, *Bedrijfsmilieuzorgsystemen. Tussenevaluatie 1992*, Den Haag/Tilburg 1993.
- KPMG Milieu/IVA, *Evaluatie Bedrijfsmilieuzorgsystemen 1996*, Den Haag/Tilburg 1996.
- Ministerie van VROM, *Landelijk handhavingsproject, Landelijk onderzoek milieusituatie zuivelindustrie*, Den Haag 1993a.
- Ministerie van VROM, *Landelijk handhavingsproject Industrie 1992, deelrapport: grafische bedrijven en verpakkingsdrukkerijen*, Den Haag 1993b.
- Ministerie van VROM, *Landelijk handhavingsproject Industrie 1992, deelrapport: Grote emittenten*, Den Haag, 1993c.
- Ministerie van VROM, *Landelijk handhavingsproject, Landelijk onderzoek MilieusituatieVerfindustrie*, Den Haag 1994.
- Ministerie van VROM, *Bedrijfsinterne milieuzorg als basis voor een andere relatie tussen bedrijven en overheden*, Den Haag 1995.
- Moerland, H., 'Afschrikking, de bakermat van de rationele keuzebenadering in de criminologie', in: *Tijdschrift voor Criminologie*, nr. 2, 1993: 111 - 126.
- Nentjes, A. en J. Hommes, 'Handhaving van het milieurecht', in: *Tijdschrift voor Milieu Aansprakelijkheid*, nr. 1, 1990: 3 - 12.
- Nieuwkamp, S.M.G., R.A. van de Peppel en A.H.L.M. van Snellenberg, *Samen handhaven, structureel of ritueel*, Enschede: Twente University Press 1998.

- NOTA, *Kiezen voor preventie is winnen. Naar een preventief milieubeleid van bedrijf en overheid*, Den Haag 1991a.
- NOTA, *Aanbevelingen voor een preventief milieubeleid van de overheid*, Den Haag 1991b.
- Peppel, R.A. van de, *Naleving van Milieurecht. Toepassing van beleidsinstrumenten op de Nederlandse verfindustrie*, Deventer: Kluwer 1995.
- Schipper, T., *Sluitingsbevel en dwangsom. Hoe effectief worden ze toegepast?*, Haarlem: RIMH Noord-Holland 1993.
- Scholz, John T., 'Cooperation, Deterrence and the Ecology of Regulatory Enforcement', in: *Law & Society Review*, nr. 2, 1984: 179 - 224.
- Schuyt, C.J.M., 'Kafka werkt hier niet meer', in: C.J.M. Schuyt, *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*, Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese 1991.
- Simon, H.A., *Administrative behavior. A study of decision-making processes in administrative organization*, New York: Free Press 1976.
- Smith, K.W., 'Integrating three perspectives on noncompliance', in: *Criminal Justice & Behavior*, nr.3, 1990: 350 - 370.
- Steenhuis, D.W., *Rijden onder invloed*, Assen: Van Gorcum 1972.
- Tacq, J., 'Causaliteit in sociologisch onderzoek', in: *Sociologische Gids*, jrg. 14, nr. 1, 1982: 9 - 39.
- Thurman, Q.C., C. St. John en L. Riggs, 'Neutralization and tax evasion: How effective would a moral appeal be in improving compliance to tax laws?', in: *Law & Policy*, vol. 6, 1984: 309 - 327.
- Tittle, C.R. en A.R. Rowe, 'Moral appeal, sanction threat and deviance. An experimental test', in: *Social Problems*, jrg. 20, nr. 4, 1973: 488 - 498.
- Tweede Kamer, 1995-1996, 24072, nr. 18, Bijlage IX: Deel II onderzoeksgroep Fijnaut: Branches.
- Twijnstra en Gudde, *Uitvoering Hinderwet* 1979.
- Vos, A., P.P.J. Driessen en P. Glasbergen, *Handhaving in overweging. Strategische afwegingen bij de handhaving van milieuwetgeving* 1993.
- Wijk, H.D. van, en W. Konijnenbelt, *Hoofdstukken van administratief recht*, Utrecht, 1993.