

179

Onderzoek en beleid

**De effectiviteit
van klassieke en
alternatieve
regulerings-
instrumenten in
milieuhandhaving**

P.C. Gilhuis

E.F. ten Heuvelhof

H.G. van de Bunt, W. Huisman

A. de Lange, C.C.J.H. Bijleveld

M.H.A.F. Lokin

J.W. Reintjes

R.J.M. van den Bogert

Justitie



**Wetenschappelijk
Onderzoek- en
Documentatiecentrum**

1999

Exemplaren van dit rapport kunnen schriftelijk worden aangevraagd bij

Infodesk WODC, Kamer H 1418
Postbus 20301, 2500 EH Den Haag
Fax: (070) 3 70 79 48
E-mail: infodesk@wodc.minjust.nl

© 1999 WODC

Auteursrecht voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voorzover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 jo, het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 882, 1180 AW Amstelveen). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

Voorwoord

Dit rapport bevat de verslagen van de gehouden lezingen op het symposium 'De effectiviteit van klassieke en alternatieve reguleringsinstrumenten in milieu-handhaving', dat op 18 december 1997 in het Kurhaus in Scheveningen gehouden is. Het symposium was door het WODC georganiseerd naar aanleiding van het rapport Ondernemend milieubeleid (1997), waarin verslag is gedaan van een empirisch onderzoek naar de risico's van alternatieve regulering. Het symposium diende om meer zicht te krijgen op de effectiviteit van de alternatieve ten opzichte van de klassieke handhavinginstrumenten. Het was daarbij de bedoeling dat in het symposium niet zozeer ideologische aspecten maar meer de praktische ervaringen met een aantal onderscheiden beleidsinstrumenten aan de orde zouden komen.

Na een drietal bijdragen van deskundigen uit de wetenschap hebben drie deskundigen uit de praktijk hun visie gegeven. Dit rapport bevat de (soms bewerkte) weergave van deze zes bijdragen. Het rapport sluit af met een resumerende bijdrage van mr. De Lange, landelijk milieu-officier, die tevens voorzitter van het symposium was.

Een aantal WODC-medewerkers heeft bijgedragen aan de organisatie van het symposium en de totstandkoming van dit rapport. In het bijzonder willen we hier bedanken Han Dekker, Marianne Sampiemon, Floor Luykx en Roland Eshuis.

Inhoud

De tegenstellingen voorbij. Klassieke en alternatieve reguleringsinstrumenten vanuit juridisch perspectief gezien 1

prof. dr. P.C. Gilhuis

Eenzijdig of meerzijdig sturen van milieurelevant gedrag van bedrijven 15

prof. mr. dr. E.F. ten Heuvelhof

Het kan ook anders. Overwegingen bij de keuze tussen klassiek of alternatief reguleren op milieuterrein 29

prof. dr. H.G. van de Bunt en mr. W. Huisman

Klassieke en alternatieve reguleringsinstrumenten in het milieubeleid 45

mr. M.H.A.F. Lokin

Kennis van zaken 49

mr. J.W. Reintjes MPA

Vertrouwen en controleren 51

mr. R.J.M. van den Bogert

Alternatieve en klassieke regulering. Problemen en oplossingsrichtingen 55

mr. A. de Lange en dr. C.C.J.H. Bijleveld

Summary 65

De tegenstellingen voorbij

Klassieke en alternatieve reguleringsinstrumenten vanuit juridisch perspectief bezien

prof. dr. P.C. Gilhuis¹

1 Over twee afvalschandalen en een hoopgevende brochure

Uniser

Zonder al te lang zoekwerk vind ik het rapport in een van mijn boekenkasten. Het dateert uit 1983. De kaft van het rapport is wat versleten en de eens blauwe kleur is wat vaal geworden. Het gaat over de Uniser-casus, een milieuschandaal dat in het begin van de jaren tachtig de gemoederen danig in beroering bracht. Klassieke regulering was toen de enige gebruikte reguleringsvorm. Er bestond een redelijk stelsel van milieuwetten, dat, hoewel niet perfect, toch op zichzelf een voldoende basis bood om adequaat op te treden. Het rapport van de naar aanleiding van het schandaal ingestelde Commissie-Hellinga beschrijft hoe mis het allemaal loopt. De Uniser-bedrijven, Drisol (EMK, Uniser e.a.) blijken de milieuwetgeving volledig aan hun laars te lappen. Onthutsend is het optreden van vele betrokken bestuursorganen. Voor de uitvoering en handhaving en de coördinatie van de betrokken overheden past maar één woord: uiterst gebrekkig (Uniser-commissie, 1983). Sinds de Uniser-casus is de handhaving een apart aandachtsgebied in het milieubeleid geworden (Kleijns-Wijn Nobel, 1989). Toch zal het niet de laatste casus zijn waar het zo de spuigaten uitloopt. Ook nadien zijn er helaas nog allerlei andere grote milieuschandalen, zoals Booy Clean, Zegwaard, Kemp enzovoort, enzovoort. Klassieke regulering blijkt geen garantie voor het voorkomen van handhavingproblemen.

De brochure van VNO/NCW

Op een andere plank van dezelfde boekenkast vind ik een brochure van het Verbond van Nederlandse Ondernemingen / Nederlands Christelijk Werkgeversverbond

¹ Hoogleraar staats- en bestuursrecht, met inbegrip van het milieurecht, Katholieke Universiteit Brabant.

(VNO/NCW) uit 1985. 'Milieuzorg in bedrijven' is de titel. In die publicatie wordt een verantwoord ondernemerschap op milieugebied bepleit. Milieuzorg dient een integraal onderdeel van de bedrijfsvoering te zijn. Bedrijven wordt daarom aangeraden om 'bedrijfsinterne milieuzorgsystemen' op te zetten (VNO/NCW, 1995). Het is niet bij die mooie woorden gebleven. Ruim tien jaar later kan geconstateerd worden dat de brochure meer dan een publiciteitsoffensief was, en daadwerkelijk iets in beweging heeft gezet. De door de werkgeversorganisaties genomen initiatieven, die krachtig werden ondersteund door de overheid, zijn door veel brancheorganisaties en individuele bedrijven overgenomen.² Uit een door KPMG en het Instituut voor Arbeidsvraagstukken (IVA) verrichte evaluatie blijkt dat veel bedrijven nu stappen hebben gezet op weg naar integrale milieuzorgsystemen. Wel lijkt de invoering van de milieuzorgsystemen zich meer in de breedte (het aantal bedrijven dat eraan doet) dan in de diepte (het aantal bedrijven dat tot de categorie 'gevoorderden' behoort) te ontwikkelen (KPMG/IVA, 1996). Als verschijnsel is milieuzorg in bedrijven echter niet meer weg te denken.

Tank Cleaning Rotterdam

In de jaren 1993-1997 schrikken we opnieuw op door een zeer omvangrijk milieuschandaal. Tank Cleaning Rotterdam (TCR) blijkt op flagrante wijze allerlei milieuregels te hebben geschonden. Veel opzien wekt het feit dat het bedrijf over een door de branchevereniging gecertificeerd milieuzorgsysteem beschikt. Toch blijkt het bedrijf valsheid in geschrifte gepleegd te hebben in de kwartaalrapportages aan Rijkswaterstaat, in exportdocumenten, in de waterboekhouding en in de financiële boekhouding (Eshuis en Van den Berg, 1996; De Jonge, 1996). Sommigen wijzen als oorzaak gelijk naar alternatieve vormen van regulering. Dat krijg je als je te veel op certificering vertrouwt ... (De Jonge, 1996).

Er verschijnen rapporten van de Algemene Rekenkamer (1996) en van onderzoekcommissies (Commissie Handhaving milieuregels Tank Cleaning Rotterdam, 1996; Commissie-Biesheuvel, 1997; Werkgroep-Blaauw, 1997). De grammofoonplaat – ook al heet die inmiddels cd – blijft nog altijd in dezelfde groef vastzitten. Malafide bedrijven blijken nog steeds voor het eigen gewin te kiezen. De rapporten tonen aan dat de overheid in haar elementaire handhavingstaken tekort is geschoten. Zo wordt in het rapport van de Algemene Rekenkamer (1996, p. 53) opgemerkt dat de betrokken departementen onvoldoende hebben gezorgd voor vergunningen die handhavers voldoende houvast boden. Zowel bij vergunningverlening als bij het toezicht werkten de departementen langs elkaar heen.

In de Tweede Kamer wordt naar aanleiding van het schandaal uitvoerig over het milieuhandavingsbeleid gesproken. Op grond van het debat over de structuur en

2 Zie voor die ontwikkeling bijvoorbeeld Molenkamp (1995).

de cultuur van de handhaving worden, mede gezien het – voortreffelijke – onderzoeksrapport Handhaven met effect (Blomberg en Michiels, 1997)³, nieuwe activiteiten ter verbetering van de handhaving van de milieuwetgeving aangekondigd.⁴

2 Klassiek of alternatief reguleren en de taak van de overheid

De casus van Uniser en TCR laten zien dat overheidsregulering en zelfregulering soms grof worden genegeerd. Tussen verleden (Uniser) en heden (TCR) lijkt weinig verschil. Schone schijn is nog geen werkelijkheid. Klassieke of alternatieve regulering maakte voor de mate van naleving weinig verschil. Als er een conclusie uit beide milieuschandalen te trekken valt, is het wel dat de overheid goed georganiseerd en alert moet zijn. Maar kan daarmee ook het failliet van de alternatieve regulering worden aangetoond, zoals sommigen in terechte verontwaardiging over de misdrijven wel suggereren? De TCR-zaak laat ons zien dat certificering geen zekerheid biedt over de daadwerkelijke naleving van milieuvoorschriften. Maar op grond van de affaires rond TCR (ten tijde van de alternatieve regulering; ik merk overigens op dat de vergunningen van TCR vrij klassiek waren) of Uniser (ten tijde van de klassieke regulering) kan niet de conclusie worden getrokken dat de ene reguleringsvorm per definitie beter zou zijn dan de andere.⁵

Hoe moeten we dan aankijken tegen deze zo complexe materie, waarbij zich zo tegenstrijdige feiten lijken voor te doen? En welke betekenis kan worden toegekend aan de zo positieve ontwikkelingen als de vrijwillige initiatieven⁶ met betrekking tot bedrijfsinterne milieuzorg? Alvorens op die vragen meer specifiek in te gaan, zou ik willen aangeven hoe ik vanuit een juridisch perspectief – ik ben door de organisatoren gevraagd een beschouwing vanuit die invalshoek te geven – in algemene zin tegen deze zaken aankijk. In het bijzonder gaat het daarbij om de rol die de overheid moet vervullen.

3 Voor het kabinetsstandpunt daarover zie men Kamerstukken II, 1996-1997, 22 343, nr. 28.

4 Kamerstukken II, 1996-1997, nr. 24 791.

5 Eshuis e.a. (1997) doen in hun studie verslag van een onderzoek naar risico's van alternatieve regulering. Op grond van de bestudering van een negental casus is hun eindconclusie dat er op basis van hun bevindingen geen aanleiding is om een inperking van het gebruik van alternatieve regulering voor te stellen. Wel doen zij enkele zinvolle aanbevelingen voor het gebruik van alternatieve vormen.

6 Met enige trots vermeldt het Nationaal milieubeleidsplan 3 (Den Haag, 1998), op p. 124 de presentatie op 26 januari 1998 door de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en de voorzitter van VNO/NCW van het boek *De stille revolutie*. In dat boek worden concrete resultaten van vijf jaar doelgroepenbeleid binnen de industrie gememoreerd.

De rol van de overheid

In de jaren negentig leven we in dit polderland in een tijdperk van grote consensus. Hoewel deze op samenwerking gerichte benadering ook bij het oplossen van milieuvraagstukken perspectiefrijk kan zijn, en mij, zoals uit het navolgende zal blijken, in veel opzichten zeer aanspreekt⁷, zou ik toch willen beklemtonen dat de eindverantwoordelijkheid voor een goed milieubeheer om een aantal redenen bij de overheid behoort te berusten.

In de eerste plaats vanwege de aard van de problematiek. Het stemloze milieu heeft op de markt geen natuurlijke belangenvertegenwoordigers. De overheid moet op grond van haar grondwettelijke taak (artikel 21) daarom zorgen voor de bescherming en de verbetering van het leefmilieu. In de tweede plaats heeft de overheid de plicht om aan allerlei internationale en Europese verplichtingen te voldoen. Zo eist de gemeenschapstrouw van artikel 5 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschappen (EG-verdrag) dat een lidstaat alle maatregelen neemt om uitvoering van en naleving van de communautaire regelgeving te verzekeren.

Dit misschien bij eerste horen wat streng klinkende uitgangspunt betekent helemaal niet dat de overheid alles alleen zou moeten doen en uitsluitend zelf verantwoordelijk zou zijn. Ook het bedrijfsleven en de burgers hebben een verantwoordelijkheid. In het Duitse recht wordt in dit verband gesproken over het samenwerkingsbeginsel, het 'Kooperationsprinzip'; bescherming van het milieu is niet slechts een taak van de overheid, maar ook van de gemeenschap, een taak die in het laatste geval dan wel op vrijwilligheid berust (Drupsteen e.a., 1998, pp. 107-108).

Wij zagen reeds dat bij het bedrijfsleven in het algemeen tegenwoordig bereidheid bestaat om zelf maatregelen te nemen die milieuaantasting tegengaan of verminderen. Die houding is een reactie op de klassieke milieuwetgeving, waarin de overheid gebiedt en verbiedt en er voor bedrijven weinig gelegenheid is om door eigen maatregelen orde op zaken te stellen. Zelfregulering is voor bedrijven in beginsel veel aantrekkelijker dan wanneer door een buitenstaander, de overheid, regels worden opgelegd. Wie kent een product of een bedrijf immers het best? Door middel van eigen maatregelen kan vaak beter rekening worden gehouden met de specifieke omstandigheden van het bedrijf of de bedrijfstak.

Het spreekt vanzelf dat het nemen van vrijwillige maatregelen door de overheid krachtig wordt toegejuicht en bevorderd. Hoewel met de klassieke regulering resultaten zijn bereikt, is de effectiviteit immers bepaald niet perfect. Als de bescherming van het milieu op een andere wijze dan door middel van de traditionele wetgeving kan worden verwezenlijkt, wordt die weg natuurlijk mede beproefd. Waar doelstellingen van het milieubeleid door zelfregulering op een verantwoorde wijze

7 Zie voor een uitvoeriger onderbouwing van dit standpunt Drupsteen e.a. (1998, vooral pp. 217-261).

bereikt lijken te kunnen worden, kan de overheidsinterventie minder intensief zijn of soms zelfs achterwege blijven.

De overheid behoudt echter haar eindverantwoordelijkheid en zal daarom kaders moeten scheppen die ervoor zorgen dat zelfregulering in goede banen wordt geleid. De overheid zal ook als zij door de activiteiten van anderen voorsnog op een onderdeel van het milieubeleid een 'reservefunctie' zou hebben⁸, voldoende middelen, capaciteit en kennis in huis moeten houden om haar eindverantwoordelijkheid waar te kunnen maken. Zij zal immers moeten kunnen optreden indien zelfregulering niet tot de gewenste resultaten leidt.

3 Nadenken over de juiste wijze van regulering

In abstracto is het niet goed mogelijk om aan te geven in welk geval de overheid met regulering een milieuprobleem moet aanpakken en wanneer dat kan worden overgelaten aan het zelfregulerend vermogen van de samenleving. In de praktijk gaat het ook bijna nooit om een óf-óf-, maar om een én-én-benadering (Drupsteen e.a., 1998, pp. 217-260).

Voordat überhaupt wetgeving aan de orde komt, zal eerst de vraag moeten worden gesteld of regelgeving nodig is en misschien met zelfregulering kan worden volstaan. Waar mogelijk zal de overheid in overleg met de betrokkenen tot een keuze moeten zien te geraken. Indien voor zelfregulering wordt gekozen, zal overwogen moeten worden of eventueel flankerende wetgeving nodig is. Soms kan wetgeving zelfregulering goed ondersteunen.

Een mooi voorbeeld is de regeling van de wettelijke verwijderingsbijdragen in hoofdstuk 15 van de Wet milieubeheer. Voor bepaalde categorieën afvalstoffen zijn de producenten bereid om vrijwillig een verwijderingsstructuur op te zetten. Zo is er op initiatief van de autobranche een stichting opgezet die de terugname en de recycling van autowrakken verzorgt. Omdat de demontage en scheidingstechnieken nog vrij kostbaar zijn, wordt aan importeurs en fabrikanten van auto's per nieuw afgegeven kenteken een verwijderingsbijdrage van f 250 geheven. Maar wat te doen als een producent niet aan deze vrijwillige regeling mee wil werken en als free-rider zijn auto goedkoper aanbiedt? Om dat euvel aan te kunnen pakken bevat artikel 15.36 van de Wet milieubeheer ter ondersteuning van de zelfregulering de mogelijkheid om de vrijwillig tussen de bedrijven gemaakte afspraken in zake de verwijderingsbijdrage algemeen verbindend te verklaren (Drupsteen e.a., 1998, pp. 217-260). Overigens zal het van de concrete omstandigheden (de desbetreffende branche zal het initiatief moeten nemen en een goede organisatiestructuur op poten moeten kunnen zetten) afhangen of voor een dergelijke constructie kan worden gekozen.

8 De overheid houdt zich in dat geval het recht voor om met wetgeving te komen als initiatieven van belanghebbenden uitblijven of te weinig effectief zijn. Zie voor de term Geelhoed (1993, p. 49).

De vergunning op hoofdzaken als voorbeeld van geconditioneerde zelfregulering

Als zelfregulering wordt ingezet, zal het op milieugebied vaak om geconditioneerde zelfregulering gaan. Doordat de belangen van degenen die tot zelfregulering willen overgaan, lang niet altijd parallel lopen met het algemene milieubelang, zal de overheid vaak ter bescherming van dat algemene milieubelang enkele randvoorwaarden moeten stellen (Gilhuis, 1993, pp. 75-77; Blomberg en Michiels, 1997, p. 298). Er is dan sprake van wat we wel geconditioneerde zelfregulering noemen (Eijlander, 1993, vooral pp. 228-232). Binnen door de overheid aan te geven kaders kunnen burgers en bedrijven dan zelf bepalen hoe zij aan de gestelde verplichtingen zullen voldoen.

Een mooi voorbeeld is de tegenwoordig veel besproken en bediscussieerde vergunning op hoofdzaken (Van Gestel, 1997; Wiggers-Rust, 1997; Backes, 1998; Van Gestel en Verschuuren, 1998). Bij de vergunningverlening kan aan bedrijven die zich onderscheiden door een pro-actieve opstelling op milieugebied, een wat andere behandeling worden gegeven. In plaats van een gedetailleerde vergunning wordt dan met een vergunning volstaan die alleen enkele doelvoorschriften kent. Binnen die duidelijk gestelde eisen kan het bedrijf dan zelf invulling aan zijn verplichtingen geven. Dat biedt meer kans op vernieuwing dan wanneer het binnen een strak raamwerk van gedetailleerde vergunningsvoorschriften moet opereren. Een dergelijke vergunning vereist een bedrijf dat tot de koplopers op milieugebied behoort. Het zal daarom minimaal over aantoonbare prestaties op milieugebied, over een bedrijfsmilieuplan en over een gecertificeerd en goed functionerend milieuzorgsysteem moeten beschikken.

De vergunning op hoofdzaken is het experimenteerstadium nog niet te boven. Omdat de verhouding tot het wettelijke systeem onduidelijk is en er in de praktijk lustig op los wordt geëxperimenteerd, rijzen er veel juridische vragen. Dat de rechter af en toe grenzen aangeeft, is dan ook, alle verontwaardiging bij beleidsmakers ten spijt, heel begrijpelijk. Vooral moet het voor zowel overheid als derden steeds duidelijk zijn aan welke eisen het bedrijf moet voldoen. Volgens de jurisprudentie moeten die eisen blijken uit voorschriften die aan de vergunning zelf zijn verbonden. Een verwijzing naar het door het bedrijf opgestelde milieuzorgsysteem is bijvoorbeeld onvoldoende.⁹ Hoewel er op de huidige praktijk rond de vergunning op hoofdzaken veel af te dingen valt, lijken zich, mits we de aansluiting van de vrijwillige initiatie-

9 Zie onder andere ABRvS, 19 oktober 1995; AB, 1996, 165; Milieu en Recht, 1996, 13 (OBA); Vz. ABRvS, 31 maart 1998; M en R, 1998, 84 (Ruhr Carbo). Meer jurisprudentie is te vinden bij Van Gestel en Verschuuren (1998).

ven op het wettelijke systeem beter doordenken¹⁰, voor koplopers op milieugebied goede perspectieven af te tekenen.

De laatste tijd wordt veel gesproken over alternatieve vormen van regulering. Wat nieuw is, staat nu eenmaal meer in de schijnwerpers. In veel gevallen zal echter waarschijnlijk ook in de toekomst gekozen worden voor klassieke regulering. Horizontale sturing lijkt vooral in aanmerking te komen in gevallen waar grote expertise bij bedrijven en organisaties bestaat en waar de overheid niet of in veel minder mate over die kennis beschikt.

