

# De handhavende organisatie

A.F.A. Korsten

Het ministerie van VROM vraagt 2 september 2000 in een advertentie:

*Een handhaver kernenergiewet/milieuhygiënisch medewerker II*

Bij het directoraat-generaal milieubeheer

*Wat doen wij?*

De Inspectie milieuhygiëne Zuid-West is belast met de handhaving van de milieuwet- en regelgeving, waaronder de Kernenergiewet. Controleren is daarbij een hoofdtaak. De controles vinden plaats bij bedrijven in heel Nederland en kunnen zowel fysiek als administratief zijn. De inspectie bestaat uit vijf onderdelen: gemeenten, provincies, handhaving afvalstoffen en opsporing, handhaving stoffen en producten en het bedrijfsbureau. We werken veel samen met andere VROM-inspecties (ruimtelijke ordening en volkshuisvesting): uiteindelijk zal er een gezamenlijke VROM-inspectie komen. Dat kan gevolgen hebben voor uw takenpakket en/of standplaats.

*Wat verwachten wij van u?*

U voert controles uit in het kader van de handhaving van de Kernenergiewet. Om uw functie uit te kunnen oefenen, hebt u een fysieke of chemische opleiding op hbo-niveau gevolgd (bij voorkeur op het gebied van straling), aangevuld met een opleiding tot stralingsdeskundige niveau 3. ... U koppelt uw kennis van milieuwetgeving en – vraagstukken aan een goede schriftelijke uitdrukingsvaardigheid en uitstekende contactuele eigenschappen. Tenslotte bent u bereid cursussen te volgen ten behoeve van handhaving en/of opsporing.

Voor meer informatie kunt u terecht bij .....

Eind advertentietekst

De advertentietekst duidt op verschillende zaken, zoals inspectie, handhaving en opsporing, die volop aan bod komen. Wat betekent dat: handhaving? Een wet niet naleven, betekent dat er geen sprake is van *normconformiteit* en een wet dus *niet gehandhaafd* blijkt te worden. In geval van een perfecte naleving van een wet ontbreekt *beleidsafwijking*. De gebrekkige naleving van een wet door de vingers zien, heet *gedogen* (Jurgens, 1996).

Een Limburgse gedeputeerde noemde gedogen ooit een prachtige vondst, maar men kan er ook anders over denken. Gedogen verzwakt het gevoel van menig burger om zich op andere terreinen dan het terrein van gedogen aan de wet te houden. Immers,

hier staan burgers zich zelf toe dat de wetgever behoort te gedogen. Waarom daar wel gedogen en hier niet.

In dit onderdeel gaan we in op handhaving van beleid, waarbij onder meer aan bod komt: wat het begrip inhoudt, welke de verhouding is van uitvoering tot handhaving, wat een handhavingsstijl is, wat een Tafel van Elf is in relatie tot handhaving.

### ***Toezicht***

Wat voor een begrip is toezicht? Als er sprake is van een relatie tussen de rijksoverheid en een subnationale overheid bij de beleidsuitvoering, komt er vaak ook een toezichtsinstantie aan te pas. Toezicht wordt verricht door een uiteenlopend geheel van *'gedeconcentreerde rijksdiensten'*, zoals de Inspectie ruimtelijke ordening. Toezicht is ook aan de orde in de relatie tussen departement en verzelfstandigde eenheid maar niet beperkt tot de rijksdienst.

Op dit terrein van toezicht zijn allerlei studies verricht. Een oudere studie is die van Brasz (1964) naar toezicht op gemeenten, van de jurist Frits Stroink naar deconcentratie, van Visser (1986) naar toezicht in interbestuurlijke rechtsverhoudingen, van Geers (1986) naar gedeconcentreerde rijksdiensten, van Van den Berg e.a. (1992) naar de inmiddels opgeheven Sociale Verzekeringsraad, van de Algemene Rekenkamer naar inspecties. Tot de meeste bekende recente bestuurskundige studies naar toezicht behoren die van Ko de Ridder (1988, 1990) en van Paul Zeef (1994). Ko de Ridder (1990) schreef een dissertatie over toezicht in de ruimtelijke ordening en Zeef (1994) een dissertatie *'Tussen toezien en toezicht'*.

Bestuurlijke toezichtsverhoudingen worden wel als het sluitstuk van de bestuurlijke inrichting van onze *gedecentraliseerde eenheidsstaat* beschouwd. Ze verdienen als zodanig een zelfstandige waardering. Decentralisatie-overwegingen 'die gelden voor andersoortige interbestuurlijke relaties gelden niet zonder meer voor toezichtrelaties' (Zeef, 1994, stelling 3).

Er wordt wel onderscheiden in *preventief en repressief toezicht*. Positief toezicht bestaat bij de gratie van enigerlei vorm van preventief toezicht. Zeef (1994; stelling 2) acht deze toezichtscategorie een overbodige categorie. Maakt het onderscheid tussen repressief en preventief toezicht uit voor de machtsverhoudingen tussen de betrokken bestuursniveaus? Het onderscheid blijkt daarvoor van 'geen betekenis' (Zeef, 1994, stelling een).

Rondom het toezicht doen zich allerlei ontwikkelingen voor, die steeds gespecificeerd moeten worden naar deelgebieden, zoals het toezicht bij begrotingen. Herweijer (1992)

heeft beschreven hoe het toezicht op de Groninger Kredietbank gestalte kreeg in een debacle.

Een meer algemene ontwikkeling is de opmars van informatisering en meer toepassing van informatietechnologie. 'De grootste potenties van informatietechnologie voor toezichtsverhoudingen liggen in: omvattender registratie, objectivering en consistentie van beeldvorming, vergroting van reactiesnelheid, betere diepte-analyse, dosering van aandacht, en het voor derden zichtbaar maken van trends en verbanden'.

### *Toezicht door controleurs*

Naar toezicht is internationaal onderzoek verricht. Onderzoek van Light en anderen toont onder meer dat de relatie tussen controleurs (inspecteurs-generaal, inspecteurs en andere toezichthouders) en doelmatigheid en effectiviteit van het Amerikaanse federale beleid niet zonder meer positief is. 'If IG numbers go up, effectiveness may go down'. IG staat hier voor inspecteur-generaal. Ook anderen signaleren dat er bedenkingen zijn te uiten bij toenemende controles en de 'audit'-golf (Leeuw, 1997c: 14). De doorwerking van uitkomsten van controle kan na enige tijd afnemen.

*Welke verklaringen dienen zich hiervoor aan?*

- Ten eerste, dat de aard van de uitkomsten voorspelbaar wordt. Bij rekenkamers is te voorspellen dat ze wijzen op de wenselijkheid van administratie, beheer, evaluatie en verslaggeving. Naarmate de voorspelbaarheid groter wordt, neemt de prikkel om tot verbeteringen te komen af en de prikkel om tot immunisering tegen kritiek over te gaan toe.
- Een tweede mogelijke verklaring is dat beloond gedrag wordt herhaald maar bestraft gedrag niet zonder meer afgezworen. Wie weet dat hij bestraft is, weet nog niet zonder meer hoe te komen tot wenselijk handelen. Een controleur die een organisatie niet positief beloond en/of op weg helpt, kan op den duur op afnemende sympathie rekenen (Leeuw, 1997c).

*Les*

De les is dat controleurs maat moeten houden en verbeteringen 'in een positieve toonzetting' dienen te suggereren. Dat doen ze niet altijd. De Algemene Rekenkamer was jaren terug uitsluitend controleur. Sinds enige tijd heeft de kamer als missie: het functioneren van het Rijk en de daarmee verbonden organisatie 'te toetsen en te verbeteren'. De Algemene Rekenkamer is echter nog beperkt in staat om verbeteringen anders dan in de vorm van handleidingen te suggereren (zie Leeuw, 1997: 15).

### **Literatuur**

- Algemene Rekenkamer, Algemene Bijstandswet: toezicht en beleid, Den Haag, 1993.
- Algemene Rekenkamer, Toezicht op Arbeidsvoorziening, Den Haag, 2000.

- Algemene Rekenkamer, Toezicht op Staatsbosbeheer, Den Haag, 2000.
- Coolsma, Chr. & M. Wiering (red.), Handhaving in stukken, Siswo, Amsterdam, 1999.
- Wiering, M., Contexten van handhaving: de controle van meststoffen in Nederland en Vlaanderen, KUN, Nijmegen, 1999 (diss.).
- Hemkes, A.B. en B. van Melle, Kwaliteitszorg bij de Inspectie voor de Gezondheidszorg, in: Overheidsmanagement, 1999, nr. 1, pp. 15-20.

### **Begrip handhaving**

Toezicht is een begrip dat afwijkt van handhaving. Toezicht kan handhaving impliceren maar het hoeft niet. Handhaving omvat hier beleidshandhaving in het bijzonder *rechtshandhaving*. Handhaving of *enforcement* kan in navolging van Coolsma en Wiering (1999: 9) in 'Handhaving in stukken' worden omschreven

*'als het geheel aan inspanningen van overheidsfunctionarissen – of door de overheid wettelijk gelegitimeerde functionarissen – die speciaal zijn gericht op het dichtbij brengen van de naleving van rechtsregels of van het gedrag dat in overeenstemming is met de in de regels vervatte normen (normconform gedrag)'.*

*Normconform gedrag* strekt zich niet alleen uit tot de letter van de wet maar ook tot naleving in de geest van de wet. Handhaving geschiedt veelal door *toezichthoudende instanties*, waarbij juridische en andere instrumenten worden ingezet.

