

De afschrikking voorbij

Een empirische studie naar afschrikking, generale preventie en regelnaleving in de Nederlandse afvalbranche

Karin van Wingerde



De afschrikking voorbij

Een empirische studie naar afschrikking, generale preventie en regelnaleving in de Nederlandse afvalbranche

C.G. van Wingerde

ISBN: 978-90-5850-919-2



Vormgeving: C.G. van Wingerde/ E.Vonk
Omslagbeeld: E.Vonk

Dit boek is een uitgave van:

Wolf Legal Publishers (WLP)

Postbus 31051
6503 CB Nijmegen
Tel: 013-5821366
E-Mail: info@wolfpublishers.nl
www.wolfpublishers.com

Alle rechten voorbehouden. Behoudens de door de Auteurswet 1912 gestelde uitzonderingen, mag niets uit deze uitgave worden veelevoudigd (waaronder begrepen het opslaan in een geautomatiseerd gegevensbestand) of openbaar gemaakt, op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. De bij toepassing van artikel 16B en 17 Auteurswet 1912 wettelijk verschuldigde vergoedingen wegens fotokopiëren, dienen te worden voldaan aan de Stichting Reprorecht. Voor het overnemen van een gedeelte van deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken op grond van artikel 16 Auteurswet 1912 dient men zich tevoren tot de uitgever te wenden. Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever geen aansprakelijkheid voor eventuele fouten of onvolkomenheden.

© 2012 C.G. van Wingerde

De afschrikking voorbij

Een empirische studie naar afschrikking, generale preventie en regelnaleving
in de Nederlandse afvalbranche

Beyond deterrence

Deterrence, prevention, and compliance in the Dutch waste industry

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor aan de
Erasmus Universiteit Rotterdam
op gezag van de
rector magnificus

Prof.dr. H.G. Schmidt

en volgens besluit van het College voor Promoties.

De openbare verdediging zal plaatsvinden op

donderdag 6 december 2012 om 09.30 uur

door

Catharina Geertruida van Wingerde
geboren te Delft



Promotiecommissie

Promotor:

Prof.dr. H.G. van de Bunt

Overige leden: Prof.mr. A.B. Blomberg
Prof.dr. W. Huisman
Prof.dr. S.P. Kaptein

Copromotor:

Dr. J.G. van Erp

Voor mijn ouders

Woord vooraf

“Experience: that most brutal of teachers, but you learn. My God, do you learn.” (C.S. Lewis).

Tijdens een van de eerste congressen die ik in het kader van dit onderzoek bezocht, sprak ik een door de wol geverfde jurist die zich bezighield met de strafrechtelijke handhaving van organisatiecriminaliteit. Na enige beleefdheden te hebben uitgewisseld, vroeg mijn gesprekspartner waar ik mij zoal mee bezighield. Met enige trots vertelde ik hem over mijn promotieonderzoek. “En waar gaat dat dan over?”, vroeg hij. Ik antwoordde dat het ging over de vraag in hoeverre er van sancties een afschrikwekkende werking uitgaat op het gedrag van bedrijven in de afvalbranche. “Ja, ja”, antwoordde hij, “dat zal dan wel een dun boekje worden, want we weten toch al lang dat straffen niet helpt.” Met die uitspraak leek mijn onderzoek in de kiem te worden gesmoord. Ik kwam er pas later achter dat dergelijke uitspraken pasten bij het onderwerp dat ik onderzoek. De vraag of (be)straffen bijdraagt aan de preventie van ongeoorloofd gedrag, is in zekere zin zo alledaags dat vrijwel iedereen daar wel iets van vindt. Toch heb ik het vaak, zeker in het begin maar ook nu het (toch niet al te dunne!) boek(je) er ligt, moeilijk gevonden daarin mijn eigen weg te vinden. Ik ben daarom blij dat ik dat niet alleen heb hoeven doen. Op deze plaats wil ik graag al die personen bedanken die daaraan hebben bijgedragen.

Dit boek was er, om te beginnen, niet geweest zonder alle personen die ik voor deze studie heb mogen interviewen: milieuoördinatoren, directeuren van afvalbedrijven, toezichthouders en deskundigen. Zij hebben mij wegwijs gemaakt in de wereld van het afval en me laten zien hoe zij sancties in de dagelijkse praktijk ervaren en toepassen. Hun bereidheid om aan het onderzoek mee te werken en de openhartigheid waarmee zij dat deden, heb ik zeer gewaardeerd.

Een volgend woord van dank is natuurlijk voor diegenen die dit avontuur met mij zijn aangegaan, mijn promotor Henk van de Bunt en copromotor Judith van Erp. Beste Henk, ik herinner me nog goed het moment dat aanzette tot dit onderzoek. Ik was nog student-assistent en deed samen met jou onderzoek naar misbruik van buitenlandse rechtspersonen. Het schrijfsproces was net begonnen en jij kwam op een middag de kamer van de student-assistenten binnen en vroeg me aan het einde van de dag nog even bij je langs te lopen. Ik moet eerlijk bekennen dat ik eigenlijk meteen dacht dat mijn eerste teksten totaal de plank hadden misgeslagen. Maar gelukkig vroeg je me wat mijn plannen voor na mijn studie waren en of ik niet geïnteresseerd was om mijn tijd aan de universiteit nog wat te verlengen. Hoewel ik de beslissing om aan dit promotietraject te beginnen achteraf gezien wat naïef en onbezonnen heb genomen, heb ik er

geen moment spijt van gehad. Dank voor de kansen die je me hebt geboden; voor de inspiratie; voor de vrijheid om mijn onderzoek op mijn manier in te richten; en dank voor je betrokkenheid, dat heb ik (en dat doe ik nog!) enorm gewaardeerd. Judith, ik vraag me wel eens af wat er van dit boek zou zijn geworden als jij je er niet tegenaan had ‘bemoeid’. Ik vermoed dat het een aaneenschakeling van citaten was geworden zonder veel distantie en diepgang. Jij hebt me als geen ander de fijne – en soms wat grovere – kneepjes van het doen van wetenschappelijk onderzoek bijgebracht. Enorm bedankt voor je betrokkenheid, je enthousiasme voor mijn onderzoek en de kansen die je me hebt geboden om me naast mijn onderzoek verder te ontplooien.

Veel dank gaat ook uit naar de leden van de leescommissie, Aletta Blomberg, Wim Huisman en Muel Kaptein voor het beoordelen van het manuscript.

Wat is het fijn om onderzoek te kunnen doen in zo’n inspirerende en gezellige werkomgeving als de EUR! Zonder iemand tekort te willen doen, wil ik in het bijzonder Joep, Tirza en Krista bedanken. Jullie hebben meer dan eens als klankbord gefungeerd en die rol was jullie nooit te gek. Bedankt voor de goede tijd, jullie interesse in mijn onderzoek en jullie scherpzinnige commentaar op delen van dit boek. En Joep, met jou als paranimf weet ik zeker dat het met de verdediging op de flanken wel goed zit! Zeer inspirerend waren ook de gesprekken over managementsystemen, vertrouwen en toezicht met Martin de Bree, waarvoor ik hem zeer dankbaar ben. De drukke bezetting van het door ons georganiseerde symposium over systeemtoezicht in de procesindustrie in 2010, maakt duidelijk dat er over die onderwerpen de komende jaren nog veel te discussiëren valt. Dear Abi, thanks for your encouragement and inspiration. I am glad that we are both finished now and I am looking forward to meeting you for coffee many times yet to come. Ook wil ik graag mijn collega’s bij de Rekenkamer Rotterdam bedanken voor de tijd die zij mij hebben gegund bij de afronding van dit onderzoek. Abiola Makinwa en Shona Dickson bedank ik bovendien voor het corrigeren van de Engelstalige samenvatting.

Dan is het tijd om diegenen te bedanken die het meest dichtbij mij staan. Syl, je weet niet half hoeveel het heeft betekend om in de laatste fase af en toe in alle rust in jouw huis te kunnen schrijven en om daarna stoom af te blazen tijdens onze gezamenlijke ‘trainingen’. Ed, bedankt voor het grote enthousiasme en de creativiteit waarmee je de prachtige omslag voor dit boek hebt ontworpen en me hebt geholpen bij de opmaak van het boek. Lieve Sanne, wat had ik toch ontmoeten als jij niet vanuit twee deuren verder die lange grijze gang in het L-gebouw had laten stralen. Je hebt me door de moeilijke momenten heen gesleept en met jouw gezelligheid, luisterend oor en nuchtere kijk op de dingen heb je het ‘proefschrift schrijven’ heel wat aangenamer gemaakt! Het is voor mij geheel vanzelfsprekend dat jij als mijn paranimf naast me zal staan. Je

bent daarnaast een dierbare vriendin geworden en ik hoop op nog vele mooie (culi-)momenten samen! Lieve Maris, in de vijftiwintig jaar dat wij elkaar nu kennen hebben we heel wat lief en leed gedeeld en ontzettend veel plezier gemaakt. Hoewel je er fysiek niet bij kunt zijn de 6^e, weet ik dat wij altijd en overal in gedachten bij elkaar zijn!

Ook mijn schoonfamilie verdient een dikke pluim! Jullie hebben mij – al weer heel wat jaren geleden inmiddels – als een eigen dochter in jullie midden opgenomen en me de vrijheid gegeven mijzelf te zijn. We hebben elkaar de afgelopen tijd naar mijn smaak veel te weinig gezien, maar ik verheug me nu al weer op de vele etentjes, verjaardagen en andere feesten en partijen. Çok teşekkürler!

Lieve Sanne, Milou en Leonie, jullie zijn de liefste zussen die iemand zich maar kan wensen. Als jullie er zijn, gaat de wereld een klein beetje stralen!

Drie mensen hebben, tot slot, op een heel bijzondere manier bijgedragen aan de totstandkoming van dit boek. Lieve pap, ik heb grote bewondering voor het enthousiasme en de vastberadenheid waarmee jij de dingen doet die je lief zijn. Ik geloof dat ik toch – meer dan ik soms wil toegeven – op je lijk, want zonder ook maar een klein beetje van die eigenschappen was dit boek nooit afgekomen. Lieve mam, jouw rust, vertrouwen en relativiseringsvermogen heb ik – helaas – heel wat minder in de genen. Maar jij bent er gelukkig altijd om dat een beetje in te stralen. Lieve pap en mam, ik weet dat jullie ongelofelijk trots zijn op wat Sanne, Milou, Leonie en ik hebben bereikt en op wie we zijn geworden. Maar dat hebben jullie toch echt aan jezelf te danken: het is een groot voorrecht om in zo'n enorm fijn nest te kunnen opgroeien. Om die reden en nog heel veel meer draag ik dit boek aan jullie op.

