

De uitvoeringsorganisatie

A.F.A. Korsten

Hier is één perspectief aan de orde: de 'discretionaire' organisatie. Denk aan organisaties die betiteld worden als '*de staat in de staat*'. De RijksLuchtvaart Dienst (RLD) kreeg dat verwijt in 1999 tijdens de parlementaire enquête naar het in 1992 neergestorte El Al-vliegtuig (de Bijlmerramp- enquête).

Uitvoeringorganisaties en ambtenaren daarbinnen hebben doorgaans speelruimte. Men spreekt wel van beleidsvrijheid. Kagan (1978) en Lipsky (1980) hebben hier aandacht voor gevraagd en in ons land deed Ringeling (1978) hiernaar onderzoek. Hij publiceerde '*Beleidsvrijheid van ambtenaren*'. Later volgde Vos (1991) hem met de dissertatie '*Recht hebben en recht krijgen - Een studie over beleidsvrijheid, niet-gebruik van rechten en verantwoord ambtelijk handelen*'. Promotor C. Schuyt.

In een overzichtswerk van Korsten en Derksen (1986) wordt duidelijk dat allerlei factoren inwerken op de dagelijkse uitvoering van individualiserend beleid, zoals rond de woningtoewijzing, vergunningverlening en uitkeringen. Dat kan ertoe leiden dat de uitvoering niet geheel overeenstemt met de intenties achter wet- en regelgeving en bestuurlijke prioriteiten. De rangorde van prioriteit van woningvragers bij de woningtoewijzing, de urgentie dus, wordt door verdelers van huurwoningen altijd aangehouden? Dat is niet het geval. Denk daarbij aan de volgende factoren die van belang zijn bij uitvoering van *individualiserend* beleid.

Factoren

- Omgevingsfactoren.

Tot omgevingsfactoren zijn al die invloeden (omstandigheden en processen) buiten de uitvoeringsorganisatie te rekenen, die inwerken op de uitvoering van beleid. Hierbij is te denken aan externe factoren die gerelateerd zijn aan andere overheden, zoals bezuinigingen, wetswijzigingen, toezicht.

- Politieke factoren.

Hierbij kan men denken aan de politiek-bestuurlijke controle op de uitvoering, de kwestie van delegatie en mandaat naar ambtenaren, verantwoording aan de gemeenteraad over gevoerd uitvoeringsbeleid.

- Factoren uit de voorbereidings- en besluitvormingsfase.

In de voorbereidingsfase en de vaststellingsfase van het beleid zullen beslissingen genomen zijn die doorwerken in de uitvoering van het beleid. Bijvoorbeeld kan er

sprake zijn van zo nauw omschreven criteria voor de toetsing bij het krijgen van een subsidie dat een overheid met een pot geld blijft zitten; een actor kan gezien de kenmerken van zijn organisatie of beleid of het object waarvoor subsidie verkregen wordt niet voldoen aan de criteria. Een voorbeeld. Een voetbalvereniging zal niet goed in staat zijn om subsidie te verwerven voor terreinonderhoud als een criterium daarvoor is dat het onderhoud uitsluitend gedaan mag worden door 90-jarigen of ouder. Dergelijke 'enge' criteria komen in werkelijkheid wel voor.

- *Factoren gerelateerd aan de uitvoeringsorganisatie.*

De uitvoeringsorganisatie zelf is uiteraard van groot belang. Daarbij is te denken aan de interne organisatie, de organisatie van de werkprocessen en de taakverdeling, de capaciteit van het personeel en hun kwaliteit, de informatie over de uit te voeren taken, de te verrichten werkwijzen (instructies), en de leiding. Onderzoek naar sociale diensten toonde dat er grote verschillen bestaan in de werkwijzen, en bijgevolg ook in het aantal klanten per ambtenaar.

- *De rol van uitvoerders.*

Uitvoerders zijn geen machines, maar mensen met houdingen, opvattingen en gewoonten. Hun inzet en medewerking is nodig. Motivatiestudies van psychologen en studies naar 'human resources management' geven hier meer zich op. In de werkwijzen sluipen meestal routines, vaste patronen. In dit verband spreekt men wel van uitvoeringsstijlen. Door Kagan is hier over gepubliceerd.

