

## **Het kind en het badwater: leidt strengere handhaving van regels tot minder ongelukken?**

*Peter Mascini*

5

*De ontploffing van de vuurwerkfabriek S.E. Fireworks in Enschede en de brand in café Het Hemeltje in Volendam hebben de roep om strengere handhaving van milieu- en veiligheidswetgeving doen weerklinken. Meer onafhankelijkheid zou daarbij zijn geboden, omdat nauwe banden tussen gemeentelijke ambtenaren en plaatselijke ondernemers het gedogen van illegale praktijken in de hand zou hebben gewerkt. De kans hierop zou worden verkleind door verantwoordelijkheden over te hevelen naar regionale en provinciale handhavende instanties<sup>1,2</sup>. Nog veel sterker klinkt de roep om strenger toezicht. De reden hiervan is dat het gedogen van opslagcontainers en illegale vuurwerkhandel, respectievelijk van niet geautoriseerde verbouwingen, het ontbreken van een gebruiksvergunning en van onveilige kerstversiering, als hoofdoorzaken van genoemde rampen zijn bestempeld. Om ervoor te zorgen dat controlerende overheidsinstanties regelnaleving meer afdwingen is volgens de commissie Oosting een ‘culturele revolutie’ vereist. Het nut van een meer onafhankelijk en strenger toezicht wordt min of meer als vanzelfsprekend beschouwd en het lijkt haast taboe om dit ter discussie te stellen. Openlijke twijfel wordt gezien als een verzet tegen pogingen om nieuwe rampen te voorkomen en daarmee als gebrek aan betrokkenheid bij de slachtoffers. Toch is kritische reflectie van belang, omdat noch het vergroten van de onafhankelijkheid, noch het aanscherpen van de handhaving van milieu- en veiligheidswetgeving garandeert dat de kans op vergelijkbare rampen in de toekomst verkleint.*

## 25 **Vergroten van de onafhankelijkheid**

Aan het voorstel om verantwoordelijkheden over te hevelen van gemeentelijke naar regionale en provinciale instanties ligt de veronderstelling ten grondslag dat het vergroten van de (relationele) afstand tussen controleur en regelvertreder het opleggen van sancties vergemakkelijkt. Dat mensen inderdaad strenger sanctioneren naarmate  
30 zij zich op grotere [**relationele: verwijderen**] afstand van hun doelwit bevinden, is al vaak aangetoond<sup>3-5</sup>. De meest sprekende illustratie hiervan betreft wellicht de zogenaamde Milgram experimenten<sup>6</sup>. Hieruit is gebleken dat hoe groter de afstand is van het (fictieve) slachtoffer tot de proefpersonen, hoe hoger de doses elektrische schokken die zij bereid zijn toe te dienen voor regelvertredingen. Het is dus inderdaad  
35 waarschijnlijk dat handhavende instanties makkelijker overgaan tot het afdwingen van regelnaleving, naarmate zij in de praktijk minder intensief contact hebben met de bedrijven waarop zij toezicht houden.

Het is echter ook waarschijnlijk dat controlerende instanties hierdoor minder vaak in een vroeg stadium regelvertredingen of riskante situaties zullen constateren.  
40 De complexiteit van de technologie, organisatiestructuur en gewoontes binnen ondernemingen garandeert namelijk een zekere mate autonomie ten opzichte van de omgeving. Hierdoor is het voor buitenstaanders – zoals milieu- en arbeidsinspecteurs – nagenoeg onmogelijk om zelfstandig tijdig misstanden op te sporen. Diane Vaughan heeft dit overtuigend laten zien in haar onderzoek naar de ramp met de spaceshuttle  
45 *Challenger*<sup>7</sup>. Zij wijdt het (gebrekig) functioneren van de instanties die toezicht hielden op de veiligheid binnen de *NASA* aan een onoplosbaar dilemma. Enerzijds lopen controlerende instanties die kennis en informatie krijgen aangereikt van de bedrijven die onder hun hoede vallen, het risico een te positief gekleurd beeld voorgeschoteld te krijgen – zoals bijvoorbeeld overduidelijk is gebeurd bij de milieuvervuilings-