Maar of nu gekozen wordt voor klassieke of voor meer alternatieve vormen van regulering, er mag niet vervallen worden in vrijblijvendheid. Zowel bij overheids- als bij zelfregulering moet er sprake zijn van adequate en handhaafbare normen. Normen die in beginsel (er zijn altijd bijzondere situaties) moeten worden nageleefd en worden gehandhaafd.

4 Empirisch onderzoek om meer kennis te verwerven

In het voorafgaande is gebleken dat er nauwelijks algemene uitspraken kunnen worden gedaan over de vraag wanneer en onder welke omstandigheden klassieke of alternatieve regulering het meest in aanmerking komen. Normatieve of algemene uitspraken zijn er te over, en ik geef toe dat ik daar ook niet geheel aan ontkomen ben. Van het feitelijke functioneren van allerlei reguleringsarrangementen, klassiek of alternatief, in concrete situaties weten we evenwel maar betrekkelijk weinig af. Het verdient aanbeveling om meer evaluatie-onderzoek te verrichten naar succes- en faalfactoren in specifieke contexten. Daarbij zou onderscheiden moeten worden tussen soorten van milieuproblemen, soorten van reguleringsvormen (klassiek en alternatief) en de daarbij gebruikte instrumenten, soorten van bedrijven, wijzen van toezicht, het handhavingsbeleid en de ingezette handhavingsinstrumenten.

Zulk empirisch onderzoek kan interessante gegevens opleveren. Zo bleek uit het al eerder genoemde onderzoeksrapport van het WODC dat alternatieve regulering per casus heel verschillend uit kan pakken (Eshuis e.a., 1997).

Opmerkelijke uitkomsten leverde ook een recente studie van de Evaluatiecommissie Wet Milieubeheer (ECW) naar het functioneren van de milieuvergunning in bedrijven op. Uit het onderzoek blijkt dat er dikwijls een 'mismatch' is tussen het milieugedrag van bedrijven en de aanpak door vergunningverleners en handhavers. Koplopers op het gebied van milieuzorg worden door de overheid harder en strenger aangepakt dan achterblijvende bedrijven. Worden de koplopers met een opleggende stijl geconfronteerd, de achterblijvers worden vaak met een op samenwerking gerichte

10 In de studies van Backes, (1998) en van Van Gestel en Verschuuren (1998) worden daartoe aanzetten gedaan.

benadering benaderd (ECW, 1996). Dat is een patroon dat nogal afwijkt van wat we op basis van allerlei beleidsstukken zouden verwachten.

Zo krijgt een textielbedrijf dat overschakelt van terpentinedragende op watergedragen verf, veel last van de overheid. Dit leidt zelfs bijna tot het faillissement van het bedrijf. De grootste concurrent, waarvan de fabriek op 20 km afstand gelegen is, werkt nog steeds met een beroep op een bestaande vergunning op terpentinebasis en heeft geen last van de overheid. (Arentsen e.a., 1994; ECW, 1996, p. 23).

Koplopers zouden volgens de ECW juist beloond moeten worden met een meer op samenwerking gerichte benadering. Binnen een aantal harde verplichtingen – die duidelijk omschreven, controleerbaar en handhaafbaar zouden moeten zijn – zou in de vergunning van een koploper bijvoorbeeld ruimte geboden moeten worden om zelf op zoek te gaan naar de meest rendabele en milieusparende technologie. Binnen bandbreedtes zou geëxperimenteerd moeten mogen worden (bijvoorbeeld minder energieverbruik versus wat meer geluidhinder). De vermelde ontwikkelingen rond de vergunning op hoofdzaken sporen goed met de aanbevelingen van de ECW.

Achterblijvers verdienen volgens de ECW daarentegen veel meer aandacht van vergunningverleners en controleurs. Ten opzichte van hen past een 'opleggende' uitvoeringsstijl. Dat wil zeggen dat ze strikt en formeel zouden moeten worden benaderd (ECW, 1996, pp. 28-29). Dat impliceert dat deze groep bedrijven bij een overtreding op basis van onwil met een consequente handhaving moet worden geconfronteerd. Bij onkunde (een klein bedrijf, laag opleidingsniveau van het management) is het incidenteel in bijzondere omstandigheden ook denkbaar dat bij oudere bedrijven eenmalig door de overheid een inhaalslag wordt gestimuleerd en gesubsidieerd. Maar dat dient eigenlijk voorafgaand aan de vergunningverlening of de wijziging daarvan, en niet pas in een handhavingstraject, aan de orde te komen.

5 Handhaving

Om het even welk reguleringstraject we volgen, klassiek of alternatief, er moet sprake zijn van adequate en handhaafbare normen, schreef ik hiervoor. Ook het bevorderen in het milieubeleid van enerzijds alternatieve reguleringsinstrumenten en anderzijds een effectieve handhaving behoeft niet tegenstrijdig te zijn. Het is echter nodig dat beide beleidslijnen geïntegreerd zijn, regulering en handhaving mogen geen gescheiden sporen zijn.

Een stelsel van eigen verantwoordelijkheid, van open normen, doelvoorschriften, flexibele vergunningen, van het deels overlaten aan marktpartijen heeft aantrekkelijke kanten, omdat het de creativiteit van de bedrijven stimuleert. Steeds zal echter moeten vaststaan wie waarvoor verantwoordelijk is en wat er bij niet-naleving van

basisnormen gebeurt. Als er maar een enkele basisnorm gesteld is, moet deze na overtreding niet weer voor onderhandeling vatbaar blijken te zijn.

Hoewel de handhaving bij alternatieve regulering aan de ene kant wat minder intensief, want minder op details gericht hoeft te zijn, is de andere kant van de medaille dat dergelijke vormen van regulering handhavers vaak voor lastige problemen stellen. Open normen en ruim omschreven doelvoorschriften zijn dikwijls niet gemakkelijk te interpreteren. Bij het vaststellen van dergelijke normen moet de handhaafbaarheid dan ook scherp in het vizier worden gehouden. Effectieve handhaving is vaak wel mogelijk, maar vereist een hoog opleidingsniveau van de handhavers (Blomberg en Michiels, 1997, pp. 306-307).¹¹ De overheid moet niet denken dat zij het door het gebruik van deze nieuwe vormen gemakkelijker bij de handhaving krijgt.

Handhaving is en blijft een onmisbare schakel van de reguleringsketen. Over die lastige schakel waarvan de moeilijkheidsgraad ten onrechte wel eens wat wordt onderschat, zijn recentelijk twee belangrijke studies verschenen: het rapport van de Commissie Bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving (1998, p. 278) en de in deze beschouwing al enkele keren genoemde studie van Blomberg en Michiels (1997). Ze bevatten beide zowel veel zinvolle aanbevelingen als een schat aan materiaal. Mede omdat ik met betrekking tot het overgrote deel van die aanbevelingen slechts zou willen adviseren: 'uitvoeren wat in die rapporten staat!', beperk ik mij in dit kader verder tot een enkele opmerking. Voor het overige verwijs ik graag naar beide rapporten.

Hoewel er recentelijk nog op zichzelf zinvolle voorstellen tot uitbreiding van de handhavingsmiddelen met onder andere een bestuurlijke boete en een transactie-bevoegdheid voor milieu-toezichthouders zijn gedaan¹², knelt de schoen daar toch niet het meest. De kist met handhavingsinstrumenten die allerlei straf- en bestuursrechtelijke middelen bevat, is voor de meeste situaties voldoende gevuld.

Veel meer komt het aan op een goed en slim handhavingbeleid. Aandachtspunten daarbij zijn onder andere:

- differentiatie in intensiteit van toezicht (zeer intensief bij bepaalde groepen bedrijven of handelingen, waar veel risico's aan zijn verbonden, misschien wat minder intensief bij bijvoorbeeld bedrijven met een gecertificeerd milieuzorgsysteem die zich vrijwillig aan audits onderwerpen en waarvan bij eerdere overheidscontroles is gebleken dat de regelgeving wordt nageleefd; maar ook

11 Blomberg publiceerde ook over de handhaving van dynamische doelvoorschriften en inspanningsverplichtingen; zie (In)spannende handhaving, Gst. 7087, 1998, pp. 617-623.

12 Blomberg en Michiels, 1997, pp. 360-362; een wetsvoorstel Verbetering handhavingsbevoegdheden is in voorbereiding. Zie de brief van de minister van VROM aan de Tweede Kamer van 19 maart 1998 over afvalverwijdering op korte en lange termijn (Kamerstukken II, 1997-1998, 25 157, nr. 3).

daar zullen van tijd tot tijd periodiek onaangekondigde controles moeten worden gehouden);

- een vaststaand beleid ten aanzien van de inzet van handhavingsinstrumenten;
- een goede afstemming van het beleid van de diverse bevoegde bestuursorganen;
- bevordering van de verhoging van de expertise van handhavingsambtenaren (handhaving van alternatieve reguleringsvormen vergt meer kennis);
- lering trekken uit de succes- en faalfactoren uit evaluatie-onderzoek naar specifieke onderwerpen.

Dat is natuurlijk allemaal gemakkelijk neergeschreven. De genoemde punten zijn zo vanzelfsprekend dat het op het intrappen van openstaande deuren lijkt te gaan. Ik kan mij die reactie goed voorstellen. Uit de onderzoeksrapporten over Uniser en TCR blijkt echter dat zowel in het verleden als recentelijk juist aan een aantal van die voor de hand liggende zaken niet werd voldaan.

6 Vertrouwen maar ook waakzaam zijn

Afrondend zou ik willen stellen dat wij ten aanzien van klassieke en alternatieve regulering niet te veel in tegenstellingen moeten denken. Beide reguleringsvormen hebben sterke en zwakke kanten. In abstracto valt niet goed aan te geven welke reguleringsvorm in een concreet geval de voorkeur heeft. In de praktijk zullen we per onderwerp moeten zoeken naar de meest geschikte oplossing. Waar nodig zal dat klassieke regulering, waar mogelijk en verantwoord, alternatieve regulering zijn. Combinaties van beide reguleringswijzen zullen waarschijnlijk vaak een goede tussenweg vormen.

We moeten dus op zoek gaan naar intelligente en passende regulerings-, toezichts- en handhavingsvormen. Daarbij moeten we beseffen dat het ene milieuprobleem het andere niet is en dat ook bedrijven en situaties verschillen. Het zal dus om maatwerk moeten gaan. Geen eenvoudige opgave derhalve.

Maar of nu gekozen wordt voor klassieke of voor meer alternatieve vormen van regulering, er mag niet vervallen worden in vrijblijvendheid. In alle gevallen moet er sprake zijn van adequate en handhaafbare normen. Normen die in beginsel moeten worden nageleefd en worden gehandhaafd. Bij alternatieve reguleringsvormen zullen de handhavingsaspecten niet uit het oog mogen worden verloren. Hoewel effectieve handhaving vaak wel mogelijk is, krijgt de overheid het bij deze aanpak bij de handhaving niet gemakkelijker.

Veel inzicht in het feitelijke functioneren van allerlei reguleringsvormen kan verkregen worden door evaluaties. Empirisch onderzoek kan ons veel leren over het feilen en het succes van een bepaalde wijze van aanpak. Het is dus van belang dat goede evaluatiestudies worden verricht.

Dit verhaal begon met de nederlagen die wij in ons milieubeleid leden bij Uniser en TCR. Hoopgevend daarentegen waren en zijn de ontwikkelingen inzake milieuzorg in bedrijven.

Laten we leren van die nederlagen, maar tegelijkertijd ervoor waken dat we daarvoor niet in passief en elk risicomijdend gedrag vervallen. Hoewel we waakzaam moeten zijn en ons nooit in blind vertrouwen moeten storten in allerlei leuk ogende, maar weinig doordachte alternatieve reguleringsvormen, moeten we het vrijwillige initiatief van het bedrijfsleven een faire kans geven. Als we daar prudent gebruik van maken, zou er milieuwinst kunnen worden geboekt.

Literatuur

Algemene Rekenkamer

Tankcleaning Rotterdam en andere havenontvangstinstallaties

Kamerstukken II, 1995-1996, 24 715, nrs. 1-2

Arentsen, M.J., P.J. Klok, G.J.I. Schrama

De milieuvergunning in bedrijf

Den Haag, Evaluatiecommissie Wet milieubeheer, 1994

Achtergrondstudie, nr. 21

Backes, Ch.

Bedrijfsinterne milieuzorg en vergunningverlening in Nederland en Duitsland

Deventer, 1998

Blomberg, A.B., C.M.A. Michiels

Handhaven met effect

Den Haag, VUGA, 1997

Commissie Bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving

Handhaven op niveau

Deventer, Tjeenk Willink, 1998

Commissie-Biesheuvel

Schoon schip maken; advies omtrent nader onderzoek TCR en handhaving milieuregels

Den Haag, Sdu, 1997

Commissie Handhaving milieuregels Tank Cleaning Rotterdam

(Commissie-Ten Heuvelhof)

Bestuursrechtelijke handhaving Tank Cleaning Rotterdam

Delft, Technische Universiteit Delft, 1996

Drupsteen, Th.G., P.C. Gilhuis, C.J. Kleijs-Wijn Nobel e.a.

De toekomst van de Wet milieubeheer; eindrapport project Perspectief, ontwikkeling en uitbouw Wet milieubeheer

Deventer, W.E.J. Tjeenk Willink, 1998

ECW (Evaluatiecommissie Wet milieubeheer)*Vergunnen met beleid*

Den Haag, Ministerie van VROM, 1996

ECW-advies, nr. 11

Eijlander, Ph.*De wet stellen; beschouwingen over onderwerpen van wetgeving*

Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1993

Eshuis, R.J.J., E.A.I.M. van den Berg*Dossier TCR; tien jaar schone schijn*

Den Haag, Ministerie van Justitie, 1996

WODC, nr. K43

Eshuis, R.J.J., P. de Graaf, R.F. Kouwenberg, J.W. van Wetten*Ondernemend milieubeleid; risico's van alternatieve regulering*

Den Haag, Ministerie van Justitie, WODC, 1997

Geelhoed, L.A.

Deregulering, herregulering en zelfregulering. In: Ph. Eijlander, P.C. Gilhuis,

J.A.F. Peters, *Overheid en zelfregulering*

Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink / Schoordijk Instituut, 1993, pp. 33-52

Gestel, R.A.J. vanMilieuzorg op maat. In: P.C. Gilhuis, A. Roef, R.A.J. van Gestel e.a., *Bedrijfsinterne milieuzorg en vergunningverlening, is het gras groener bij de burens?*

Vereniging voor Milieurecht 1997-4, Deventer, 1998, pp. 26-68

Gestel, R.A.J. van, J.M. Verschuuren*Studie voor een 'Juridische leidraad bedrijfsinterne milieuzorg en vergunning op hoofdzaken'*

Tilburg, Katholieke Universiteit Brabant, Centrum voor Wetgevingsvraagstukken, 1998

Gilhuis, P.C.Zelfregulering en het milieu. In: Ph. Eijlander, P.C. Gilhuis, J.A.F. Peters, *Overheid en zelfregulering*

Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink / Schoordijk Instituut, 1993, pp. 71-86

Jonge, L. de

Certificering of BIM; geen toezicht meer nodig?

Milieu en Recht, 1996, p. 1**Kleijs-Wijn Nobel, C.J.**

Handhaving van milieurecht. In: W. Brussaard, Th.G. Drupsteen, P.C. Gilhuis,

N.S.J. Koeman, *Milieurecht*

Zwolle, Tjeenk Willink, 1989 (1e druk), pp. 398-438

KPMG/IVA*Evaluatie bedrijfsmilieuzorgsystemen*

Den Haag/Tilburg, KPMG/IVA, 1996

Molenkamp, G.C.

De verzakelijking van het milieu: onomkeerbare ontwikkelingen in het bedrijfsleven

Den Haag, 1995 (inaugurele rede UvA)

Uniser-commissie

Rapport

Leidschendam, Uniser-commissie, 14 september 1983

VNO/NCW

Milieuzorg in bedrijven

Den Haag, VNO/NCW, 1995

Werkgroep-Blaauw

Eindadvies subsidieverlening Tank Cleaning Rotterdam

Kamerstukken II, 1996-1997, 24 792

Wiggers-Rust, L.F.(red.)

De flexibele milieuvergunning en bedrijfsinterne milieuzorg (BIM)

Lelystad, 1997

Eenzijdig of meerzijdig sturen van milieurelevant gedrag van bedrijven

prof. mr. dr. E.F. ten Heuvelhof¹

1 Inleiding en vraagstelling

Sturing, sturingsinstrumenten en handhaving hebben altijd een centrale plaats ingenomen in het milieubeleid. Gezien het dominante karakter van de volgende redenering, spreekt dit bijna vanzelf.

De centrale aanname achter het milieubeleid is dat individuele actoren eropuit zijn hun behoeften zo goedkoop mogelijk te bevredigen. Een van de mogelijkheden die actoren ter beschikking staan om kosten laag te houden, is een zo hoog mogelijke afwenteling van de kosten van productie en consumptie op het milieu. Anders gezegd, het niet mitigeren of compenseren van externe effecten van productie en consumptie komt de individuele actor ten goede. De negatieve externe effecten benadelen de gemeenschap. Indien deze redenering consequent wordt volgehouden, ontstaat een beeld van een maatschappij die bestaat uit individuele actoren die hun nut maximaliseren door de individuele kosten van hun productie en consumptie zo laag mogelijk te houden door de negatieve effecten af te wentelen op de gemeenschap. Zo bezien zijn de prikkels om het milieu te belasten groot en onweerstaanbaar.

Het zojuist beschreven mechanisme brengt de kwaliteit van het milieu in gevaar. Er is geen reden om aan te nemen dat zelfcorrigerende mechanismen de kwaliteit van het milieu garanderen. Daarom is beleid nodig. Dit beleid zal niet vanzelf uitgevoerd worden. Er zijn sturingsinstrumenten vereist en er is handhaving nodig om actoren ertoe aan te zetten zich normconform te gedragen. Instrumenten en handhaving moeten krachtig zijn omdat zij actoren ertoe moeten aanzetten zich te gedragen op een manier die in strijd is met hun individuele belang. Uiteraard worden beleid en uitvoering verdedigd met de stelling dat succesvol milieubeleid ten bate is van alle individuen en dat de individuele belangen uiteindelijk met dit beleid gediend zullen zijn.

¹ Hoogleraar bestuurskunde, Faculteit Techniek, Bestuur & Management, TU Delft, en Sociale Faculteit, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Deze achtergrond voor de inzet van sturingsinstrumenten lijkt weinig keus te laten tussen klassieke en alternatieve reguleringsinstrumenten. Op het eerste gezicht zijn alternatieve instrumenten te soft, laten zij te veel ruimte aan de te sturen actoren hun belang te realiseren, dat wil zeggen lasten af te wentelen op het milieu. Strengere, 'klassieke' instrumenten lijken geïndiceerd.

Bedenkingen tegen klassieke instrumenten

Zo gemakkelijk is de keuze tussen instrumenten echter niet. De volgende overwegingen staan een eenvoudige selectie van klassieke instrumenten in de weg. In de eerste plaats is vanouds in het milieubeleid met klassieke instrumenten gestuurd. Het dominante beeld van het sturingsinstrumentarium was de in een formele regeling vastgelegde norm, die activiteiten die nadelig zijn voor het milieu, verbod, tenzij een vergunning de activiteit toestond. Dit klassieke instrumentarium heeft de huidige problemen niet kunnen voorkomen. Hiermee is natuurlijk niet gezegd dat er een oorzakelijk verband bestaat tussen de inzet van klassieke instrumenten en de huidige problemen, maar een bezinning op de effectiviteit van deze instrumenten is wel op zijn plaats.

In de tweede plaats is het sturingsdebat breder dan het milieubeleid. Op tal van andere maatschappelijke gebieden vindt ook overheidssturing plaats. De instrumenten die sturende actoren hierop inzetten, hebben veelal een 'alternatief' karakter. In de derde plaats zijn er aanwijzingen dat milieubeleid niet alleen vraagt om verboden of andere negatieve maatregelen, maar ook om creativiteit en vernieuwing. Echter, innovaties kunnen niet worden afgedwongen via klassieke instrumenten. De beoogde innovator moet meewerken en dat betekent minimaal dat hem ruimte wordt gegund bij het ontwerp van het in te zetten instrumentarium.

In de vierde plaats zijn er aanwijzingen dat de klassieke instrumenten een veel grotere handavingsinspanning vergen dan de alternatieve instrumenten. Dit indiceert een zuinige inzet van deze instrumenten.

Vraagstelling

De vraag die in deze bijdrage wordt verkend, luidt als volgt. Onder welke voorwaarden is een klassieke sturingstijl gewenst en onder welke voorwaarden een alternatieve sturingstijl?