Er worden wel drie stijlen onderscheiden: een ambtelijke, een politieke en een pragmatische stijl. De ambtelijke stijl houdt grofweg gesteld in dat ambtenaren zich oriënteren op de wet, op aanvullende regels (richtlijnen) en op jurisprudentie. Wie een politieke stijl aanhoudt heeft meer oog voor de belangen van de cliënten. De ambtenaar die zo aankijkt tegen de uitvoering zal sterk willen letten op de omstandigheden waarin een cliënt verkeert en kijken of regels ruim te interpreteren zijn en individueel van toepassing zijn. De regels vormen niet het vertrekpunt maar de cliënt. Een pragmatische stijl heeft iets van een 'middenstijl' tussen de beide genoemde in.

Deze stijlen zijn niet zomaar te kiezen. Ze bestaan in relatie tot de geschiedenis van een ambtelijk apparaat en kenmerken van het beleid. Is het beleid een *conditioneel beleidsprogramma*, dan is de speelruimte beperkt en kan een politieke stijl niet goed gedijen. Immers, bij een conditioneel program zullen er regels bestaan van het soort 'als x ...dan y..'. Tegenover een dergelijk beleidsprogram staat het *doelprogramma*. Om zo'n beleid te realiseren kan de ambtenaar zich vooral inlaten met de algemene doelstellingen achter het beleid; de uitvoeringsfase kent veel vrijheid van handelen. Veel beleid is overigens een mix van conditionele en doelelementen.

Deze stijlen kennen ook dynamiek. Ze veranderen onder invloed van zich wijzigende regels en technologie. Recent wordt wel gebruik gemaakt van expertsystemen om fouten in de uitvoering te verminderen.

Literatuur over de discretionaire organisatie

- 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.

De cliënten van het beleid

Uit het voorgaande blijkt al dat de klant ertoe doet. De ambtenaar kan anticiperen op de kenmerken van cliënten. Hij ordent zijn werkbelasting dan naar gewone, moeilijke en eenvoudige gevallen. Daarbij is sprake van beeldvorming, die soms gekenmerkt wordt door symplificaties en typificaties (zie Terpstra). De beeldvorming werkt door in beleid.

Maar er is meer aan de hand. De cliënt kan ook mondig zijn en zich roeren of bewust informatie achterhouden. Komt niet alle informatie boven tafel of de vermoedelijk verkeerde, dan kan dat aanleiding zijn om speciale ambtenaren voor bestrijding van fraude in te schakelen.

Er zijn diverse studies te noemen die hier nader zicht op geven, en die ook in het overzichtswerk van Korsten en Derksen (1986) aan bod komen. We memoren het werk van Lipsky (1980) en studies van Paul Ekkers (1984) naar woningtoewijzing, van Jan Terpstra (1985) naar de sociale werkvoorziening, van Marius Aalders (1987) naar bouwtoezicht, van Robert Knecht (1986) naar sociale diensten en van André van Montfort naar de woonruimteverdeling (1991, 1992).

Literatuur

- Vos, J.G., Recht hebben en recht krijgen - Een studie over beleidsvrijheid, niet-gebruik van rechten en verantwoord ambtelijk handelen, RU Utrecht, 1991 (diss.).

De Algemene Inspectiedienst: discretionair in de handhaving?

Handhavingsstijlen

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. 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)?

Probleemstelling van onderzoek naar AID

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

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 prognoses, 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 *'mestovertrekkingen'* 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 controleer 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 verassend 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

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 schaarst 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 formaliseringprocedures 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 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.

Propositieketens

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 handhavingmogelijkheden. 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

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 handhavinginstantie 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. Stringende 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'.

Literatuur over stijlen van handhavers en AID

- Bekke, A. en J. de Vries, Tussen politiek en klantenkring – Een onderzoek naar het functioneren van de Algemene Inspectiedienst, Leiden, 1991.
- 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.
- 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.
- Wiering, M., Contexten van handhaving: de controle van meststoffen in Nederland en Vlaanderen, KUN, Nijmegen, 1999 (diss.).

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