50 affaire rond *Tank Cleaning Rotterdam*<sup>8</sup>. Anderzijds kampen controlerende instanties die zo veel mogelijk afgaan op ‘eigen’ gegevens, met het probleem dat zij deze slechts door middel van grote inspanningen kunnen bemachtigen, en zelfs dan nog het risico lopen wezenlijke zaken over het hoofd te zien. Om goed op de hoogte te kunnen zijn van de stand van zaken is het dus voor de controlerende instanties haast onvermijde-  
55 lijk contacten aan te gaan met de gecontroleerde bedrijven, hoewel dit afdwingen van regelnaleving bemoeilijkt.

Het dilemma met betrekking tot de gewenste mate van onafhankelijkheid speelt eveneens ten aanzien van de inhoud van milieu- en veiligheidsbeleid. De Nederlandse wetgever heeft er doelbewust voor gekozen werkgevers en werknemers  
60 hiervoor in grote mate zelf verantwoordelijkheid te maken<sup>9-10</sup>. Een veel genoemd bezwaar tegen zelfregulering is dat dit de sociale partners te veel ruimte laat noodzakelijke milieu- en veiligheidsmaatregelen tegen te houden, die economisch gewin in de weg staan<sup>11-12</sup>. Critici concluderen hieruit dat alleen een overheid die deze regels dwingend oplegt aan het bedrijfsleven in staat is de veiligheid van werknemers en  
65 burgers in voldoende mate te waarborgen<sup>13-15</sup>. Een veelvoorkomend probleem met regels die van bovenaf worden opgelegd, is echter dat ze vaak slecht aansluiten op de specifieke context waarvoor ze zijn bedoeld<sup>16</sup>. Dat dit ernstige consequenties kan hebben, concludeert Baccus op basis van zijn onderzoek naar de regulering van het onderhoud aan zogenaamde ‘*multipiece truck wheels*’ in de Verenigde Staten<sup>17</sup>. De  
70 productie van dit type bus- en vrachtwagenwielen is pas na een periode van 15 jaar verboden, waarin tientallen doden en honderden gewonden zijn gevallen tijdens onderhoudswerkzaamheden. De afschaffing heeft vooral zo lang geduurd, omdat het ministerie van transport (NHTSA) weigerde te onderkennen dat de eenzijdig opgelegde voorschriften volstrekt onvoldoende aansloten bij de omstandigheden waaronder het

75 onderhoud in de dagelijkse praktijk werd verricht. Met het eenzijdig opleggen van wettelijke voorschriften kan dus weliswaar worden voorkomen dat werkgevers en werknemers oneigenlijke doelstellingen binnen het beleid sluizen. Anderzijds treedt het gevaar op dat de regels onvoldoende aansluiten bij de bedrijfsspecifieke context waarvoor ze zijn bedoeld.

80 Kortom: de roep die klinkt om meer onafhankelijke controle op het bedrijfsleven ten aanzien van milieu- en veiligheidswetgeving vergemakkelijkt daadkrachtiger optreden. Aan de andere kant heeft het tot gevolg dat de in bedrijven aanwezige kennis minder goed wordt benut. Het is niet op voorhand te zeggen of het voordeel van deze verandering opweegt tegen het nadeel.

85

### **Strenger optreden**

Er zijn tenminste vier redenen waarom het effect van aangescherpte handhaving niet als vanzelfsprekend een verkleining van de kans op nieuwe rampen is.