Leeswijzer

Paragraaf 2 definieert en nuanceert enkele belangrijke begrippen, waaronder eenzijdig sturen en meerzijdig sturen. Paragraaf 3 geeft aan dat overheden niet zo veel ruimte hebben om te kiezen tussen eenzijdig en meerzijdig sturen. De keuze tussen eenzijdiger sturen en meerzijdiger sturen plaatst sturende overheden voor een dilemma (paragraaf 4). In paragraaf 5 is een strategie beschreven hoe overheden

Schema 1: Tweedeling instrumenten/sturingstijlen

instrumenten/sturingstijlen	
klassiek	alternatief
1e generatie	2e generatie
eenzijdig	meerzijdig
regelgeving?	convenanten?

kunnen omgaan met dit dilemma bij het sturen van het milieurelevante gedrag van individuele ondernemingen. Paragraaf 6 biedt een korte samenvatting en conclusies.

2 Klassieke sturingstijl en alternatieve sturingstijl

Eenzijdige en meerzijdige instrumenten

Deze paragraaf plaatst het onderscheid tussen klassieke en moderne instrumenten in een bredere discussie. De paragraaf eindigt met een aangescherpte definitie van eenzijdige en meerzijdige instrumenten waarmee deze bijdrage wordt vervolgd. In schema 1 is een aantal synoniemen of bijna-synoniemen van klassieke en alternatieve instrumenten beschreven.

Een synoniem van klassieke instrumenten is 'eerste generatie instrumenten' (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991). Eerste generatie instrumenten sluiten aan op de kenmerken van een hiërarchische, verticale structuur. Indien een van de betrokken actoren over veel macht beschikt en de structuur derhalve betrekkelijk hiërarchisch is, is het mogelijk eerste generatie instrumenten in te zetten. Is de structuur daarentegen meer horizontaal van aard en zijn de machtsverhoudingen evenwichtiger, dan zijn tweede generatie instrumenten aan de orde.

Het volgende begrippenpaar dat is opgevoerd in schema 1, is dat van eenzijdige en meerzijdige instrumenten. Eenzijdige instrumenten zijn door één actor ontworpen en ingezet, meerzijdige instrumenten zijn het resultaat van een overleg- en onderhandelingsproces. Zij resulteren uit een interactieproces, waarbij verscheidene actoren betrokken zijn. Het behoeft geen toelichting dat eenzijdige instrumenten tot de eerste generatie instrumenten behoren en meerzijdige instrumenten onder de tweede generatie vallen.

Het onderscheid tussen klassiek instrumentarium en alternatief instrumentarium kan verwarrend zijn. De suggestie is maar al te gemakkelijk dat klassieke instrumenten het in de tijd gezien oorspronkelijke instrumentarium is en dat alternatieve instrumenten daar later aan zijn toegevoegd. De werkelijkheid is echter genuanceerder (Toonen en Ten Heuvelhof, 1994). Het onderscheid tussen eenzijdige en meerzijdige instrumenten is een meer adequate naamgeving van het onderscheid.

Schema 2: Indeling instrumenten naar vorm en proces

		vorm	
		eenzijdig	meerzijdig
proces	eenzijdig	eenzijdig totstandgekomen regel/vergunning e.d.	'eenzijdig afgedwongen' overeenkomst/convenant
	meerzijdig	'negotiated rules' uitonderhandelde vergunning	convenant/overeenkomst

Het ligt voor de hand deze classificatie af te ronden met voorbeelden van eenzijdige en meerzijdige instrumenten. Regelgeving zou dan onder de eenzijdige instrumenten vallen en convenanten onder de meerzijdige instrumenten. Hier is echter een belangrijke nuancering op zijn plaats. Deze berust op het onderscheid tussen het proces van totstandkoming van het instrument en de vorm waarin het instrument is gegoten (schema 2).

Bestuurskundig: meerzijdig instrument is meerzijdig tot stand gekomen

Instrumenten kunnen zowel naar hun vorm als naar hun totstandkoming worden geclassificeerd als eenzijdig en meerzijdig. Bij de beschrijving van de vorm domineert de formeel-juridische optiek. Een instrument is naar zijn verschijningsvorm eenzijdig indien de formeel-juridische vorm eenzijdig is. Wet, Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB), ministeriële regeling, provinciale verordening, gemeentelijke verordening en beschikking zijn de klassieke voorbeelden van dit soort eenzijdige instrumenten. Overeenkomsten en convenanten zijn naar hun vorm alternatieve instrumenten.

Indien het proces van totstandkoming in ogenschouw wordt genomen, ontstaat een ander beeld. Er zijn instrumenten die in een betrekkelijk eenzijdig proces worden ontworpen, en instrumenten waaraan diverse actoren tegelijkertijd werken. In processen waarin één actor domineert, kan een ontwerp rationaliteit de boventoon voeren in de genese van een instrument. In meerzijdige processen, daarentegen, zijn overleg en onderhandeling de belangrijke activiteiten en overheerst een politieke rationaliteit.

De combinatie van vorm en proces leidt tot een typologie met vier typen van instrumenten (schema 2). In de typen die zijn beschreven in cel 1 en cel 4 hebben vorm en proces dezelfde karakteristieken. Cel 1 bevat de instrumenten die eenzijdig ogen en ook eenzijdig tot stand zijn gekomen. In cel 4 staan de instrumenten met

een meerzijdige verschijningsvorm die in een meerzijdig proces hun vorm hebben gekregen. Cel 2 en cel 3 kennen instrumenten waarbij vorm en proces niet samen-vallen. Cel 2 bevat de instrumenten die meerzijdig ogen, maar eenzijdig zijn ontworpen. Hiertoe behoren de overeenkomsten en convenanten die 'met het pistool op de borst' zijn afgedwongen, maar die, om welke reden dan ook, de vorm hebben gekregen van een evenwichtige afspraak tussen gelijkwaardige partners. Cel 3 is het spiegelbeeld van cel 2. Zij bevat de instrumenten die eenzijdig ogen, maar waarover uitgebreid onderhandeld is. Hiertoe behoren de wetten die tot stand zijn gekomen na uitgebreid overleg met de doelgroep en met intermediaire organisaties (*negotiated rules*). De aldus bereikte overeenstemming of, minimaal, het verworven commitment wordt aan het slot van het proces gegoten in de vorm van een formele regel die eenzijdig wordt vastgesteld.

In het bestuurskundige perspectief op het sturingsinstrumentarium is het proces dominant. Een instrument heet bestuurskundig meerzijdig indien het proces van totstandkoming meerzijdig is. De vorm kan eenzijdig of meerzijdig zijn.

Dit onderscheid in vorm en inhoud verheldert de discussie over de effectiviteit van sturingsinstrumenten. Zo is er een discussie gaande over de effectiviteit van milieuconvenanten. Convenanten heten vrijwillig te zijn. Critici twijfelen aan de effectiviteit van deze vrijwillige instrumenten in vergelijking met wetgeving. Deze kritiek is zowel hypothetisch-theoretisch als empirisch. Hypothetisch-theoretisch luidt de redenering, geparafraseerd, als volgt. Milieumaatregelen kosten bedrijven geld. Immers, als dat niet het geval zou zijn, zouden zij de maatregelen wel uit zichzelf hebben getroffen. Omdat milieumaatregelen hen geld kosten, zullen zij vrijwillig altijd minder doen dan afgedwongen via regelgeving. Daartegenover is de volgende redenering verdedigbaar. Ieder bedrijf is uniek indien zijn toegepaste technologie, zijn financieel-economische vermogen, zijn locatie, zijn kennis enzovoort in oenschouw wordt genomen. Een vergunning die bij ieder bedrijf in het redelijke het onderste uit de kan haalt, moet daarom per inrichting verschillen. Immers, ieder bedrijf beschikt over andere mogelijkheden om zijn milieuprestaties te verhogen. De vergunningverlener is niet in staat voor alle bedrijven deze mogelijkheden te doorgronden. Dit kan slechts als de ondernemer meewerkt. Hiertegenover staat dat de vergunningverlener bereid moet zijn met het bedrijf mee te denken. Dit leidt tot de conclusie dat 'een vergunning die niet goed is uit-onderhandeld, geen "goede vergunning" is' (Aalders, 1992).

Empirisch onderzoek is eveneens aanleiding geweest om vraagtekens te zetten bij de effectiviteit van meerzijdige instrumenten. Zo heeft Van de Peppel (1995) geconstateerd dat eenzijdige instrumenten als de milieuvergunning en het Cadmiumbesluit beter worden nageleefd dan meerzijdige instrumenten als bedrijfsinterne milieuzorg en het covenant Koolwaterstoffen 2000. Echter, Van de Peppel heeft instrumenten naar hun vorm geclassificeerd en heeft de totstandkomingsprocessen niet in de classificatie betrokken. Indien hij de instrumenten naar hun totstandkoming had

Schema 3: Beleidsketen

plan => convenant => AMvB => vergunning => handhaving => convenant => plan ...

geclassificeerd in plaats van naar hun vorm, dan was het verband wellicht anders geweest. Bovendien is verzuimd na te gaan of de instrumenten die Van de Peppel als meerzijdig betitelt, wellicht verder gaan dan eenzijdige instrumenten of gebieden betreffen die onbereikbaar zijn voor eenzijdige instrumenten.

Het ketenkarakter van beleid en sturing

Een laatste nuancering is de volgende. Sturingsinstrumenten staan nooit op zichzelf, maar zijn ingebed in lange processen van besluitvorming. Deze processen kunnen als een keten worden beschreven. De schakels in deze keten bevatten weliswaar zelfstandige besluiten, maar ze zijn geconditioneerd door de inhoud van beslissingen in eerdere schakels en ze conditioneren op hun beurt nog komende besluitvorming. In schema 3 is zo'n beleidsketen beschreven.

Per schakel is empirisch vast te stellen in hoeverre het proces van ontwerp en inzet meerzijdig is. Schakels kunnen eenzijdig zijn, terwijl schakels die 'stroomopwaarts' of 'stroomafwaarts' zijn gelegen, meerzijdig zijn. Dit nuanceert het beeld van eenzijdig sturen.

Het is mogelijk om per schakel empirisch vast te stellen hoe eenzijdig of meerzijdig het besluit is. Zo kan worden beschreven hoe eenzijdig of meerzijdig (het proces van totstandkoming van) de vergunning is. Maar een beschrijving die werkelijk recht doet aan het karakter van het proces, vraagt om meer. Wat nodig is, is dat het beeld van het proces in die ene schakel wordt aangevuld met wat in de aanpalende schakels gebeurt. Zo kan het zijn dat een vergunning voor een inrichting erg eenzijdig is ontworpen, maar dat de AMvB waarop de vergunning berust, in zeer intensief overleg met de branche waartoe de betreffende onderneming behoort, tot stand is gekomen. Tevens kan het zijn dat de handhaving in intensief overleg met de ondernemer plaatsvindt. Het beeld van de sturingstijl dat uit dit voorbeeld naar voren komt, verschilt sterk van de situatie waarin de instrumenten in alle drie de schakels eenzijdig zijn ontwikkeld. Pas als zowel AMvB, vergunning en handhaving strikt eenzijdig totstandkomen, is de sturingstijl echt eenzijdig. Indien één schakel eenzijdig is gevormd, maar de aanpalende schakels worden gekenmerkt door meerzijdige processen, dan zou het ongenueanceerd zijn om de stijl als zuiver eenzijdig te kenschetsen.

De conclusie van deze paragraaf luidt als volgt. Bestuurskundig verdient het de voorkeur om te spreken over eenzijdige en meerzijdige instrumenten. Eenzijdige instrumenten zijn totstandgekomen in een proces waarin één actor domineert, meerzijdige instrumenten zijn het resultaat van overleg en onderhandeling waarbij

diverse actoren zijn betrokken. Verschijningsvorm en ontstaansproces van instrumenten vallen niet altijd samen.

Een genuanceerd beeld van het eenzijdige of het meerzijdige karakter van sturing ontstaat als de aanpalende schakels in de beleidsketen ook worden beschreven.

3 Keuzeruimte voor eenzijdig of meerzijdig sturen

Beperkte keuzeruimte

Een sturende overheid heeft in principe de 'keuze' om eenzijdig of meerzijdig te sturen. Deze keuze betreft zowel het proces van totstandkoming als de vorm van het instrument. De ruimte waarbinnen deze keuze plaatsvindt, is betrekkelijk beperkt. Voor deze inperking zijn drie redenen te noemen.

De eerste reden is dat de keuze sterk institutioneel is geconditioneerd. In de loop der tijd hebben zich in een beleidsveld en in de interacties tussen actoren die actief zijn binnen dit beleidsveld, instituties ontwikkeld. Deze instituties zijn op te vatten als gestolde gedragspatronen en gedragscodes volgens welke men zich pleegt te gedragen. Actoren hebben de neiging deze instituties te respecteren. Dit kan komen doordat ze zich niet of nauwelijks bewust zijn van de mogelijkheid af te wijken van deze instituties. Het kan ook zo zijn dat ze weliswaar beseffen dat ze zich anders kunnen gedragen dan ze in het verleden deden, maar dat ze weten dat ze daarmee onwettelijke reacties opwekken van andere actoren. De keuze om zich te gedragen conform de instituties, kan zijn ingegeven door de behoefte dit soort verrassingen te voorkomen.

De tweede reden is dat overheden zich afhankelijk kunnen voelen van de te sturen actoren. Dit is het geval indien sturende overheden voor de realisatie van hun beleid de medewerking nodig hebben van te sturen actoren. De sturende actor zal vaak een informatie-achterstand hebben op de te sturen actoren. Dit kan financiële informatie zijn, technologie kennis of kennis van de markt. In 'ruil' voor deze informatie zal de sturende overheid ruimte moeten laten om de te sturen actoren mee te laten praten over het ontwerp van het instrument. In het milieubeleid kan dit bijvoorbeeld in de volgende situatie het geval zijn. Een overheid wenst het milieugedrag van een bedrijfstak te verbeteren, maar is ervoor beducht de internationale concurrentiepositie van deze bedrijfstak te zeer te verzwakken. De overheid heeft in dit geval de informatie van deze bedrijfstak nodig om verantwoord instrumenten te kunnen ontwerpen. De bedrijfstak zal dan kunnen aangeven welke alternatieve technologieën beschikbaar zijn, welke hiervan op welk moment economisch haalbaar zijn en hoe de afzetmarkt hierop zal reageren.

De derde reden ligt besloten in het formeel-juridische kader waarbinnen een vergunningverlener opereert. Wettelijke voorschriften, zowel inhoudelijke als procedurele, kaderen de keuzevrijheid in.

Het zijn deze beperkingen in de keuzeruimte die verklaren waarom op diverse maatschappelijke gebieden de sturingstijlen zo weinig veranderen in de loop der tijd.

4 Sturingsdilemma voor overheden

Hoe beperkt de keuzeruimte ook is, een overheid kan haar stijl bijstellen. Zij kan ervoor kiezen eenzijdiger te sturen of juist meerzijdiger.

Eenzijdiger of meerzijdiger als dilemma

Eenzijdiger sturen zal in het algemeen het ontwerp van het instrumentarium vergemakkelijken. Er is minder tijd nodig voor overleg en onderhandeling, en concessies zijn niet meer nodig. De keerzijde hiervan is dat het eenzijdiger instrument minder goed zal aansluiten op de mogelijkheden van de te sturen actoren. Zij zullen het instrument minder herkennen en er minder gemakkelijk mee uit de voeten kunnen dan de instrumenten die meerzijdiger tot stand kwamen. Voor de te sturen actoren wordt het minder vanzelfsprekend zich conform de norm te gedragen. De handhavingsinspanning voor de sturende actor zal daarmee sterk toenemen. Maar er is meer. De 'gepasseerde' doelgroep kan tot eenzelfde strategie besluiten als de overheid. Ook zij kan bepaalde maatregelen waarover zij overleg pleegde te voeren met de overheid, eenzijdiger treffen dan voorheen. De overheid die koos voor een eenzijdiger sturingstrategie, kan zo voor verrassingen worden gesteld die haar niet welgevallig zijn.

Ook de keuze om de sturingstijl meerzijdiger te maken, kent problemen. De sturende actor zal dan bereid moeten zijn 'beleidsruimte' waarover hij voorheen als enige beschikte, tot op zekere hoogte te delen met de te sturen actor. Voor deze overheid is het maar de vraag hoe dit afloopt. Aan meerzijdig sturen zouden ook risico's kunnen kleven (Eshuis e.a., 1997). Bij meerzijdig sturen loopt een sturende overheid het risico dat haar integriteit wordt aangetast, dat de democratische controle in het geding komt en dat de effectiviteit te gering is en/of dat de onbedoelde neveneffecten de beoogde effecten overschaduwen.

Tot zover is het dilemma algemeen geformuleerd: gaat de sturende overheid eenzijdiger of juist meerzijdiger sturen? Om in de beperkte ruimte van deze bijdrage verder te komen, is het zaak het dilemma toe te spitsen. Voor het milieubeleid en voor een discussie met een hoog 'justitiegehalte' is het zinvol de analyse te beperken tot sturingsinspanningen die op individuele bedrijven betrekking hebben.

5 Eenzijdig of meerzijdig sturen van individuele bedrijven?

Hetzelfde dilemma dat in paragraaf 4 van toepassing is verklaard op de keuze tussen eenzijdig sturen en meerzijdig sturen in het algemeen, geldt bij de keuze van een sturingstrategie voor het sturen van het milieugedrag van individuele bedrijven. Eenzijdig sturen heeft als voordeel dat het ontwerp van het instrument weinig inspanning kost. Immers, er is geen onderhandeling nodig met het bedrijf, anders dan de formele procedure vergt. Echter, het is maar afwachten of het bedrijf uit de voeten kan met de voorschriften uit de vergunning. De handhaving zal daarom veel energie vergen. Het is zelfs maar de vraag of het bedrijf wel kan voldoen aan alle eisen uit de vergunning. De handhavende overheid kan dan voor een handhavingsdilemma komen te staan: strikt handhaven met als uiterste risico dat de continuïteit van het bedrijf in gevaar komt en dat van overheidszijde onevenredig veel energie in de handhaving van dit ene geval gaat zitten of min of meer expliciet gedogen met de daaraan gekoppelde risico's.

Meerzijdig sturen kost veel energie van de overheid en leidt wellicht tot een compromis dat voor het milieu minder waarde heeft dan de eenzijdige vergunning, maar de vergunning is gemakkelijker te handhaven en sluit beter aan op de kenmerken van het bedrijf.

Huidige omgang met dit dilemma

Hoe handelen overheden die staan voor dit dilemma? De eerste constatering is dat zij de ruimte die dit dilemma biedt, benutten. Sturingstijlen naar vergunningplichtige bedrijven toe verschillen sterk. Sturingstijlen kunnen zowel eenzijdig als tweezijdig zijn. De tweede constatering is dat overheden weinig systematisch zijn in hun bejegening van bedrijven. Er zit weinig systeem in de keuzes die vergunningverleners en handhavers maken in de sturing van bedrijven. Het is niet altijd duidelijk waarom het ene bedrijf eenzijdiger wordt aangestuurd en het andere bedrijf meerzijdiger. De derde constatering is dat overheden niet altijd consequent zijn in de manier waarop zij bedrijven sturen. Zij wisselen naar één en hetzelfde bedrijf eenzijdiger vormen van sturing af met meerzijdiger vormen, zonder dat daar een duidelijke aanleiding voor hoeft te zijn (Ten Heuvelhof e.a., 1996).

Meerzijdig sturen van goedwillende bedrijven, eenzijdig sturen van achterblijvers

Hoe in dit dilemma te handelen? De aanbeveling is om de keuzeruimte die ter beschikking staat, beter en systematischer te benutten. Een sturende overheid kan verstandig omgaan met dit dilemma door de volgende stappen te zetten.

- Breng de milieurelevante *past performance* van bedrijven in kaart. Neem hierbij in ogenschouw de kenmerken van bedrijfstakken (incentive structuur, controleerbaarheid, zelfcontrole, transparantie enzovoort).

- Deel de bedrijven in in een aantal klassen, onderscheid minimaal koplopers en achterblijvers.
- Pas op de koplopers een sturingstijl toe die meer elementen van meerzijdigheid in zich heeft, en op de achterblijvers een eenzijdiger sturingstijl.
- Zorg dat de eenzijdige sturingstijl gedekt is door een meerzijdige stijl op het niveau erboven (branche), zodat de redelijkheid en de haalbaarheid van de maatregelen zo veel mogelijk gewaarborgd is.
- Zorg dat de meerzijdige sturingstijl eveneens is gedekt door een meerzijdige stijl op het niveau erboven (branche). Dit verschaft de vergunningverlener inzicht in de mogelijkheden en voorkomt een al te grote achterstand in de onderhandelingen met het bedrijf.
- Communiceer deze strategie.