Er wordt wel gesproken van *handhaafbaarheid*. Dan betreft het beleid waarvan beoordeling op handhaving vooraf geschiedt.

Wat is het *handhavingsdoel*? Dat is het bevorderen van naleving. Daarvoor worden vaak controleurs ingezet. Controleurs zijn handhavers.

### **Onderzoek naar handhaving**

Welke thema's komen in onderzoek naar handhaving aan de orde. We noemen er hier slechts enkele.

- Studies naar de *feitelijke naleving* van een specifieke wet.
- Studies naar *gedogen* (Jurgens, Vroegop).
- Studies naar *de relatie* tussen handhaving en specifieke beleidsinstrumenten, zoals: worden convenanten nageleefd? (Van de Peppel).
- Studies naar *organisatie en management* van een handhavende organisatie, zoals de Algemene Inspectie Dienst (AID) (Bekke en De Vries).
- Studies naar het optreden van een *handhavende dienst* (Wiering, 1999).
- Studies naar handhavers, met name naar *de handhavingsstijl* van controleurs (Wiering, 1999).

- Studies naar *handhavingsmiddelen*. Sommige middelen zijn te zwaar. Bestuursdwang wordt zelden toegepast. Vooral de dreiging met bestuursdwang heeft preventief effect.

***Casus: Van de Peppel over convenanten in de verfindustrie***

Een voorbeeld. In de bestuurskundige traditie wordt wel ingegaan op de relatie tussen beleidsinstrumenten en de mate van naleving door het maatschappelijk veld. Rob van de Peppel is een auteur die zich hiermee bezighield. Hij signaleert drie kenmerken van beleidsinstrumenten die van invloed kunnen zijn op de naleving: juridische binding, mate van internalisatie van gedragsnormen bij de doelgroep en de juistheid van de beleidstheorie. Naleving is volgens Van de Peppel (1995a, b), die onderzoek deed naar naleving van regels in de verfindustrie, waarschijnlijker:

1. Als de doelgroep sterker juridisch wordt gebonden, en er door niet-naleving van een gedragsnorm bepaalde rechtsgevolgen ontstaan;
2. Als de gedragsnorm meer is geïnternaliseerd, en dus de inhoud van de norm meer bekend is;
3. Als de beleidstheorie een betere kwaliteit heeft, dat wil zeggen: 'als de veronderstellingen van de beleidsvoerder over de werking van het beleidsinstrument, op hun beurt gebaseerd op de veronderstellingen over de oorzaken van ongewenst gedrag, beter empirisch zijn onderbouwd' (Coolsma en Wiering, 1999: 19).

Kijken we naar convenanten als beleidsinstrument, wat blijkt dan? Convenanten zijn uit een oogpunt van naleving *zwakke instrumenten*. Argument: de mate van binding is niet duidelijk. Convenanten zijn 'agreements' die vooral in combinatie met wetgeving betekenis krijgen.

***Casus: handhaving van verkeersregels***

Onneweer (1997) deed onderzoek naar de effectiviteit van sancties in een regulerend beleidsprogramma, namelijk van bestuurlijke boetes. Zij kwam tot de bevinding dat de boete voor verkeershandhaving een effectief middel kan zijn omdat die de overbelasting van strafrechtelijke instanties vermindert en tot vermindering van het handhavingstekort leidt. Onneweer neemt aan dat een organisatorische factor, capaciteitsproblemen, inwerkt op handhaving. Het gebruiken van opbrengsten van bestuurlijke boetes voor een handhavingsorganisatie kan tot vermindering van het handhavingstekort leiden.

***Handhaving en uitvoering gelijk?***

Dat waren eerste omcirkelende bewegingen rond het begrip handhaving en onderzoek hiernaar. We gaan daar nu dieper op in. Hoe verhoudt beleidsuitvoering zich tot handhaving?

Handhaving wordt in het algemeen onderscheiden van beleidsuitvoering maar toch ook weer niet. Wat bedoelen we? In de alledaagse taal wordt uitvoering vaak verbonden met een uitvoeringsapparaat of een administratie die tot taak heeft om een regulering in de praktijk te realiseren, terwijl handhaving iets is voor een controlerende of inspecterende instantie.

Maar bij nader inzien is het onderscheid tussen beleidsuitvoering en handhaving niet zo voor de hand liggend en vervloeien ze. Uitvoering en handhaving zijn verbonden. Immers, tijdens de uitvoering van een wet wordt al de naleving van burgers of andere normadressaten nagestreefd. Een bijstandsconsulent die de door een cliënt verstrekte gegevens checkt, heeft al het handhavingstraject ingezet. Nog een stap verder: de inrichting van een uitvoeringsorganisatie en de wijze van uitvoeren is van belang voor het handhavingsdoel. Dat blijkt uit de rapportage van de commissie-Van der Zwan ( *'Eindrapport Onderzoekscommissie Toepassing ABW'* , Den Haag, 1993) over de uitvoering van de sociale zekerheid. Een precieze controle bij de aanvraag van een bijstandsuitkering maakt veel opsporing later overbodig. En een precieze controle van een aanvraag impliceert al een dreiging met negatieve sancties. Coolsma e.a. (1999: 23) concluderen dan ook terecht dat een scheiding tussen uitvoeringstaken en controletaken, tussen beleidsuitvoering en handhaving, vaak niet vanzelfsprekend is.

### ***Handhaving is uitvoering maar niet alle uitvoering is handhaving***

Als men kijkt naar de taak van functionarissen dan hebben handhavers vaak niet precies de taken van (overige) uitvoerders. Uitvoering en handhaving is meestal niet in een en dezelfde persoon verenigd. Handhaving is een gespecialiseerde activiteit. Maar aldus Coolsma e.a. (1999) voor de interpretatie van uitvoering en handhaving kan een onderzoeker gebruik maken van hetzelfde theoriefonds.

Tussen uitvoering en handhaving is een verband; het een werkt in op het ander. Maar als handhaving niet gescheiden wordt van uitvoering van beleid, treden 'ongewenste neveneffecten op', menen Coolsma e.a. (1999: 24). Uitvoering en handhaving moeten gecoördineerd worden.

Vindt u de volgende uitspraak gezien het vorenstaande juist of onjuist?

*'Handhaving is een aanvullende activiteit, waarvan de omvang mede bepaald wordt door de wijze waarop de uitvoering gestalte heeft gekregen'.*

Deze uitspraak achten we juist. We vinden die letterlijk bij Coolsma e.a. (1999: 24).

### ***Blauwdruk mogelijk van een handhavingsorganisatie?***

Er komen specifieke handhavingsorganisaties voor zoals de Algemene Inspectie dienst (AID), die controleert op het terrein van landbouw en visserij. Een

handhavingsorganisatie lijkt vaak niet zonder meer op een andere omdat een organisatie onder invloed ontstaan en gegroeid is van het onderwerp en veld. Handhavingsorganisaties zijn vaak toegesneden op hun eigen omgeving. Een blauwdruk van een handhavingsorganisatie is niet zonder meer te geven.

### *Hoe handhaving functioneert*

Voor handhavers gaat op wat voor uitvoerders geldt (Coolsma e.a., 1999: 26). De effectiviteit van het optreden van handhavers wordt bepaald door weten, willen, kunnen en moeten, dus

1. door het kennisniveau in de organisatie (weten),
2. door een breed in de organisatie gesteunde bereidheid tot handhaving (willen),
3. door de capaciteit binnen de organisatie tot handhaving (kunnen), en
4. door de mate waarin een handhavende organisatie wettelijk gedwongen wordt, of door derden (moeten).

Coolsma e.a. zeggen het aanvullend zo: 'De handhaver moet in staat zijn tot uitoefening van zijn taak, maar daar ook toe in staat gesteld worden, bijvoorbeeld door een duidelijke taakverdeling, een uitgewerkt en eenduidig handhavingsbeleid, een toereikend budget, een toereikende opleiding, een stimulerende cultuur en ondersteuning van de kant van de leiding en politiek verantwoordelijken. De handhaver moet op de hoogte zijn van de bedoelingen van de wetgever, maar ook duidelijk en tijdig worden geïnformeerd. De handhaver moet bereid zijn, zijn taak uit te voeren, maar daartoe ook gemotiveerd worden' (1999: 26).

Deze factoren zijn niet eenvoudig als determinanten aan te wijzen. Ze werken op elkaar in en kunnen niet goed afzonderlijk beschouwd worden (Wiering, 1999).

Onderzoek toont dat *de effectiviteit van de handhaving* wel wordt beperkt door niet vervuld zijn van een van de genoemde voorwaarden. Volgens een overgrote meerderheid van geïnterviewden die werkzaam zijn op milieugebied is het vooral de *capaciteit* en *professionaliteit* van de handhavende instanties die tekortschieten (Blomberg & Michiels, 1997). Ander onderzoek toont dat uitvoerings- en handhavingsorganisaties elkaar in de weg kunnen zitten, wat de handhaafbaarheid en naleving in het gedrang brengt. Fragmentatie en verkokering kan optreden. Dat leidt tot elkaar voor de voeten lopen, dubbel werk doen, competentiestrijd. *Taken en bevoegdheden* van uitvoerende en handhavende organisaties moeten goed op elkaar zijn *afgestemd* ter wille van de effectiviteit van de handhaving (Coolsma e.a., 1999: 27).