In de eerste plaats heeft het bestraffen van regelovertredingen weinig zin als  
90 de achterliggende oorzaak daarvan ongemoeid wordt gelaten. Dit geldt bijvoorbeeld wanneer tegenstrijdige regels in het geding zijn<sup>18,19</sup>. Het strenger bestraffen van de ene overtreding lokt daarmee de andere overtreding uit en omgekeerd. De Koning en De Vries die de naleving van brandvoorschriften door de horeca in vijf Nederlandse steden hebben onderzocht naar aanleiding van de brand in *Het Hemeltje*, geven hiervan de volgende twee voorbeelden<sup>20</sup>. Een café-eigenaar klaagt: 'De brandweer zegt: 95 het vuilnis moet naar buiten, binnen levert het brandgevaar. Maar stadsreiniging zegt: buiten mag niet, dat vervuult de stad, binnen houden.' En een inspecteur constateert dat de deur van een etablissement naar binnen opendraait, waardoor in panieksituaties een opeenhoping van mensen kan ontstaan, zodat de deur niet meer open gaat. Echter,

100 een deur die in 'de vluchtrichting' open gaat, komt uit op de openbare weg en dat is  
niet toegestaan.' Zolang de oorzaak die naleving van alle regels onmogelijk maakt  
niet wordt weggenomen (in onderhavig geval: tegenstrijdige regels<sup>1</sup>), is strenger op-  
treden niet meer dan symptoombestrijding.

In de tweede plaats is de veronderstelling die ten grondslag ligt aan een be-  
105 straffend optreden - dat de regels goed zijn en de overtreders fout - niet altijd juist. Dit  
laat Brun bijvoorbeeld zien met zijn onderzoek naar de werkwijze van elektromon-  
teurs van hoogspanningsdraden. Monteurs blijken doelbewust veiligheidsvoorschrif-  
ten te overtreden, terwijl zij toch blootstaan aan levensbedreigende risico's bij hun  
werk aan elektriciteitsmasten<sup>23,2</sup>. Zij doen dit omdat gebruik van alle persoonlijke be-  
110 schermingsmiddelen het visuele contact met de werkomgeving vermindert en snel in-  
grijpen in het geval er iets mis gaat bemoeilijkt. Door bepaalde beschermingsmidde-  
len weg te laten, behouden ze zicht en daarmee (het gevoel van) controle over de ei-  
gen werksituatie. Merton heeft er reeds in 1957 voor gewaarschuwd dat een te sterke  
nadruk op bureaucratische discipline gepaard gaat met *trained incapacity*<sup>24</sup>. Hiermee  
115 doelde hij op het verheffen van regelnaleving tot doel op zich, met als gevolg dat het  
eigenlijke doel uit het oog dreigt te worden verloren. In het geval de regels zelf niet  
deugen, vergroot strenger optreden de kans op een ongeluk in plaats dat het die ver-  
kleint.

De laatste twee ongewenste neveneffecten waartoe een meer bestraffende aan-  
120 pak kan leiden, hebben betrekking op veranderende verhoudingen tussen controleurs  
en regelplichtigen. Tenbrunsel en Messick hebben in een voortreffelijk artikel aange-  
toond dat milieuvoorschriften mogelijk beter worden nageleefd als veel dreiging uit-  
gaat van bestraffen van regelovertradingen, dan wanneer hier geen enkele sanctie op  
staat<sup>25</sup>. Als er echter weinig dreiging vanuit gaat, worden deze voorschriften juist

125 sléchter nageleefd dan wanneer sancties geheel ontbreken. Instellen van sanctiemidde-  
len heeft namelijk tot gevolg dat het al of niet naleven van de regels eerder wordt ge-  
maakt op basis van een kosten-baten afweging dan van ethische. Het deel van de men-  
sen dat zich door de geringe kosten van potentiële sancties laat afschrikken, weegt in  
dit geval niet op tegen het geringere aantal mensen dat regels naleeft omdat het zich  
130 daartoe moreel verplicht voelt. Gegeven de beperkte mankracht en bevoegdheden van  
de instanties die in Nederland de milieu- en veiligheidsmaatregelen handhaven, is het  
dus allerminst zeker dat strenger optreden resulteert in betere naleving van de regels,  
terwijl dit hoogstwaarschijnlijk tot gevolg heeft dat economische motieven in verge-  
lijking tot ethische een belangrijkere rol gaan spelen in de afweging om regels al dan  
135 niet na te leven. Dat laatste kan niet de bedoeling zijn, omdat het betekent dat de in-  
trinsieke betrokkenheid bij maatschappelijk verantwoord produceren vermindert.