Het laatste woord van dank is voor diegene die het schrijven van dit boek van het meest dichtbij heeft meegemaakt. Lieve Tefvik, dat jij je niet hebt laten afschrikken door dit onderzoek, is misschien wel de belangrijkste bevestiging van de conclusies die ik in dit boek trek. Het moet namelijk vooral voor jou een straf zijn geweest om dit proces mee te maken. Gelukkig versta jij de kunst van het relativeren als geen ander en daarmee heb je er steeds opnieuw weer voor gezorgd dat ik toch het vertrouwen had dat het af zou komen. Ik heb de afgelopen jaren veel geleerd over talloze onderwerpen, maar van jou leer ik iedere dag opnieuw één van de belangrijkste lessen in een mensenleven en dat is hoe te genieten. Ik prijs me gelukkig dat ik dit alles met jou kan delen.

Karin van Wingerde
Rotterdam, oktober 2012

Afkortingen

AbRvS	Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State
AFM	Autoriteit Financiële Markten
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
AOO	Afval Overleg Orgaan
APS	Amsterdam Port Services
ATF	Afval Terminal Friesland
ATM	Afvalstoffen Terminal Moerdijk
AVI	Afvalverbrandingsinstallatie
AVR	Afval Verwerking Rijnmond
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Bor	Besluit omgevingsrecht
BRBS	Branchevereniging Recycling, Breken en Sorteren
BRTF	Better Regulation Task Force
Brzo 1999	Besluit risico's zware ongevallen 1999
BV	Besloten vennootschap
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CCV	Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
CTOA	Commissie Toekomstige Organisatie Afvalverwijdering
DCMR	Decentrale Milieudienst Rijnmond
DGMH	Directoraat Generaal Milieuhygiëne
DNB	De Nederlandsche Bank
DSB	Dirk Scheringa Bank
EC	Europese Commissie
ECWM	Evaluatiecommissie Wet Milieubeheer
EMAS	Eco Management and Audit Scheme
EMK	Exploitatiemaatschappij Krimpen
EPA	Environmental Protection Agency
EVOA	Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen
Eural	Europese afvalstoffenlijst
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
GRI	Global Reporting Initiative
HOI	Havenontvangstinstallatie
HR	Hoge Raad
IPPC	Integrated Pollution Prevention and Control
IOOV	Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
ISO	International Organization for Standardization
Ivb	Inrichtingen- en vergunningenbesluit
KAM	Kwaliteit, Arbo en Milieu
KLPD	Korps Landelijke Politiediensten

KvK	Kamer van Koophandel
LAP	Landelijk Afvalbeheerplan
LMA	Landelijk Meldpunt Afvalstoffen
Marpol	Marine Pollution-verdrag
NEN	Nederlands Normalisatie-instituut
NGO	Non-governmental organization
NIWO	Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie
NMa	Nederlandse Mededingingsautoriteit
NVRD	Nederlandse Vereniging voor Afval- en Reinigingsdiensten
OM	Openbaar Ministerie
OHSAS	Occupational Health and Safety Assessment Series
OSHA	Occupational Safety and Health Administration
OVV	Onderzoeksraad Voor Veiligheid
PbEG	Publicatieblad Europese Gemeenschappen
PBL	Planbureau voor de Leefomgeving
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
RvA	Raad voor Accreditatie
SER	Sociaal-Economische Raad
SHEQ	Safety, Health, Environment, Quality
Sr	Wetboek van Strafrecht
Stb.	Staatsblad
Stcrt.	Staatscourant
TCA	Tankcleaning Amsterdam
TCR	Tankcleaning Rotterdam
VA	Vereniging Afvalbedrijven
VCA	Veiligheid, gezondheid, milieu Checklist Aannemers
VIHB	Vervoerders, Inzamelaars, Handelaars en Bemiddelaars
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Wabm	Wet algemene bepalingen milieuhygiëne
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wageningen UR	Wageningen Universiteit & Researchcentrum
WED	Wet op de Economische Delicten
Wm	Wet milieubeheer
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
Wvo	Wet verontreiniging oppervlaktewateren
WCA	Wet Chemische Afvalstoffen
Wvvs	Wet voorkoming verontreiniging door schepen

Inhoudsopgave

Woord vooraf	vii
Afkortingen	xi
1 Inleiding	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Ontwikkelingen in het toezicht op ondernemingen: groei en tegenkrachten	3
1.2.1 <i>De roep om strenger straffen in de risicomaatschappij</i>	3
1.2.2 <i>De andere kant van de medaille: governance en reguleringskapitalisme</i>	9
1.3 Doel- en vraagstelling	13
1.4 Afbakening	14
1.5 Opbouw van dit boek	19
2 Ontwikkelingen in het afschrikkingsonderzoek	21
2.1 Inleiding	21
2.2 Hoe werkt afschrikking?	22
2.3 Historische ontwikkeling van het afschrikkingsperspectief	24
2.3.1 <i>Oorsprong van het afschrikkingsperspectief</i>	24
2.3.2 <i>Opkomst van de positivistische criminologie: rationaliteit op zijn retour</i>	28
2.3.3 <i>Heropleving in de jaren '60</i>	29
2.3.4 <i>De economische benadering van misdaad en straf</i>	30
2.3.5 <i>Conclusie: de kern van het afschrikkingsperspectief</i>	34
2.4 Voorkomt de dreiging van sancties dat regels worden overtreden? Empirische bevindingen	35
2.4.1 <i>Inleiding</i>	35
2.4.2 <i>Objectivistisch afschrikkingsonderzoek</i>	36
2.4.3 <i>Van de objectieve kosten van bestraffing naar percepties van de pakkans en de strafmaat</i>	42
2.4.4 <i>De informele kosten van bestraffing</i>	48
2.4.5 <i>Conclusie</i>	51
2.5 Afschrikking en bedrijfsmatig gepleegde criminaliteit	52
2.5.1 <i>Inleiding</i>	52
2.5.2 <i>Objectivistisch afschrikkingsonderzoek en regelnaleving door ondernemingen</i>	53
2.5.3 <i>Perceptuele studies naar bedrijfsmatig gepleegde criminaliteit</i>	56
2.5.4 <i>Informele sociale gevolgen en regelnaleving door ondernemingen</i>	59
2.5.5 <i>Conclusie</i>	61

2.6	Een ander beeld: de onderneming als responsieve actor	62
2.7	Conclusie	66
3	Terreinverkenning: de Nederlandse afvalbranche	69
3.1	Inleiding	69
3.2	De afvalbranche in de 21 ^e eeuw	71
3.2.1	<i>Een eerste indruk</i>	71
3.2.2	<i>Een korte historische schets</i>	73
3.2.3	<i>Kenmerken en structuur van de afvalbranche</i>	78
3.2.4	<i>Het dynamische karakter van de afvalbranche</i>	81
3.2.5	<i>Een blik op de toekomst</i>	86
3.3	De voor afvalbedrijven geldende milieuwet- en regelgeving	88
3.3.1	<i>De ontwikkeling van het milieubeleid</i>	88
3.3.2	<i>De systematiek van de milieuwetgeving</i>	90
3.3.3	<i>Afvalstoffenwetgeving</i>	93
3.3.4	<i>Strafbaarstelling van milieuerontreiniging</i>	99
3.3.5	<i>Het karakter van de milieuregelgeving</i>	101
3.4	Van Uniser naar TCR: de ontwikkeling van de handhaving	104
3.4.1	<i>Inleiding</i>	104
3.4.2	<i>De affaire EMK/Uniser: aandacht voor de handhaving</i>	104
3.4.3	<i>Via Booy Clean, Kemp en Zegwaard naar TCR</i>	107
3.4.4	<i>Gevolgen en ontwikkelingen in toezicht en handhaving</i>	110
3.5	Reputatie, respectabiliteit en de relatie met de buitenwereld	117
3.6	Conclusie	120
4	Opzet van het empirisch onderzoek	123
4.1	Inleiding	123
4.2	Van theorie naar empirie	123
4.3	Een multi-methode aanpak	126
4.4	Veertig bedrijfscases	127
4.4.1	<i>Selectie, werving en toegang</i>	127
4.4.2	<i>Interviews met vignetten</i>	132
4.4.3	<i>Observaties</i>	140
4.4.4	<i>Documentenanalyse</i>	143
4.4.5	<i>Analyse van mediaberichtgeving</i>	144
4.5	Interviews met publieke en private toezichthouders	145
4.6	Analyse van de verzamelde data	147
4.7	Een eerste kennismaking: beschrijving van de bedrijven en de respondenten	149
4.7.1	<i>Introductie van de bedrijven</i>	149
4.7.2	<i>Introductie van de respondenten</i>	157
4.8	Uitleiding	159

5	Afschrikking en generale preventie in de Nederlandse afvalbranche	161
5.1	Inleiding	161
5.2	Bekendheid met en benutten van sancties	162
5.2.1	<i>In hoeverre bereikt de informatie over sancties de doelgroep van potentiële overtreders?</i>	162
5.2.2	<i>Relevantie van sancties</i>	167
5.3	De relatieve werking van sancties	172
5.3.1	<i>Over de strafmaat</i>	172
5.3.2	<i>De invloed van de pakkans</i>	178
5.4	De rol van sancties nader bekeken	183
5.4.1	<i>De ergste sanctie is...</i>	183
5.4.2	<i>De indirecte werking van sancties</i>	188
5.5	Onbedoelde effecten van bestraffing	193
5.5.1	<i>Het geringe vermogen van de afkeuring</i>	193
5.5.2	<i>De relatie met de toezichthouder</i>	195
5.6	Conclusie	199
6	De invloed van de maatschappelijke omgeving op het gedrag van bedrijven in de afvalbranche	203
6.1	Inleiding	203
6.2	Afval als 'volksaandeel'	204
6.3	De druk vanuit de maatschappelijke omgeving	209
6.3.1	<i>Werkingsmechanismen</i>	209
6.3.2	<i>De zichtbaarheid van de onderneming</i>	217
6.4	Reacties op de maatschappelijke omgeving	222
6.4.1	<i>Gehoor geven aan maatschappelijke verwachtingen</i>	223
6.4.2	<i>Strategische reacties op de maatschappelijke omgeving</i>	228
6.5	De wisselwerking tussen de maatschappelijke omgeving en het publieke toezicht	235
6.5.1	<i>Informatie over het milieugedrag van bedrijven</i>	235
6.5.2	<i>Maakt de overheid gebruik van het maatschappelijke toezicht?</i>	243
6.6	Conclusie	245
7	Regulering van binnenuit: de bedrijfsinterne aandacht voor het milieu	249
7.1	Inleiding: 'It's the management stupid!'	249
7.2	Publieke versus private bedrijven	252
7.3	Milieumanagementsystemen, motieven en certificering	255
7.3.1	<i>Inleiding</i>	255
7.3.2	<i>Kenmerken van een goed functionerend milieumanagementsysteem</i>	256