De kern van deze strategie is dat bedrijven die zich in het verleden goed hebben gedragen en die aangetoond hebben vertrouwen waard te zijn, redelijk en volwassen worden behandeld. Zij mogen hun verlangens inbrengen in onderhandelingen met de vergunningverlener. De vergunning is het resultaat van een overleg- en onderhandelingsproces tussen gelijkwaardige actoren. De vergunningverlener beschouwt het bedrijf als volwassen en verantwoordelijk. Bedrijfsinterne milieuzorg speelt een rol bij de opstelling van de vergunning. Het resultaat kan zijn een vergunning op hoofdlijnen. Handhaafbaarheid is een overweging bij deze vergunning, maar hoeft niet per se een dominante overweging te zijn. De handhavingsinspanning kan beperkt zijn.

De achterblijvers worden harder aangepakt. Het proces volgens welke zij hun vergunning verkrijgen, is veel eenzijdiger. De wil van de vergunningverlener domineert de vergunning. De vergunningverlener laat voor overleg en onderhandeling de minimale ruimte. Handhaafbaarheid is een dominante overweging bij de opstelling van de vergunning. De keerzijde hiervan is dat de handhaving veel energie zal vergen. Maar dat was, gezien de *past performance* van deze achterblijvers, ook in het verleden al het geval of behoorde dat te zijn.

Het is van belang dat vergunningverleners deze strategie communiceren. Bedrijven kunnen zich er dan naar gaan gedragen. Dit vormt een prikkel voor milieuvriendelijk gedrag voor de bedrijven. Dit zou een omkering zijn van de huidige situatie, die een incentive structuur kent waarin de prikkels voor milieuvriendelijk gedrag erg zwak zijn.

De invoering van deze strategie zou een breuk opleveren met de huidige situatie. Want op dit moment is er geen systematisch verband tussen het milieugedrag van bedrijven en hun bejegening bij vergunningverlening en handhaving. Uit empirisch

onderzoek blijkt dat er geen verband bestaat tussen de milieusituatie in een bedrijf en de stijl die de ambtenaar hanteert in de interactie met dit bedrijf (ECW, 1996).²

Strategie jegens risico bedrijven

Hierboven is een strategie beschreven jegens bedrijven die zich duidelijk goed en duidelijk slecht hebben gedragen. Hun *past performance* is duidelijk. Er zal echter altijd een derde categorie bedrijven zijn waarvan de *past performance* minder goed is in te schatten. De prestaties van het bedrijf laten zich bijvoorbeeld slecht waarderen. Het is onduidelijk of een eventuele slechte prestatie van het bedrijf de schuld is van de ondernemer of dat dit hem niet kan worden aangerekend. Vergunningverleners en handhavers weten niet welke waarde zij moeten hechten aan de beloften van de ondernemer dat hij zich in de nabije toekomst goed zal gaan gedragen. Overheden plegen zich veelal ambivalent te gedragen jegens deze categorie 'risicobedrijven'. Zij wisselen streng en vriendelijk gedrag af. De malicieuze bedrijven zullen hiervan gebruikmaken en weten dat het saldo van hard en zacht optreden niet anders kan zijn dan zacht.

Welke strategie dienen overheden in te zetten jegens deze bedrijven? De strategie jegens deze bedrijven is moeilijker en kost meer energie dan de strategieën die geschikt zijn voor apert goedwillende en apert slechtwillende bedrijven. Het is daarom zaak deze categorie zo klein mogelijk te houden. Het loont de moeite voor overheden om veel energie te steken in de opbouw van een organisatorisch geheugen waarin gegevens opgeslagen liggen over het milieugedrag van het bedrijf in het verleden. Verder is het mogelijk om het beeld over het bedrijf aan te scherpen door uit andere bronnen informatie over het bedrijf in te winnen. In de eerste plaats gaat het hierbij om milieurelevante informatie, maar deze informatie kan worden aangevuld met bredere informatie over de normconformiteit van het bedrijf in meer algemene zin. Deze verkenning zal vroeger of later stuiten op privacy-grenzen, maar zolang deze grenzen niet zijn bereikt, kunnen deze bronnen nuttige informatie opleveren, die kan helpen het in eerste instantie diffuse beeld van het bedrijf aan te scherpen.

Door deze analyse-activiteiten kan de categorie risicobedrijven weliswaar verkleind worden, maar er zullen altijd bedrijven zijn waarvan het gedrag en de intenties moeilijk zijn in te schatten.

De overblijvende risicobedrijven zullen veel aandacht moeten krijgen. Hun gedrag moet nauwlettend geobserveerd en gedocumenteerd worden. Het bedrijf moet weten dat de overheid een juridisch relevant dossier opbouwt. De overheid gebruikt

2 In dit onderzoek zijn 700 inrichtingen gescoord op hun milieusituatie. Ter operationalisering van de milieusituatie zijn twee indicatoren gebruikt: de maatregelen van het bedrijf en de beoordeling door milieu-ambtenaren. Op grond van hun score op de milieusituatie zijn bedrijven ingedeeld in groepen. Milieu-ambtenaren bleken 'koplopers' op dezelfde wijze tegemoet te treden als 'achterblijvers'.

dit dossier in de discussie met het bedrijf door het bedrijf te wijzen op toezeggingen die het heeft gedaan, door het bedrijf erop te attenderen dat zij zoveel belastend materiaal heeft verzameld dat hardere acties door overheden een gerede kans van slagen hebben, enzovoort. De druk op het bedrijf moet consequent en stapsgewijs worden opgevoerd in het geval het bedrijf volhardt in zijn normafwijkend gedrag. Iedere keer dat een bedrijf van een norm afwijkt of een belofte niet nakomt, moet de handhavende overheid zijn druk verhogen. Dit vereist oplettend gedrag en een zorgvuldige, op het bedrijf afgestemde strategie. Indien overheden in dit soort van processen niet consequent zijn en bijvoorbeeld eenzijdige en meerzijdige strategieën betrekkelijk willekeurig inzetten, zal de positie van de overheid snel verzwakken (Ten Heuvelhof, 1993). Een belangrijke voorwaarde waaraan voldaan moet zijn om deze strategie tot een succes te maken, is dat het risicobedrijf geen kans krijgt overheden onderling tegen elkaar uit te spelen. Het mag niet zo zijn dat het bedrijf ambtenaren confronteert met toezeggingen van een bestuurder of dat het ene bevoegde gezag zich in aanwezigheid van het bedrijf laatdunkend uitlaat over de eisen die een ander bevoegd gezag stelt. Risicobedrijven zijn bedreven in de creatie van dit soort van situaties. Een strakke regie moet dit voorkomen.

6 Samenvatting en conclusies

In deze bijdrage is een sturingsdilemma beschreven waarvoor overheden, die het milieugedrag van bedrijven willen sturen, staan. Zij kunnen eenzijdig sturen of juist meerzijdig dan zij plegen te doen. Eenzijdig sturen is een sturingstijl waarin de sturende overheid eenzijdig het instrument ontwerpt en inzet. Meerzijdige sturing vereist overleg en onderhandeling met de te sturen doelgroep. Bij eenzijdig sturen is het ontwerp gemakkelijker, maar de handhaving zal veel energie vergen. Bij meerzijdig sturen ligt de verhouding precies andersom. Het dilemma laat zich als volgt oplossen. Overheden moeten een beeld krijgen van de *past performance* van bedrijven op milieugebied. Ten aanzien van koplopers moet het accent op meerzijdig sturen liggen; de achterblijvers worden eenzijdig gestuurd. Zo wordt effectiever omgegaan met de beschikbare middelen en ontstaat een incentive voor milieuvriendelijk gedrag. Er zal altijd een categorie van bedrijven zijn waarvan het milieuprofiel onduidelijk is. Door systematisch informatie te verzamelen en op te slaan over deze bedrijven, kan deze categorie zo klein mogelijk blijven. Voor de bedrijven die desondanks in deze categorie blijven, is het zaak dat de overheid een consequente, stapsgewijs oplopende of aflopende strategie volgt, al naar gelang het bedrijf zich gedraagt.

Literatuur

Aalders, M.V.C.

Onderhandelen en afspraken in het vooroverleg bij de vergunningverlening. In: M.V.C. Aalders, R.J.J. van Acht, *Afspraken in het milieurecht*
Zwolle, 1992, pp. 53-70

J.A. de Bruijn, E.F. ten Heuvelhof

Sturingsinstrumenten voor de overheid; over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten
Houten, 1991

Eshuis, R.J.J., P. de Graaf, R.F. Kouwenberg, J.W. van Wetten

Ondernemend milieubeleid; risico's van alternatieve regulering
Den Haag, Ministerie van Justitie, WODC, 1997

ECW (EIM Milieu en DHV Milieu en Infrastructuur)

De milieuvergunning in bedrijf
Den Haag, ECW, 1996

Achtergrondstudie, nr. 25, p. 13

Heuvelhof, E.F. ten

Gedragsnormen voor overheden in horizontale structuren; het alterneren van eenzijdige en meerzijdige vormen van sturing bij toepassing van het principe 'de vervuiler betaalt'
Den Haag, 1993

Heuvelhof, E.F. ten e.a.

Handhaving milieuregels TCR
Delft, 1996

Peppel, R.A. van de

Naleving van milieurecht
Deventer, 1995, p. 306

Th.A.J. Toonen, E.F. ten Heuvelhof

Democratiseren door convenanten. In: H.D. Stout, A.J. Hoekema, *Onderhandelend bestuur*
Zwolle, 1994

Het kan ook anders

Overwegingen bij de keuze tussen klassiek of alternatief reguleren op milieuterrein

prof. dr. H.G. van de Bunt en mr. W. Huisman¹

De keuze tussen klassieke en alternatieve reguleringsinstrumenten in het milieubeleid lijkt een dilemma te zijn. In deze bijdrage zullen enkele overwegingen en mogelijke knelpunten worden voorgelegd die een rol kunnen spelen bij de keuze voor reguleringsinstrumenten. Deze reguleringsinstrumenten zijn erop gericht de normadressanten van het milieurecht tot regelnaleving te bewegen. De overwegingen en knelpunten zijn grotendeels ontleend aan het onderzoek naar de risico's van alternatieve regulering dat het WODC heeft verricht (Eshuis e.a., 1997).

In deze bijdrage wordt allereerst stilgestaan bij de vraag welke klassieke en alternatieve instrumenten van regulering er zijn en waar de recente aandacht voor alternatieve regulering in het milieurecht vandaan komt. Vervolgens worden enkele vooral empirisch gefundeerde opmerkingen gemaakt over de mogelijkheden en knelpunten van klassieke en alternatieve regulering. Aan de hand van enkele recente onderzoeksresultaten, waaronder die van het zojuist genoemde WODC-onderzoek, wordt aangegeven wat wij tot dusverre weten over de effectiviteit van die alternatieven.

1 Klassieke en alternatieve milieuregulering

Alvorens in te gaan op de voor- en nadelen van alternatieve reguleringsinstrumenten op milieuterrein, is het wellicht goed nog even te resumeren wat klassieke en alternatieve regulering inhoudt.

De klassieke manier van regulering wordt ook wel aangeduid als *command and control*: eenzijdig worden gebods- en verbodsregels opgelegd waar de normadressant zich aan dient te houden. Bij klassieke milieuregulering wordt er een norm

1 Van de Bunt is de directeur van het WODC van het ministerie van Justitie, tevens hoogleraar empirische criminologie, sectie Criminologie, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Vrije Universiteit van Amsterdam. Huisman is onderzoeker bij dezelfde sectie Criminologie. Dit artikel is een bewerking door Huisman van de lezing van Van de Bunt.

gesteld en worden er vergunningen verleend waarin vergunningsvoorschriften worden geformuleerd. Die normen en voorschriften worden vervolgens gecontroleerd op naleving. Bij constatering van overtreding wordt er sanctionerend opgetreden. De klassieke regulering probeert de normadressant dus vooral langs punitieve weg tot regelnaleving te bewegen. De verantwoordelijkheid voor het vaststellen van de norm en de handhaving daarvan ligt duidelijk bij de overheid. Kortom, eenzijdige normoplegging, controle en sanctionering

Bij alternatieve regulering ligt dit anders. Daar is de normadressant geen tegenpartij, maar medenormsteller en partner van de handhaving. Getracht wordt normadressanten tot gewenst gedrag te bewegen door overleg, overreding, onderhandeling en positieve sancties. Overleg en onderhandeling over het naleven van milieunormen is op zich niets nieuws. In Nederland wordt milieuregelgeving in de praktijk al lang langs coöperatieve weg gehandhaafd (Van den Heuvel, 1993). Nieuw is wel dat de normadressant expliciet wordt betrokken bij en daarmee mede verantwoordelijk wordt voor de normstelling en handhaving. Regelgeving, regelnaleving en controle zijn daarom een gedeelde zorg, hetgeen tot uitdrukking komt in zelfregulering en zelfhandhaving. Publiek-private afspraken, samenwerkingsvormen of samengestelde regelingen kunnen het resultaat zijn van deze alternatieve regulering. Ruilprocessen, wederzijdse beïnvloeding en een beroep op commune verantwoordelijkheid zijn kenmerkend voor dergelijke samenwerkingsvormen tussen overheid en private partners die ook deels normadressant kunnen zijn. De alternatieve beleidsinstrumenten waarnaar in het WODC-onderzoek wordt gekeken, zijn convenanten, afvalsturingsorganisaties, provinciale publiek-private partnerships, zogenaamde koppelingstrajecten (de koppeling van vergunningverlening aan bedrijfsinterne milieuzorg) en landelijke regelingen die goeddeels door een private organisatie werden uitgevoerd (Eshuis e.a., 1997). Hiermee zijn niet alle alternatieve instrumenten onderzocht.² Het meest verregaand komt de nieuwe strategie naar voren in het stimuleren van het zelfregulerende mechanisme van het bedrijfsinterne milieuzorgsysteem en de certificering daarvan. Een bedrijfsintern milieuzorgsysteem houdt in dat normvaststelling, controle en handhaving door de organisatie zelf plaatsvinden. Sluitstuk van het opzetten van een bedrijfsintern milieuzorgsysteem is het behalen van een certificaat. Een certificaat is een door een derde instantie afgegeven keurmerk dat het systeem aan bepaalde vereisten voldoet.³ Het ministerie van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) belooft bedrijven met een gecertificeerd milieuzorgsysteem met een vergunning op hoofdlijnen.

2 Andere alternatieve instrumenten zijn het beïnvloeden van bedrijven via subsidieverlening, belastingaftrek, bestemmingsheffingen en statiegeldregelingen.

3 Op het terrein van kwaliteitszorg is een zogenaamd ISO-certificaat al jaren toonaangevend. In de laatste versie hiervan ISO 14.001, is ook de certificering van milieuzorg inbegrepen. Op het terrein van milieuzorg kan ook nog gecertificeerd worden op basis van de Europese Environmental Management and Administration Scheme (EMAS-)verordening.

Een vergunning op hoofdlijnen bevat aanzienlijk minder voorschriften en is geschreven op het niveau van doelen en randvoorwaarden waarbinnen het bedrijf zelf bepaalt hoe het daar aan voldoet. Ook kan de aanwezigheid van een zorgsysteem leiden tot een 'andersoortige' handhaving. Omdat het bedrijf zelf controleert en rapporteert, kan de handhaving meer aan de hand van rapportages geschieden en zich meer richten op hoofdlijnen (Ministerie van VROM, 1995, p. 24).

2 De populariteit van alternatieve regulering

De laatste jaren is het op het terrein van de rechtshandhaving en criminaliteitsbestrijding modieus om te geloven in alternatieve vormen van regulering. Eigenlijk zijn er twee belangrijke drijfveren voor dit geloof. Ten eerste is dat het besef, dat in de jaren tachtig opkwam, dat de handhaving van regelgeving ernstig tekortschiet. In het bijzonder op het terrein van de milieuhandhaving zijn er te veel regels, te veel overtredingen en te weinig middelen om te handhaven. Bovendien blijken veel milieuvergunningen slecht handhaafbaar. Ook op andere terreinen van rechtshandhaving doen zich deze problemen voor: de overheid wordt overvraagd, er wordt zelfs gesproken over het 'handhavinginfarct'. De reactie op dit handhavingtekort is – naast de roep om meer mensen en middelen – deregulering, privatisering en zelfregulering. De eerste drijfveer voor alternatieve vormen van regulering is dus een negatieve: omdat de overheid het alleen niet meer aankon, werd gezocht naar andere wegen en middelen.

Een tweede drijfveer hangt hiermee samen. Vanaf het eind van de jaren tachtig vindt er een herwaardering plaats van de controle op het naleven van in de maatschappij geldende normen. Of het nu gaat om georganiseerde misdaad, veelvoorkomende criminaliteit, milieucriminaliteit of spijbelgedrag, er wordt geconstateerd dat er in de samenleving veel te veel wordt verwacht van de formele sociale controle. Niet alleen de overheid is verantwoordelijk voor de zorg voor de naleving van wettelijke normen, ook allerlei belanghebbende groepen en individuen in de samenleving zijn dit. Waarom niet het maatschappelijk middenveld mobiliseren bij de rechtshandhaving en waarom niet andere vormen van informele sociale controle nieuw leven inblazen? Deze gedachte ontstaat niet alleen op het terrein van de milieu-rechtshandhaving, maar op het hele brede terrein van criminaliteitsbestrijding en veiligheidszorg. Het pleidooi voor de medeverantwoordelijkheid van allerlei maatschappelijke sectoren voor de normhandhaving is mede het gevolg van het handhavingstekort. Het is een voorbeeld van wat Garland (1996) een *responsibilization*

strategy noemt. Responsibilization is een van de mogelijke reacties⁴ op het in de laatste decennia in Westerse landen gegroeide besef dat de overheid niet in staat is criminaliteit en wetsovertredingen uit te bannen.⁵ Deze twee ontwikkelingen – het inzicht dat de overheid het alleen niet aankan en de erkenning van de betekenis van maatschappelijke vormen van controle en zelfverantwoordelijkheid – hebben in belangrijke mate bijgedragen aan de belangrijkste bronnen van de populariteit van alternatieve vormen van regulering. Maar hierbij moet wel de kanttekening worden gemaakt dat door (sommige) handhavers de laatste jaren juist vraagtekens worden geplaatst bij deze alternatieve instrumenten. Zij wijzen erop dat de toepassing van alternatieve instrumenten gevaren en risico's met zich mee kan brengen.

3 De resultaten van het WODC-onderzoek

Het medeverantwoordelijk maken van private partners en doelgroepen van het milieubeleid voor de normstelling en handhaving klinkt heel aantrekkelijk. Maar er zijn ook risico's aan verbonden. De alternatieve strategie is gebaseerd op het stellen van vertrouwen door de overheid in zijn 'partners'. Het risico bestaat dat ten onrechte vertrouwen wordt gesteld in deze partners.

Risico's van alternatieve regulering

Wat zijn de risico's van alternatieve regulering in de praktijk? Op basis van het WODC-onderzoek blijkt dat drie typen van risico's kunnen worden onderscheiden. Ten eerste is dat het gevaar van collusie of capturing: de overheid laat zich inpakken. Het risico bij overleg, onderhandeling en samenwerking is dat de overheid onvoldoende haar eigen belangen weet veilig te stellen. Het algemeen belang raakt dan ondergesneeuwd door de belangen van de partners waarmee afspraken worden

4 Andere reacties hierop zijn volgens Garland: de opvatting dat criminaliteit een normaal verschijnsel is in elke moderne samenleving en dat vooral de gelegenheden tot het plegen van wetsovertredingen kunnen worden verminderd, het zien van de rechtshandhaving als een bedrijfsmatige activiteit met 'klanten' en 'producten', het decriminaliseren van bepaalde gedragingen en succes van criminaliteitsbestrijding herdefiniëren in aantallen processen-verbaal, afgehandelde zaken, en dergelijke.

5 Goede voorbeelden van deze benadering zijn het Nationaal Platform Criminaliteitsbestrijding waarin naast de overheid het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties deelnemen, en de banken die meedoen aan de bestrijding van georganiseerde misdaad door het melden van ongebruikelijke transacties. Ook in het bedrijfsleven is het inzicht ontstaan dat men een bepaalde maatschappelijk verantwoordelijkheid heeft, bijvoorbeeld ten aanzien van het milieu. Binnen het bedrijfsleven groeit bovendien het besef dat een goed milieu niet alleen een belang is van de overheid of van de samenleving in den brede, maar uiteindelijk ook van het bedrijfsleven zelf. Voor de continuïteit van een onderneming is het immers noodzakelijk dat ook toekomstige generaties werknemers en klanten in gezondheid kunnen leven. Kortom: *ethics pay*. Deze ontwikkeling vinden we terug in de gedragscodes, bedrijfsinterne milieuzorgsystemen en andere vormen van *compliance* waarmee veel bedrijven druk bezig zijn. Corporatief burgerschap houdt ook in de zorg voor naleving van wettelijke regels (Bovens, 1990).

gemaakt of wordt samengewerkt. Collusie betekent dat de overheid geen helder zicht meer heeft op de belangen die zij moet behartigen en daardoor als het ware blind wordt voor gedrag dat deze belangen schaadt (Van den Heuvel, 1998). Van Vugt en Boet (1994, p. 85) geven bijvoorbeeld aan hoe door de meervoudige betrokkenheid van de overheid bij publiek-private samenwerkingsvormen in de afvalverwerkingsbranche het gevaar bestaat dat zij onvoldoende afstand kan nemen van processen die niet conform milieunormen en -regels plaatsvinden: 'Samenwerkingsrelaties maken de overheid "kneedbaar" voor meegaand gedrag.'