### *Cultuuromslag in de handhaving*

Naast vele andere factoren zijn zowel de structuur van een handhavingsorganisatie als de cultuur is van belang terwille van een adequate handhaving. Bij cultuur moet een onderscheid worden gemaakt in organisatiecultuur en handhavingscultuur zelf. Het

gaat hier om het laatste. De *'policy beliefs'* en *'beliefs concerning enforcement style'* beïnvloeden de handhavingsstijl, meent Kagan (1994; ook Coolsma e.a., 1999: 27). Koolhaas (1990), die onderzoek deed naar handhavingsstrategieën van vijf organisaties, stelt vast dat de onderzochte diensten een uiteenlopende preferentie hadden voor handhavingsmethoden, die weer werd beïnvloed door de achtergrond van de leiding. Politieorganisaties stralen een groter wantrouwen uit naar burgers dan andere handhavende organisaties en kiezen makkelijker voor formele sancties. De handhavingscultuur is dus anders.

### *Handhaving op niveau*

De Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving (cie-Michiels) constateert in 1998 in *'Handhaving op niveau'* dat de problemen in de uitvoering en handhaving als oorzaak onder meer kennen een gebrek aan samenwerking tussen organisaties (1998: 57 en 83). Recent noemt Pröpper (1998) meer in het algemeen de volgende factoren: macht en controle; informatie en kennis; communicatie en interactie; organisatie van de taakverdeling en samenwerking. De uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van regelgeving vertoont in het algemeen nogal eens gebreken die te wijten kunnen zijn aan het feit dat:

- de regelgever onvoldoende macht heeft en controle uitoefent;
- de regelgever onvoldoende informatie en kennis heeft;
- de communicatie en interactie tussen regelgever/ uitvoerder en doelgroepen onvoldoende is;
- de (organisatie van de) samenwerking tussen alle betrokken organisaties onvoldoende is.

De organisatie rond uitvoering en handhaving kenmerkt zich door een taakverdeling en door coördinatie van de afstemming van taken. Samenwerking is dus één factor.

Tabel: Oplossingen ter vergroting van handhaafbaarheid van beleid

factoren van invloed op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid	voorbeeld van studie	aanpak/remedie
beheersing, macht en controle	Torenvlied, 1996	
gebrekkige informatie en kennis bij regelgever	Ruimschotel e.a., 1996	Tafel van Elf van de Directie Rechtshandhaving t.b.v. nalevingsgerichte beleidsvoorbereiding
gebrekkige communicatie en interactie		ex ante uitvoeringstoets/evaluatietoets van Ministerie van Justitie; bevordering van overleg en afspraken
gebrekkige samenwerking	Grootenboer & Paulussen, 1998; Smits, 1995, 1997; Aalders, 1998	handhavingsmix (Aalders)



### *Beleidsstijlen en handhavingsstijlen van handhavers*

In de bestuurskunde komt het begrip beleidstijl voor. Een *beleidsstijl* kan men omschrijven als 'een min of meer constante wijze van besluitvorming over maatschappelijke problemen door overheden' (Huitema & Van Snellenberg, 1997: 55). Richardson definieerde een beleidstijl als 'systems of decision making, different procedures for making societal decisions' (1982: 2).

Het begrip *beleidsstijl* komt vaak voor in internationaal-vergelijkend onderzoek (zie Vogel). Daaruit blijkt dat overheden uit verschillende landen verschillen in beleidsinhoud en uitvoering en nogal eens ook in de mate waarin ze consensus zoeken over beleid met betrokkenen. Deze verschillen zijn niet alleen te begrijpen uit culturele, politieke en maatschappelijke factoren, maar ook uit verschillen in regelgeving, jurisprudentie en deskundigheid van ambtenaren.

Het begrip beleidstijl komt ook in de Nederlandse literatuur voor, met name ook bij milieubeleid en in beschouwingen over *street-level bureaucracy*. Auteurs als Aalders, Knecht, Ekkers, Terpstra en van Montfort besteedden aandacht aan patronen van regeltoepassing door ambtenaren en kwam tot stijlen. Dan wordt gesproken van *ambtelijke beleidsstijlen*. In de internationale literatuur was het Kagan (1991, 1994) die zich hiermee bezighield.

Er dienen zich vele vragen aan rond ambtelijke beleidsstijlen. Zoals: welke ambtelijke beleidsstijlen komen waarbij zoal voor? Hoe ontwikkelen stijlen zich in de tijd? Kan het zijn dat in een organisatie een ambtelijke beleidsstijl dominant is? Waaruit is het voorkomen van een stijl te verklaren? Waaruit de ontwikkeling in een stijl in de tijd? Welke consequenties heeft een stijl?

Aalders (1987) onderscheidde drie stijlen:

- een regelvormende ambtelijke stijl ('zelfreguleringsstijl'),
- een stijl van formeel handelen en
- een pragmatische situatieve stijl.

De regelvormende stijl is ontstaan doordat milieuwetgeving vrij veel *beleidsvrijheid* aan uitvoerende ambtenaren laat, vooral op het vlak welke inhoudelijke normen van toepassing zijn. Beleidsvrijheid betekent dat ambtenaren geconfronteerd worden met onzekerheid over de juiste handelwijze. Ambtenaren proberen die onzekerheid te reduceren. Hoe?

- Dat doen ze onder meer door gevallen in te delen in complexe en eenvoudige (of een andere indeling) en daarop een werkwijze te bouwen.

- Ook indelingen in soorten klanten komen voor. Ambtenaren zijn niet helemaal neutraal ten aanzien van regels. Ze hebben morele oordelen over klanten in het licht van de regelgeving. Regelinterpretatie dient zich aan (zie Knecht).
- Deze klant heeft geen recht op ... want .... is lastig. .... Typificatie van klanten doet zich ook voor, aldus Terpstra.
- Een volgende manier van onzekerheidsreductie impliceert het zelf ontwikkelen van normen en zelfbinding door middel van discussie, eventueel een eigen standaard of 'eigen handboek'.

Eigen normcreatie leidt tot een formele stijl waarbij ambtenaren voor complexe gevallen ook kijken hoe de jurisprudentie wordt opgebouwd. Duidelijk zal zijn dat een stijl meerdere kanten heeft. Stijl zegt niet alleen iets over het optreden van ambtenaren maar ook iets over de reactie van een doelgroep. Denk aan vergunningverlening aan bedrijven.

Volgens Aalders evolueert de formele stijl, die een reactie is op ruime beleidsvrijheid voor ambtenaren, naar een pragmatische stijl van optreden, waarbij rekening gehouden wordt met individuele omstandigheden van bijvoorbeeld bedrijven, die ook in overleg worden betrokken (Huitema & van Snellenberg, 1997: 63).

#### *Twee handhavingsstijlen*

In de literatuur over handhaving worden vaak twee stijlen onderscheiden: de *deterrence strategy* of afschrikkingsstrategie, en de *compliance strategy*, ook wel nalevingsstrategie genoemd (Koolhaas, 1990; Huitema & Van Snellenberg, 1997: 64). De voor- en nadelen daarvan komen in de literatuur aan bod (Koolhaas, 1990; Huitema & Van Snellenberg, 1997: 64).

#### *Overreding dominant*

In veel onderzoek naar regeltoepassing door ambtenaren en handhavingsstijlen, zoals verricht door Aalders en Wilthagen overheerst een wijze van werken die qua stijl te typeren is als naleving door *overreding*, aldus Wiering. Dat heet de *compliance-style*. Zelden is er alleen van een aanpak of werkwijze sprake maar er springt vaak wel een overheersende stijl uit (Wiering, 1999: 236). Een overredingsstijl impliceert dat formele sanctionering een beperkte rol speelt. Verbaliseren is geen regel maar uitzondering. Marius Aalders sprak van een pragmatische stijl, op overreding gericht in het toezicht op de Hinderwet en Bouw- en woningtoezicht. Wilthagen kwam tot vergelijkbare conclusies bij zijn onderzoek naar de Nederlandse Arbeidsinspectie. De resultaten die Wilthagen vond weken ook niet substantieel af van buitenlands onderzoek naar het functioneren van Arbeidsinspecties. Is dat nou ook het geval bij het functioneren van de Algemene Inspectiedienst (AID)? Daarover meer in het navolgende.

### *Onderzoek naar de AID nader beschouwd: onderzoek van Wiering*

Wat is de uitvoeringspraktijk van de organisaties die in *het mestbeleid* een handhavingsopdracht vervullen? In welke context doen de uitvoeringsfunctionarissen hun werk in Nederland en Vlaanderen en maakt dat uit voor de concrete controlepraktijk?

Dat is de probleemstelling uit het onderzoek van Mark Wiering (1999). Onder *context* wordt een reeks *omgevingskenmerken* verstaan: de organisatie van de beleidsuitvoering en de soort organisatie, het uitvoeringsveld, het juridisch kader en de politieke omgeving in Nederland en Vlaanderen. Deze kenmerken bleken voor de controlefunctionarissen in Nederland en Vlaanderen gedeeltelijk overeen te komen en gedeeltelijk verschillend te zijn, aldus Mark Wiering in zijn proefschrift dat hij in 1999 verdedigde. We gaan nader op dit onderzoek in en volgen het resultaat op basis van de beschrijving van Wiering zelf. Hier en daar citeren we maar geven niet elk woord tussen aanhalingstekens weer.

#### *Overeenkomsten tussen Vlaanderen en Nederland*

Tot de globale overeenkomsten behoort dat politieke autoriteiten in beide gebieden het mestbeleid *prioriteit* gaven. In Vlaanderen struikelde het kabinet over het bekende mestactieplan vlak voor de verkiezingen in 1995, na een heftig debat in de drie jaren daarvoor. In Nederland was de discussie al langer gaande en was een heftige tegenstelling ontstaan tussen regering en belangenorganisaties (Van den Brink c.s.). Zowel in Nederland als Vlaanderen voerden *belangenorganisaties* protestacties uit bij de uitvoerende en controlerende organisaties. De Vlaamse Mestbank werkte in de periode waarop het onderzoek zich richt, tweede helft jaren negentig, niet in een politiek vacuüm en de Algemene Inspectiedienst (AID) in Nederland evenmin. Daarmee houden de overeenkomsten niet op.