7.3.3	<i>Motieven voor milieuzorg</i>	259
7.3.4	<i>Milieumanagementsystemen in de afvalbranche</i>	263
7.3.5	<i>De relatie tussen het milieumanagementsysteem en de naleving van regels</i>	269
7.3.6	<i>Conclusie</i>	273
7.4	De rol en positie van de milieucoördinator	273
7.4.1	<i>Inleiding</i>	273
7.4.2	<i>De informele positie van de milieucoördinator</i>	275
7.4.3	<i>De formele positie van de milieucoördinator</i>	278
7.4.4	<i>Druk van buitenaf</i>	283
7.4.5	<i>Conclusie</i>	286
7.5	Attitude en tone at the top	286
7.5.1	<i>Inleiding</i>	286
7.5.2	<i>De tone at the top: bouwstenen</i>	288
7.5.3	<i>De tone at the top in de afvalbranche</i>	291
7.5.4	<i>Conclusie</i>	300
7.6	<i>Conclusie</i>	300
8	De afschrikking voorbij	303
8.1	Inleiding	303
8.2	Empirische bevindingen: een terugblik	303
8.2.1	<i>Over afschrikking en generale preventie</i>	303
8.2.2	<i>De invloed van de maatschappelijke omgeving</i>	307
8.2.3	<i>De bedrijfsinterne aandacht voor het milieu</i>	309
8.3	Conclusies en theoretische implicaties	311
8.3.1	<i>De afschrikwekkende werking van sancties</i>	311
8.3.2	<i>De wisselwerking tussen afschrikking, maatschappelijke controle en de bedrijfsinterne aandacht voor het milieu</i>	313
8.3.3	<i>Bereik en beperkingen van dit onderzoek</i>	320
8.3.4	<i>Implicaties voor toekomstig onderzoek</i>	323
8.4	Implicaties voor de praktijk van toezicht en handhaving	325
8.4.1	<i>Differentiatie in sanctieboodschappen</i>	326
8.4.2	<i>Activeren van de maatschappelijke omgeving</i>	328
8.4.3	<i>Systeemgericht toezicht</i>	329
8.5	Tot besluit	332

Literatuur	333
Lijst van aangehaalde parlementaire stukken	369
Overzicht van aangehaalde jurisprudentie	371
Summary	373
Bijlagen	385
1. Gesprekspuntenlijst interviews bedrijfscases	385
2. Overzicht bedrijfscases	393
3. Gesprekspuntenlijst interviews toezichthouders	399
4. Overzicht interviews toezichthouders	403
Curriculum Vitae	407

1 Inleiding

“Whenever the fiction that is known as a ‘crime-wave’ is heralded, a demand for an increase in the severity of the penalties arises, based on the assumption that the more severe the penalty, the more effectively it will deter others from similar crimes” (Sutherland & Cressey, 1960: 290).

1.1 Aanleiding

Op 2 juli 2006 meerde het schip de Probo Koala aan in de haven van Amsterdam. Het schip was gehuurd door het bedrijf Trafigura, één van de grootste grondstoffenhandelaren ter wereld. Trafigura wilde 554 ton slops (gevaarlijk scheepsafval) ter verwerking aanbieden bij het bedrijf Amsterdam Port Services (APS). In de nacht van 2 op 3 juli 2006, toen ruim 200 ton van het afval was overgepompt naar een langs zij gekomen schip van APS, bleek dat het afval veel sterker vervuild was dan door Trafigura was aangegeven en dat APS het afval niet kon en mocht verwerken. Omdat APS de verwerking van het afval toen moest uitbesteden aan een ander bedrijf, en de kosten daarvan wilde doorberekenen aan Trafigura, bracht APS een nieuwe offerte uit. Trafigura ging echter niet akkoord met de hogere verwerkingskosten en liet het afval terugpompen in de Probo Koala, die vervolgens op 5 juli 2006 de haven van Amsterdam verliet (Commissie-Hulshof, 2006). Wat er daarna gebeurde, werd wereldnieuws: de Probo Koala vervoerde het afval naar Ivoorkust, waar het omstreeks 19 augustus 2006 op diverse plekken in en rond de hoofdstad Abidjan werd gedumpt. Als gevolg daarvan zouden vele mensen in de omgeving gezondheidsklachten hebben gekregen, zoals hoofdpijn, diarree, braken, kortademigheid en brandende ogen (Rechtbank Amsterdam, 23 juli 2010; Vink, 2011).¹

1 Onmiddellijk na de ramp berichtten diverse media dat het afval zeer giftige stoffen bevatte en niet alleen gezondheidsklachten veroorzaakte, maar ook tientallen doden tot gevolg had gehad. Tot op de dag van vandaag bestaat er echter onduidelijkheid over de precieze samenstelling van het afval alsmede over de vraag of en onder welke omstandigheden het afval gezondheidsklachten, of zelfs dodelijke slachtoffers zou kunnen veroorzaken (Vink, 2011). In de Nederlandse strafzaak tegen Trafigura, dat onder andere terechtstond voor het buiten de Europese Unie brengen van gevaarlijke afvalstoffen en het verzwijgen van de aard van het afval, stelde de rechtbank dat het afval in ieder geval een hoog gehalte caustic soda bevatte, een stof die bijtend en corrosief is en in contact met de huid brandwonden kan veroorzaken. Dit was naar het oordeel van de rechtbank genoeg om van een voor de gezondheid gevaarlijke stof te kunnen spreken, maar niet voldoende om een direct causaal verband te kunnen leggen tussen het afval en de gezondheidsklachten in Ivoorkust (Rechtbank Amsterdam 23 juli 2010, LJN BN2149).

Direct na de ramp riep toenmalig Eurocommissaris Dimas (Milieuzaken) op tot strengere regels voor afvaltransporten en minimumsancties voor ernstige milieudelicten.² Daartoe diende de Europese Commissie op 9 februari 2007 een voorstel in voor een richtlijn waarin de lidstaten werden verplicht om ernstige milieudelicten te sanctioneren via het strafrecht.³ Deze inmiddels in werking getreden richtlijn voorziet in een minimumreeks van ernstige milieudelicten die in de gehele Europese Unie als strafbare feiten moeten worden aangemerkt indien zij opzettelijk of uit grove nalatigheid zijn begaan. Ook verplicht de richtlijn de lidstaten om in hun nationale wetgeving strafrechtelijke sancties op te nemen voor de in de richtlijn genoemde delicten. Welke sancties dat precies zijn, wordt aan de lidstaten zelf overgelaten, maar de Europese Commissie stelt in ieder geval als voorwaarde dat ze doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend zijn (artikel 5).

De vooronderstelling die hieraan ten grondslag ligt, is dat de bestaande maatregelen ontoereikend zijn om de naleving van de milieuregelgeving en

2 Zie: Strengere afvalregels na giframp Ivoorkust. (2006, 29 september). *Het Financieele Dagblad*, p. 7. Tevens: Strengere regels afvalexport; EU-maatregelen na gifschandaal rond Probo Koala. (2006, 24 oktober). *Het Financieele Dagblad*, p. 3.

3 Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht, COM (2007) 51 definitief, 2007/0022 (COD), Brussel, 9 februari 2007. Dit voorstel kent een lange voorgeschiedenis. Al op 13 maart 2001 had de Europese Commissie (EC) een gelijkkluidend voorstel aangenomen. Dit voorstel werd echter niet overgenomen door de Raad wegens onenigheid over de rechtsgrond op basis waarvan het voorstel tot stand was gekomen. De EC had het voorstel namelijk vastgesteld op de grondslag van artikel 175 van het EG-verdrag. Daarmee plaatste de EC het voorstel onder de eerste pijler van het EG-verdrag waardoor de mogelijkheid werd gecreëerd om op Europees niveau strafbepalingen inzake milieuedgedragingen vast te stellen, terwijl dit voorheen was voorbehouden aan de lidstaten zelf. De Raad was evenwel van mening dat dit een te grote inbreuk op de autonomie van de lidstaten betekende en nam in plaats van het voorstel van de EC, kaderbesluit 2003/80/JBZ aan. Dit besluit was inhoudelijk vrijwel gelijk aan de richtlijn van de EC, maar was onder de derde pijler van het EG-verdrag ondergebracht om de lidstaten op die manier te behoeden voor rechtstreekse beïnvloeding door de gemeenschapswetgever. De EC liet het daar niet bij zitten en maakte de zaak aanhangig bij het Europese Hof van Justitie. Bij arrest van 13 september 2005 (C-176/03, Commissie/Raad) vernietigde het Hof het kaderbesluit en stelde dat de gemeenschapswetgever met betrekking tot het strafrecht van de lidstaten die maatregelen mag nemen die hij noodzakelijk acht om de doeltreffendheid van de milieubescherming te verzekeren. Zie over het belang van deze uitspraak tevens De Hert, P., Paepe, P. & Griffioen, H. (2006). Europees milieustrafrechtarrest. Minder ruimte voor nationale strafbevoegdheden. *Nieuw Juridisch Weekblad*, nr. 144, 482-495. In het licht van dit arrest en mede gezien de affaire met de Probo Koala werd begin 2007 de tijd wel rijp geacht voor een rechtstreeks werkende richtlijn. Daartoe diende de EC op 9 februari 2007 een hernieuwd voorstel in. Bij de presentatie van dit voorstel werd uitdrukkelijk verwezen naar de ramp met de Probo Koala, zie het persbericht van de EC: *Commission strengthens environmental protection through criminal law, abolishing "safe havens" of environmental crime*, IP/07/166, Brussel, 9 februari 2007 alsmede de memo *Questions and Answers on the protection of the environment through criminal law*, Memo 07/50, Brussel, 9 februari 2007. Na diverse amendementen werd de richtlijn op 19 november 2008 van kracht: richtlijn 2008/99/EC van 19 november 2008, L328/28 van 6 december 2008 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht. De richtlijn diende uiterlijk op 26 november 2010 in nationaal recht te zijn omgezet.

de doeltreffende bescherming van het milieu te kunnen garanderen. Het strafrecht zou hiervoor de oplossing moeten (en kunnen) bieden. Alleen strafrechtelijke sancties zouden, aldus de Europese Commissie, voldoende afschrikwekkend en doeltreffend zijn om milieucriminaliteit te kunnen voorkomen. Maar, om met Bovenkerk (1992: 153) te spreken, “werkt het allemaal echt zo?” Had de ramp voorkomen kunnen worden als het toezicht strenger en de sancties afschrikwekkender waren geweest? Voorkomt de dreiging van sancties dat ondernemingen regels overtreden? Met andere woorden: schrikken sancties af? Doen strengere sancties dat meer dan minder zware sancties en schrikken strafrechtelijke sancties sterker af dan administratieve sancties? Deze vragen vormen de aanleiding voor dit onderzoek. Het doel van dit onderzoek is om inzicht te verschaffen in de afschrikwekkende werking van sancties op het gedrag van ondernemingen. Het empirisch onderzoek spitst zich daarbij toe op de regulering van bedrijven in de afvalbranche in Nederland. Alvorens deze keuze toe te lichten en de doel- en vraagstelling van dit onderzoek nader te formuleren, bespreek ik eerst de bredere maatschappelijke ontwikkelingen die hieraan ten grondslag liggen.