Het tweede risico is dat er in het gezamenlijk bepalen en in het uitvoeren van de arrangementen te veel uitwijkmogelijkheden worden gecreëerd voor de private partijen. Het ontbreekt dan aan procedures en voorzieningen die sturing en verantwoordelijkheid mogelijk maken en de naleving van afspraken en regelingen waarborgen. Zonder gebods- of verbodsdwang ontbreekt de stok achter de deur en staat de overheid met lege handen wanneer de afspraken niet worden nageleefd.

Een derde risico is dat de beoogde resultaten van het reguleringsarrangement uitblijven of dat er sprake is van ongewenste neveneffecten. Hoe mooi de afspraken op papier ook lijken, het kan zijn dat het in de praktijk niet werkt. Als voorbeelden van ongewenste neveneffecten noemen Eshuis e.a. (1997, p. 27) de fraude met een financiële regeling, kleine bedrijven die er niet in slagen toegang te krijgen tot een markt en onnodige kostenopdriving. Bruinsma e.a. (1996) noemden dezelfde neveneffecten als gevolg van zelfregulering en publiek-private samenwerking in de afvalverwerkingsbranche.

In het WODC-onderzoek is onderzocht in hoeverre deze risico's zich in de praktijk van het ondernemende milieubeleid voordoen. De onderzoekers hebben tien casus onderzocht waarin sprake is van alternatieve vormen van regulering op milieuterrein. Zij zijn nagegaan of in die tien casus die drie types van risico's zich hebben gerealiseerd.⁶ De hoofdconclusie van het onderzoek is dat er in de praktijk inderdaad regelmatig problemen optreden bij de vormgeving en uitvoering van alternatieve beleidsinstrumenten, maar dat de situatie niet zo negatief is als soms wel aan de hand van spectaculaire voorbeelden (Tanker Cleaning Rotterdam) wordt voorgesteld. Zelden gaat het écht mis. Bovendien kan van de voorkomende problemen gezegd worden dat ze niet exclusief gerelateerd zijn aan het alternatieve karakter van de regeling, maar dat ze zich evenzeer voordoen bij klassieke vormen van regulering.⁷ Voorbeelden zijn een gebrek aan handhaafbaarheid en coördinatie-

6 De casus hebben betrekking op de Regeling Scheepsafvalstoffen Binnenvaart (indirecte financiering), de Regeling Erkenning Inzake Saneringsbedrijven (certificering), de koppeling van de milieuvergunning en bedrijfsinterne milieuzorg bij twee bedrijven, twee afvalsturingsorganisaties, een composteringsinstallatie en een scheidingsinstallatie (publiek-private partnerships), het Convenant Tropisch Hout en het Convenant Verpakkingen.

7 Zie ook Eshuis en De Graaf (1998), waarin de belangrijkste resultaten van het WODC-onderzoek worden samengevat.

problemen tussen overheden. De kwade reuk waarin de alternatieve regulering op dit moment bij handhavers staat, is dus niet altijd terecht. In het onderzoek zijn geen uitwassen van verregaande collusie aangetroffen. Wel bleek in alle bestudeerde gevallen sprake te zijn van een gebrek aan monitoring van het gevoerde beleid. Het tweede risico heeft zich daarmee ten dele gerealiseerd. Wat betreft de resultaten van de onderzochte alternatieve regelingen is het beeld wisselend. Sommige regelingen blijken positieve effecten te sorteren, andere blijken negatieve neveneffecten te veroorzaken. In de helft van de onderzochte casus is de effectiviteit gering.

Keuze tussen klassiek en alternatief?

Een interessante constatering is dat de bezwaren die wel worden aangevoerd tegen alternatieve regulering, evenzeer opgaan voor klassieke vormen van regulering. Bovendien is er op het terrein van het milieurecht doorgaans sprake van een 'hybride' beleidsarrangement, een mengsel van klassieke en alternatieve vormen van regulering. De constructiefouten in dergelijke arrangementen worden nogal eens eenzijdig (en onterecht) geweten aan de alternatieve elementen in het bouwwerk (Eshuis en De Graaf, 1998, p. 227). Ook Sinclair (1997) wijst erop dat de voorgestelde dichotomie tussen *selfregulation* en *command and control* niet terecht is. Het denken in termen van klassiek dan wel alternatief reguleren is in de praktijk eigenlijk helemaal niet zo zinnig. Bovendien vullen beide strategieën elkaar goed aan. Soms is er überhaupt geen keuze tussen alternatief en klassiek: bepaalde zaken kunnen niet eenzijdig worden voorgeschreven en het traject van formele regelgeving kan aanmerkelijk langer duren dan dat van alternatieve beleidsarrangementen. De term alternatieve regulering suggereert dus ten onrechte dat er altijd een alternatief is.

Andere aandachtspunten

Een rode draad in het WODC-onderzoek wordt gevormd door de begrippen afhankelijkheid en macht. Wanneer de overheid zich voor de bereiking van haar doelstellingen afhankelijk heeft gemaakt van enkele private partners, dan ontnemt de overheid zichzelf de mogelijkheid om bij te sturen en dictaten te stellen. Dit is duidelijk te zien in de zaak Tanker Cleaning Rotterdam (TCR). Van deze zaak wordt wel gezegd dat het de grootste is die Nederland ooit heeft gekend.⁸ De Nederlandse overheid was voor de nakoming van een internationale verplichting afhankelijk geworden van het bedrijf TCR. Mede door deze afhankelijkheid was zij niet bij machte effectief op te treden tegen de structurele en ernstige milieu-overtredingen

8 Nederland had zich met de ondertekening van het internationale verdrag Marine Pollution verplicht een havenontvangstinstallatie voor de inzameling en verwerking van scheepsafvalstoffen te bouwen en te exploiteren. De toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat besloot deze taak te laten uitvoeren door het private bedrijf TCR, dat hiervoor overheidssubsidie ontving.

die door dit bedrijf werden gepleegd.⁹ De zaak TCR en ook de uitkomsten van het hier besproken WODC-onderzoek leren dat het bij alternatieve regulering van groot belang is dat er een gedeeld en evenwichtig belang is tussen overheid en bedrijfsleven om een arrangement aan te gaan. Daarbij moeten de machtsverhoudingen in balans zijn. Anders is de overheid met huid en haar overgeleverd aan zijn 'partner'.

Een meer ideologisch discussiepunt is of de overheid zich bij alternatieve regulering niet te veel verlaagt of reduceert tot onderhandelingspartner: de overheid die zijn eigen norm inzet als wisselgeld bij onderhandelingen. Een bijkomend bezwaar – dat Van den Heuvel (1993) bij coöperatieve controlemodellen reeds heeft onderkend – is het mogelijke gebrek aan democratische controle. Bij alternatieve vormen van regulering die totstandkomen door onderhandeling en ruilprocessen tussen overheid en private partners, ontbreken transparantie en controleerbaarheid. De onderhandelingen vinden veelal plaats achter gesloten deuren; anders dan bij formele regulering zijn er geen voorzieningen voor inspraak en maatschappelijke controle. Dit bemoeilijkt ook het afleggen van verantwoording aan de maatschappij over de totstandgekomen beleidsarrangementen.

4 **Conditie voor effectiviteit: de aard van de normadressant**

Een interessante conclusie van het WODC-onderzoek is dat de onderzochte vormen van alternatieve regulering soms wel en soms niet blijken te werken. Dit lijkt een open deur, maar het is een belangrijk punt. Het wijst erop dat wij niet over 'de' effectiviteit van alternatieve methoden moeten spreken maar over de condities die de effectiviteit van alternatieve (en klassieke) beleidsinstrumenten beïnvloeden. Deze condities hangen voor een deel samen met de aard van de normadressant, zijn gedrag bepaalt immers het succes van het beleidsinstrument.

De belangrijkste normadressant in het milieubeleid – zeker wat betreft alternatieve regulering – is het bedrijfsleven.¹⁰ Als we kijken naar de wijze waarop en de condities waaronder bedrijven de wet naleven, komen we op het terrein van de organisatiecriminologie (Van de Bunt, 1992; Van den Heuvel, 1998; Huisman en Niemeijer, 1998). Vanuit de organisatiecriminologie kan een aantal (criminogene) factoren worden beschreven die van invloed kunnen zijn op de effectiviteit van alternatieve beleidsinstrumenten. Deze factoren betreffen het karakter van een bedrijf, de aard van de markt en het gedrag van de overheid zelf.

9 Zie voor de onderbouwing van deze conclusie: Algemene Rekenkamer (1996); Eshuis en Van den Berg (1996); Ten Heuvelhof e.a. (1996); Commissie-Biesheuvel (1998).

10 Het Nationaal Milieubeleidsplan noemt behalve bedrijven ook burgers en overheden als doelgroep. De meeste aandacht gaat echter uit naar de milieubelastende bedrijfstakken.

Het karakter van het bedrijf

Bij het betrekken van private partners bij het vaststellen en/of handhaven van regels, wordt uitgegaan van de goede en eerbare bedoelingen van deze partners. Randvoorwaarde voor de effectiviteit van alternatieve regulering is dan ook dat deze veronderstelling juist is en dat het toegekende vertrouwen gerechtvaardigd is. Klas-sieke regulering gaat daarentegen uit van een zeker wantrouwen: normadressanten worden door het houden van toezicht en de dreiging van sancties tot naleving van de eenzijdig opgelegde regels bewogen.

Hoe stel je vast of de private partner het vertrouwen verdient? Bedrijven die willens en wetens de wet overtreden, zullen alternatieve regulering aangrijpen om de overheid op afstand te houden. Dit betekent dat voordat een alternatief regulerings-traject gestart wordt, de beoogde private partners eerst 'gescreend'¹¹ moeten worden. Wanneer het individuele bedrijven betreft, moet je goed weten of je te maken hebt met een 'goed' of 'slecht' bedrijf.

Wat weten we nu over 'slechte' bedrijven? Er zijn enkele onderzoeken naar milieu-criminaliteit verricht, waaruit een profiel van het 'slechte' bedrijf kan worden ge-distilleerd. Eshuis en Van den Berg (1996) hebben negentien grote strafrechtelijke milieuzaken onderzocht. Ze hebben daarbij onder andere gekeken naar de kenmerken van de daders. Bij de negentien milieuzaken waren 62 natuurlijke personen en 7 rechtspersonen als hoofdverdachten betrokken. Op enkele uitzonderingen na waren de natuurlijke personen op topniveau werkzaam binnen een normaal bedrijf, waar-bij het plegen van milieudelicten deel uitmaakte van het gewone bedrijfsproces. Van den Berg en Eshuis omschrijven de hoofdverdachten als het type 'handige zaken-man'. Slechts in één zaak ging het om een criminele organisatie die was opgezet met het oogmerk veel geld te verdienen door het plegen van strafbare feiten; in alle andere gevallen ging het om 'normale' bedrijven. De bedrijven waarbinnen de hoofdverdachten werkzaam waren, zijn in negen van de negentien onderzochte zaken te typeren als bedrijven die primair opereren op de afvalverwijderingsmarkt. Het gaat hierbij om afvalmakelaars, afvalinzamelaars, afvalverwerkers, afvaltrans- en exporteurs en recyclers van afvalstoffen. De meeste van deze bedrijven beperken hun werkzaamheden niet tot één schakel van de afvalverwijderingsketen. Kenmerkend voor deze bedrijven is ook het uitbesteden van werkzaamheden en het aan-gaan van samenwerkingsverbanden. De overige bedrijven in het onderzoek van Van den Berg en Eshuis betreffen onder andere een bodemsaneringsbedrijf, een bedrijf

11 Dit is makkelijker gezegd dan gedaan. Een goed instrument is nog niet voorhanden, maar blijkens de berichtgeving in het vakblad *Handhaving* wordt er in den lande al wel druk naar gezocht. Zo heeft DCMR – een van de grootste vergunningverleners en handhaving op milieugebied – een beleid ontwikkeld waarin risicobedrijven worden benoemd. Behalve bij de vraag hoe betrouwbaar deze instrumenten zijn, kunnen ook vraagtekens worden gezet bij de stigmatiserende werking ervan.

in heftrucks en grondverzettingsmachines, een graanverwerkend bedrijf en een producent van kunstharsen.

Bruinsma heeft in zijn onderzoek naar milieucriminaliteit binnen de afvalverwerkingsbranche voor de parlementaire enquêtecommissie Opsporingsmethoden achttien dossiers van strafzaken tegen afvalverwerkende bedrijven bestudeerd. Aan de hand van de zaken geeft hij een typering van milieucriminele bedrijven in de afvalbranche (Bruinsma, 1996, p. 299): het zijn kleinere familiebedrijven die opereren in de marge van de markt; de leidinggevenden hebben zelden een hoge opleiding genoten en zeker niet een opleiding op het gebied van het milieu of de afvalverwerking; men heeft een afkeer van externe bemoeienis door overheden of derden; de bedrijven hebben geprofiteerd van de snelle groei van de afvalmarkt in de jaren zeventig en tachtig en leiden inmiddels niet zelden grote verliezen. Ook in de onderzoeken die naar de zaak TCR zijn verricht, komt dit beeld naar voren (Eshuis en Van den Berg, 1996; Ten Heuvelhof e.a., 1996). De gebroeders Langeberg bleken nauwelijks in staat tot fatsoenlijk management en de bedrijfsvoering van TCR werd gekenmerkt door kennisgebrek en opportunisme. Het bedrijf leed grote verliezen en om kosten te besparen werd afval illegaal geloosd.

Uit de hier besproken onderzoeken naar milieucriminele bedrijven komen twee belangrijke punten naar voren. Ten eerste is dat het feit dat het veelal afvalverwerkende bedrijven betreft. Vrijwel alle grote strafrechtelijke milieu-onderzoeken hebben betrekking op afvalverwerkende bedrijven. Dit kan betekenen dat in de afvalverwerkingsbranche de meeste of meest ernstige milieudelicten worden gepleegd, maar het kan ook betekenen dat er sprake is van selectieve aandacht.¹² In dat laatste geval zou milieucriminaliteit in andere branches over het hoofd gezien kunnen worden.¹³ Een tweede opvallend punt is dat het veelal om bedrijven gaat die als het ware een kortsluiting vertonen met hun maatschappelijk omgeving, met de overheid en met de samenleving als geheel. De bedrijven hebben een vijandig beeld van de externe omgeving. Zij zien milieuregelgeving, handhaving en maatschappelijke verwachtingen vooral als een bedreiging. Behalve puur winstbejag of onvermogen de wet na te leven, kan ook dit gebrek aan sociale responsiviteit een verklaring

12 Daarbij heeft een aantal factoren een rol gespeeld. Ten eerste betreffen de grote 'milieuschandalen' waaraan in de media en de politiek veel aandacht is besteed, vrijwel alle afvalverwerkingsbedrijven (Uniser, Kemp/Zegwaard, Booy Clean, TCR/TCA, Rutte). Ten tweede richtten diverse onderzoeken naar milieucriminaliteit zich specifiek op de afvalverwijderingsmarkt (Van Vugt en Boet, 1994; Van den Berg, 1995; Bruinsma, 1996; Van den Anker en Hoogenboom, 1997). Ten derde lijken politie en justitie zich bij de aanpak van (middel)zware milieucriminaliteit voornamelijk te richten op de afvalverwerkingsbranche.

13 Onderzoek van de Inspectie Milieuhygiëne (IMH) laat zien dat milieu-overtreders ook te vinden zijn in andere branches, waaronder de grafische industrie, de textielveredelingsindustrie, de zuivelindustrie, slachterijen, houtimpregneerbedrijven, ijzergieterijen, verfindustrie en tankstations.

zijn voor milieuregelovertreding door bedrijven.¹⁴ Wanneer dit het geval is, kunnen vormen van alternatieve regulering ook bij deze 'slechte' bedrijven een belangrijke functie hebben. Het kan een goede strategie zijn om bedrijven 'erbij te trekken'. Het maken van afspraken, het samen opstellen van regels en handhaving door overreding en onderhandeling betekent dat mogelijke misverstanden en onbegrip weggenomen kunnen worden. Natuurlijk willen we hiermee niet bepleiten dat notoire en/of opzettelijke milieu-overtreders beloond worden met een 'softe' en naïeve aanpak. Daarmee zou het eerstgenoemde risico van 'inpakken' zich realiseren. Anderzijds werkt de klassieke strategie bij dergelijke bedrijven vaak ook niet. Door middel van afschermingsmethoden en optimaal gebruik van juridische middelen weten dergelijke bedrijven handhaving vaak jarenlang te frustreren (Huisman en Van de Bunt, 1997). Wanneer bij het mislukken van de klassieke strategie de handhaving dan maar eens over de alternatieve boeg wordt gegooid, is deze gedoemd op een fiasco uit te lopen. Dit was in een van de casus uit het WODC-onderzoek naar ondernemend milieubeleid het geval. Bedrijven die structureel milieudelicten plegen, zijn als het ware te ver afgeleden om hen nog te kunnen redden. Wat wij hier bepleiten, is het gebruik van alternatieve reguleringsmethoden om te voorkomen dat bedrijven afdrijven van de 'responsieve orde' (Van den Heuvel, 1998, p. 14) en vervallen tot wetsovertreding. Alternatieve regulering kan gebruikt worden om het maatschappelijke verantwoordelijkheidsgevoel en de integriteit van bedrijven te verhogen. Dit dient uiteraard niet vrijblijvend te gebeuren en niet te worden gebruikt bij notoire overtreders. Klassieke regulering blijft nodig als stok achter de deur (Van de Bunt, 1992). Bij de hardnekkigste categorie van regelovertridders resteert steeds het slaan met de stok van het strafrecht of het punitieve bestuursrecht. Gezocht moet dan ook worden naar een uitgekende mix van klassieke en alternatieve reguleringsmiddelen (Sinclair, 1997). Alternatieve regulering sluit daarmee nauw aan bij concepten als geconditioneerde zelfregulering en reïntegratieve *shaming* (Braithwaite, 1989).

5 Criminogene markten

Behalve de aard van het bedrijf is ook de aard van de branche of de markt van invloed op de wijze waarop een bedrijf milieuregels naleeft en daarmee op het effect van alternatieve regulering. In een markt of branche kunnen factoren aanwezig zijn die het overtreden van wettelijke regels aantrekkelijk maken. Criminologen spreken dan van een criminogene gelegenheidsstructuur. Een criminogene gelegenheidsstructuur is in dit verband 'een conglomeraat van condities dat faciliterend werkt

14 Onder sociale responsiviteit wordt het vermogen van de organisatie verstaan om adequaat rekening te houden met de gevoelens en verwachtingen van de externe omgeving; een responsieve organisatie houdt ook metterdaad rekening met de gevolgen van het eigen optreden op de omgeving. Zie Van de Bunt (1992) en Van de Bunt en Huisman (1998).

voor het plegen van crimineel gedrag op het terrein van het milieu' (Bruinsma, 1996, p. 278).

Verschillende onderzoeken hebben aangetoond dat er in de afvalverwerkingsbranche diverse factoren aanwezig zijn die een motief of gelegenheid bieden tot het (ongestraft) plegen van milieudelicten (Van Vugt en Boet, 1994; Van den Berg, 1995; Bruinsma, 1996; Van den Anker en Hoogenboom, 1997). Aanbieders van afval betalen op het moment dat het afval wordt overgedragen aan de verwerker. Voor de verwerker gaan de baten dus voor de kosten uit. Door deze werkwijze wordt het zeer verleidelijk om het afval tegen zo laag mogelijke kosten te verwerken. Daarnaast is de afvalstoffenregelgeving complex en onoverzichtelijk en is er sprake van gebrekkige handhaving; dit biedt gelegenheid tot ongestrafte overtreding. Verder is er sprake van monopolieposities en bedrijven die diverse schakels van de sterk versnipperde verwerkingsketen of zelfs de gehele keten in handen hebben. Hierdoor wordt controle bemoeilijkt en kunnen illegale praktijken gemakkelijk worden afgeschermd.

De afvalverwerkingsbranche is niet de enige branche of markt waarin criminogene gelegenheidsfactoren zijn aan te wijzen.¹⁵ Gelijksortige risicofactoren zijn bijvoorbeeld ook in de markt van de scheepsbrandstoffen te vinden. Ook hier is sprake van beperkte regelgeving en onduidelijke begripsafbakening, een ondoorzichtige markt, naamgevingsproblemen, gebrekkige handhaving en hoge afvoerkosten van specifieke producten (Inspectie Milieuhygiëne, 1997).

Een marktgerichte benadering is van belang bij het stellen van prioriteiten voor controle en bij het overwegen van de inzet van 'alternatieve handhavingsmiddelen'. Bij de toepassing hiervan dient ook aandacht te worden besteed aan marktfactoren die de kans op regelovertreding juist verkleinen. Needleman en Needleman (1979) maken een onderscheid tussen *crime-facilitative* en *crime-coercive* marktkenmerken.