De oorspronkelijke *ratio van het mestbeleid* in termen van probleemdiagnose en prognose, en de systematiek van de regelgeving vertoonden ook overeenkomst (Wiering, 1999: 223). Vlaanderen liet zich door Nederland inspireren en nam probleemdefinities, oplossingsrichtingen en systematiek in de mestregelgeving over. In Vlaanderen week de regering echter af op het vlak van *de beheersing* van de mestproductie. In Vlaanderen werden geen mestproductierechten aangetroffen en geen productie- en bijbehorende verplaatsingsregels. In Vlaanderen trachtte men de mestproductie per gebied en per bedrijf in te dammen door een stelsel van milieuvergunningen voor veeteeltbedrijven.

Ook de *structuurkenmerken van het uitvoeringsveld* kwamen globaal gezien overeen, aldus de Nijmeegse rechtssocioloog Wiering. Er is sprake van veel gezinsbedrijven

die door een beperkt aantal controleurs bezocht worden. Frequent contact per bedrijf is daardoor vrijwel uitgesloten. De onzichtbaarheid of gebrekkige transparantie van *'mestovertreedingen'* is daarmee een van de meest problematische kanten van de controle en handhaving van de mestregelgeving (1999: 224).

#### *Verschillen*

Er zijn ook relevante verschillen tussen beide gebieden. Deze hebben betrekking op de *gekozen uitvoeringsstructuur*, de *historische achtergrond* van de organisatie die handhavende taken kreeg toebedeeld en de *persoonskenmerken* van de handhavende controleurs. We lichten dat toe.

Wiering zet in een hoofdstuk uiteen dat sprake is van een sterke spreiding van taken in het Nederlandse mestbeleid en het monopolie van de Mestbank bij de uitvoering van het Vlaamse mestbeleid. Advies, voorlichting en registratie aan de ene kant en controle en sanctionering zijn in Nederland institutioneel gescheiden, terwijl die in Vlaanderen in handen zijn van de Mestbank. Wiering spreekt van *functiedifferentiatie* (Nederland) versus *functieaccumulatie* (Vlaanderen).

Dat was het eerste verschil. Er is een tweede. Dat verschil slaat op de achtergrond en de *institutionele inbedding* van de handhavende instantie. De AID is een gespecialiseerde *centralistisch werkende rijksdienst* met expertise op het gebied van controle en opsporing van delicten in land- en tuinbouw en visserij. De activiteiten van de AID hebben betrekking op *toezicht, controle en opsporing*. In Vlaanderen was dat anders. We wijden daar hier niet over uit maar geven de consequentie aan. De Vlaamse controleurs hadden voorkeur voor het opsporen van echte milieucriminelen terwijl de AID meer aandacht heeft voor opsporingswerk dan op algemeen toezichthoudende activiteiten (1999: 225).

Welke zijn de *persoonskenmerken* die verschillen en in hoeverre verschilt het *juridisch kader*? AID'ers hebben vaak een agrarische herkomst en een agrarische vooropleiding. Deze controleurs volgen aanvullend een opleiding tot opsporingsambtenaar op het interne opleidingsinstituut van de AID en wordt zo bekend gemaakt met strafrechtelijke handhavingsvraagstukken. De Nederlandse controleur beschikt over *toezichthoudende bevoegdheden* op basis van bijzondere wetgeving en over opsporingsbevoegdheden op grond van zijn aanwijzing als buitengewoon *opsporingsambtenaar*. De AID-controleur heeft dan ook regelmatig contact met justitiële autoriteiten. Voor de Vlaamse medewerkers van de Mestbank ligt dit anders. Hun achtergrond is meestal *geen* agrarische. De Vlaamse medewerkers beschikken wel over toezichthoudende taken maar *niet* over opsporingsbevoegdheid. Ze maken wel proces-verbaal op maar hebben geen specifieke strafrechtelijke

opleiding genoten. Contact met Justitie is niet vanzelfsprekend voor de Vlaamse Mestbank-medewerkers.

*Is sprake van een handhavingsstijl? Welke invloedsfactoren?*

Dat waren de overeenkomsten en verschillen tussen beide gebieden. Noem het de onafhankelijke variabelen. We komen nu bij de te verklaren variabele: handhavingswijze.

Wiering geeft *vijf dimensies van de handhavingsstijl*: een oriëntatie op doelen, regels, het bedrijf, de interne organisatie en de professie van de functionaris.

- Doelen en regels. Een veel voorkomend onderscheid in handhavingsstijlen is dat tussen flexibiliteit en stringentie, dat wil zeggen tussen een ruime en strikte toepassing van regels. Dat onderscheid wordt wel in verband gebracht met een oriëntatie op beleidsdoelstellingen. *Een flexibele regeltoepassing zou dan meer doelgericht zijn en een strikte toepassing meer regelgericht.* Wiering meent dat dit onderscheid bij nader inzien toch niet zo helder is, althans bij toepassing op mestregelgeving. In plaats daarvan richt de auteur zich op de formele sanctionering bij de activiteiten van de organisatie en de manier waarop beleidsdoelstellingen worden getransformeerd in organisatie- en handhavingsdoelen. Hoe komt de AID zo gezien uit de verf? Citaat: 'De AID is een relatief sterk op formele sanctionering gerichte dienst met een vrije sterke oriëntatie op de strafrechtelijke handhaving. De processen-verbaal van de AID kunnen leiden tot "kleine" standaardboetes, maar niet zelden gaat het om flinke bedragen voor bedrijven. Men kan niet spreken van symbolisch verbaliseren' (1999: 225-6). De AID-functionarissen laten zich niet uitsluitend leiden door formele regels. Als de mestregels een duidelijk *conditioneel karakter* hebben wordt meestal *niet* afgeweken van formele regels en dienstinstructies.

- Oriëntatie op bedrijf. Een volgend kenmerk van de handhavingsstijl heeft te maken met de oriëntatie op het individuele bedrijf. Die gerichtheid kan variëren van handhaving als maatwerk (accomoderend, particularistisch) tot sterk universalistisch (gelijke monniken, gelijke kappen). De AID neigt niet naar maatwerk maar naar formalisme en universalisme. Van tegemoetkoming aan individuele bedrijfsomstandigheden is geen sprake. Dat geldt ook voor de Mestbank. Is het nu zo dat de stelling opgaat:

*als controleurs uit dezelfde sector afkomstig zijn als de te controleren sector dan zullen dergelijke controleurs minder vaak rechtsvervolging in gang zetten.*

Voor deze stelling vond Wiering geen steun. Wiering signaleert zelfs een paradox. Landbouwbedrijven lopen een grotere kans strafrechtelijk te worden vervolgd door controleurs die uit de agrarische sector afkomstig zijn dan niet-agrarische bedrijven.

Dat acht Wiering een stelling voor nader onderzoek. Hij kon deze niet 'bewijzen' op basis van zijn onderzoek (Wiering, 1999: 227).

- Interne organisatie werkt in op handhaving? Is de opsporingsambtenaar van de AID ook gericht op de interne organisatie? Hebben procedures, richtlijnen, instructies en vuistregels van een organisatie betekenis in het handelingspatroon van de controlefunctionarissen? Dat hangt natuurlijk samen met de mate waarin een organisatie als de AID die ook daadwerkelijk produceerde. Bij de AID worden de keuzevrijheid van ambtenaren ingeperkt door de selecties van bedrijven die worden gecontroleerd. Het Bureau Heffingen levert gegevens aan van bedrijven. De AID voert controles uit op basis van centrale planning. We kunnen stellen dat de AID een *vrij centralistische organisatie* is die probeert het handelingspatroon van individuele functionarissen te structureren en het controlewerk te begeleiden door middel van werkinstructies, richtlijnen en marges voor beoordeling van bedrijven. Er blijft wel zekere *beperkte* ruimte over controleurs en inspecteurs van de AID in de vorm van 'een eigen domein van controles' en controlewerkzaamheden terwijl de richtlijnen niet 'ongebruikt achterblijven'. De interne organisatie binnen de AID speelt dus een vrij grote rol in de hoofden en werkwijzen van controleurs van de AID. De AID'ers verschillen in hun optreden van de Mestbank-medewerkers. In beide organisaties ontbreken *'lonely hunters'*, autonome controleurs die hun gang gaan en los van organisatorische supervisie opereren. De *ambtelijke autonomie* is beperkt.

We komen bij een volgende dimensie die inwerkt op de handhavingstijl.

- Professionaliteit. Waarop richten de controleurs van de AID zich? Uit een schriftelijke enquête bleek vooral op het opsporen van mestdelicten. Bij de oriëntatie van de AID-controleurs speelt een specifieke opvatting van het werk als opsporingsambtenaar een rol (Wiering, 1999: 228). De professionele oriëntatie op het beroep *noemt Wiering dat. Opsporen, dat is de kern van de dienst.*

De conclusie is dat de omgevingscontext er in de controle en handhaving sterk toe doet. Dat is ook niet geheel verrassend omdat Wiering wel heel veel tot context rekent, inclusief de regels die gehandhaafd moeten worden. Daarmee heeft Wiering antwoord gegeven op een onderdeel van de probleemstelling.