1.2 Ontwikkelingen in het toezicht op ondernemingen: groei en tegenkrachten⁴

In de afgelopen decennia is de maatschappelijke belangstelling voor het toezicht op ondernemingen, mede naar aanleiding van affaires zoals met de Probo Koala, sterk toegenomen. Daarin kunnen twee – ogenschijnlijk tegengestelde – ontwikkelingen worden onderscheiden (Bardach & Kagan, 1982; Pearce & Tombs, 1990; 1991; Hawkins, 1990; 1991; Ayres & Braithwaite, 1992; Ponsaers & Hoogenboom, 2004; Van Stokkom, 2004; Van de Bunt & Huisman, 2004; 2007; Van Erp, Huisman, Van de Bunt & Ponsaers, 2008). Enerzijds kenmerkt de regulering van het bedrijfsleven zich door een duidelijk punitievere aanpak in reactie op rampen, crises en schandalen. Maar tegelijkertijd is er in de afgelopen jaren veel waarde toegekend aan de zelfregulerende vermogens van bedrijven en de eigen verantwoordelijkheid van onder toezicht staande bedrijven en instellingen. Ook in het bedrijfsleven zelf wordt er veel aandacht besteed aan *corporate governance*, *compliance* en ethiek. Deze beide ontwikkelingen worden hieronder beschreven en verklaard.

1.2.1 De roep om strengere straffen in de risicomaatschappij

De reactie op de ramp met de Probo Koala is illustratief voor hoe er meer in het algemeen wordt gereageerd op rampen, schandalen en misstanden in het bedrijfsleven. Of het nu gaat om een grote brand bij een chemisch bedrijf, de

⁴ Titel ontleend aan Mein & Van Wingerde (2009).

ontdekking van de miljoenenzwendel van Bernard Madoff of de onthulling van een omvangrijke fraude in de vastgoedwereld, steeds weer volgt vanuit de samenleving en politiek een roep om meer en strengere regels, intensievere controles en zwaardere sancties voor ondernemingen en hun bestuurders.⁵ Deze 'reflex' komt vrijwel altijd tot stand vanuit kritiek op de toezichhoudende en handhavende overheid die tekort zou zijn geschoten, zich onvoldoende daadkrachtig zou hebben opgesteld en met beter toezicht en afschrikwekkender sancties wellicht wel in staat zou zijn geweest om de misstanden te voorkomen. Voorbeelden hiervan zijn er te over. De teloorgang van de Dirk Scheringa Bank (DSB) in oktober 2009 werd vrijwel onmiddellijk in verband gebracht met gebreken in het toezicht op de bank door De Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en dit leidde direct tot een roep om meer en strenger toezicht op financiële instellingen.⁶ Ook de grote brand die in januari 2011 woedde bij het bedrijf Chemie-Pack in Moerdijk, leidde tot verschillende onderzoeken naar het optreden van de betrokken instanties en tot een roep om strengere regels voor chemiebedrijven en een versteviging van de handhaving.⁷ En, iets langer geleden, oordeelde de Parlementaire Enquêtecommissie

5 Zie over deze roep om meer en strenger toezicht onder meer Simpson (2002; 2006); Mertens, Pieterman, Schuyt & De Vries (2003); De Bruijn & Ten Heuvelhof (2005); Mertens (2006); Van Waarden (2006); Leeuw & Willemsen (2006); Willemsen, Leeuw & Leeuw (2008); Van Erp et al., (2008); Friedrichs (2010); Winter (2010).

6 De commissie die onderzoek deed naar het faillissement van de bank, naar haar voorzitter ook wel de commissie-Scheltema genoemd, oordeelde dat, hoewel de belangrijkste oorzaak van het faillissement was gelegen in de weinig professionele houding van DSB, De Nederlandsche Bank de gebreken in de bedrijfsvoering onvoldoende had onderkend en in haar toezicht te weinig doortastend had opgetreden. Ook de AFM had in de ogen van de commissie slagvaardiger kunnen optreden. Zie Commissie DSB Bank (commissie-Scheltema) (2010). *Rapport van de commissie van Onderzoek DSB Bank*. Den Haag: Commissie DSB Bank, p. 18-21.

7 De Vrom-Inspectie deed onderzoek naar de vergunningverlening en handhaving bij Chemie-Pack. Het onderzoek maakte onder andere duidelijk dat de vergunnings situatie van het bedrijf niet actueel was en dat in 2010, ondanks dat in de vijf jaren voorafgaand aan de brand diverse overtredingen van de vergunningvoorschriften waren geconstateerd, geen enkele controle op de naleving van die vergunningen had plaatsgevonden, zie Vrom-Inspectie (2011). *Chemie-Pack Moerdijk. Feitenrelaas inzake de vergunnings situatie en het toezicht*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Ook het rapport van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) dat zich richtte op de rol van de betrokken overheden bij de bestrijding van de gevolgen van de brand, was kritisch over het optreden van de betrokken instanties. De IOOV oordeelde dat de gemeente Moerdijk en de Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant tekort waren geschoten in hun verantwoordelijkheid om de regio voor te bereiden op een grote ramp en de verplichting om de basisbrandweezorg op orde te krijgen, zie Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2011). *Brand Chemie-Pack Moerdijk. Een onderzoek naar de bestrijding van (de effecten van) het grootschalige incident*. Den Haag: Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, p. 12. Tot slot liet ook de Onderzoeksraad Voor Veiligheid (OVV), die onderzoek deed naar de oorzaken van de brand alsmede naar de rol van betrokken hulpverlenende instanties bij de bestrijding van de brand, zich kritisch uit over de toezichhoudende rol van de overheid alsook over de wijze waarop de crisiscommunicatie tijdens en na de brand had plaatsgevonden, zie Onderzoeksraad Voor Veiligheid (2012). *Brand bij Chemie-Pack te Moerdijk*. 5 januari 2011. Den Haag: Onderzoeksraad Voor Veiligheid.

Bouwnijverheid naar aanleiding van de bouwfraude, dat het toezicht op de naleving van de mededingingsregels ernstig tekort was geschoten. Ook hier werd de remedie gezocht in versteviging van het toezicht en verzakelijking van de verhoudingen tussen overheid en het bedrijfsleven (Van de Bunt, 2008: 131).

In de afgelopen jaren is een ontwikkeling in het toezicht op ondernemingen te zien die te kenschetsen is als proactiever en punitiever. Dit vertaalt zich onder andere in een grote toename van het aantal toezichthoudende en controlerende instanties (Van Waarden, 2006; Leeuw & Willemsen, 2006; Willemsen, Leeuw & Leeuw, 2008). Daarnaast beschikken deze toezichthouders steeds vaker over nieuwe sanctie-instrumenten, zoals de openbaarmaking van boetes (Van Erp, 2009), en zijn veel bestaande sanctiebevoegdheden verruimd. Sinds 2007 beschikt de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) bijvoorbeeld over de bevoegdheid om bestuurders ook persoonlijk sancties op te leggen bij overtreding van de Mededingingswet. Hiervan wordt blijkens de memorie van toelichting een “belangrijke additionele afschrikwekkende werking” verwacht.⁸ In 2011 zijn de mogelijkheden tot ontzetting uit het beroep of ambt bij bepaalde financieel-economische delicten verruimd (Malsch, Alberts, De Keijser & Nijboer, 2011). In mei 2012 diende de minister van Veiligheid en Justitie een wetsvoorstel in dat het door een wijziging van het Wetboek van Strafrecht mogelijk moet maken aan rechtspersonen een geldboete op te leggen die tien procent van de jaaromzet van de onderneming bedraagt.⁹

Deze hardere aanpak van het bedrijfsleven en de grote nadruk op toezicht, controle en regulering zijn kenmerken van wat de Duitse socioloog Ulrich Beck heeft aangeduid als de moderne risicosamenleving (Beck, 1992). Volgens Beck is vanaf het einde van de jaren tachtig een nieuw tijdperk aangebroken waarin een duidelijke omslag waarneembaar is in de percepties ten aanzien van en de omgang met risico's, gevaar en onzekerheid. Beck stelt dat modernisering, globalisering en schaalvergroting, naast technologische vooruitgang, economische groei en een grotere welvaart, ook grote en ongrijpbare risico's met zich hebben gebracht (ibidem, p. 21).

Door open grenzen en nieuwe, snellere vervoersmogelijkheden is de mobiliteit van mensen en goederenstromen enorm toegenomen, maar daarmee ook de mogelijkheden voor de handel in illegale goederen en diensten en het risico op een terroristische aanslag. Voedingsmiddelen en gebruiksvoorwerpen worden in toenemende mate elders geproduceerd, maar dat betekent tegelijkertijd dat we veel minder goed in staat zijn om de veiligheid van onze producten te controleren. Het dienstenverkeer vindt steeds vaker in de virtuele

8 Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 071, nr. 3, p. 10.