Niet elke branche of markt leent zich in gelijke mate voor regulering met behulp van alternatieve instrumenten. In sommige branches brengt dit extra risico's met zich mee, terwijl andere branches er door zelfregulerende activiteiten juist ontvankelijk voor zijn. Het is bijvoorbeeld de vraag of men in branches waarin men sterk afhankelijk is van de medewerking van bedrijven, omdat bedrijfsprocessen bijvoorbeeld ondoorzichtig zijn en illegaal gedrag kan worden verhuld, wel moet overgaan tot alternatieve regulering. Wanneer milieuschadelijk handelen moeilijk te ontdekken en makkelijk te verhullen is, dient de overheid zich er extra goed van te vergewissen dat de partner betrouwbaar is. Het milieu 'piept niet'. Daar waar private partners zelf duidelijk belang hebben bij wetnaleving – bijvoorbeeld om klanten tevreden te houden – of daar waar benadeelden van overtredingen zelf voor hun belangen

15 Faber laat bijvoorbeeld zien dat in de scheepsverzekeringsbranche en de effectenbeurs sprake is van een criminogene gelegenheidsstructuur voor het plegen van fraude (Faber, 1997 en 1998).

kunnen opkomen, is meer ruimte voor het geven van medeverantwoordelijkheid voor normstelling en handhaving (Huisman en Niemeijer, 1998, p. 250). Zo lijkt de voedselindustrie meer geschikt voor alternatieve regulering dan afvalverwerking, aangezien de voedselindustrie door het directe belang van consumenten een ingebouwd controlemechanisme heeft: een producent die de volksgezondheid in gevaar brengt, straft zichzelf. Resumerend, indien er een gedeeld belang bestaat tussen overheid en industrie om volgens de normen te werken, zijn de risico's van alternatieve regulering vermoedelijk beperkt.

6 Overheid en integriteit

Een laatste conditie die de effectiviteit van alternatieve regulering bepaalt, is het gedrag van de overheid zelf. Uit het WODC-onderzoek komt naar voren dat overheden soms zelf debet zijn aan het mislukken van alternatieve beleidsarrangementen. Hoewel in het onderzoek geen duidelijke gevallen van corruptie of collusie zijn geconstateerd, zijn er wel gevallen geconstateerd die vanuit het oogpunt van integriteit vragen oproepen. Ook bleek dat de publiek-private interacties in slecht gecontroleerde en ondoorzichtige schemerzones plaatsvinden. Dit gebrek aan transparantie kan collusie bevorderen (zie ook Van den Heuvel, 1993 en 1998). Daarnaast constateren de onderzoekers dat het met het oog op het voorkomen van criminele infiltratie van belang is om personen en organisaties die betrokken zullen worden bij de vorming en/of uitvoering van beleid, vooraf te screenen. De Wet Bevordering integere besluitvorming overheidsbeslissingen (BIBOB) zal hiertoe de juridische mogelijkheden verruimen. Daarnaast is op dit punt ook een cultuuromslag nodig; beleidsmakers moeten alerter worden.

Ten slotte signaleren de onderzoekers een gebrek aan materiedeskundigheid en onderhandelingsvaardigheden bij overheidsfunctionarissen. De private partners – bedrijven en overkoepelende organen – beschikken hier doorgaans wel over. Onderhandelen is geven en nemen. Door gebrek aan competenties ontstaat het gevaar dat de overheid meer geeft en minder neemt dan zij eigenlijk van plan was. Een overheidsorgaan kan dan bevoegdheden zo verregaand delegeren aan een private partner, dat hij zichzelf de mogelijkheid ontnemt om bij te sturen of corrigerend op te treden.

7 Tot slot

In deze bijdrage zijn aan de hand van het WODC-onderzoek naar alternatieve reguleringsinstrumenten in het milieubeleid enkele overwegingen en knelpunten gepresenteerd die een rol kunnen spelen bij de keuze tussen klassiek of alternatief reguleren op milieuterrein. Een belangrijke conclusie is dat deze keuze niet 'of - of' is, maar eerder 'en - en'. Gezien de risico's van beide ideaaltypen is een mix van

alternatief en klassiek op zijn plaats: het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid van partijen met het alternatief van formele regelgeving op de achtergrond. Klassieke regulering is dus het alternatief.

De titel van het besproken WODC-onderzoek is Ondernemend milieubeleid. 'Ondernemend' lijkt een treffend gekozen begrip. Ondernemen betekent onderhandelen. Dit brengt risico's met zich mee en die moeten worden onderkend. De private partijen waarmee onderhandeld wordt, zijn veelal ondernemingen. De aard van de onderneming en de markt waarin deze actief is, zijn belangrijke condities voor de effectiviteit van alternatieve regulering. Inzicht in deze condities is bij de keuze van reguleringsinstrumenten dan ook van groot belang.

Literatuur

Algemene Rekenkamer

Tankcleaning Rotterdam en andere havenontvangstinstallaties

Kamerstukken II, 1995-1996, 24 715, nrs. 1-2

Anker, M.J.J. van den en A.B. Hoogenboom

Schijn bedriegt: overheid, bedrijfsleven en gelegenheidsstructuren voor milieucriminaliteit op de hergebruikersmarkt

Den Haag, VUGA, 1997

Berg, E.A.I.M. van den (red.)

De markt van misdaad en milieu, deel 1

Den Haag, Ministerie van Justitie, 1995

WODC, nr. K38

Berg, E.A.I.M. van den, R.J.J. Eshuis

Grote strafrechtelijke milieu-onderzoeken

Arnhem, Gouda Quint, 1996

Onderzoek en beleid, nr. 152

Biesheuvel, P.J. (e.a.)

Schoon schip maken: advies omtrent nader onderzoek TCR en handhaving milieuregels

Kamerstukken II, 1996-1997, 24 791, nrs. 3-4

Bovens, M.A.P.

Verantwoordelijkheid en organisatie; beschouwingen over aansprakelijkheid, institutioneel burgerschap en ambtelijke gehoorzaamheid

Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1990

Braithwaite, J.

Crime, shame and reintegration

Cambridge, Cambridge University Press, 1989

Bruinsma, G.J.N. e.a.

De Afvalverwerkingsbranche. In: *Inzake opsporing: Enquêtecommissie Opsporingsmethoden*

Kamerstukken II, 1995-1996, 24 072, nr. 18

Bunt, H.G. van de

Organisatiecriminaliteit

Gouda Quint Arnhem, 1992

Bunt, H.G. van de, W. Huisman

Sociale verantwoordelijkheid en bestrijding van organisatiecriminaliteit. In: B. Hessel (red.), *Bedrijfsethiek, recht en beleid; de sociale verantwoordelijkheid van de onderneming als interdisciplinair probleem*

Utrecht, Rijksuniversiteit, NISER, 1998

Eshuis, R.J.J., E.A.I.M. van den Berg

Dossier TCR; tien jaar schone schijn

Den Haag, Ministerie van Justitie, 1996

WODC, nr. K43

Eshuis, R.J.J., P. de Graaf, R.F. Kouwenberg, J.W. van Wetten

Ondernemend milieubeleid; risico's van alternatieve regulering

Den Haag, Ministerie van Justitie, WODC, 1997

Eshuis, R.J.J., P. de Graaf

Misstanden en misverstanden; de alternatieve instrumentatie van het milieubeleid
Milieu en Recht, jrg. 25, nr. 10, 1998, pp. 226-230

Faber, E.

Shipping and scuttling: Criminogenesis in marine insurance
Crime. Law and Social Change, jrg. 28, nr. 2, 1997, pp. 111-135

Faber, E.

Criminelen en kooplieden – de Amsterdamse beursfraude. In: J. Blad e.a. (red.),
Crimineel Jaarboek 1998

Nijmegen, Ars Aequi Libri, 1998, pp. 235-245

Garland, D.

The limits of the sovereign state. Strategies of crime control in contemporary society
The British Journal of Criminology, jrg. 36, nr. 4, 1996, pp. 445-471

Heuvel, G.A.A.J. van den

Onderhandelen of straffen; over organisatie-criminaliteit en overheidscontrole
Arnhem, Gouda Quint, 1993

Heuvel, G.A.A.J. van den

Collusie tussen Overheid en Bedrijf; een vergeten hoofdstuk uit de organisatiecriminologie

Maastricht, Universiteit Maastricht, 1998

Heuvelhof, E.F. ten e.a.

Bestuursrechtelijke Handhaving Tankcleaning Rotterdam

Delft, Technische Universiteit, 1996

Huisman, W.

Contrasten in regelnaleving door ondernemingen; criminologie versus organisatiekunde. In: G. van den Heuvel, R. van Swaaningen (red.), *Criminaliteit en sociale rechtvaardigheid*

Nijmegen, Ars Aequi Libri, 1998, pp. 259-272

Huisman, W., H.G. van de Bunt

Sancties, organisatiecriminaliteit en milieudelicten

Ars Aequi, jrg. 46, nr. 10, 1997, pp. 684-697

Huisman, W., E. Niemeijer

Zicht op organisatiecriminaliteit; een literatuuronderzoek

Den Haag, Sdu, 1998

Inspectie Milieuhygiëne

Toezietsactie Olievlek; een beoordeling van de bunkermarkt door de Inspectie milieuhygiëne en de DCMR Milieudienst Rijnmond, 1997

Werkdocument 1997/333

Ministerie van VROM

Bedrijfsinterne milieuzorg als basis voor een andere relatie tussen bedrijfsleven en overheden; een handreiking voor overheden en bedrijven

Den Haag, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1995

Needleman, M.L., C. Needleman

Organizational crime; two models of criminogenesis

Sociological Quarterly, 1979, nr. 20, pp. 517-528

Sinclair, D.

Selfregulation versus command and control? Beyond false dichotomies

Law & Policy, 1997, pp. 529-560

Vugt, G.W.M. van, J.F. Boet

Zuiver handelen in een vuile context

Arnhem, Gouda Quint, 1994

Klassieke en alternatieve reguleringsinstrumenten in het milieubeleid

mr. M.H.A.F. Lokin¹

Wetgevingsjuristen hebben immers in het algemeen niet de naam midden in de praktijk te staan. Het is daarom aardig om als wetgevingsjurist eens als praktijkdeskundige een bijdrage te mogen leveren. Wellicht dat uit deze bundel het tegendeel blijkt.

Als wetgevingsjurist bij de sector Wetgevingskwaliteitbeleid van de directie Wetgeving houd ik mij onder andere bezig met toetsing van ontwerp-wet en -regelgeving. Wetsvoorstellen en ontwerp-Algemene Maatregelen van Bestuur (AMVB's) worden in de fase voordat het kabinet erover beslist, aan onze sector voorgelegd voor een wetgevingstoets. Ook wordt de sector regelmatig in een vroeg stadium, dus al bij de voorbereiding van nieuw beleid, betrokken door ministeries, waarbij vaak ook de keuze tussen directe overheidsregulering of gebruik van alternatieve instrumenten aan de orde is.

Zo ziet de wetgevingsjurist dus in de loop der jaren heel wat klassieke en alternatieve instrumenten voorbijkomen. Bij de toetsing daarvan wordt naar verschillende aspecten gekeken, zoals technische kwaliteit, consistentie met andere wetgeving of instrumenten en toegankelijkheid. Bij milieuregelgeving of andere instrumenten in het milieubeleid ligt de nadruk echter vooral op aspecten als uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid en op doelmatigheid en doeltreffendheid.

Indien er sprake is van strafrechtelijk gehandhaafde regels, dan wordt ook het Openbaar Ministerie (OM) intensief betrokken bij de toetsing. Het streven is om zo veel mogelijk een gezamenlijke reactie te geven. De contacten met het OM drukken de wetgevingsjurist vaak met de neus op de feiten: wat komt er nou echt terecht van al die regels, hoe kan de handhaver ermee uit de voeten of hoe juist niet.

Zowel Van de Bunt, Gilhuis als Ten Heuvelhof hebben aangegeven dat het onderscheid tussen klassieke en alternatieve sturing eigenlijk niet zo'n heel helder onderscheid is. Ten Heuvelhof brengt naar mijn idee inderdaad een duidelijker en beter

1 Raadadviseur, ministerie van Justitie, directie Wetgeving.

hanteerbaar onderscheid tussen sturingsinstrumenten aan waar hij spreekt over eenzijdige en meerzijdige sturing, onderscheiden naar vorm en naar proces. Regelgeving, van oudsher gekarakteriseerd als een klassiek instrument, kan namelijk ook heel goed ruimte bieden voor creativiteit en innovatie, bijvoorbeeld als een regeling voorziet in doelvoorschriften en een bedrijf zelf kan kiezen met welke middelen die doelen bereikt worden. Ook vergunningverlening wordt bij dat soort regulering een intensief samenspel tussen bedrijf en bevoegd gezag. Gekeken wordt hoe de vergunning zo efficiënt en effectief mogelijk ingevuld kan worden en of een bedrijfsmilieuzorgsysteem daarvan onderdeel kan uitmaken. De IPPC-richtlijn (IPPC staat voor *integrated pollution prevention and control*) van de Europese Unie verplicht daarbij zelfs een saldobenadering toe te passen, zodat, zoals Gilhuis het ook graag zou zien, binnen bandbreedtes bepaalde milieubelastende activiteiten tegen elkaar afgewogen kunnen worden. Wat meer emissies naar de lucht kunnen dan bijvoorbeeld toelaatbaar zijn als daar tegenover staat dat emissies naar het water extra worden beperkt.

Dat dit soort van afwegingen het voor de uitvoerder en handhaver niet gemakkelijker maken, zal duidelijk zijn. Regels en normen zijn geen gegevens meer, maar moeten flexibel worden toegepast. De vraag is dan ook of het nou ook allemaal echt werkt.

Ten Heuvelhof meent dat het denken over sturing in het milieubeleid niet los gezien kan worden van het denken over sturing in andere beleidsvelden. Dat lijkt me duidelijk. Maar ik denk dat het nog belangrijker is te beseffen dat sturing en de keuze van instrumenten daarbij – eenzijdig of meerzijdig, klassiek of alternatief – niet los gezien kunnen worden van de wijze waarop deze instrumenten worden ingezet (en dan bedoel ik de wijze van uitvoering door het bevoegd gezag) en van de wijze waarop ze gehandhaafd worden.

Het is namelijk nog lang niet zo ver dat milieuproblemen door ieder herkend en erkend worden. Van spontane naleving zal het dus nog niet zo snel komen; in de eerste plaats omdat de normen niet algemeen onderschreven worden, en in de tweede plaats omdat overtreden vaak oplevert, of in elk geval goedkoper is dan naleven van normen.

Of dus eenzijdige of meerzijdige sturing wordt ingezet, een goede uitvoering door het bevoegd gezag is onontbeerlijk. Met een goede uitvoering bedoel ik een uitvoering los van enig 'eigen' belang van het bestuur, behalve dan dat het algemene belang van het milieu. Van de Bunt wees in dit verband op de risico's bij het bestuur zelf. En het sluitstuk van een goede uitvoering moet een goede handhaving door de overheid zijn. Vertrouwen is goed, maar controle is vaak nog beter, zoals ook de TCR-zaak ons heeft laten zien. De overheid moet zijn eindverantwoordelijkheid voor het milieubeleid immers wel waar kunnen maken. Zelfs een gecertificeerd milieuzorg-

systeem zal onvoldoende garanties bieden als er geen stok achter de deur zit in de vorm van een goed handhavingssysteem en daadwerkelijke toepassing van dat systeem. De stelling van Gilhuis dat met minder toezicht volstaan zou kunnen worden als een bedrijf over zo'n systeem beschikt, wil ik dan ook niet zonder meer onderschrijven.

Naar mijn mening is een integrale benadering nodig om tot een effectief milieubeleid te komen. Deze integrale benadering is niet alleen nodig op verschillende beleidsterreinen, maar ook in alle schakels van de keten: dus zowel zorgvuldige keuze van het instrument, als een goede uitvoering en handhaving. Of daarbij gekozen wordt voor eenzijdige of meerzijdige sturing zal – zoals ook Gilhuis en Van de Bunt aangaven – per geval moeten worden bezien. Ten Heuvelhof geeft daarvoor bruikbare criteria.

Ik denk echter dat niet alleen de *past performance* van het individuele bedrijf daarbij van belang is, maar ook de complexiteit van het betrokken deel van het beleidsterrein en – zoals Van de Bunt ook aangeeft – de betrouwbaarheid van de bedrijven die daarin opereren. Voor de afvalsector zal een strakkere sturing door de overheid vanwege de 'slechte' ervaringen en de grote milieurisico's voorlopig nog meer in de rede liggen dan bijvoorbeeld voor de detailhandel en de ambachtsector, waar dan ook gewerkt wordt aan een lichtere vorm van sturing, namelijk via algemene regels. Van groot belang blijft echter ook de wijze waarop toezicht en handhaving zijn ingericht. De overheid moet, zoals gezegd, haar verantwoordelijkheden als bestuurder waar kunnen blijven maken.

Kennis van zaken

mr. J.W. Reintjes MPA¹

Een gelegenheid als deze is voor iemand uit de praktijk een gunstige gelegenheid om tegen de wetenschap aan te schoppen. Wat weten 'zij' immers van 'onze' problemen? Helaas! Ik vind in de bijdragen van Van de Bunt, Gilhuis en Ten Heuvelhof nauwelijks iets waar ik het niet mee eens ben. Dat betekent niet dat mijn bijdrage hiermee beëindigd is. De vraag die rest, is namelijk of kennis over zaken ook maakt dat er iets met die kennis gebeurt. Op zich leent het thema klassieke versus alternatieve handhaving zich voor goedkope tegenstellingen. Klassiek, duur en niet effectief, versus alternatieve aanpak, dan blijkbaar goedkoper en effectiever?

Klassieke handhaving is inderdaad duur. Deze vorm vreet capaciteit, zeker als de regelgeving relatief onbekend is. Alleen al binnen Nederland zouden volgens berekeningen van VROM zo'n 800.000 bedrijven met het produceren/overbrengen van serieuze hoeveelheden afval te maken hebben; daar is het buitenland dan nog niet meegerekend. Al met al is er veel om te controleren. Daarbij komt dat de milieuwetgeving nog bij relatief weinig handhavingsinstanties echt bekend is. Begin jaren negentig was het nog de vraag of milieuregelingen echt gehandhaafd gingen worden of eerder een tijdelijke gril waren. De vraag is dan ook in hoeverre klassieke handhaving ook serieus is geprobeerd – incidenten uiteraard daargelaten.

Alternatieve handhaving vreet echter evenzeer capaciteit, en eist evenzeer kennis van de regelgeving, zowel bij de handhavers als bij hun bazen. Die laatsten gaan immers over de capaciteit.

Terecht kijken de drie sprekers naar de mogelijkheden dat 'klassiek' en 'alternatief' elkaar aanvullen. De een lijkt niet zonder de ander te kunnen. Kijkend naar bedrijven zijn er de 'goedwillenden', die de regelgeving in principe naleven, maar wel graag een stok achter de deur zien voor concurrenten of zelfs hun aandeelhouders. Dan zijn er de 'onverschilligen' (en dat zijn er nog verbazend veel) die met een roestig vat met zeer gevaarlijk afval op weg zijn zonder na te denken over de risico's. Deze zijn in principe nog beïnvloedbaar. Resteren de fraudeurs, die winst zien in ontduiking van de regelgeving. Die winsten kunnen per container de winst van

¹ Plaatsvervangend hoofd Douanedistrict Roermond.

sigaretten- of hashsmokkel benaderen. Voor deze groep resteert alleen de klassieke handhaving, maar die zou dan wel sluitend moeten zijn.

Deze driedeling in bedrijven biedt echter geen oplossing, zolang niet herkenbaar is welk bedrijf in welke groep hoort. *Past performance* kan bruikbaar zijn, maar de overheid heeft vaak een slecht geheugen. Hoewel, de belastingdienst bouwt een steeds beter geheugen op. Uitwisseling van kennis tussen overheidsdiensten is ook nog zwak ontwikkeld. Op het terrein van EVOA komt langzaam iets tot stand, maar in het algemeen moet toch gericht en gemotiveerd worden gevraagd. Met voldoende gegevens kan voor bedrijven maatwerk worden verricht, maar ook dit maatwerk eist capaciteit en kennis, mogelijk en zeker op korte termijn zelfs meer dan de klassieke aanpak.

Van de Bunt wijst op de overheid als risico. Op dit moment wordt nogal rommelig en onsamenhangend omgegaan met klassieke en alternatieve handhaving. Belangen worden wel verschillend ingeschat. Als gevolg wordt de klassieke handhaver nogal eens in de wielen gereden door alternatieve elementen. Er is een overtreding, de handhaver trekt een grote broek aan, de overtreder ziet dat het menens is, gaat schermen met (ruime en vage) afspraken die hij met de overheid heeft, dreigt met schadeclaims, werkgelegenheid en politiek, en gaandeweg begint die grote broek van de handhaver af te zakken.