#### *Beslisruimte in de handhaving bij de AID*

Wiering ging ook na of controlerende ambtenaren uit Nederland en Vlaanderen een zekere beslisruimte hebben, een bepaalde mate van keuzevrijheid in handelen. Wiering: vaak wordt gesteld dat een *overredende stijl* in de handhaving veel beslisruimte met zich brengt en een *sanctionerende stijl* gepaard gaat met een kleine mate van beslisruimte (1999: 230). De beslisruimte is een soort intermediaire

variabele. Beslisruimte impliceert de mogelijkheid voor een ambtenaar *om te kiezen tussen handelingsalternatieven*. Maar Wiering schaaft zich hier niet nadrukkelijk achter. Hij zegt: 'het hoeft niet zo te zijn' in de praktijk (1999: 230)

De genoemde kenmerken bleken van invloed op het domein van de beslisruimte van de functionarissen. De politieke omgeving bakent de politieke manoeuvreerruimte van de organisatie af en 'bepaalt daarmee ook de beslisruimte van de controlefunctionaris'. 'De beslisruimte is afhankelijk van de kenmerken van het juridisch kader' stelt Wiering (1999: 231). 'De formaliseringsprocedures en (de hardheid van) de vuistregels binnen de organisatie beperken de autonomie van de functionaris'. (1999: 231). Binnen de AID bestond hierdoor veel *uniformiteit* en was er 'minder ruimte voor niet-optreden' (1999: 231). De Mestbank wijkt daarvan af. De Vlaamse Mestbank had ruimte voor heel verschillend optreden en voor niet-optreden.

#### *Typering van de handhavingsorganisatie*

De Vlaamse Mestbank had aanvankelijk iets van een *entrepreneurial agency*, een ondernemende organisatie, maar schuift na het protest van de belangenorganisaties in Vlaanderen toch op naar *interest politics*, zoals Wiering het noemt. Ook de AID schuift op, van *client politics* naar een vorm van *interest politics*. De AID gaat geleidelijk 'een neutrale, professionele opstelling' kiezen (Wiering, 1999: 231). Een bruggebouwer wordt de AID niet.

Dat laatste willen we geloven. Dat neemt niet weg dat de typering van de organisaties en hoe ze opschuiven verdere verduidelijking behoeven. De lezer wordt daarvoor verwezen naar '*Controleurs in context*', zoals de titel van het boek luidt.

#### *Propositieketen van Kagan*

Op grond van deze inzichten vraagt Wiering zich af of er steun te vinden is voor de propositieketens zoals door Robert Kagan, auteur van het bekende en al door Ringeling ('*Beleidsvrijheid van ambtenaren*'), Aalders, Knegt en andere onderzoekers veelgeciteerde '*Regulatory justice*' werd geformuleerd. Wiering blijkt in elk geval vruchtbaar met de ketens te kunnen werken. Hij stelt voor de AID het volgende. We vatten samen.

De AID beschikt voornamelijk over ex post bevoegdheden en handhavingsmogelijkheden. Dikwijls gaat het om het achteraf vaststellen, beoordelen en verbaliseren van overtredingen. Een bepaald arsenaal om agrariërs tot normconform gedrag die overeenkomt met het gewenste beleid te dwingen ontbreken, zoals erkenningen, financiële compensaties of andere ex ante mogelijkheden. De AID moet stringente mestregelgeving toepassen 'bij agrarische

bedrijven met doorgaans een beperkte economische veerkracht'. Milieugroepen zijn in de directe relaties met de AID in een zwakke positie, hebben ook weinig zicht op de overtredingen en kunnen absoluut geen druk zetten naar de AID. Op de stijl van handhaving kunnen externe groepen weinig invloed uitoefenen, terwijl Kagan daarvoor wel oog had.

#### *Robert Kagan: Regulatory justice en later werk*

Wiering (1999: 233) komt tot de vaststelling dat aan de veronderstellingen van Kagan (1994) in beide gebieden, Nederland en Vlaanderen, niet voldaan is. Mark Wiering meent met *aanvullende inzichten* te zijn gekomen op het vlak van zowel de verklarende variabelen, het complex van contextvariabelen, als de te verklaren variabele, het handelingspatroon van controleurs. Door de vijf dimensies te geven meent Wiering een genuanceerder beeld gekregen te hebben van het handelingspatroon in de vorm van handhaving. Een *meerdimensionaal perspectief* dus. Het is niet slechts een factor die het handelen van controleurs bepaalt. Het is ook niet zo dat regels uit het juridisch kader het gedrag van controleurs volledig beheersen. Het is ook niet zo dat de organisatiesturing en -regels, zoals werkinstructies, het doen en laten van de *frontlijnsambtenaren* van de AID volledig determineren. Ook dit complex van juridisch kader en organisatieregels samen bepaalt niet volledig wat AID'ers doen.

#### *Institutionele structuur*

De voornaamste aanvulling op Kagan rangschikt Wiering (1999: 234) onder het label 'institutionele structuur'. Hij stelt het zelf duidelijk. Een handhavingsinstantie is ingebed in een beleidsspecifieke uitvoeringsstructuur en ruimere institutionele structuur. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de verhouding tussen opsporingsambtenaren en Justitiële organisaties zoals het Openbaar Ministerie.

De historische ontwikkeling van een organisatie bleek ook van belang om handhaving te begrijpen en het soort functionarissen met een bepaalde herkomst.

#### *Nieuwe propositieketen*

Wiering komt op grond van zijn onderzoek tot een herziening van de propositieketen van Kagan. Als volgt luidt zijn keten:

1. Stringente regelgeving (met hoge kosten van naleving) bij
2. Talrijke, relatief kleine bedrijven met een traditioneel ingegeven gehechtheid aan autonomie, betreffende
3. Te reguleren gedrag dat voor veel bedrijven moreel neutraal is en dikwijls niet wordt gezien als een bedrijfseconomisch zinvolle bijdrage aan de continuïteit en bovendien
4. Problematisch controleerbaar is voor wat betreft zichtbaarheid en openbaarheid van overtredingen, scheidt een



5. Grotere kans op niet-naleving van regels. Constatering van niet-naleving van regels geeft reden voor
6. Een meer sanctionerende benadering, die nog wordt versterkt door het feit dat de bedrijven vanwege hun aantal doorgaans geen duurzaam contact hebben met de controlerende instantie,
7. Doordat de uitvoeringsstructuur sterk functioneel gedifferentieerd is en
8. De instantie of functionaris een strafrechtelijke oriëntatie kent en bovendien
9. Onder politieke druk staat om controles uit te voeren'.

De kans op een *overredingsstijl* in de handhaving wordt vergroot wanneer

1. 'er een sterke afhankelijkheidsrelatie tussen de handhavende instantie en het bedrijf bestaat of wordt gecreëerd of
2. de sector vertegenwoordigende organisaties (of eventuele intermediaire organisaties) in het regulerende programma zelf vertegenwoordigd zijn of het programma sterk ondersteunen mits
3. deze organisaties voldoende gezag hebben bij de individuele landbouwbedrijven'.

*Commentaar 1: verklaring nader bezien*

Monocausale invloedsrelaties tussen een omgevingskenmerk en een bepaalde oriëntatie bij AID-ambtenaren zijn niet steeds eenvoudig te geven zonder ook onmiddellijk op andere factoren te wijzen. Het weergeven *van alle relevante onafhankelijke variabelen is in zekere zin niet helemaal bevreemdend*. Wiering (1999: 236): 'Het handelingspatroon wordt gevormd uit enerzijds gegevenheden in de omgeving en anderzijds de wijze waarop de organisatie of de individuele functionaris hun omgeving tegemoet treden. Deze *doorgaande interacties* zijn veel moeilijker te voorspellen dan de geïsoleerd besproken invloed van determinant A op handelingspatroon B'. Dat houdt in dat de handhavingstijl zowel wordt gevormd uit de positie en rol die de functionaris krijgt toegemeten als de rol die deze zichzelf toemeet. Voor Wiering vervult het begrip *rol* de brug tussen de determinanten en het voluntarisme.

*Commentaar 2: de stijl van de AID bijzonder?*

We begonnen deze beschouwing met aan te geven dat een overredende stijl (compliance-style) bij de Hinderwet en het Bouw- en Woningtoezicht (Aalders, 1987) werd gesignaleerd alsmede bij de Arbeidsinspectie (Wilthagen, 1993). Deze stijl was dominant zonder dat daarmee gezegd werd dan andere stijlen in het geheel niet voorkomen.

Vraag 1: Komt het handelingspatroon van de AID hiermee overeen?

Antwoord op vraag 1: Het handelingspatroon van de AID wijkt daarvan af. De AID is meer dan de genoemde Arbeidsinspectie en het Bouw- en Woningtoezicht, zoals dat

door de beide auteurs werd beschreven, een organisatie die in de onderzoeksperiode sterk gericht was op strafrechtelijke handhaving (Wiering, 1999: 236). De voortgangsrapportages milieuhandhaving van het ministerie van VROM laten dat ook zien. Deze bevindingen komen overigens overeen met het zelfbeeld van de Aid-controleurs.

Vraag 2: wijkt de AID af van andere inspecties door de strengheid in de handhaving van wetten?

Antwoord op 2: De AID is over het algemeen strenger dan andere handhavingsorganisaties (Wiering, 1999: 237).

Vraag 3: Is de Inspectie Milieuhygiëne gelet op wat bekend is van de AID sinds 1995 strenger geworden door vaker processen-verbaal op te maken?