9 Wijziging Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de economische delicten met het oog op het vergroten van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging, alsmede het voorkomen van financieel-economische criminaliteit (verruiming mogelijkheden bestrijding financieel-economische criminaliteit), voorstel van wet, 22 mei 2012.

wereld plaats wat ook twijfels oproept omtrent de beveiliging van persoonlijke gegevens op het internet. De mondiale financiële crisis maakt, tot slot, duidelijk dat in de huidige *global economy* gebeurtenissen elders grote gevolgen kunnen hebben voor de Nederlandse economische situatie.

Deze moderne risico's zijn naar hun aard en potentiële impact maar moeilijk te beheersen¹⁰ en dragen in belangrijke mate bij aan gevoelens van angst, onzekerheid en wantrouwen in de samenleving. Het gevolg hiervan is een groeiende vraag naar veiligheid, zekerheid en preventie en bestrijding van die risico's. Volgens Beck (1992: 19-21) is onze moderne samenleving geobsedeerd door het voorkomen van risico en gevaar. Het nastreven van veiligheid en het uitbannen van risico's zijn zelfs de belangrijkste maatschappelijke vraagstukken van deze tijd geworden.¹¹ Daarbij doet de burger in toenemende mate een beroep op de overheid om deze potentiële gevaren zoveel en zo vroeg mogelijk te ondervangen teneinde het ontstaan van incidenten te voorkomen (Roef, 2003: 36). Toezicht, controle en handhaving fungeren in de moderne risico-samenleving aldus als een waarborg dat het risico op het disfunctioneren van markten en maatschappelijke instituties – aan wie doorgaans een groot vertrouwen wordt gegeven – zo klein mogelijk wordt gehouden (Mertens, 2006: 13; Borgers, 2007: 8; Van Erp et al., 2008: 85).

De ongrijpbaarheid van grote ondernemingen

Een belangrijk thema in de literatuur over risico's en beheersbaarheid is dat onder invloed van processen als internationalisering, globalisering en de alsmaar snellere technologische en economische ontwikkelingen, grote internationale bedrijven een steeds grotere rol zijn gaan vervullen ten opzichte van overheden. Noreena Hertz (2003) laat in haar boek *De stille overname* zien dat meer dan de helft van de honderd grootste economieën tegenwoordig geen landen, maar ondernemingen zijn. Deze 'overname' heeft zich volgens Hertz echter in betrekkelijke anonimiteit voltrokken. Zo was Trafigura tot de affaire met de Probo Koala in 2006 een bedrijf dat nauwelijks enige naamsbekendheid genoot (Vink, 2011). Het is echter al sinds jaar en dag één van de grootste grondstoffenhandelaren

10 Deze moderne risico's lijken in niets op de risico's die we tot voorheen kenden. Het gaat veelal om grote en onzichtbare risico's waarvan de gevolgen nauwelijks te voorspellen en veelal onomkeerbaar zijn. Ook zijn deze risico's niet aan tijd en plaats gebonden, zijn ze meestal niet terug te voeren op concrete oorzaken en daardoor niet of nauwelijks toe te rekenen aan de verantwoordelijkheid van personen of instituties (Beck, 1992: 2; 22-24). Zie tevens Huls (1997: 7-8), Roef (2001: 28) en Boutellier (2003: 50).

11 Zie hierover ook Moerings (2003) en Boutellier (2003). De laatste jaren wordt in dit verband ook wel gesproken over het bestaan van een voorzorgcultuur (o.a. Pieterman, 2008). De term voorzorg duidt erop dat het in de moderne risicosamenleving niet slechts meer gaat om de preventie van relatief calculeerbare risico's die zich op betrekkelijk korte termijn voordoen, maar ook om het vermijden van risico's waarvan we het bestaan wellicht nog niet eens kennen en die zich pas in de toekomst voordoen. We willen met andere woorden steeds meer zekerheid hebben ten aanzien van de risico's van ons handelen en in geval van twijfel, wordt van nieuwe ontwikkelingen afgezien.

ter wereld en met een omzet van ruim 58 miljard euro in 2010 vele malen groter dan meer bekende bedrijven als Unilever, Philips, Heineken en Akzo Nobel (ibidem, p. 17). In de afgelopen jaren hebben diverse affaires echter meer en meer twijfel doen ontstaan over de beheersbaarheid van deze grote, multinationale ondernemingen (Van Erp et al., 2008; Cullen, Hartman & Jonson, 2009). Die gevoelens van onzekerheid zijn door Noreena Hertz (2003: 12) krachtig weergegeven:

“Over de hele wereld maakt men zich zorgen over de loyaliteit van regeringen en de doelstellingen van bedrijven. Zorgen over de mogelijkheid dat de slinger van het kapitalisme net iets te ver uitgeslagen is; dat onze liefdesverhouding met de vrije markt wellicht een aantal harde waarheden verdoezeld heeft, dat te veel mensen erbij inschieten. Dat we er niet op kunnen vertrouwen dat de overheid onze belangen dient; en dat we een te hoge prijs betalen voor onze toegenomen economische welvaart. Men is bezorgd dat het geluid van het zakenleven de stemmen van andere belangengroeperingen overstemt.”

De door Hertz geschetste zorgen zijn illustratief voor de steeds sterker wordende maatschappelijke roep om strengere en afschrikwekkende sancties bij de aanpak van organisatiecriminaliteit. Daarbij wordt, zoals hierboven al werd gesteld, vaak verwacht dat het strafrecht de oplossing kan bieden. Het strafrecht zou immers de meest duidelijke veroordeling van het gedrag inhouden en daarmee tegenwicht moeten kunnen bieden aan de macht van grote ondernemingen. Zo beargumenteerde de Europese Commissie haar voorkeur voor het strafrecht met de stelling dat “strafrechtelijke sancties duidelijke taal spreken ten opzichte van overtreders en daarom een veel groter afschrikwekkend effect hebben.”¹²

Ook in de literatuur over afschrikking en generale preventie worden aan het strafrecht kwaliteiten toegeschreven die het een afschrikwekkender instrument zouden maken dan het civiele of administratieve recht. Door bepaalde gedragingen als crimineel te bestempelen, wordt het afkeurenswaardige van die gedragingen duidelijk over het voetlicht gebracht. De Britse criminoloog Levi (1995: 181) heeft dit als volgt verwoord: “At a crude level, if the police deal with it, it is crime; if other agencies deal with it, it is not crime.” Het strafrecht weerspiegelt zo gemeenschappelijke opvattingen over goed en kwaad, over moreel en immoreel gedrag en brengt de boodschap over dat de samenleving het gedrag als afkeurenswaardig bestempelt (Hart, 1958; Coffee, 1991; Kahan, 1996; 1997). Met name vanwege deze symbolische werking zou van het strafrecht een veel sterker normatief signaal kunnen uitgaan dan van andersoortige sancties.

12 Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht, *COM (2007) 51 definitief*, 2007/0022 (COD), Brussel, 9 februari 2007.

Dit is kernachtig verwoord door Simester en Von Hirsch in hun boek *Crimes, Harms, and Wrongs: On the Principles of Criminalisation* (2011). Zij stellen dat het opleggen van strafrechtelijke sancties een ‘moreel geluid’ laat horen, een geluid dat ontbreekt bij het administratieve of civiele recht (p. 6).

De roep om strengere straffen en maatregelen wordt dan ook stevast gemotiveerd vanuit deze preventieve werking die ervan zou uitgaan. Het strafrecht dient enerzijds als waarschuwing aan potentiële daders om te laten zien wat er gebeurt als regels worden overtreden, anderzijds als een symbool, een uiting van een overheid die aan de (rest van de) bevolking laat zien dat ze er is en ervoor zorgt dat overtreders worden bestraft. In het toezicht op ondernemingen is in de afgelopen jaren dan ook een steeds groter gewicht toegekend aan het strafrecht. In het ordeningsrecht en het milieurecht als verbijzondering daarvan, wordt de strafrechtelijke handhaving steeds vaker gemotiveerd vanuit effectiviteitsoverwegingen en de doelstelling van generale preventie (Roef, 2001: 21-24; 2003: 40). Ook Struiksma, De Ridder en Winter (2007: 19 e.v.) typeren de ontwikkeling in de milieuhandhaving als een ontwikkeling waarin steeds meer gewicht is toegekend aan strafrechtelijk optreden. En, zoals hierboven al duidelijk werd, motiveerde de Europese Commissie haar voorstel ter bescherming van het milieu door middel van het strafrecht vanuit de vooronderstelling dat er van strafrechtelijke sancties een veel sterker afschrikwekkende werking uitgaat dan van andersoortige sancties.

Maar uit onderzoek naar de afschrikwekkende werking van sancties blijkt dat het helemaal niet zo vanzelfsprekend is dat er van sancties een afschrikwekkend effect uitgaat. Huisman en Beukelman (2007) brachten de resultaten uit diverse studies samen en concluderen dat het op basis van het beschikbare empirische onderzoek niet goed mogelijk is om eenduidige conclusies te trekken over de afschrikwekkende werking van sancties. Ook Simpson (2006) bracht de resultaten uit diverse onderzoeken naar de afschrikwekkende werking van sancties bijeen en concludeerde:

“The evidence is far from conclusive regarding whether corporate violators should be criminally prosecuted or whether other justice systems (civil or administrative) produce higher levels of corporate compliance or if sanctions should be directed toward the company, responsible managers, or both (...). Get tough on crime recommendations have relatively little empirical merit at this point in time - especially without consideration and research on how legal sanctions operate in conjunction with other social control mechanisms” (2006: 69-77).

De grotere rol van het strafrecht bij de aanpak van organisatiecriminaliteit lijkt voorsnóg dan ook eerder voort te komen uit de maatschappelijke behoefte om *iets* te doen tegen schadelijk ondernemersgedrag dan op empirisch

gefundeerde uitspraken over de afschrikwekkende werking ervan (vgl. Huisman, 2010: 236). Tegen deze achtergrond is het van belang om de afschrikwekkende werking van sancties op het gedrag van bedrijven te onderzoeken.