Het laatste voorbehoud dat ik wil maken tegen de voordelen van strengere  
handhaving heeft te maken met de juridisering die dit met zich meebrengt. Rechtza-  
ken zijn onlosmakelijk verbonden met een bestraffende handhavingstijl, omdat som-  
140 mige regelplichtigen boetes of bestuurlijke dwang zullen aanvechten bij de rechterlij-  
ke macht<sup>26,27</sup>. Hierdoor bestaat het gevaar dat het streven van controlerende instan-  
ties om rechtzaken te winnen ten koste gaat van het streven naar milieuvriendelijke of  
gezonde productie<sup>28</sup>. Arbeidsinspecteurs spannen bijvoorbeeld veel vaker processen  
aan over concrete, specifieke overtredingen die hebben geresulteerd in aanwijsbare on-  
145 gevallen, dan over overtredingen met betrekking tot algemene gezondheidsrisico's die  
zich eventueel pas op langere termijn manifesteren<sup>29</sup>. De laatste zijn namelijk veel moei-  
lijker te bewijzen en laten rechters meer ruimte voor verschillende, en dus ook van die  
van de inspecteur afwijkende, interpretaties. Ze zijn volgens de arbeidsinspecteurs echter  
ook veel schadelijker voor de gezondheid dan de makkelijker te bewijzen overtredingen

150 van de Arbowetgeving. Het doel dreigt ook te verschuiven van risicobeheersing naar be-  
scherming van de eigen organisatie onder invloed van burgers en belangenbehartigers  
die een streng optreden eisen. Zo is gebleken dat arbeidsinspecteurs ook altijd diepgra-  
vend onderzoek verrichten naar dodelijke ongelukken die naar hun mening geen enkele  
aanleiding geven tot verbeteringen, louter en alleen om het verwijt van een te softe  
155 opstelling te vermijden<sup>30</sup>.

Aanscherping van handhaving is gebaseerd op de veronderstellingen dat de  
wettelijke voorschriften zelf deugen en dat regelplichtigen geen goede redenen kun-  
nen hebben wanneer zij ervan afwijken. Toch kan niet worden uitgesloten dat bedrij-  
ven wel goede redenen hebben om van de regels af te wijken. In zoverre zij die heb-  
160 ben, ondermijnt een bestraffend optreden de in bedrijven aanwezige bereidheid om  
maatschappelijk verantwoord te produceren.

### **Conclusie**

De vele regelovertredingen die de afgelopen jaren in Nederland door de verantwoor-  
165 delijke handhavinginstanties op het gebied van milieu- en veiligheidswetgeving door  
de vingers zijn gezien, hebben ongetwijfeld bijgedragen aan kleinere en grotere onge-  
lukken. Bovendien is het zogenaamde poldermodel vast een vruchtbare voedingsbo-  
dem voor dit lankmoedige optreden geweest. Toch kan dit probleem niet zonder meer  
als typisch Nederlands worden aangemerkt. Afkeer van het bestraffen van regelovert-  
170 tredingen door handhavinginstellingen is namelijk een tamelijk universeel verschijn-  
sel<sup>31</sup>. Dit ontdoet ons uiteraard niet van de plicht te proberen de nadelen weg te wer-  
ken die kleven aan de dominantie van de overleggende aanpak.

We moeten er echter goed voor waken dat de voordelen van een overwegend  
overleggende handhavingstijl niet om zeep worden geholpen door aanscherping van

175 regelgeving en de handhaving daarvan. Overleg voeren over de uitvoering van milieu-  
en veiligheidsbeleid maakt het mogelijk de kennis en betrokkenheid die hieromtrent  
aanwezig is in het bedrijfsleven optimaal te benutten. Dit schept allereerst optimale  
voorwaarden voor flexibele regulering, die goed aansluit bij de specifieke context  
waarvoor ze is bedoeld. Tevens maakt dit het mogelijk de problemen die ontstaan bij  
180 handhaving vroegtijdig te signaleren, te begrijpen en aan te pakken. Echter, daar waar  
boze opzet in het spel is laat een overleggende aanpak inderdaad te veel ruimte voor  
misbruik. Dan is een stringentere aanpak geboden. Aangezien de motieven van be-  
drijven om milieu- en veiligheidsbeleid al dan niet uit te voeren lastig zijn te objecti-  
veren en bovendien mede afhankelijk zijn van de manier waarop de controlerende in-  
185 stanties hen tegemoet treden, is het bewaren van het juiste evenwicht tussen overleg-  
gen en bestraffen een moeilijke opgave voor de controlerende instanties<sup>32</sup>.