Antwoord op 3: Inderdaad is de Inspectie Milieuhygiëne strenger geworden, meent Wiering (1999: 237). Deze inspectie maakt 'vaker' en 'sneller' proces-verbaal op.

Vraag 4: Is er in het algemeen in de tweede helft van de jaren negentig van de vorige eeuw toch een tendens blijven bestaan bij veel handhavende instanties op milieugebied voor preventieve middelen als voorlichting en advisering bij bedrijven of niet?

Antwoord op 4: Inderdaad is de preventie voorop blijven staan, maar er tegelijkertijd een 'toenemende ervaring met strafrechtelijke handhaving' opgedaan, aldus Wiering (1999: 237). Men is minder geduldig aan het worden 'waardoor in een eerder stadium formele sanctionering wordt ingezet' (1999: 237).

#### *Het perspectief van de handhaver*

Er is nog altijd iets dat ons ontsnapt bij de analyse van handhaving en dat is het perspectief van de handhaver. Wiering wijst daar op. Een controlefunctionaris, bijvoorbeeld van de AID, beoordeelt niet alleen of een overtreding plaatsvond maar heeft ook een *bepaald perspectief op een overtreder, de motieven van zijn of haar handelen en de wijze van omgaan met een potentiële overtreder, en op remedies.*

De *interactie* tussen een functionaris en bijvoorbeeld een bedrijf is heel belangrijk. De functionaris opereert niet neutraal maar is onderhevig aan *sociale constructie*. Een functionaris maakt een inschatting of een bedrijf in staat is om zich te houden aan regels, heeft een beeld over hoe de betreffende personen uit het bedrijf de functionaris zelf zullen zien en tegemoet treden in termen van coöperatief of niet-coöperatief, en dus of de functionaris met respect zal worden tegemoet getreden.

De ene functionaris is echter de ander niet. Een controlefunctionaris die accent legt op *preventie* (en dus op overreding) zal een bedrijf als adviseur tegemoet treden en

verwachten dat preventie een zekere heilzame betekenis heeft. Een *opsporingsgerichte functionaris* zal hetzelfde gedragspatroon van een bedrijf dikwijls anders interpreteren. De een heeft vertrouwen in de goede wil van een bedrijf, de ander koestert een zeker professioneel wantrouwen.

De kern is, bij de controle van een bedrijf kan zich bij een controlerend ambtenaar een *zichzelf versterkend proces* voordoen van perceptie en interpretatie en een oplossing/aanpak. Een opsporingsgerichte functionaris zoekt en ziet meer doelbewuste overtredingen die bij nader inzien wellicht ook anders te interpreteren zijn of waren. Een opsporingsambtenaar gaat uit van een feilbare organisatie in de zin van overtreden. Een adviseur ziet feilbaarheid eerder in termen van organiseren. Als iets overtreden wordt, had men het door middel van een bepaalde manier van organiseren en managen moeten en kunnen voorkomen. De adviseur zal meer dan een opsporingsambtenaar begrip kunnen opbrengen voor omstandigheden in het bedrijf.

#### *Controle als transformatie van interpretatie: Goffman*

Wiering (1999: 239) stelt, concluderend, dat zowel een overredingsperspectief (de ene stijl) als een sanctioneringsperspectief (de andere stijl) zichzelf versterken. Controleren is een proces van *sociale constructie en reconstructie* omtrent wat gebeurd is en of dat relevant is voor de controle. De *sociologische kern van controle* is dus dat indrukken essentieel zijn bij controle. De controle impliceert een transformatie van de betekenis die gebeurtenissen in de sociale werkelijkheid hebben naar een nieuwe betekenis in het licht van het wettelijk kader. Wat een boer doet met mest kan hij jaren gedaan hebben maar nieuwe wetgeving kan impliceren dat hetzelfde gedrag een nieuwe duiding krijgt. Dat is de *transformatie*, die vaak gevoelig licht. Het controlebezoek is het moment van bevestiging van de transformatie. Als een controleur een boer bezoekt, dwingt de controleur zijn werk te beschouwen in het licht van mestwetgeving. Dat is niet zonder meer voor de handliggend. Een boer zal immers steeds kijken naar de bedrijfsvoering. De controleur toont daarin minder interesse en dwingt de boer om een tijdelijke andere transformatie te maken. De controleur vertelt waar hij voor komt. De controleur is de verpersoonlijking van de transformatie. Als de boer de transformatie erkent, die de controleur vraagt, zal een interactie voortduren. Maar de controleur is vaak een gebeten hond als de boer lak heeft aan de transformatie vanuit wetten (Wiering, 1999: 239). Controleurs staan niet alleen in deze transformatie. Ook officieren van justitie hebben hiermee van doen. Het is de socioloog Goffman (1974) die hiervoor oog heeft. zie *'Frame analysis'*.

#### ***Stuurgroep-Welschen***

Minister van justitie Benk Korthals stelde eind augustus 2000 een stuurgroep in onder leiding van Rein Welschen 'Handhaven op niveau'. De stuurgroep moet een

actieprogramma ontwikkelen om de handhaving van ordeningswetgeving te verbeteren. Daartoe behoort milieuwetgeving, de Leerplichtwet en verkeerswetgeving. Volgens het kabinet-Kok II gaat het daarbij vaak om relatief kleine overtredingen, maar dragen dergelijke vergrijpen wel bij aan normvervaging en verloedering. Om dit tegen te gaan moet worden uitgezocht in welke gevallen een bestuurlijke boete of transactie toegepast kan worden. Overtreders van wetten kunnen dan sneller en zonder tussenkomst van het openbaar Ministerie worden beboet. De Tweede Kamer stemde in met deze aanpak. Wel werd de vraag gesteld of de opbrengsten van transacties of bestuurlijke boetes ten goede moeten komen aan het rijk of gemeenten. De minister wenste niet dat boete-inkomsten rechtstreeks ten goede kwamen aan handhavingsinstanties. De inkomsten uit boeten en transacties zijn overigens in 2000 begroot op 908 miljoen gulden. Deze inkomsten zouden eigenlijk weggehaald moeten worden uit de begroting van justitie, aldus Korthals.

### *De Tafel van Elf als hulpmiddel bij handhaving*

De Tafel van Elf is een instrument voor ex ante- en ex post-beoordeling van naleving en handhaving van regelgeving en een hulpmiddel ter ondersteuning van beleidsvoorbereiding. We gaan hier verder in op dit bekend middel.

#### *Greep op wetsnaleving door handhavingsinstrument*

Nederlanders houden zich niet steeds aan de wet. De normconformiteit laat wel eens te wensen over. Juristen zeggen dan dat de naleving van regels gebrekkig is. Door middel van rechtshandhaving poogt de overheid de naleving van wetten en andere regels te bevorderen. Denk aan mestwetgeving, waarbij de Algemene Inspectie Dienst (AID) de handhavingsinstantie is (Wiering, 1999).

Er bestaat hulpmiddelen om naleving van regels te bevorderen. Naast het organisatie-ontwerp door creatie van ene toezichtinstantie of training van controleurs, dat zijn slechts enkele voorbeelden, is ook te denken aan gebruik van de zogenaamde Tafel van Elf. Deze tafel is een begrip in de wereld van rechtshandhavers (Coolsma & Wiering, 1999). Bestuurskundigen kunnen dit instrument toepassen.

#### *Wat de Tafel van Elf is*

De Tafel van Elf, ook wel T11, is een samenhangende opsomming van dimensies die bepalend zijn voor de naleving van regelgeving. De auteurs die de Tafel hebben opgesteld, hebben ruime ervaring met handhavingsproblematiek in de praktijk. De tafel is opgesteld door de Inspectie voor de Rechtshandhaving van het ministerie van Justitie en D. Ruimschotel (Ruimschotel, Van Reenen en Klaasen (1996).

#### *Waarom de Tafel bestaat*

De T11 is een instrument dat ontstaan is vanuit de praktische behoefte om inzicht te krijgen in factoren die de gehoorzaamheid van burgers aan regelgeving determineren en de invloed die vanuit handhavingsoptiek daarop mogelijk is. Het instrument is in de kern een checklist. Hieraan liggen niet alleen theorieën op het vlak van psychologie, sociologie en criminologie ten grondslag maar ook praktische ervaring. De theorieën genereren de factoren. De Tafel, zo men wil het model, gaat in op de overwegingen van normadressaten om regels wel of niet na te leven. De Tafel impliceert een beoordeling van het nalevingsgedrag ten aanzien van bepaalde normen. Dat behoeven niet uitsluitend wettelijke normen te zijn.

### **Tafel van Elf**

(beknopte versie 190499)

#### **A Dimensies voor spontane naleving**

T1 Kennis van regels: de bekendheid met en duidelijkheid van regels.

T2 Kosten/baten: de (im)materiële en financieel economische kosten en baten.

T3 Mate van acceptatie: de mate waarin het beleid en de regelgeving redelijk gevonden worden door de doelgroep.

T4 Normgetrouwheid: de mate van bereidheid van de doelgroep om zich te conformeren aan het gezag van de overheid.

T5 Informele controle: de gepercipieerde kans op positieve of negatieve sanctionering van het gedrag van de doelgroep door niet-overheidsinstanties.

#### **B Controledimensies**

T6 Informele meldingskans: de gepercipieerde kans dat een informeel geconstateerde overtreding gemeld wordt aan de overheidsinstanties.

T7 Controlekans: de kans dat men gecontroleerd wordt op het begaan van een overtreding.

T8 Detectiekans: de gepercipieerde kans op constatering van de overtreding indien door de overheid gecontroleerd wordt.