Gilhuis wijst op de noodzaak van een goed en slim handhavingsbeleid, Van de Bunt wijst op de overheid als risico, Ten Heuvelhof wijst op de noodzaak het aantal risico-bedrijven zo klein mogelijk te houden. Op al deze terreinen is onderzoek gewenst. Hoe ziet een integrale aanpak eruit? Dan kan effectiviteit verwacht worden van een aanpak die klassiek en alternatief verenigt. Klassiek: 90% van de energie in bedrijven (en 'alternatief' andersom) zou leuk zijn. Misschien ligt het in het begin anders en zijn alle bedrijven verdacht totdat het tegendeel blijkt, al past dat niet in ons aller rechtsgevoel.

In ieder geval zal de handhaving moeten plaatsvinden op basis van kennis van zaken. Klassieke handhaving, alternatieve handhaving en waarschijnlijk een combinatie van beide kunnen effectief zijn, zolang maar bij alle betrokkenen duidelijk is wat dat van de regeling zelf, de handhaver en de doelgroep (in het bijzonder de bedrijven) eist. Daarbij hoort ook de vraag wat het betekent als aan die eisen niet kan worden voldaan. (Resteert dan de klassieke handhaving, zo goed en zo kwaad als dat gaat?) Daar kan de wetenschap onderzoek op richten, maar daarna: doe je er iets mee? Als het antwoord positief is, kan de handhaving, zonder extra capaciteit, al een stuk vooruit. Doe je er echter niets mee, dan blijft ieder voor zich voortmoderen.

Vertrouwen en controleren

mr. R.J.M. van den Bogert¹

Om met de deur in huis te vallen: mijn commentaar op datgene wat door de wetenschap gezegd is, luidt als volgt. Ook ik ben het overal mee eens. Er zijn de nodige oplossingen aangereikt, die stuk voor stuk heel plausibel klinken. Toch roept alles wat hier gezegd is, een vraag op. Die vraag is: ben ik nu van mijn probleem af? Ik ben bang van niet.

Om dit te adstrueren begin ik ermee dat alle sprekers hebben teruggegrepen op schandalen in de geschiedenis. Gilhuis heeft teruggegrepen naar 1983, Uniser, en kwam uiteindelijk bij TCR uit, dat nog maar kortgeleden plaatsvond. Sinds Uniser zijn we vijftien jaar verder, en moeten we dus constateren dat hetzelfde soort van schandalen nog steeds plaatsvindt. Mijn vraag komt er derhalve op neer of ik over vijftien jaar – rustig terugblikkend en glimlachend – zal denken: ‘Ach ja, toen organiseerden we nog symposia over schandalen en over incidenten, maar dat is allemaal verleden tijd, dat was de vorige eeuw.’

Eerlijk gezegd, denk ik dat dat niet het geval zal zijn. Ik denk dat de problemen niet opgelost zullen zijn. Ik denk dat milieucriminaliteit *an sich* zal blijven bestaan, welke middelen we ook zullen ontwikkelen. Dat neemt niet weg dat die oplossingen die door alle drie de sprekers zijn geboden, op zich heel goede oplossingen kunnen zijn. Echter, om dat te kunnen zijn dienen we wel een bepaalde notie te ontwikkelen. Over die notie gaat mijn commentaar dan ook.

Kort samengevat komt die notie erop neer dat we moeten vertrouwen en controleren. Daarbij moeten we echter niet alleen kijken naar wat we de afgelopen jaren ontwikkeld hebben, naar de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van regelgeving; dat is namelijk een notie die sterk uitgaat van de overheid zelf en naar haar eigen houding en haar kwaliteit in dat proces. We moeten zeker ook kijken naar aspecten als naleefbaarheid, kort gezegd, naar aspecten die met de ‘andere’ kant te maken hebben. Zo zouden we eens wat beter kunnen onderzoeken of bedrijven überhaupt wel uit de voeten kunnen met de regelgeving, met de normstellingen, of met alternatieve beleidsinstrumenten (waarvan ik overigens meen dat die ze juist heel goed zullen passen). En als ik dan even de pet van de opspoorder opzet, voeg ik daaraan

1 Hoofd milieubijstandsteam, ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer; hoofd kernteam zware milieucriminaliteit.

toe dat vooral ook gekeken moet worden naar de fraudegevoeligheid. Alles bij elkaar is dit nogal afwijkend van de manier waarop we op dit moment vanuit de bestuurlijke optiek het beleid en de regelgeving in Nederland op milieugebied beschouwen. De manier waarop we dat nu doen is wellicht enigszins kort door de bocht te verwoorden als: 'Mijn beleid is goed als het voor 80% goed is.' De opspoorder richt zich traditioneel op die incidenten en schandalen die per definitie in de 20% vallen die bevestigen dat de resterende 80% van het beleid goed is. Met andere woorden, als we op deze voet doorgaan, zal er weinig veranderen. De incidenten zullen nog steeds het probleem niet oplossen.

Mijn pleidooi, mede ingegeven door de praktijk waar ik als hoofd kernteam over kan meepraten, is dan ook: blijf vooral onderzoek doen. En dan heb ik het niet alleen over bestuurlijk onderzoek naar de werking van het instrumentarium, maar ook over strafrechtelijk contextonderzoek. Daarbij dienen vragen aan de orde te komen als: 'Hoe werkt de praktijk?', 'Hoe werken de mechanismen?', 'Wat voor invloed gaat uit van de markt?', en aan de andere kant weer: 'Hoe reageert de markt op beleid?', en 'Hoe fraudegevoelig is het beleid?' Daarbij geldt vanzelfsprekend dat incidenten de 'juistheid' van een bepaalde regel niet kunnen ontkennen of bevestigen. Wel denk ik dat we veel van incidenten kunnen leren. Contextonderzoek vanuit een strafrechtelijke optiek kan bestuurlijk Nederland voeden met waardevolle informatie over naleefbaarheid, fraudegevoeligheid en wat dies meer zij.

Daar wil ik nog het volgende aan toevoegen. Alle drie de inleiders hebben een pleidooi gehouden voor een gedifferentieerde benadering van koplopers en achterblijvers. Koplopers zouden met meerzijdige danwel alternatieve beleidsinstrumenten benaderd moeten worden, en achterblijvers met de meer traditionele eenzijdige instrumenten. Als ik voor de tweede keer even de pet van de opspoorder opzet, heb ik echter een probleem. Hoe weet ik wie de koplopers en wie de achterblijvers zijn? Uit mijn inmiddels lange praktijkervaring kan ik een aantal casussen noemen waar een dergelijke indeling moeilijk te maken was. Van een van die casussen durf ik zelfs te beweren dat toen met het betrokken bedrijf gesproken werd over bedrijfsinterne milieuzorg, wij in Nederland – tot en met het niveau van de minister van VROM – ervan overtuigd waren dat we hier met een koploper van doen hadden. Die dus gestimuleerd moest worden. Later bleek dit niet het geval te zijn. Voor Tanker Cleaning Amsterdam (TCA) geldt hetzelfde. Hoe ik het ook eens ben met een gedifferentieerde aanpak gebaseerd op een indeling in koplopers en achterblijvers, de vraag die zich dan opwerpt, is: Hoe deze indeling te maken?

De opspoorder moet het incident blijven volgen. De opspoorder moet echter ook voeding geven aan beleidsmakers en regelmakers in Nederland. Dat kan met behulp van contextonderzoek, waarmee door middel van het op een rij zetten van al die incidenten, branchegericht danwel ketengericht danwel volgens een andere ordening, voeding gegeven kan worden aan het soort van discussies dat we hier voeren, dat we vooral zullen moeten blijven voeren. Dat moeten we blijven doen, omdat ik

(bijna) zeker weet dat we over vijftien jaar niet van milieucriminaliteit af zullen zijn. Hopelijk gaan we er tegen die tijd echter wel op een andere manier mee om.

Alternatieve en klassieke regulering

Problemen en oplossingsrichtingen

mr. A. de Lange en dr. C.C.J.H. Bijleveld¹

Deze bundel heeft als onderwerp de klassieke en alternatieve regulering in de milieuhandhaving. Impliciet lijkt daarmee gezegd dat klassiek en alternatief tegenstellingen zijn. Ieder van de auteurs in de diverse bijdragen is echter van mening dat er bij klassieke en alternatieve regulering niet te veel in tegenstellingen gedacht moet worden. Gilhuis zegt dit zelfs letterlijk op pagina 10. Van de Bunt en Huisman stellen daarnaast dat het denken in termen van ofwel klassiek ofwel alternatief reguleren ook in de praktijk niet zinvol is (pagina 34). Zij pleiten voor een uitgekende mix van klassiek en alternatief (pagina 38) met de nadruk op het alternatieve element, waarbij de klassieke regulering als stok achter de deur fungeert. Ten Heuvelhof doet hier minder expliciete uitspraken over. In zijn bijdrage stelt hij dat, aangezien het onderscheid tussen klassiek en alternatief verwarrend is, het beter is te spreken van eenzijdige (in plaats van klassieke) en meerzijdige (in plaats van alternatieve) instrumenten (pagina 17); de eenzijdige instrumenten zijn de door één actor opgelegde instrumenten, de meerzijdige zijn met behulp van overleg en onderhandeling totstandgekomen. Ten Heuvelhof meent dat de overheid beide zou moeten hanteren, maar stelt voor dit gedifferentieerd te doen: goedwillende bedrijven kunnen meerzijdig aangestuurd worden en achterblijvers eenzijdig (pagina 24).

In de hiernavolgende, resumerende en afsluitende, bijdrage aan deze bundel zullen we proberen om op basis en met behulp van het door de diverse auteurs gezegde tot een aanzet te komen voor 'maatwerk' in de milieuhandhaving. We beginnen met een korte uiteenzetting over een aantal premissen in de discussie rond klassieke en alternatieve handhaving, en schetsen daarbij kort een aantal relevante historische feiten. Zoals we zullen betogen, spelen de diverse verantwoordelijkheden van alle betrokkenen een cruciale rol, in praktische en in juridische zin, maar ook in meer

¹ De Lange is landelijk milieu-officier. Bijleveld is programmacoördinator bij het WODC, ministerie van Justitie.

principiële termen. Vervolgens bespreken we de rol die vertrouwen speelt in de regulering, en hoe op een zo objectief mogelijke manier bepaald kan worden of dat vertrouwen gerechtvaardigd is. We sluiten af met de rol die de aard van de regelgeving speelt, en hoe precies die rol een oplossing zou kunnen bieden.

1 Klassiek en alternatief in het verleden

De diverse auteurs in deze bundel gaan er impliciet vanuit dat er (aanzienlijke) verschillen zijn tussen de klassieke en de alternatieve regulering. Ook gaan zij ervan uit dat de klassieke regulering de 'ouderwetse' manier is, die in het verleden voornamelijk werd gehanteerd, en dat de alternatieve regulering als relatieve nieuwelingsom de hoek komt kijken. Men kan zich afvragen of er eigenlijk wel tegenstellingen zijn. In ieder geval is het verschil veel minder groot dan velen ons willen doen geloven. Ook de premisse dat klassieke regulering door middel van *command and control* eenzijdig door de overheid wordt opgelegd, is meer theorie dan praktijk. Die praktijk is namelijk, zoals we in het hiernavolgende zullen betogen, tamelijk alternatief, en is dat altijd al geweest. Hetzelfde geldt voor de handhaving. Het is beslist niet zo dat de klassieke regulering de normadressant louter langs punitieve weg tot regelnaleving probeert te bewegen.

Als we namelijk langs de boekenkast van Gilhuis lopen, dan vinden we naast het door hem genoemde rapport over Uniser waarschijnlijk ook de dissertatie van Van der Tak (1988). Van der Tak onderzocht de vergunningverlening op grond van de Wet inzake de luchtverontreiniging, en de handhaving daarvan in de periode 1980-1983. Hij stelt vast dat de vergunningverlening niet een eenzijdige maar een tweezijdige afspraak was tussen de overheid en het betrokken bedrijf (p. 181), een afspraak dus die na langdurig (voor)overleg tot stand was gekomen (pp. 176 e.v.). Over de handhaving zegt van der Tak het volgende (p. 178): 'Handhavingscontacten tussen bedrijf en overheid zijn opgenomen in de reeks projektvoorbereiding-vergunningverlening – nazorg – handhaving. Deze omstandigheid, namelijk dat het gaat om een serie interacties, waarbij participanten elkaar in het verleden hebben leren kennen en elkaar in de toekomst nodig hebben, leidt tot integratieve onderhandelingen.' In de kast van Gilhuis komen we ongetwijfeld ook Aalders (1980) tegen. Aalders onderzocht de naleving van de Hinderwet, en kwam tot vergelijkbare conclusies. Al met al is het gedateerde beeld dat hieruit naar voren komt, opvallend alternatief. Als dit het beeld was in de jaren tachtig, is er dan sprake van oude wijn in nieuwe zakken?

Het is niet fair de jaren negentig zonder meer met de jaren tachtig te vergelijken. In de tussentijd is bijvoorbeeld de handhaving sterk geïntensiveerd. De handhaving is ook punitiever geworden, als reactie op de algemeen gevoelde onvrede met de wijze van handhaven in het verleden. Van der Tak (1988, p. 178) stelt in dit verband vast dat het interactieve proces bij de vergunningverlening en handhaving ertoe heeft

geleid dat de wil bij de overheden om in voorkomende gevallen daadwerkelijk op te treden ontbrak. Ook de Uniser-commissie (1983) kwam tot de conclusie dat het voornamelijk heeft ontbroken aan bestuurlijke wil om 'hard' tegen bedrijven op te treden.

Hoewel de handhaving is geïntensiveerd, en punitiever is geworden, heeft dit toch kennelijk niet tot bevredigende resultaten geleid. Handhaven is veel werk, en in een aantal opzichten misschien ook wel vechten tegen de bierkaai. De overheid kreeg er zelfs een 'handhavingsinfarct' van. Nu zegt dit laatste misschien wel meer over de handhavingsconditie van de overheid. Zo is de overheid nog niet echt lang bezig met de handhaving, en doet ook niet elke overheid even enthousiast mee. In deze bundel vraagt Reintjes zich dan ook af in hoeverre de klassieke (punitieve) handhaving werkelijk en serieus is beoefend. Los van de vraag of die handhaving serieus is beoefend, is het de moeite waard om op zoek te gaan naar alternatieven. Het kan echter niet de bedoeling zijn om nu, eind jaren negentig, weer terug te keren naar de stijl van handhaven van de jaren tachtig.

2 Verantwoordelijkheden

Het lijkt er dan ook niet op dat iemand geïnteresseerd is in een terugkeer naar de handhavingsmodaliteiten van de jaren tachtig. En de alternatieve regulering is ook niet alleen oude wijn in nieuwe zakken. Dat heeft er onder andere mee te maken dat de context van de milieuhandhaving ingrijpend is veranderd. Zoals bij iedere burger, is ook bij de bedrijven het milieubesef toegenomen. De milieuzorg binnen bedrijven is aantoonbaar gegroeid, en professioneler geworden. Bij veel bedrijven is de milieuzorg gesystematiseerd door middel van de zogenaamde bedrijfsinterne milieuzorgsystemen; sommige daarvan zijn ook gecertificeerd. Die systemen zijn mede gericht op de naleving van milieuregels.

Het zou dus onverstandig zijn om als overheid niet op die ontwikkeling in te spelen, alleen al omdat de overheid het niet alleen afkan. Allerlei vormen van informele sociale controle kunnen nieuw leven ingeblazen te worden. Gebruikmaken van de milieuzorg bij bedrijven is er daar ook een van. De bescherming en de verbetering van het leefmilieu is namelijk weliswaar een grondwettelijke taak van de overheid, maar dat impliceert geenszins dat de overheid dit alleen zou moeten doen. Integendeel.

Nog afgezien van het feit dat de overheid dit niet alleen kan, zou het ook principieel onjuist zijn. Een maatschappij waar op het gebied van de handhaving alles alleen van de overheid wordt verwacht, heeft veel weg van een politiestaat. In een rechtstaat als de onze behoort sociale controle een prominente rol te spelen. Ook om die reden is het dus belangrijk dat die sociale controle wordt gemobiliseerd: binnen bedrijven, tussen bedrijven onderling, en tussen bedrijven en de burgers. Het mobi-

liseren van die informele sociale controle is wel degelijk een taak van de overheid. Om die reden moet de overheid ook bedrijfsinterne milieuzorg stimuleren.

Het zou echter onjuist zijn om alle kaarten op het zelfregulerend vermogen van bedrijven te zetten. Ten Heuvelhof stelt terecht in het eerste deel van zijn inleiding dat de centrale aanname achter het milieubeleid is dat de maatschappij bestaat uit individuele actoren die hun nut maximaliseren. Er is volgens hem geen reden om aan te nemen dat zelfcorrigerende mechanismen de kwaliteit van het milieu garanderen. Dat kan men inderdaad niet verwachten van de individuele bedrijven. Daarom moeten met de bedrijven ook de burgers in de omgeving, en de werknemers worden gemobiliseerd. Zo ook moet milieuzorg niet alleen binnen de branche een plaats krijgen, maar ook in bijvoorbeeld de afvalketen. Bedrijven die afval produceren, moeten erop toezien dat dit door anderen netjes wordt verwerkt.

Het is naïef te denken dat de informele sociale controle afdoende is. Formele handhaving blijft nodig, en is en blijft een grondwettelijke taak van de overheid. Zoals Lokin terecht stelt, moet sowieso, welke varianten van klassieke en alternatieve mixen ook gekozen worden, meer energie in de handhaving gestoken worden. De basis van die handhaving is op dit moment het toezicht door de (bestuurlijke) overheid. Maar ook dit toezicht is per definitie beperkt, en dat kan ook niet anders, aangezien het niet mogelijk is op iedere hoek van het industrieterrein een toezicht-houder te zetten. Een dergelijke situatie zou ook niet wenselijk zijn, aangezien we geen politiestaat (willen) zijn.

Een en ander maakt de handhaving wel kwetsbaar. Die handhaving zou minder kwetsbaar zijn als er een duidelijke verbinding zou kunnen worden gelegd tussen informele sociale controle en de formele controle die door de overheid wordt uitgevoerd. Die verbinding is echter nu juist bij de bescherming van het milieu een bijzonder zwakke schakel, vele malen zwakker dan bijvoorbeeld in het commune (gewone) strafrecht. Als er bijvoorbeeld bij iemand wordt ingebroken, doet hij of zij aangifte. Hiermee wordt de opsporing in beweging gebracht. En, als het tot een strafzaak komt kan de burger zich als belanghebbende voegen als benadeelde partij. De kans is groot dat de dader schadevergoeding moet betalen.

Een dergelijke verbinding zou ook voor de handhaving van het milieurecht wenselijk zijn. Sommige burgers proberen het wel, maar hun rol is marginaal. Het is daarnaast ondankbaar werk: als de burger niet uitkijkt, kan hij of zij worden tot lastpost, in plaats van de overtreder. In de ogen van menig bestuurder gooien dergelijke 'waakzame' burgers zelfs zand in de geoliede bestuurlijke besluitvormingsmachine. Een ander probleem is dat de gemiddelde burger selectief is. Burgers reageren vooral op stof, stank en geluid: de buurman van de discotheek klaagt. Dezelfde buurman komt ook nog wel in het geweer als zijn buurman niet alleen aan zijn eigen auto sleutelt, en om die reden zijn eigen garage ombouwt tot een werkplaats. Maar de 'echte', de grote milieuproblemen van zware metalen, de Noxen en de SO₂ – hoewel in de

belangstelling – komen minder in het vizier van de gewone burgers. De uitstoot van deze stoffen vindt immers plaats achter hoge hekken en op verre industrieterreinen. Maar weinig mensen hebben hier ook verstand van. Al met al wordt een belangrijk deel van de handhaving in de praktijk min of meer noodgedwongen overgelaten aan de (bestuurlijke) overheid.

Dat is, zoals gezegd, een weinig geruststellende gedachte. De overheid kan het niet alleen, en moet het ook niet alleen willen. Gelukkig zijn er ook nog de milieu-organisaties. Die nemen in feite voor een belangrijk deel de rol van de burger over. Zij worden ook wel de stem van het milieu genoemd. Maar ook milieuorganisaties worden niet altijd gehoord. Dan zijn er nog de vakbonden, de werknemers en de concurrentie. De rol van de vakbonden is tot op heden gering geweest. De concurrentie tot slot bevindt zich in een lastig parket, en schroomt om bijvoorbeeld aangifte te doen, om over werknemers – die in de moeilijkste positie zitten – maar te zwijgen.

Al met al zal toch wat moeten veranderen op dit punt. De burger, de milieu-organisaties, concurrenten, werknemers en vakbonden moeten een sterkere positie krijgen bij de handhaving door de overheid. Wellicht dat de externe verslaglegging, die vaak gekoppeld is aan een gecertificeerd milieuzorgsysteem, hieraan iets kan veranderen. Met die informatie zal de informele sociale controle kunnen gaan bloeien. Maar ook de overgang van de informele naar de formele controle door de overheid moet worden gegarandeerd. De aangiftebereidheid moet worden vergroot. Ook zouden burgers en organisaties zich gemakkelijker moeten kunnen voegen in een strafproces. Hier zou onderzoek geboden zijn, om te bezien welke beleidsinstrumenten ingezet kunnen worden om de burgers en de derde partij meer bij de handhaving te betrekken.