Het optimaliseren van handhaving van milieu- en veiligheidswetgeving is  
daarmee niet simpelweg een kwestie van het toepassen van een nieuwe blauwdruk op  
de sociale werkelijkheid. De huidige brede maatschappelijke discussie omtrent het te-  
190 kortschieten van de overheid in het waarborgen van de veiligheid van haar burgers  
wekt allicht te makkelijk de indruk dat dit wel zo is.

---

1. Andere factoren die regelovertreden min of meer onvermijdelijk maken zijn het verrichten van eentonige repeterende arbeid <sup>21</sup> en het door superieuren onder druk worden gezet<sup>22</sup>.

2. Een ander voorbeeld van contraproductieve veiligheidsvoorschriften betreft het verbod dat de rechterlijke macht in de Verenigde Staten heeft uitgevaardigd tegen de wens van het ministerie van transport om de vrachtwagenindustrie te verplichten 'verbeterde' remsystemen in te voeren<sup>24</sup>. De rechtbank heeft dit verboden, vanwege duidelijke aanwijzingen dat de betreffende remsystemen onbetrouwbaarder waren dan de bestaande en dus de kans op vrachtwagenongelukken juist verhoogden. Het ministerie was ten onrechte aan de invoering van deze regel blijven vasthouden, omdat het de tegenargumenten van de vrachtwagenindustrie wantrouwde.



## Correspondentieadres:

dr. P. Mascini, Faculteit der Sociale Wetenschappen, Erasmus Universiteit Rotterdam,  
Kamer M6-32, Postbus 1738, 3000 DR Rotterdam, E-mail: [Mascini@fsw.eur.nl](mailto:Mascini@fsw.eur.nl)

## Literatuurlijst

- 1 *Voogd F.* Vuurwerkvergunningen behoren niet bij gemeentes. NRC-Handelsblad 2000, 24 mei.
- 2 *Gallacher H.* Gemeentebesturen verzaken te vaak hun plicht. NRC-Handelsblad 2001, 23 januari.
- 3 *Black D.* Social Control as a Dependent Variable. In: Black D, (ed). Toward a General Theory of Social Control. Orlando, London: Academic Press inc, 1984. p 1-36.
- 4 *Hembroff LA.* The Seriousness of Acts and Social Contexts: A test of Black's Theory of the Behaviour of Law. Am J Sociol 1987;93:322-47.
- 5 *Mascini P.* Risky Information: Social Limits to Risk Management. J Contingencies Crisis Management 1998;6(1):35-44.
- 6 *Milgram S.* Obedience to Authority: An Experimental View. New York: Harper & Row, 1974.
- 7 *Vaughan D.* Autonomy, Interdependence and Social Control: NASA and the Space Shuttle Challenger. Administrative Science Quarterly 1990;35:225-57.
- 8 *Eshuis RJJ, Berg EAIM van der.* Tien jaar schone schijn: Dossier TCR: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, 1996. Report No.: K43.
- 9 *Aalders M.* Regulation and In-Company Environmental Management in the Netherlands. Law & Policy 1993;15(2):75-94.
- 10 *Wilthagen T.* Het overheidstoezicht op de arbeidsomstandigheden: Een onderzoek naar het functioneren van de Arbeidsinspectie. Groningen: Wolters-Noordhoff, 1993.
- 11 *Gunningham N.* Environment, Self-Regulation, and the Chemical Industry: Assessing Responsible Care. Law & Policy 1995;17(1):57-109.
- 12 *Neale A.* Organising Environmental Self-regulation: Liberal Governmentality and the Pursuit of Ecological Modernisation in Europe. Environmental Politics 1997;6(4):1-24.