T9 Selectiviteit: de (verhoogde) gepercipieerde kans op controle en detectie in het geval van een overtreding door selectie van te controleren bedrijven, personen, handelingen of gebieden.

#### **C Sanctiedimensies**

T10 Sanctiekans: de gepercipieerde kans op een sanctie indien na controle en opsporing een overtreding geconstateerd is.

T11 Sanctie-ernst: de hoogte en soort van de aan de overtreding gekoppelde sanctie en bijkomende nadelen van sanctie-oplegging.

Bron: Coolsma en Wiering, 1999.

### ***Toepassingsmogelijkheden Tafel van Elf***

De Tafel kent allerlei toepassingsmogelijkheden.

1. Een eerste mogelijkheid is om de Tafel van Elf te gebruiken als ordeningsmiddel bij ex ante evaluatie en ex post evaluaties.
2. Een andere mogelijkheid is om de Tafel te hanteren als middel voor monitoring van de naleving van wetgeving tijdens de beleidsuitvoering.
3. Een derde mogelijkheid van gebruik van de Tafel van Elf is gebruik voor de inschatting van nalevingsniveaus. De nalevingsgeneigdheid valt vast te stellen met de Tafel. Zo gezien zou het middel een hulpmiddel kunnen zijn voor selectie door een handhavingsinstantie: waarop het werk vooral te richten?
4. De Tafel kan dienst doen bij de beleidsvoorbereiding, met name door de Tafel te gebruiken als ex ante-evaluatiemiddel.

Wat doet Justitie met de Tafel?

Justitie baseert zich ten dele op de Tafel van Elf voor de ex ante-beoordeling van wetgeving op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid de zgn. MDW-toetsen. MDW staat voor Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit.

### ***Gebruik door wie***

De Tafel is zowel te gebruiken door uitvoerings- en handhavingsorganisaties als door (vertegenwoordigers van) de doelgroep. De uitgebreide Tafel ziet er als volgt uit

**Tafel van Elf** : uitgebreid  
(uitgebreide versie 1996)

#### **A Dimensies voor spontane naleving**

T1 Kennis van regels: de bekendheid met en duidelijkheid van regels bij de doelgroep. Deze dimensie valt uiteen in de volgende.

A Bekendheid met regels. Kent de doelgroep de regels eigenlijk wel? Onbekendheid kan tot overtreding van regels leiden.

B duidelijkheid van regels. Begrijpt de doelgroep wetgeving? Of zijn ze zo complex dat onopzettelijke overtredingen of opzettelijk overtreden in de hand worden uitgelokt?

T2 Kosten/baten: de (im-)materiële en financieel economische kosten en baten die uit overtreden of naleven volgen. Deze dimensie valt uiteen in de volgende.

A Financieel-economische kosten en baten. Deze gevolgen kunnen worden uitgedrukt in geld, tijd of moeite. De voor- en nadelen van controle- en sanctiemechanismen tellen niet mee. Vier categorieën zijn te onderscheiden: kosten van naleving; kosten van overtreding;

baten van naleving; baten van overtreding. Frequent maar niet altijd zullen baten van overtreding overeenkomen met een nadeel van naleving en is een overtredingsdrempel te vergelijken met een nalevingsvoordeel.

B Immateriële kosten en baten. Het gaat hier om kosten en baten veroorzaakt door controle, opsporing en sanctionering.

T3 Mate van acceptatie: de mate waarin het beleid en de regelgeving redelijk gevonden worden door de doelgroep. De vraag is of de doelgroep het eens is met het beleid.

T4 Normgetrouwheid: de mate van bereidheid van de doelgroep om zich te a priori conformeren aan het gezag van de overheid, aan wat in de wet staat.

T5 Informele controle: de gepercipieerde kans op positieve of negatieve sanctionering van het gedrag van de doelgroep door niet-overheidsinstanties.

Dimensies:

A Informele pakkans. Informele of sociale controle vindt plaats door de omgeving binnen of buiten de doelgroep: familie, vrienden, collega's, bedrijven in de omgeving, concurrenten.

B Informele sanctie. Een onderdeel van de informele controle is niet alleen de zichtbaarheid van overtredingen maar ook de mate van goed- of afkeuring daarvan.

### **B Controledimensies**

T6 Informele meldingskans: de gepercipieerde kans dat een informeel geconstateerde overtreding gemeld wordt aan de overheidsinstanties. Hierbij is met name de meldingsbereidheid van belang. Zonder dat een overheid overtredingen constateert kunnen overtredingen aan het licht komen. De overheid kan registreren wat niet-overheden haar melden.

T7 Controlekans: de kans dat men gecontroleerd wordt op het begaan van een overtreding. Wat is de objectieve controlekans? Hoe ervaart de doelgroep de (subjectieve) controlekans? De subjectieve en objectieve controlekans komen zelden overeen. De mate van naleving wordt vooral bepaald door de subjectieve controlekans. Waar hangt de subjectieve controlekans vanaf?

T8 Detectiekans: de gepercipieerde kans op constatering van de overtreding indien door de overheid gecontroleerd wordt. De kwaliteit van de controle/ opsporingsmethode vergroot de detectiekans.

T9 Selectiviteit: de (verhoogde) gepercipieerde kans op controle en detectie in het geval van een overtreding door selectie van te controleren bedrijven, personen, handelingen of gebieden. Slagen controleurs erin om overtreders vaker te controleren dan degenen die niet naleven. Is er verschil tussen selectieve en a-selectieve controle in de detectie van overtredingen?

## C Sanctiedimensies

T10 Sanctiekans: de gepercipieerde kans op een sanctie indien na controle en opsporing een overtreding geconstateerd is. De sanctie volgt na controle en opsporing niet altijd vanzelfsprekend.

T11 Sanctie-ernst: de hoogte en soort van de aan de overtreding gekoppelde sanctie en bijkomende nadelen van sanctie-oplegging.

Dimensies:

A Formele sanctiehoogte. Denk aan de duur van vrijheidsontneming, hoogte van geldboetes en de moeite die men moet doen in geval van herstel van aangerichte schade. Zaken spelen als:

- Nadelen van sanctie voor betrokkenen: boete, schadevergoeding, inbeslagname, enz.
- Nadelen van tenuitvoerlegging proceskosten, kosten voor advocaat, kosten voor bewijsvoering.
- Effectiviteit hangt af van de financiële draagkracht of het gegeven of het doel of het doel dat een dader voor ogen had bereikt is en het door overtreding behaalde voordeel teniet wordt gedaan?

B Immateriële kosten. Het proces van sanctie-oplegging kan ook bijkomende immateriële nadelen hebben Deze worden afzonderlijk benoemd.

Bron: Beleidsanalyse, 1996, nr. 3.

### *Feitelijke toepassing T11: schatting van naleving*

Wie het niets uitmaakt wat van beleid terecht, kijkt niet op of om naar handhaving en naleving. Maar wie wel interesse heeft in wetsnaleving, laat de Tafel niet koud. De T11 is – zoals gesteld - te gebruiken om inzicht te krijgen in de mate van naleving. Daarover meer te weten is weer van belang voor de bepaling van de mate waarin beleid gerealiseerd wordt.

De mate van naleving is *kwantitatief* en *kwalitatief* te schatten; zie de checklist. De kwantitatieve aanpak kan behelzen dat men de Tafel invult door *scores per factor* te geven, daarna de dimensies op hun relatieve waarde schat en zo tot een cijfer voor de naleving komt. Een andere mogelijkheid is om zicht te baseren op interviews met een steekproef uit de doelgroep of een schriftelijke enquête Dat geeft vaak een karakteristiek van een bepaalde regeling: over de sterke en zwakke kanten.

Een mogelijke aanpak die de drie auteurs noemen in het tijdschrift Beleidsanalyse (1996, nr. 3) noemen, is om de naleving van verschillende instrumenten uit bijvoorbeeld drie wetten te vergelijken op basis van de T11. Een kwalitatieve aanpak impliceert een variant op de toepassing van de delphi-methode door experts te raadplegen: sleutelfiguren uit de doelgroep, beleidsambtenaren, handhavers en andere deskundigen. Met deze aanpak is ervaring opgedaan bij *een*



wetsvoorstel ter verhoging van de maximumstraf voor mensensmokkel (Ruimschotel e.a., 1996a: 11).

Het materiaal dat uit genoemde aanpakken naar voren komt is bruikbaar bij evaluatie ex ante van nieuw beleid. Zo is het *Ontwerp-Besluit Verwijdering Wit- en Bruingood* van het ministerie van VROM doorgelicht.

***Feitelijke toepassing T11: effecten van handhaving***

Met de T11 is meer mogelijk. Bij de toepassing van de Tafel van Elf ten behoeve van inschatting van naleving gaat het eigenlijk tegelijk om een methode om de invloed van handhaving op naleving zelf vast te stellen. Ook vanuit het perspectief van de rechtshandhaving schattingen te maken van over het belang en de invloed van handhavingsactiviteiten op het nalevingsniveau, aldus de auteurs. Hierbij zijn twee onderdelen te onderscheiden:

- a 'een inschatting van de omvang en kwaliteit van de controle en sanctionering';
- b 'een schatting van het belang van controle en sanctionering voor nalevingsdimensies'.

***Feitelijke toepassing T11: voorbereiding van beleid***

Met T11 kan vanzelfsprekend ook het overheidsbeleid ondersteund worden. Als de omvang van de naleving van regels bepaald is en de uitkomst van toepassing van T11 is dat een laag niveau van naleving te verwachten terwijl de ambitie is om een hoog niveau te bereiken, dan dienen zich keuzen aan. Een mogelijkheid is om de ambitie te verlagen. Gebeurt dat niet en moet de naleving verbeterd worden, dan is een mogelijkheid om voorlichting anders in te richten, de handhavingsinspanningen te vergroten en meer toezicht in te stellen.