3 Vertrouwen

Een sleutelbegrip bij het inspelen van de overheid op de aanwezigheid van milieuzorg bij bedrijven is vertrouwen. Vertrouwen is echter een subjectieve notie. Het is moeilijk vast te stellen of een partner te vertrouwen is; het woord zelf impliceert eigenlijk al dat van een objectieve toets geen sprake is. Als objectief getoetst kon worden, was het immers niet meer nodig te vertrouwen, dan wist men het zeker. Bij vertrouwen moet men het maar geloven. Het is dan ook niet verbazingwekkend, zoals door vrijwel alle auteurs gememoreerd, dat dat vertrouwen de achilleshiel van de alternatieve regulering vormt.

Veel auteurs, onder andere Ten Heuvelhof, maar het meest concreet Van de Bunt en Huisman, wijzen erop dat toch gepoogd moet worden het vertrouwen te objectiveren. Een tamelijk eendrachtig omarmde oplossing is die van de differentiatie, waarbij koplopers en achterblijvers verschillend worden aangepakt, bijvoorbeeld koplopers veel vrijheden worden gegund (en tamelijk alternatief c.q. meerzijdig

worden benaderd) en achterblijvers op de 'ouderwetse' (klassieke, eenzijdige) manier benaderd worden. Zoals terecht door zowel Reintjes als Van den Bogert opgemerkt, verplaatst dit het probleem alleen maar. De vraag blijft namelijk hoe dan vervolgens bedrijven in de categorieën 'koploper' en 'achterblijver' ingedeeld kunnen worden. Ten Heuvelhof stelt voor de *past performance* bij te houden. Een aantal objectieve criteria voor die *performance* zijn te bedenken, zoals het hebben van een gecertificeerd milieuzorgsysteem, relatief weinig overtredingen in het verleden en het ontplooiën van initiatieven om de milieuprestaties te verbeteren. Reintjes merkt echter vanuit zijn praktijkervaring op dat dat een probleem oplevert bij nieuwe bedrijven, en bovendien uitgaat van de premisse dat de overheid de juiste kennis in huis heeft. Van den Bogert illustreert met een casus uit het verleden, hoe de overheid in het volste vertrouwen dat zij met een koploper van doen had, incidenten heeft gegenereerd die ons allen nu nog heugen.

Het begrip *past performance* is dan ook bij nadere beschouwing niet zonder problemen. In de praktijk kan een belangrijk deel van de kwalificatie 'koploper' toch in het hoofd van de toezichthouder zitten (en daarmee toch weer subjectief zijn), namelijk als onze oude bekende 'vertrouwen' via de achterdeur naar binnen is geslopen. Een tweede reden tot bezorgdheid is dat de *performance* tamelijk sterk kan fluctueren. Als het moederbedrijf in de VS in de budgetten gaat snijden, of als de winstverwachtingen negatief zijn, kan de *performance* als een blad aan een boom omdraaien. Ook hoeft er maar een andere directeur te komen, en de situatie kan drastisch veranderen. Het bedrijf kan ook worden overgenomen, zodat de cultuur binnen de onderneming wijzigt. Ten laatste ligt, hoewel niet de belangrijkste bedreiger, vriendjespolitiek op de loer. In dat verband moet men ook het effect van andere dan milieubelangen (bijvoorbeeld werkgelegenheid) niet onderschatten; die kunnen het beeld dat ambtenaren hebben van de *past performance* gemakkelijk vertroebelen.

Op zich is er geen enkel bezwaar tegen een situatie waar men binnen overheidsorganisaties een beeld opbouwt van de betrouwbaarheid van bedrijven, en – mede – daarop de controleprioriteiten baseert. Men zou echter kunnen stellen dat een dergelijke situatie, waarin sommige bedrijven anders behandeld worden dan andere, tegen het principe van gelijke behandeling indruist, waar toch rechtsgelijkheid in onze samenleving een groot goed is. Elk bedrijf dat bijvoorbeeld in het bezit is van een milieuzorgsysteem dat aan bepaalde kwaliteitseisen voldoet, zou toch in principe in aanmerking moeten kunnen komen voor een vergunning op hoofdlijnen. Dit soort van aarzelingen vinden we het meest bij Gilhuis, die de oplossing zoekt in voorzichtig opereren, experimenteren en onderzoek, en tegelijkertijd op zoek is naar slim handhavingsbeleid. Van de Bunt en Huisman geven een aantal waardevolle suggesties om het begrip vertrouwen te objectiveren, bijvoorbeeld door het bepalen van criminogene factoren die naleving beïnvloeden; zij hebben het dan onder meer over het karakter van het bedrijf en de aard van de markt. Systematisch onderzoek

zou onze inzichten over de bruikbaarheid i.c. het onderscheidend vermogen van elk van de drie criteria die zij geven (criminogeniteit, aard van de normadressant en integriteit van de overheid), verder kunnen verfijnen.

4 De aard van de regelgeving

Bij dit alles dient niet vergeten te worden dat de aard van de regelgeving zelf het nalevingsgedrag, en vooral ook de wijze van handhaving door de overheid, in sterke mate beïnvloedt. In tegenstelling tot bijvoorbeeld verkeersregels zijn milieunormen per definitie tijdelijk. De techniek schrijdt voort en de milieuproblematiek verschilt in tijd en ook per regio. Normen liggen dus niet per definitie vast, en als ze vast verklaard zijn, is dat slechts voor een beperkte periode. Ten dele kan dit ook de houding van het bestuur verklaren, die de regels ziet als een instrument om milieubeleid te voeren. Het bestuur onderhandelt daarover met bedrijven.

Van de Bunt en Huisman stellen dat ook het gedrag van de overheid zelf een criminogene factor zou zijn. Het optreden van dit criminogene effect hangt volgens ons ook in belangrijke mate samen met de aard van de regelgeving, die in sterke mate het nalevingsgedrag van bedrijven beïnvloedt, maar vooral ook de wijze van handhaving door de bestuurlijke overheid.

Niet zelden is het zo dat het onzeker is of onderhandelde normen wel haalbaar zijn. Even zo vaak wordt echter het risico genomen. Een scherpe norm is immers een goede stimulans om de milieuprestaties van de onderneming te verbeteren. Soms haalt het bedrijf de milieuprestaties niet. Het bestuur kan dan weinig anders dan gedogen of de norm naar boven bijstellen. De norm op zichzelf heeft zo voor het bestuur dus eigenlijk nauwelijks inherente waarde.

Hoewel dit de dominante redenering is bij vergunningverleners, denken handhavers daar anders over. Voor hen heeft de regel op zichzelf al waarde. Noties als rechtsgelijkheid en rechtszekerheid zijn belangrijk in hun werk. Ook het Openbaar Ministerie neemt de regels die door het bestuur zijn gesteld, vaak veel serieuzer dan het bestuur zelf. Dit is een continue strijd tussen beide groeperingen. De ene keer ligt de een boven, dan de ander weer. Dit is waarschijnlijk ook de reden van de golfbeweging die wij in begin bespraken, namelijk de (in zekere zin) terugkeer naar de coöperatieve wijze van handhaven uit het begin van de jaren tachtig.

5 Oplossingsrichtingen

Wellicht dat (een deel van) de oplossing gezocht kan worden in deze schijnbare tegenstelling tussen bestuur en handhaving. De milieuvergunning van nu is in de regel een bonte verzameling van allerlei soorten van normen en dat ook nog in grote hoeveelheden. Om te beginnen zou de bestuurlijke overheid de hoeveelheid normen kunnen beperken tot die normen die er werkelijk toe doen (de zogenaamde kern-

bepalingen). Veel voorschriften kunnen vervolgens verdwijnen als er een gecertificeerd zorgsysteem is via zorgplichtbepalingen. De resterende voorschriften kunnen worden verkaveld, in die zin dat resultaatsverplichtingen en inspanningsverplichtingen uit elkaar moeten worden gehaald. Het moet absoluut duidelijk zijn wat het karakter is van de norm. Zo zou men harde resultaatsverplichtingen aan moeten geven waarvan zeker is dat die ook haalbaar zijn. Als men boven die grens uitkomt, dan dient er ook een harde (klassieke, eenzijdige) reactie te volgen. Het onderscheid koploper of achterblijver doet er op dit niveau niet toe: iedereen moet aan de minimumeisen voldoen, die zijn niet onderhandelbaar, en worden rechttoe, rechtaan klassiek gehandhaafd. Hiermee komen de handhavers aan hun trekken. Daar waar men een scherpere grens zou willen, en waar niet zeker is of die haalbaar is, kan dat onderdeel als inspanningsverplichting worden omschreven. Voor dit scherpere deel ligt een (alternatieve, meerzijdige) handhaving via onderhandeling en overreding in de rede. Hiermee kunnen de beleidsmakers uit de voeten.

Bij de zorgplichtbepalingen zou men met genuanceerde reactie kunnen werken, in die zin dat incidenten in het licht van een milieuzorgsysteem worden bekeken, en kleine fouten of incidentele fouten met enige souplesse worden benaderd. Als echter blijkt dat er in strijd met het eigen zorgsysteem grove fouten of herhaaldelijk fouten zijn gemaakt, dan moet er zakelijk worden opgetreden. Het zijn dan immers bewust gemaakte overtredingen. Tenslotte zijn er ook nog de meet- en registratieverplichtingen, die vaak de kern zijn van een bedrijfsmilieuzorgsysteem. Alles valt of staat daarbij met goed meten en registreren. Als hier de hand mee wordt gelicht, dan is het 'vertrouwen' in het systeem ook aantoonbaar geschonden. In zulke gevallen past slechts een stevig signaal van de overheid.

Samenvattend willen we stellen dat er wel degelijk ruimte moet zijn voor alternatieve regulering. Die inzet van alternatieve instrumenten moet echter plaatsvinden binnen een klassieke infrastructuur. Die infrastructuur, of, zo men wil dit *framework*, bestaat dan uit harde en handhaafbare voor iedereen gelijkgeldende resultaatsverplichtingen, zorgplichtbepalingen en meet- en registratieverplichtingen. Daarbinnen is echter ruimte voor alternatieve instrumenten, vorm te geven door inspanningsverplichtingen, onderzoeksverplichtingen, enzovoort. Hiermee kan de milieuprestatie van bedrijven (verder) worden opgekrikt. Voor de harde hand is in dit deel geen plaats.

Dit betekent dat er, naast aandacht voor de alternatieve regulering, ook nog steeds energie moet worden gestoken in de klassieke handhaving. Met behulp van wetenschappelijk onderzoek kunnen we eraan bijdragen dat aan de ene kant onze inzet van middelen en instrumenten optimaal is, en aan de andere kant onze resultaten worden gemonitord, zodat we zo tijdig mogelijk kunnen bijstellen waar nodig.

Literatuur

Aalders, M.V.C.

De handhaving van de Hinderwet; rapport van het Onderzoek handhavingsproblemen bij de Hinderwet

Den Haag, Staatsuitgeverij, 1980

Verslagen, adviezen, rapporten, nr. 51, p. 267

Lange, A. de

Trias Politica in de Polder

Nederlands Juristenblad, jrg. 73, nr. 19, 1998, pp. 866-868

Tak, Th van der

Vergunning verleend

Delft, Eburon, 1988 (proefschrift)

Uniser-commissie

1983, pp. 97-99

Summary

The effectiveness of classical and alternative regulatory instruments in environmental enforcement

This report contains the contributions of the speakers at the symposium 'Classical and alternative enforcement in environmental crime', that was held in December 1997. The aim of this symposium was to investigate the various enforcement modalities from an empirical perspective, focusing on advantages and disadvantages of either modality. Various authors mentioned that contrasting the two modalities is not useful, as the two often appear in mixes in local arrangements. Secondly, it was stated that alternative enforcement, which is generally perceived as risky, often does not turn out to be so in practice; on the other hand, many of the presumed advantages of classical enforcement cannot be achieved because of practical constraints. The various contributions put forward a plea for a differentiated approach to environmental enforcement, in which dependent on various contextual factors, classical and alternative enforcement are used complementary.

Sinds 1994 verschenen rapporten in de reeks

Onderzoek en beleid

1994

- 129 Heenzendingen
M.M. Kommer
- 130 Appels en peren; een onderzoek naar de recidive van dienstverleners en kort-gestraften
E.C. Spaans
- 131 Delinquentie, sociale controle en 'life events'; eerste resultaten van een longitudinaal onderzoek
C.J.C. Rutenfrans, G.J. Terlouw
- 132 Rechtsverzorging en wetenschap; een plaatsbepaling van het WODC bij het afscheid van J. Junger-Tas
M.M.J. Aalberts, J.C.J. Boutellier, H.G. van de Bunt (red.)
- 133 Het openbaar ministerie en grote fraudezaken
J.M. Nelen, M. Boone, M.D. van Goudoever-Herbschleb
- 134 De civiele procedure bij de kantonrechter; evaluatie van een vernieuwing
A. Klijn, C. Cozijn, G. Paulides
- 135 Toelating en opvang van ama's
R.F.A. van den Bedem, H.A.G. de Valk, S.O. Tan
- 136 Een partner van verre: de cijfers
J.J. Schoorl, M. van de Klundert, R.F.A. van den Bedem, J.C. van den Brink
- 137 Stoppen of verplaatsen? Een literatuur-onderzoek over gelegenheidsbeperkende preventie en verplaatsing van criminaliteit
R.B.P. Hesseling
- 138 Criminaliteit en strafrechtelijke reactie; ontwikkelingen en samenhangen
J.G.C. Kester, J. Junger-Tas

1995

- 139 Grenzen aan hereniging; de regels met betrekking tot het bestaansmiddelen-vereiste per september 1993
R.F.A. van den Bedem, J.C. van den Brink, E.J. Verhagen
- 140 Gedragsbeïnvloeding door strafrechtelijk ingrijpen; een literatuurstudie
M.W. Bol
- 141 Recidive na ontslag uit tbs
Ed. Leuw
- 142 Inbraak in bedrijven; daders, aangiftes, en slachtoffers onderzocht
M. Kruissink, E.G. Wiersma
- 143 Hoger beroep en de integratie; onderzoek naar strafzaken, civiele zaken en de unus in appel
C. van der Werff, m.m.v. B.J.W. Docter-Schamhardt
- 144 Werken of zitten; de toepassing van werkstraffen en korte vrijheidsstraffen in 1992
E.C. Spaans
- 145 Cashba; een intensief dagprogramma voor jeugdige en jongvolwassen delinquenten
A.A.M. Essers, P. van der Laan, P.N. van der Veer
- 146 Een schot in de roos? Evaluatie van pilot-bureaus schietwapenondersteuning in twee politieregio's
M. Kruissink, L.W. Blee
- 147 Autokraak verminderd of verplaatst? De effecten van een Rotterdamse project tegen diefstal uit auto
R.B.P. Hesseling, U. Aron
- 148 Toevlucht zoeken in Nederland
L. Doornhein, N. Dijkhoff

1996

- 149 Gezinsvoogden aan het werk; de uitvoering van de ondertoezichtstelling in 1993
N.M. Mertens
- 150 De deconcentratie van D&J; wijzigingen in de organisatie van het Nederlandse gevangeniswezen
B.S.J. Wartna, M. Brouwers
- 151 De toegevoegde kwaliteit; een ex ante evaluatie van de werking van inschrijfvoorwaarden in de Wet op de rechtsbijstand
S. van Leeuwen, A. Klijn, G. Paulides
- 152 Grote strafrechtelijke milieu-onderzoeken
E.A.I.M. van den Berg, R.J.J. Eshuis
- 153 Dwangopname onder de Krankzinnigenwet
S.M. Hoekstra, Ed. Leuw
- 154 Binnentredende gerechtsdeurwaarders; het machtigingsvereiste in de praktijk
E.M.Th. Beenackers, A.Y. Guérin
- 155 Tappen in Nederland
Z. Reijne, R.F. Kouwenberg, M.P. Keizer
- 156 Het vermogen te ontnemen; wetsevaluatie – fase 2
J.M. Nelen, V. Sabee, m.m.v. R.F. Kouwenberg, R. Aidala
- 157 Taakstraffen voor minderjarigen; toepassing en uitvoering opnieuw belicht
L.W. Blees, M. Brouwers
- 158 Twee jaar MOT; een evaluatie van de uitvoering van de Wet melding ongebruikelijke transacties
G.J. Terlouw, U. Aron
- 159 Een veld in beeld; een beschrijving van het werk in de justitiële behandelinrichtingen
L. Boendermaker, C. Verwers
- 1997**
- 160 Racistisch geweld in Nederland; aard en omvang, strafrechtelijke afdoening, dadertypen
M.W. Bol, E.G. Wiersma
- 161 De Jeugdwerkinrichting binnenstebuiten gekeerd; onderzoek naar de resultaten van de Jeugdwerkinrichting en het project Binnenste Buiten
E.C. Spaans
- 162 Criminal Victimization in Eleven Industrialised Countries; key findings from the 1996 International Crime Victims Survey
Pat Mayhew, Jan J.M. van Dijk
- 163 Duur en volume; ontwikkeling van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf tussen 1985 en 1995, feiten en verklaringen
M. Grapendaal, P.P. Groen, W. van der Heide
- 164 Elektronisch toezicht in Nederland; uitkomsten van het experiment
E.C. Spaans, C. Verwers
- 165 Een netwerk als vangnet? Een procesbeschrijving van preventieprojecten gericht op een integrale aanpak van jeugdcriminaliteit
W.M. Kleiman, N. Kuyvenhoven
- 166 Kiezen voor een kans; evaluatie van harde-kernprojecten
W.M. Kleiman, G.J. Terlouw
- 1998**
- 167 Eind goed, al goed? De leefsituatie van jongeren een jaar na vertrek uit een justitiële behandelinrichting
L. Boendermaker
- 168 Instroom en capaciteit in de tbs-sector; geregistreerde gegevens en inzichten van deskundigen
Ed. Leuw
- 169 Meisjescriminaliteit in Nederland
N.M. Mertens, M. Grapendaal, B.J.W. Docter-Schamhardt
- 170 Het vermogen te ontnemen; evaluatie van de ontnemingswetgeving – eindrapport
J.M. Nelen, V. Sabee
- 171 Een kwestie van tijd; onderzoek naar de doorlooptijd in handelszaken
R.J.J. Eshuis

- 172 De positie van vrouwen in de asiel-procedure
J.W. van Wetten, N. Dijkhoff, F. Heide
- 173 Georganiseerde criminaliteit in Nederland; rapportage op basis van de WODC-monitor
E.R. Kleemans, E.A.I.M. van den Berg, H.G. van de Bunt; m.m.v. M. Brouwers, R.F. Kouwenberg, G. Paulides
- 174 Jong en gewelddadig; ontwikkeling en achtergronden van de geweldscriminaliteit onder jeugdigen
M.W. Bol, G.J. Terlouw, L.W. Blee, C. Verwers
- 175 De rechtsbijstandssubsidie herzien; een evaluatie van de toegangsregulering in de Wet op de rechtsbijstand
A. Klijn, J. van der Schaaf, G. Paulides

1999

- 176 The Dutch Criminal Justice System; organization and operation
Peter J.P. Tak
- 177 Infiltratie in het recht en in de praktijk
M. Kruissink, A.M. van Hoorn, J.L.M. Boek; m.m.v. E.M.Th. Beenackers, M.G.J. Kockelkoren, P.A.M. Verrest, G. Paulides
- 178 Geweld in vermogensdelicten; een dieptestudie op basis van de WODC-Strafrechtmonitor
H. van der Vinne
- 179 De effectiviteit van klassieke en alternatieve reguleringsinstrumenten in milieuhandhaving
P.C. Gilhuis, E.F. ten Heuvelhof, H.G. van de Bunt en W. Huisman, A. de Lange en C.C.J.H. Bijleveld, M. Lokin, J.W. Reintjes, R.J.M. van den Bogert

In dit rapport staan de klassieke en alternatieve milieuhandhaving centraal. De bijdragen van diverse deskundigen op een eind 1997 gehouden symposium belichten vanuit een empirisch perspectief diverse aspecten van de klassieke en alternatieve handhaving. Daarbij blijkt dat het denken in tegenstellingen niet zinvol is, aangezien in de praktijk veelvuldig mengvormen van de twee modaliteiten voorkomen. Ook blijkt dat vermeende risico's van vooral de alternatieve handhaving in de praktijk veelal niet bewaarheid worden, en dat veel van de voor- delen van de klassieke handhaving door praktische beperkingen niet behandeld kunnen worden. In de diverse bijdragen wordt dan ook gepleit voor een gedifferentieerde handhaving, waarin, afhankelijk van allerlei contextfactoren, klassieke en alternatieve handhaving complementair ingezet worden.