

Handhavingsstijlen en uitvoeringspraktijken

Romke van der Veen

Een bespreking van: Mark Wiering, *Controleurs in context. Handhaving van mestwetgeving in Nederland en Vlaanderen*. Dissertatie Katholieke Universiteit Nijmegen, 1999. Handelsuitgave bij Uitgeverij Vermande, Lelystad, ISBN 90 5458 702 4, 297 pp.

De handhaving van wetgeving mag momenteel bijzonder actueel genoemd worden. De recente rampzalige gebeurtenissen in Enschede en Volendam worden mede, zo niet in hoofdzaak, geweten aan een falende handhaving. Dit maakt het proefschrift van Wiering, dat een onderzoek naar de praktijk van handhaving van mestwetgeving in Nederland en Vlaanderen behelst, dubbel interessant.

Wiering heeft het optreden van de Algemene Inspectie Dienst (AID) in Nederland en de Mestbank in Vlaanderen vergeleken. Centraal in zijn onderzoek staat de notie van handhavingsstijl. Onderzoek dat zich richt op handhavingsstijlen is veelal geïnspireerd op het werk van Kagan (1978, 1989). In het algemeen wordt onderscheid gemaakt tussen een overredingsstijl en een sanctionerende stijl. De overredingsstijl is flexibel, gebaseerd op onderhandeling en gericht op het opbouwen van vertrouwen en op naleving in de toekomst. De sanctionerende stijl is gericht op het effectueren van de wet en veel minder op het oplossen van de problemen van bedrijven; sanctionering kijkt terug naar het verleden en de sanctie wordt beschouwd als een bewijs van succesvolle handhaving.

In *Controleurs in context* onderzoekt Wiering wat een handhavingsstijl (het handelingspatroon van een functionaris) eigenlijk is en welke factoren bepalen welke stijl in de praktijk wordt gehanteerd. Voor het eerste ontleedt hij aan de hand van de bestaande literatuur en eerder onderzoek het idee van een handhavingsstijl. Hij legt deze oorspronkelijk als een eenduidig handelingspatroon bedoelde handhavingsstijl uiteen in een vijftal min of meer autonome dimensies, die tezamen het handelingspatroon van functionarissen kenmerken, namelijk de mate van oriëntatie op beleidsdoelen, formele regels, het gereguleerde bedrijf, de professie en de interne organisatie. De factoren die bepalen welke stijl gehanteerd wordt, zoekt Wiering in navolging van wederom Kagan (1989) in het juridische kader dat moet worden uitgevoerd, de politieke omgeving en het uitvoeringsveld en hij voegt daaraan toe: de aard van de uitvoerende organisatie en persoonskenmerken van de functionaris.

We krijgen zo een tamelijk gecompliceerd model van variabelen (p. 33) waaraan Wiering de beslisruimte van uitvoeringsfunctionarissen – naast het idee van de handhavingsstijl volgens Wiering een tweede belangrijke notie in het rechtssociologische onderzoek – als interveniërende variabele toevoegt. Kenmerken van de juridische, politieke en organisatorische omgeving bepalen dan zowel de handelingsruimte als het handelingspatroon van uitvoeringsfunctionarissen. De zeer lezenswaardige theoretische beschouwing van Wiering laat de lezer met twee vragen achter – hoe verloopt de causaliteit in het model

van Wiering en hoe komen we van een collectieve handelingsruimte via een individueel handelingspatroon weer uit bij een min of meer collectieve handhavingsstijl?

Het feit dat deze cruciale vragen zowel theoretisch als empirisch niet bevredigend worden beantwoord, doet niet af aan de waarde van het onderzoek van Wiering. Deze waarde wordt niet alleen bepaald door het theoretisch kader dat hij hanteert, maar ook door het empirisch onderzoek. Het belangrijkste in dit onderzoek is wellicht dat Wiering laat zien dat er grote verschillen bestaan tussen de dominante handhavingsstijl van de AID en van de Vlaamse Mestbank. Dit ondanks de grote overeenkomsten die er tussen het beleid, de politieke omgeving en het juridische kader van beide organisaties bestaan. Wie op de hoogte is van de internationale literatuur over uitvoering en handhaving weet dat vooral de overeenkomsten tussen soms totaal verschillende uitvoerings- en handhavingorganisaties opvallen. Een politieagent, bijstandsbambtenaar of milieu-inspecteur uit Nederland vertoont vaak grote overeenkomsten met zijn of haar evenknie in bijvoorbeeld de Verenigde Staten.