Tabel: Tafel van Elf als checklist

dimensies	laag	...	...	...	hoog	toelichting
	1	2	3	4	5	
<b><i>Dimensies voor spontane naleving</i></b>						
1a kennis van regels: bekendheid						
1b kennis van regels: duidelijkheid						
2a kosten/baten: financieel/economisch						
2b kosten/baten: immaterieel						
3 mate van acceptatie						
4 gezagsgetrouwheid doelgroep						
5a informele controle: informele pakkans						
5b informele controle: informele sanctie						
<b><i>Controle dimensies</i></b>						
6a informele meldingskans: informele pakkans						
6b informele meldingskans: meldingsbereidheid						
7a controlekans: bij administratieve controle						
7b controlekans: bij fysieke controle						

8a detectiekans: bij administratieve controle						
8b detectiekans: bij fysieke controle						
9 selectiviteit						
<b>Sanctiedimensies</b>						
10 sanctiekans						
11a sanctie-ernst: formele sanctiehoogte						
11b sanctie-ernst: immateriële kosten						
Bron: Beleidsanalyse, 1996, nr. 3.						

### ***Literatuur over handhaving***

- Blomberg, A. en F. Michiels, Handhaven met effect, Vuga, Den Haag, 1997.
- Coolsma, C. en M. Wiering (red.), Handhaving in stukken, Siswo, Amsterdam, 1999.
- Jurgens, G.T.J., Bestuurlijk gedogen, W. Tjeenk Willink, Zwolle, 1996.
- Jurgens, G.T.J., en M. Wiering, Handhaving van milieuregel, in: Driessen, P.P.J. & P. Glasbergen (red.), Milieu, samenleving en beleid, Elsevier, Den Haag, 2000, pp. 305-327.
- Niemeijer, E., Rechtshandhaving, in: J. Griffiths (red.), De sociale werkelijkheid van het recht, Ars Aequi Libri, Nijmegen, 1996.
- Nijenhuis, C.T., E. Niemeijer en F. Michiels, De wm-dwangsom in de praktijk van de handhaving, in: Milieu en Recht, 1995, nr. 6, pp. 113-117.
- Onneweer, A.W., Effecten van bestuurlijke boetes, Kluwer, Deventer, 1997.
- Peppel, R.A. van de, De naleving van gedragsnormen, in: Beleidswetenschap, 1995b, nr. 2.
- Peppel, R.A. van de, Naleving van milieurecht, Kluwer, Deventer, 1995a.
- Rbb, Op de handhaving beschouwd – Toezien op een versterkte en uitvoerbare lokale handhavingsstructuur, Den Haag, april 1998.
- Reenen, P. van, Mest, vis en dwang., in: Beleidswetenschap, 1995, nr. 1.

### ***Literatuur over de Tafel van Elf***

- Ruimschotel, D., P. van Reenen & H. Klaasen, Tussen norm en feit, in: Beleidsanalyse, 1995, nr. 2.
- Ruimschotel, D., P. van Reenen & H. Klaasen, De Tafel van Elf, in: Beleidsanalyse, 1996a, nr. 3.
- Reenen, P. van, D. Ruimschotel & H. Klaasen, Nieuwe instrumenten voor de rationalisering en optimalisering van beleid en wetgeving: vergelijking van de ketenbenadering en de Tafel van Elf, in: Beleidsanalyse, 1996b, nr. 4, pp. 19-25.
- Blomberg, A.B. & F. Michiels, Handhaven met effect, Vuga, Den Haag, 1997.
- Coolsma, C. & M. Wiering, Handhaving in stukken, SISWO, Amsterdam, 1999.

### ***Literatuur over handhaafbaarheid van beleid op milieugebied***

#### *Over handhavingsgerichte beleidsvoorbereiding*

- Ruimschotel, D., P. van Reenen, en H.M. Klaassen, De Tafel van Elf, in: *Beleidsanalyse*, 1996, nr. 3.
- Pröpper, I.M.A.M., Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van regelgeving: verklaard en verbeterd door samenwerking tussen organisaties?, in: *RegelMaat*, 1998, nr. 6, pp. 273-279.

#### *Over handhaving in het algemeen*

- Aalders, M.V.C., De handhavingsmix als effectief middel tot gedragsverandering: publiek-private samenwerking in het toezicht op de naleving van milieuwetten, in: *RegelMaat*, 1998, nr. 6, pp. 279-290.
- Blomberg, A.B. en F.C.M.A. Michiels, Samenwerking bij de milieurechtshandhaving, in: *RegelMaat*, 1998, nr. 6, pp. 290-300.
- Jong, W.M. de, Toezicht, uitvoeringskwaliteit en bestuurlijke tweezijdigheid, in: *RegelMaat*, 1998, nr. 6, pp. 308-315.
- Smits, J. e.a., Samen sterker?- Invloed van intergemeentelijke milieutechnische samenwerking, in: *Bestuurskunde*, 1993, nr. 2, pp. 87-93.
- Smits, J., D. de Wijn en V. Peters, Zicht op milieubeleid: scenario-onderzoek naar beleidsontwikkelingen, in: *Milieu*, 1998, nr. 1, pp. 36-46.
- Smits, J., Milieubeleid gestuurd? - Een onderzoek naar de invloed van het BUGM op het gemeentelijk milieubeleid in Noord-Brabant, Thesis, Amsterdam, 1995 (diss.).
- Smits, J., Strategische evaluatie milieusamenwerking Noord-Brabant, KUN-vakgroep milieu, natuur en landschap, Nijmegen, april 1997.
- Torenvlied, R., *Besluiten in uitvoering*, Amsterdam, 1996.

#### *Over gedogen*

- Jurgens, G.T.J., *Bestuurlijk gedogen*, W. Tjeenk Willink, Zwolle, 1996.
- Jurgens, G.T.J., en M. Wiering, Handhaving van milieuregels, in: Driessen, P.P.J. & P. Glasbergen (red.), *Milieu, samenleving en beleid*, Elsevier, Den Haag, 2000, pp. 305-327.

#### *Casus*

- Grootenboer, R. en R.J.F. Paulussen, Handhaving van natuurwetgeving, samenwerking tussn publieke en private handhavers op de Veluwe, in : *RegelMaat*, 1998, nr. 6, pp. 300-308.

### ***Literatuur over stijlen van handhavers en AID***

#### *Over de AID*

- Bekke, A. en J. de Vries, Tussen politiek en klantenkring – Een onderzoek naar het functioneren van de Algemene Inspectiedienst, Leiden, 1991.

#### *Handhaving algemeen*

- Coolsma, Chr. & M. Wiering (red.), Handhaving in stukken, Siswo, Amsterdam, 1999.

- Kagan, R.A., Regulatory justice, Russel Sage, New York, 1978.

- Kagan, R.A., Regulatory enforcement, in: Rosenbloom, D. & R. Schwartz (eds.), Handbook of Regulation and Administrative Law, Marcel Dekker, New York, 1994.

#### *Handhavingsstijlen*

- Huitema, D. & A. van Snellenberg, Beleid in stijl, in: Beleidswetenschap, 1997, nr. 1, pp. 55-72.

- Koolhaas, E., Milieu, handhavingsstrategieën en beleid, in: Justitiële Verkenningen, jrg. 16, 1990, nr. 3, pp. 92-109.

- Korsten, A. & W. Derksen (red.), Uitvoering van overheidsbeleid, Stenfert Kroese, Leiden, 1986.

- Knegt, R., Regels en redelijkheid in de bijstandsverlening, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1986.

- Terpstra, J.B. & T. Havinga, Uitvoering tussen traditie en management, structuratie en stijlen van beleidsuitvoering, in: Waarden, F. van, en W. Bakker (red.), Ruimte rond regels, Boom, Meppel, 1999.

#### *Transformatie*

- Goffman, E., Frame analysis, Harper, New York, 1974.

#### *Publicaties van Wiering over mestproblematiek*

- Jurgens, G.T.J., en M. Wiering, Handhaving van milieuregels, in: Driessen, P.P.J. & P. Glasbergen (red.), Milieu, samenleving en beleid, Elsevier, Den Haag, 2000, pp. 305-327.

- Wiering, M., Agrarische intermediairs en de mobilisering van de mestregelgeving, in: Recht der Werkelijkheid, 1997, nr. 1, pp. 53-67.

- Wiering, M., Contexten van handhaving bij mestregelgeving in Nederland en Vlaanderen, in: Bakker, W. & F. van Waarden (red.), Ruimte rond regels – Stijlen van regulering en beleidsuitvoering vergeleken, Boom, Meppel, 1999, pp. 229-261.

- Wiering, M., Contexten van handhaving: de controle van meststoffen in Nederland en Vlaanderen, KUN, Nijmegen, 1999 (diss.).

- Wiering, M., De mest, de pest en de rest, in: Facta, 1998, nr. 8, pp. 6-8.

- Wiering, M., Grijpstra en de gier – Over de (on)controleerbaarheid van de mestregelgeving, in: Milieu, jrg. 11, 1996, nr. 4, pp. 199-205.

*Mestbeleid algemeen*

- Frouws, J., Mest en macht, Wageningen, 1994.
- Geleuken, B.P. van, Mestbeleid en milieu, Kerckebosch, Zeist, 1990.
- Termeer, K., Dynamiek en inertie rondom mestbeleid, Vuga, Den Haag, 1993.