1.2.2 De andere kant van de medaille: governance en reguleringskapitalisme¹³

De hierboven genoemde tendens van meer regels, strengere toezicht en afschrikwekkende sancties gaat gepaard met kritiek op de omvang, kosten en administratieve lasten die daaraan zijn verbonden (Willemsen et al., 2008).¹⁴ Het toezicht zou te versnipperd zijn over diverse organisaties, onevenredige administratieve lasten met zich brengen en het zou te tijdrovend en te duur zijn zonder dat duidelijk is wat nu precies de maatschappelijke effecten zijn van al dat toezicht. Van toezicht, controle en handhaving wordt dus enerzijds verwacht dat het alle maatschappelijke risico's afdekt, maar tegelijkertijd willen we er als samenleving zo min mogelijk last van hebben. De titel van de tweede Kaderstellende Visie op Toezicht 'Minder last, meer effect' verwoordt deze paradox treffend.¹⁵

Eén van de reacties op deze ongewenste neveneffecten van meer toezicht en strengere straffen is het zoeken naar alternatieve en 'slimmere' vormen van regulering waarbij de (beperkte) toezichtscapaciteit van de overheid zo efficiënt mogelijk wordt ingezet en waarbij in toenemende mate een beroep wordt gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven (Van Erp et al., 2008: 86-87; Mein & Van Wingerde, 2009: 3). Hierbij valt te denken

13 De Engelse term *regulatory capitalism* werd voor het eerst geïntroduceerd door David Levi-Faur (2005) die hiermee een al langer lopende (her)ontwikkeling van de regulering van het bedrijfsleven aanduidde waarin in toenemende mate andere (f)actoren dan de overheid een regulerende en/of controlerende rol vervullen. De term is in ons land echter bekender geworden door het werk van John Braithwaite (2005; 2008). Zie voor een kritische bespreking van deze ontwikkelingen in de Nederlandse context Van Erp (2008), Van Erp & Mascini (2010) en in de context van de Nederlandse milieuhandhaving, Aalders (2008).

14 Zie in dit verband ook Bakker, Hoogenboom & Pheijffer (2005) die de groei van het toezicht in een opiniebijdrage in NRC Handelsblad typeerden als 'institutionele spaghetti' en 'zelfrijzend bakmeel'. Zie tevens het eindrapport van de commissie-Stevens (2006) waarin aanbevelingen werden gedaan voor de vermindering van de toezichtslast alsmede de rapporten *Handhaving door rijksinspecties* en *Handhaven en gedogen* van de Algemene Rekenkamer waarin zij zich kritisch uitliet over de effectiviteit en doelgerichtheid van de rijksinspecties (Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 271, nr. 2; Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 050, nr. 2). Deze kritieken mondden uiteindelijk uit in een motie van het Kamerlid Aptroot c.s. in 2006 waarin werd gepleit voor het invoeren van één inspectie- en controledienst voor het bedrijfsleven (Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 29 362, nr. 77). Deze 1-loket gedachte heeft uiteindelijk vorm en inhoud gekregen in het programma Vernieuwing Toezicht waarmee binnen de bestaande organisatie van het toezicht is gewerkt aan het terugdringen van de regeldruk.

15 Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 27 831, nr. 15. Dit is overigens niet louter een Nederlandse ontwikkeling. In 2005 verscheen in Groot-Brittannië een rapport met een gelijkkluidende titel *Regulation – Less is More. Reducing Burdens, Improving Outcomes* van de Better Regulation Task Force (BRTF). De BRTF is een onafhankelijk adviesorgaan dat de Britse overheid adviseert over de transparantie, verantwoordelijkheid, consistentie, proportionaliteit en doelgerichtheid van het regulerings- en handavingsbeleid.

aan de opkomst van vormen van responsieve regulering (Ayres & Braithwaite, 1992; Gunningham, Grabosky & Sinclair, 1998) en risico-gestuurd toezicht (Hutter, 2005), het stimuleren van co- en zelfregulering, het bevorderen van *compliance* binnen bedrijven zelf en, in het verlengde daarvan, toezicht door andere maatschappelijke actoren dan de overheid, zoals certificerende instanties, branche- of beroepsverenigingen, belangenorganisaties en burgers. Wat al deze vormen van regulering gemeen hebben, is dat de zorg voor de naleving van wettelijke en maatschappelijke regels en het toezicht daarop in eerste instantie wordt overgelaten aan de private sector (bedrijven zelf, certificerende instanties, belangenverenigingen, etcetera). De intensiteit van het toezicht door de overheid hangt vervolgens af van de mate waarin het toezicht binnen bedrijven en branches goed functioneert alsmede van de risico's die aan het falen van deze 'nieuwe' vormen van regulering zijn verbonden (Mein & Van Wingerde, 2009: 5). Al deze vormen van regulering zouden flexibeler zijn, beter kunnen inspelen op technologische en economische ontwikkelingen, een groter draagvlak hebben en daardoor beter worden nageleefd (Bardach & Kagan, 1982).

Deze veranderingen in het toezicht op ondernemingen kunnen worden begrepen en verklaard tegen de achtergrond van een periode waarin sterk de nadruk is gelegd op marktwerking, privatisering en een terugtrekkende overheid. Ik doel hiermee op de periode vanaf de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw, maar in feite gaat het om een ontwikkeling die zich al vanaf het einde van de Tweede Wereldoorlog heeft ingezet. De jaren na de Tweede Wereldoorlog werden gekenmerkt door een ongekennde economische groei, technologische ontwikkelingen en een toenemende bedrijvigheid. In reactie hierop kwam vanaf de jaren zestig en zeventig een enorme hoeveelheid wet- en regelgeving tot stand, bedoeld om het economisch verkeer te ordenen en burgers te beschermen tegen onveiligheid en onzekerheid (Bardach & Kagan, 1982). Deze regelgeving was van het type *command-and-control*: eenzijdig opgelegde gedragsregels met gedetailleerde en nauwkeurig omschreven normen en sancties voor overtreding van die normen. In het kielzog hiervan werden nieuwe toezichthoudende en regulerende instanties opgericht om op de naleving van deze nieuwe regels toe te zien. Vanuit het bedrijfsleven ontstond er echter steeds meer kritiek op dit type regulering. De gedetailleerde regels zouden onredelijk zijn en te star worden geïnterpreteerd en gehandhaafd en zo innovatie en economische vooruitgang in de weg staan (Bardach & Kagan, 1982; Gunningham 2009a). Maar ook vanuit de overheid groeide het besef dat dit type regelgeving weinig effectief en inefficiënt was (ibidem). Bovendien bleek het ideaal van een actief regulerende en interveniërende overheid aan het begin van de jaren tachtig financieel niet langer vol te houden toen het begrotingstekort en de werkeloosheid ten gevolge van de oliecrisis in 1973 en 1982 toenamen (ibidem). Gevoed door het neo-liberalisme dat in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten onder leiding van respectievelijk Margaret Thatcher (in

1979) en Ronald Reagan (in 1980) opkwam, werd de oplossing gezocht in een terugtrekkende overheid, privatisering van overheidstaken alsmede in het overhevelen van de verantwoordelijkheid voor toezicht en regulering naar de private sector en de vrije markt (Bardach & Kagan, 1982; Hanf, 1989; Shover, 2008; Gunningham 2009a).¹⁶

Deze verschuiving van verantwoordelijkheden van de overheid naar de private sector komt in de praktijk tot uitdrukking in het gebruik van open normen in wet- en regelgeving, zorgplichten en doel- in plaats van middelvoorschriften.¹⁷ Maar dit vertaalt zich ook in een andere manier van toezicht houden. De overheid heeft, zoals hierboven reeds is opgemerkt, de verantwoordelijkheid voor de naleving van wettelijke en maatschappelijke regels en het toezicht daarop steeds meer overgelaten aan de private sector en beperkt zich tot het monitoren van het toezicht door bedrijven zelf en private controlerende instanties. Een voorbeeld hiervan is de keuring van vlees (Havinga, 2008: 175). Dit was tot voor kort een taak van de Voedsel- en Warenautoriteit, maar inmiddels is de keuring overgedragen aan het bedrijfsleven zelf en houdt de overheid nog slechts toezicht op de kwaliteit van de keuringen.

In de huidige maatschappij staan toezicht en handhaving niet langer los van andere mechanismen van sociale controle, maar maken ze onderdeel uit van een breder systeem van *checks and balances*.¹⁸ Er heeft een verschuiving plaatsgevonden van *government* naar *governance*: in plaats van een hiërarchische activiteit tussen overheid en onder toezicht gestelde, vinden toezicht en regulering in toenemende mate plaats in horizontale samenwerkingsverbanden tussen verschillende publieke en private partijen (o.a. Braithwaite & Drahos, 2000; Black, 2002; Scott, 2004; Braithwaite, Coglianese & Levi-Faur, 2007; Hutter & Jones, 2007). Kenmerkend voor *governance* is dat de publieke toezichthouder aansluiting zoekt bij en inspeelt op allerlei vormen van maatschappelijke controle (Van Erp & Mascini, 2010). Naast de (klassieke) publieke toezichthoudende instanties, zijn er dan ook vele andere regulerende instrumenten, instanties en actoren tot ontwikkeling gekomen, zoals internationale *rating agencies* en certificerende instanties, verzekeraars, de media,

16 Aan deze ontwikkelingen werd in ons land vorm en inhoud gegeven door het regeringsprogramma Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit, Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 24 036, nr. 1.

17 Dit betekent dat de overheid niet langer heel gedetailleerd voorschrijft hoe bepaalde normen moeten worden nageleefd, maar dat de normadressaat tot op zekere hoogte de vrijheid en verantwoordelijkheid heeft om te kiezen op welke wijze en met welke middelen hij de normen precies naleeft. Zie bijvoorbeeld de Nota Bruikbare Rechtsorde, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 279, nr. 9, p. 19 e.v.

18 Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2001). *Kaderstellende visie op toezicht en tevens kabinetsstandpunt op het rapport van de Ambtelijke Commissie Toezicht. Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 831, nr. 1. Tevens Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2002). *De toekomst van de nationale rechtsstaat. Rapporten aan de regering 63/2002*. Den Haag: Sdu.

het bedrijfsleven zelf en burgers (Braithwaite & Drahos, 2000; Bernstein & Cashore, 2007; Cashore, Auld & Renckens, 2011). Privatisering en marktwerking hebben dan ook allesbehalve geleid tot deregulering, zoals vaak wordt verondersteld, zo stellen Levi-Faur (2005) en Braithwaite (2005; 2008). Sterker nog, marktwerking en privatisering zijn gepaard gegaan met de opkomst van nieuwe regulerende instanties die moeten toezien op het goed functioneren van die markten.¹⁹ “Juist in geliberaliseerde en geprivatiseerde markten ontstaat er meer behoefte aan controle”, zo merkt Van Waarden op (2006: 246). In plaats van deregulering schetsen Levi-Faur (2005) en Braithwaite (2005; 2008) een tendens van reguleringskapitalisme waarmee zij uitdrukking geven aan de verbreding van de regulering van het economische leven waarbij de overheid al lang niet meer de enige actor is.