Op het eerste gezicht zijn er inderdaad ook grote overeenkomsten tussen de inspecteurs van de AID en de functionarissen van de Vlaamse mestbank. Desondanks blijkt er bij nadere beschouwing ook sprake van essentiële verschillen. Het is in deze nadere beschouwing dat wellicht de belangrijkste meerwaarde van het gedifferentieerde model van uitvoering en handhaving van Wiering zichtbaar wordt: zij verschafft de instrumenten om deze verschillen zichtbaar te maken.

De handhavingsstijl van de AID typeert Wiering als sterker sanctionerend – strafrechtelijk georiënteerd – dan die van de Mestbank en de handhavingsstijl van de Mestbank als meer overredend – administratief georiënteerd – dan die van de AID. Dit ondanks het feit dat bijvoorbeeld veel AID'ers afkomstig zijn uit de agrarische wereld en de AID ook nauwe banden heeft met belangenorganisaties uit het beroepsveld. Deze verschillen, die in detail worden besproken, verklaart Wiering uit de institutionele structuur (p. 234) waarin de handhavende instantie een plaats heeft. Deze institutionele structuur heeft niet alleen betrekking op de beleidsmatige en organisatorische inbedding van de handhavende instantie, maar ook op de 'normatieve' beperkingen die hiermee samengaan. De ruimere sanctionerende bevoegdheden van de AID brengen haar bijvoorbeeld niet alleen vaker in contact met het Openbaar Ministerie dan de Mestbank, maar brengen ook andere normen ten opzichte van handhaving met zich mee.

De handhaving van mestwetgeving zou volgens Kagan – gegeven de aard van het veld – gekenmerkt moeten worden door een verzoenende en lankmoedige uitvoering en handhaving (p. 34). Bij de AID is dat niet het geval. Volgens Wiering omdat: "de bedrijven vanwege hun aantal doorgaans geen duurzaam contact hebben met de controlerende instantie, doordat de uitvoeringsorganisatie sterk functioneel gedifferentieerd is, de instantie (...) een strafrechtelijke oriëntatie kent en bovendien onder politieke druk staat om controles uit te voeren" (p. 235).

Ondanks het feit dat Wiering het belang van de institutionele structuur voor de verklaring van de aard van handhavingsstijlen slechts aanstipt, geeft zijn studie voldoende handvaten voor een analyse van de praktijk van handhaving in Nederland op andere beleidsterreinen zoals die bijvoorbeeld aan de orde zijn

bij de casus van Enschede en Volendam. Een sterk op overreding georiënteerde bestuursstijl en een intense vervlechting van de verschillende betrokken organisaties lijken hier een meer sanctionerende handhavingsstijl in de weg te staan. Echter, handhavingsstijl en effectiviteit van beleid zijn twee verschillende zaken, zoals ook Wiering niet nalaat te benadrukken.

Een sanctionerende handhavingsstijl is nog geen garantie voor effectief beleid. Hoewel een studie naar handhavingsstijlen zich niet leent voor generieke uitspraken over effectiviteit (p. 248), stelt Wiering toch dat hoewel het Nederlandse mestbeleid een scherpere normstelling kent en in die zin assertiever is ten aanzien van milieudoelinden dan het Vlaamse mestbeleid, het Vlaamse mestbeleid in de uitvoering efficiënter is en een hogere mate van coöperativiteit heeft weten te bewerkstelligen. Kortom: de vraag of risico's kunnen worden verkleind door een strenger handhavingsregiem in te voeren kan niet met een eenduidig ja of nee worden beantwoord. Het is vooral de wijze waarop de handhaving een plaats krijgt in de bredere context van beleidsvorming en uitvoering die bepalend lijkt voor de effectiviteit van programma's. De betekenis van de studie van Wiering voor de actuele problematiek van Enschede en Volendam is dus op zijn minst dat alleen een stringenter handhaving niet volstaat.

Referenties

- KAGAN, R.A. (1978) *Regulatory Justice: Implementing a Wage-Price Freeze*, New York
- KAGAN, R.A. (1989-2) Understanding Regulatory Enforcement, in: *Law and Policy*, 89-119