- 13 *Abel RL*. Risk as an Arena of Struggle. *Michigan Law Review* 1985;83:772-812.
- 14 *Pearce F, Tombs S*. Ideology, Hegemony, and Empiricism. *Br J Criminol* 1990;30:423-43.
- 15 *Pearce F, Tombs S*. Policing Corporate `Skid Rows': A Reply to Keith Hawkins. *Br J Criminol* 1991;31:415-26.
- 16 *Adler PS, Borys B*. Two Types of Bureaucracy: Enabling and Coercive. *Administrative Science Quarterly* 1996;41:61-89.
- 17 *Baccus MD*. Multipiece Truck Wheel Accidents and their Regulations. In: Garfinkel H, (ed). *Ethnomethodological Studies of Work*. London, New York: Routledge & Kegan Paul Inc, 1986. p 20-59.
- 18 *Snoeijen M*. Vertrek hoofd milieudienst Cleij: Vuile grond is fraudegevoelig. *NRC-Handelsblad* 2001, 2 februari.
- 19 *Kammer C*. De culturele revolutie van Oosting is ver weg. *NRC-Handelsblad* 2001, 24 maart.
- 20 *Koning Pd, Vries Gd*. Horeca lapt brandvoorschriften aan z'n laars: Dansen in de vulkaan. *NRC-Handelsblad* 2001, 6 januari.
- 21 *Rasmussen J, Duncan K, Leplat J. (eds.)* *New Technology and Human Error*. Chichester [etc.]: Wiley; 1988.
- 22 *Mascini P*. Regelovertredingen, menselijke fouten en industriële rampen: een exploratieve studie in een cokesfabriek. *Sociologische Gids* 2001 (in druk).
- 23 *Brun J-P*. Work Activity and Subjectivity: A Behind-the-Scenes Look at the Work of Linemen. *Industrial Relations* 1995;50(1):811-25.
- 24 *Merton RK*. Bureaucratic Structure and Personality. In: *Social Theory and Social Structure*. New York: The Free Press, 1957. p 195-206.
- 25 *Tenbrunsel AE, Messick DM*. Sanctioning Systems, Decision Frames, and Cooperation. *Administrative Science Quarterly* 1999;44:684-707.
- 26 *Bardach E, Kagan RA*. *Going by the Book: The Problem of Regulatory Unreasonableness*. Philadelphia: Temple University Press, 1982.
- 27 *Hawkins K, Thomas JM*. The Enforcement Process in Regulatory Bureaucracies. In: Hawkins K, Thomas JM, (eds). *Enforcing Regulation*. Boston, The Hague, Dordrecht, Lancaster: Kluwer-Nijhoff Publishing, 1984. p 3-22.

- 28 *Kagan RA, Scholz JT.* The "Criminology of the Corporation" and Regulatory Enforcement Strategies. In: Hawkins K, Thomas JM, (eds). *Enforcing Regulation*. Boston, The Hague, Dordrecht, Lancaster: Kluwer-Nijhoff Publishing, 1984. p 67-96.
- 29 *Hawkins K.* "FATCATS" and the Prosecution in a Regulatory Agency: A Footnote on the Social Construction of Risk. In: Short JFJ, Clarke L, (eds). *Organizations, Uncertainties and Risk*. Boulder, San Francisco, Oxford: Westview Press, 1992. p 275-96.
- 30 *Lloyd-Bostock S.* The Psychology of Routine Discretion: Accident Screening by British Factory Inspectors. *Law & Policy* 1992;14(1):45-76.
- 31 *Hawkins K.* *Environment and Enforcement: Regulation and the Social Definition of Pollution*. Oxford: Clarendon Press, 1984.
- 32 *Mascini P, Gulden JWJ van der.* Omgaan met gezondheidsrisico's op de werkvloer: Effectiviteit van beïnvloeding tot veiliger werken. *Tijdschr Gezondheidsw* 2000;78:507-11.