Ook in de afvalbranche, die in dit onderzoek centraal staat, zijn deze ontwikkelingen zichtbaar. In de eerste plaats kenmerkt *governance* zich door een sterkere betrokkenheid van burgers en maatschappelijke organisaties bij het toezicht op ondernemingen (Van Erp & Brandsen, 2006: 97). In de context van de regulering van de afvalbranche valt dan te denken aan omwonenden, milieubelangenorganisaties en de media. Deze partijen kunnen grote druk uitoefenen op bedrijven om de nadelige gevolgen van hun activiteiten zo veel mogelijk in te perken. Ze kunnen bijvoorbeeld klachten over geur-, geluid- of stofoverlast indienen bij het bevoegd gezag, vergunningen aanvechten of milieuproblemen bekend maken bij het grote publiek. Zo droegen klachten van omwonenden over stankoverlast er in het geval van de Probo Koala in belangrijke mate aan bij dat de autoriteiten in de haven van Amsterdam het sterk vervuilde afval op het spoor kwamen (Commissie-Hulshof, 2006).

In de tweede plaats is er een groei van het toezicht binnen bedrijven zelf waarneembaar. Dit vertaalt zich in het opstellen van interne regels, gedragsvoorschriften en ethische codes alsmede in het (bedrijfsinterne) toezicht op de naleving daarvan door middel van compliance- en monitoringsystemen, interne controles en (semi-) externe audits door certificerende instanties, accountants en brancheverenigingen (Kaptein, 2003; Potoski & Prakash,

19 “Freer markets, more rules” concludeerde bestuurskundige Steven Vogel in zijn gelijknamige boek (1996) waarin hij de gevolgen beschrijft van privatisering van de telecommunicatie sector en de financiële sector in respectievelijk Groot-Brittannië en Japan (1996: 3). Vogel stelt dat van deregulering eigenlijk nooit sprake is geweest: “(...) what we have witnessed is reregulation, not deregulation. That is, the governments of advanced industrial countries have reorganized their control of private sector behavior, but not substantially reduced the level of regulation” (1996: 3). Westerman (2006: 132) spreekt in dit verband van de ‘onmogelijkheid van deregulering’ en in de *Nota Bruikbare Rechtsorde* werd vastgesteld dat een groot deel van de wet- en regelgeving die jaarlijks wordt geïntroduceerd niet tot doel heeft een nieuw beleidsterrein te reguleren, maar eerder om een al bestaand beleidsterrein te herreguleren, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 279, nr. 9, p. 7.

2005; 2011; Bernstein & Cashore, 2007; Parker & Gilad, 2011). Steeds meer bedrijven beschikken tegenwoordig over een milieucoördinator, *compliance officer* of een integriteitcoördinator en, in het verlengde daarvan, rapporteren steeds meer bedrijven niet alleen over hun financiële prestaties, maar ook over hun maatschappelijke, ecologische en sociale prestaties. Paradoxaal genoeg is, in het tijdperk van *governance*, de meeste regulering dan ook niet afkomstig van de overheid, maar uit het bedrijfsleven, zo merkt de Australische criminoloog Braithwaite op (2005: 2).

De hierboven beschreven ontwikkelingen betekenen dat we de impact van strafrechtelijke sancties niet los kunnen zien van andere maatschappelijke invloeden. Naast de overheid in haar toezichthoudende en handhavende rol, hebben bedrijven ook te maken met burgers en maatschappelijke organisaties als private toezichthouders en worden ze in toenemende mate ook zelf verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving. Regulering zoals dat in dit onderzoek zal worden bestudeerd, beperkt zich dan ook niet tot de strafrechtelijke handhaving door de overheid, maar strekt zich tevens uit tot maatschappelijke controle en de bedrijfsinterne aandacht voor het milieu. Daarbij zal de aandacht vooral uitgaan naar de wisselwerking tussen publieke en private regulering. In hoeverre laten ondernemers zich afschrikken door de dreiging met sancties in vergelijking met repercussies vanuit hun omgeving; hoe belangrijk is het publieke toezicht in relatie tot maatschappelijke controle en de bedrijfsinterne aandacht voor de naleving van milieuregels en het toezicht daarop; hoe en onder welke omstandigheden kunnen publiek en privaat toezicht elkaar versterken, en wat betekent dit voor het publieke toezicht? Deze vragen vormen de basis van dit onderzoek.

1.3 Doel- en vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te verschaffen in de afschrikwekkende werking van sancties op het gedrag van ondernemingen. In de eerste plaats wil ik beschrijven en verklaren in hoeverre, onder welke omstandigheden en langs welke mechanismen de dreiging van sancties ondernemingen ervan weerhoudt om milieuregels te overtreden. De aandacht gaat daarbij in de eerste plaats uit naar het strafrecht en de invloed van strafrechtelijke sancties op het gedrag van bedrijven in de afvalsector. In het milieurecht (en in het economisch ordeningsrecht in brede zin) wordt echter niet alleen strafrechtelijk gehandhaafd, maar vindt veel handhaving ook vanuit het bestuursrecht plaats. Ik ben dan ook in het bijzonder geïnteresseerd in de vraag of het voor de afschrikwekkende werking van sancties (in brede zin) uitmaakt welk type sanctie is opgelegd. Vanzelfsprekend wordt ook onderzocht wat de neveneffecten zijn van een handhavingsstrategie die gebaseerd is op afschrikking. Deze inzichten kunnen worden benut in de toepassing van sancties op het regelovertrekend gedrag van ondernemingen.

In de tweede plaats wil ik beschrijven en verklaren hoe een handhavingsstrategie gebaseerd op afschrikking, de werking van de twee hierboven genoemde reguleringsmechanismen, maatschappelijke controle en de bedrijfsinterne aandacht voor de naleving van regels, beïnvloedt. En omgekeerd: hoe maatschappelijke controle en de bedrijfsinterne aandacht voor het milieu de afschrikwekkende werking van sancties beïnvloeden. Daarbij ben ik in het bijzonder geïnteresseerd in de wisselwerking tussen deze drie vormen van regulering. Betekent de versterking van het publieke toezicht nu ook een verbetering van de bedrijfsinterne milieuzorg en een versteviging van de positie van maatschappelijke *stakeholders*? Of andersom: brokkelen private vormen van regulering juist af als de overheid toezicht en regulering meer naar zich toetrekt? En is het voor een goede werking van het optreden van de overheid noodzakelijk dat bedrijven over een groot zelfregulerend vermogen beschikken en opereren in een krachtige maatschappelijke omgeving? Met andere woorden: hangt de effectiviteit van sancties mede af van het goed functioneren van het toezicht in eigen kring en een krachtige maatschappelijke omgeving, of hebben we te maken met drie vormen van regulering die betrekkelijk onafhankelijk van elkaar invloed uitoefenen op het gedrag van ondernemingen of elkaar in de weg zitten?

Het voorgaande kan worden samengevat in drie vragen die in dit onderzoek centraal staan:

1. *In hoeverre en op welke wijze is de dreiging van sancties van invloed op de bereidheid van Nederlandse afvalbedrijven om milieuregelgeving na te leven?*
2. *In hoeverre en op welke wijze is een handhavingsstrategie gebaseerd op afschrikking van invloed op de werking van maatschappelijke controle en de bedrijfsinterne aandacht voor de naleving van milieuregelgeving?*
3. *(En omgekeerd) In hoeverre en op welke wijze beïnvloeden maatschappelijke controle en de bedrijfsinterne aandacht voor milieuzorg de afschrikwekkende werking van sancties?*

1.4 Afbakening

Afschrikking en generale preventie

Dit onderzoek richt zich op afschrikking als het mechanisme waarmee sancties een bijdrage kunnen leveren aan de preventie van regelovertredend gedrag door ondernemingen in de afvalbranche. Ik definieer afschrikking als het verschijnsel dat de (potentiële) dader regelovertredend gedrag nalaat uit angst voor de sancties die daaraan zouden kunnen worden verbonden (Andenaes, 1966; Gibbs, 1968; 1975; Tittle, 1969; 1977; Zimring & Hawkins, 1973; Beyleveld, 1979; 1980; Moerland & Rodermond, 1987; Moerland, 1993; Von Hirsch, Bottoms, Burney & Wikström, 1999). Afschrikking kan dan allereerst een

gevolg zijn van het feit dat de dader zelf eerder heeft ervaren dat bestraffing een consequentie is van het plegen van delicten en om bestraffing in de toekomst te voorkomen, afziet van herhaling. Dit noemen we speciale afschrikking. Daarvan moet algemene of generieke afschrikking worden onderscheiden. Algemene of generieke afschrikking betekent dat van een reeds opgelegde sanctie eveneens een waarschuwingseffect uitgaat naar de groep ondernemingen die nog geen overtreding heeft begaan. De sanctie voorkomt daarmee dat zij delicten zullen gaan plegen. Ik ben in het bijzonder geïnteresseerd in deze laatste variant. Het gaat mij erom in kaart te brengen in hoeverre van sancties een generaal preventieve werking uitgaat. Hierbij moet echter worden opgemerkt dat bij zowel generieke als speciale afschrikking in feite hetzelfde mechanisme aan het werk is: de dreiging dat overtreding resulteert in bestraffing. Bij speciale afschrikking ervaart de dader dat zelf, bij generieke afschrikking leert de potentiële dader daarentegen van de ervaring van anderen (Zimring & Hawkins, 1973: 91; Stafford & Warr, 1993: 124). Daarom is het volgens de laatstgenoemde auteurs van belang om in empirisch onderzoek naar de afschrikwekkende werking van sancties een duidelijk onderscheid te maken tussen eigen en indirecte ervaringen met bestraffing (Zimring & Hawkins, 1973: 224–229; Stafford & Warr, 1993: 127). In hoofdstuk vier beschrijf ik hoe ik daarbij te werk ben gegaan.

Een objectivistische versus een interpretatieve onderzoeksbenadering

Een andere keuze die toelichting behoeft, betreft de onderzoeksbenadering die in deze studie zal worden gehanteerd. In het onderzoek naar afschrikking en regelnaleving door ondernemingen kan een onderscheid worden gemaakt tussen een objectivistische benadering en een interpretatieve of perceptuele onderzoeksbenadering (Parker & Lehman Nielsen, 2011). Dit onderscheid ziet op verschillende assumpties over de relatie tussen toezicht en handhaving en regelnaleving door ondernemingen en mondt uit in verschillende bijdragen aan de theorie.²⁰

In objectivistisch onderzoek wordt op macroniveau nagegaan in hoeverre er een (statistisch) verband bestaat tussen de mate waarin regels worden nageleefd en factoren waarvan in de theorie wordt verondersteld dat ze van invloed zijn op regelnaleving of -overtreding. Zo wordt bijvoorbeeld nagegaan in hoeverre (verschillen in) de pakkans en de strafmaat samenhangen met de aard en omvang van de geregistreerde overtredingen door ondernemingen in een bepaalde sector, periode of regio. De afhankelijke variabele in dit type onderzoek is veelal de mate van regelnaleving. Het vertrekpunt dat daarbij wordt gehanteerd, is dat regelnaleving en -overtreding eenduidig vast te stellen verschijnselen zijn die het gevolg zijn van verschillende factoren in de

20 Beide onderzoeksbenaderingen vullen elkaar aan en leveren ieder afzonderlijk, of soms tegelijkertijd in hetzelfde onderzoeksdesign, een zelfstandige bijdrage aan de theorieontwikkeling over afschrikking.

interne en externe omgeving van bedrijven (zoals de frequentie van het aantal inspectiebezoeken, het aantal opgelegde sancties, de omvang en samenstelling van de branche waarin bedrijven opereren en verschillende organisatorische kenmerken). Vervolgens worden hypothesen opgesteld over de relatie tussen die factoren en de mate van regelnaleving en wordt in empirisch onderzoek getoetst in hoeverre de veronderstelde relatie zich ook in werkelijkheid voordoet. In dit type onderzoek staat dus vooral de vraag naar samenhang centraal. Oftewel: in hoeverre hangen (veranderingen in) de pakkans en strafmaat samen met (veranderingen in) de mate van regelnaleving? Objectivistisch onderzoek draagt daarmee in termen van theorievorming bij aan het voorspellen en toetsen van hypothesen over de vraag: wat veroorzaakt regelnaleving?

In een interpretatieve of perceptuele onderzoeksbenadering staat daarentegen niet het kwantitatief vaststellen van de causaliteit centraal, maar staat de vraag naar het 'waarom' centraal en gaat het om het beschrijven van de onderliggende causale mechanismen die de relatie tussen regulering en het gedrag van bedrijven verklaren. Het interpretatieve onderzoek is gericht op het begrijpen van de reacties op toezicht en regulering en de bedrijfsinterne processen waarlangs signalen van buiten worden geïnterpreteerd en vertaald. In dit type onderzoek verschuift de aandacht van het in kaart brengen van de mate van regelnaleving naar het beschrijven en begrijpen van de organisatorische percepties van en reacties op toezicht en handhaving. Anders dan in objectivistische onderzoeksbenaderingen, vestigt een interpretatieve benadering de aandacht op de betekenissen die bedrijven zelf aan naleving en overtreding geven. Dit impliceert dat regelnaleving en -overtreding niet als objectief waarneembare verschijnselen worden beschouwd, maar eerder als een proces dat in interactie met de toezichthouder en maatschappelijke omgeving tot stand komt (Hutter, 1997; Edelman & Talesh, 2011). Interpretatief onderzoek leidt dan ook tot een ander type bijdrage aan de theorie. In plaats van het toetsen van hypothesen en het aantonen van causale verbanden, is het doel van interpretatief onderzoek de onderliggende werkingsmechanismen van toezicht en regulering te doorgronden.

Het onderhavige onderzoek kan worden gerekend tot de stroming van het perceptuele, interpretatieve onderzoek. Het doel van dit onderzoek is te begrijpen hoe strafdreiging werkt en hoe bedrijven informatie over sancties interpreteren en vertalen naar de bedrijfsinterne besluitvorming. Dat gebeurt, zoals in hoofdstuk twee en vier nog nader zal worden toegelicht, vanuit het perspectief van de bestudeerde bedrijven. Dit onderzoek beoogt een diepgaande beschrijving te geven van de betekenis die bedrijven zelf geven aan verschillende signalen uit hun juridische en maatschappelijke omgeving en de wijze waarop en de omstandigheden waaronder die signalen al dan niet hun vertaling vinden naar de bedrijfsinterne besluitvorming. De keuze voor een interpretatieve, perceptuele

onderzoeksbenadering brengt mee dat ik mij in dit onderzoek niet richt op regelnaleving of -overtreding als zodanig, maar vooral het proces bestudeer dat daaraan vooraf gaat. Het accent in dit onderzoek ligt op het inzichtelijk maken van de wijze waarop bedrijven vorm en inhoud geven aan de naleving van wettelijke regels, en de invloed die sancties daarop kunnen hebben. In hoofdstuk twee, waarin zal worden ingegaan op de ontwikkelingen in het onderzoek naar afschrikking, zal uitgebreider worden stilgestaan bij het onderscheid tussen beide onderzoeksbenaderingen en zal de keuze voor een interpretatieve benadering nader worden onderbouwd.

Het terrein van onderzoek: de Nederlandse afvalbranche

De laatste keuze die moet worden toegelicht, betreft de afbakening van het terrein van onderzoek. Het onderzoek waarvan in dit proefschrift verslag wordt gedaan, is gebaseerd op een literatuurstudie en een uitgebreid empirisch onderzoek in de Nederlandse afvalbranche. Aan de keuze voor de Nederlandse afvalbranche als terrein van onderzoek liggen twee overwegingen ten grondslag. In de *eerste* plaats is de keuze hiervoor ingegeven door het feit dat de aandacht voor milieuverontreiniging in de afgelopen jaren sterk is toegenomen. Incidenten en affaires zoals de ramp met de Probo Koala, de olieramp in de Golf van Mexico in 2010 en de grote brand die in januari 2011 woedde bij het bedrijf Chemie-Pack in Moerdijk, hebben bovendien de reeds bestaande maatschappelijke zorg over de milieu- en gezondheidsrisico's die verbonden zijn aan industriële bedrijvigheid en de zorg over de naleving van milieuregeling doen aanwakkeren. Daar komt nog bij dat vrijwel ieder onderzoek naar de handhaving van het milieurecht wijst op het bestaan van een groot handhavingstekort (Aalders, 1994; 2008; Van Vugt & Boet, 1994; Van den Berg, 1995a; 1995b; Eberg, 1997; Blomberg & Michiels, 1997; Van den Anker & Hoogenboom, 1997; Commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke Handhaving, 1998; Blomberg, 2000; 2007; 2010; Michiels, 2006; Struiksmā et al., 2007; Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving, 2008; Biezeveld & Stoové, 2011).²¹ Deze problemen worden doorgaans al snel in verband gebracht met de afvalbranche. Daarbij hebben volgens Huisman (2001: 32-33) verschillende factoren een rol gespeeld. Ten eerste hebben zich in de afvalbranche in het verleden verschillende grote milieuschandalen afgespeeld die tot grote maatschappelijke verontwaardiging hebben geleid. Ten tweede blijkt uit strategienota's van toezichhoudende en opsporingsinstanties

21 Het begrip handhavingstekort is door de Commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke Handhaving (1998: 35-36) uitgelegd als de situatie waarin een tot handhaving bevoegde instantie bij niet-naleving eigenlijk moet handhaven en het ook wil, maar niet kan handhaven dan wel wanneer zij wel kan handhaven maar het niet wil. Dat tekort in de handhaving wordt enerzijds toegeschreven aan de toegenomen omvang en complexiteit van de wet- en regelgeving en anderzijds aan de beperking van de bij de overheid bestaande capaciteit voor de handhaving.

dat de grootste milieu- en gezondheidsrisico's zich voordoen bij gevaarlijke (afval)stoffen en dat de kans dat overtredingen van de afvalstoffenregelgeving ontdekt worden relatief gering is (Functioneel Parket, 2006; VROM-Inspectie, 2006). Tot slot blijkt uit diverse onderzoeken dat met name in de afvalbranche sprake is van diverse factoren die het plegen van milieudelicten zouden kunnen bevorderen (Van Vugt & Boet, 1994; Van den Berg, 1995a; 1995b; Bruinsma, 1996; Eberg, 1997; Van den Anker en Hoogenboom, 1997; Huisman, 2001; Korps Landelijke Politiediensten [KLPD], 2003; 2008; VROM-Inspectie, 2006; Van Daele & Vander Beken, 2009). De afvalbranche wordt dan ook veelal geassocieerd met milieucriminaliteit (Huisman, 2001: 32). In hoofdstuk drie, waarin de Nederlandse afvalbranche wordt geïntroduceerd, zullen deze punten nader worden uitgewerkt.

Een *tweede* overweging voor de keuze van de afvalbranche is dat er binnen de te bestuderen branche veel informatie beschikbaar moest zijn over de aard en achtergronden van regelgeving en -overtreding, de bestuurlijke, zakelijke en maatschappelijke omgeving van de te bestuderen bedrijven, alsmede dat er duidelijke voorbeelden van gesanctioneerde bedrijven moesten zijn om de werking van sancties te kunnen onderzoeken. De afvalbranche voldoet aan al deze criteria. Zoals hierboven al duidelijk werd, zijn er diverse voorbeelden van strafrechtelijk en bestuursrechtelijk optreden tegen afvalbedrijven. Bovendien is er vanaf het begin van de jaren negentig veel onderzoek gedaan naar regelgeving en -overtreding in deze branche (Van Vugt & Boet, 1994; Van den Berg, 1995a; 1995b; Bruinsma, 1996; Van den Anker en Hoogenboom, 1997; Van den Anker, 1999; Huisman, 2001; KLPD, 2008; Van Daele & Vander Beken, 2009). Een belangrijk onderzoek op dit terrein is de hierboven al genoemde studie van Huisman (2001) naar regelgeving en -overtreding in de afvalbranche en de textielveredelingsindustrie. In zijn dissertatie *Tussen winst en moraal. Achtergronden van regelgeving en overtreding door ondernemingen* onderzocht Huisman de verschillen en overeenkomsten tussen regelgevende en regelovertrekende bedrijven in die beide branches. Huisman ontwikkelde een integratief model waarmee hij verschillen in regelgeving en -overtreding duidde vanuit een combinatie van motieven, die gelegen zijn in de organisatorische condities binnen ondernemingen, zoals de cultuur, structuur en winstgerichtheid, en gelegenheden in de bestuurlijke, zakelijke en sociale omgeving van bedrijven. In het onderhavige onderzoek zal op verschillende plaatsen worden ingegaan op de bevindingen uit zijn dissertatie en zullen enkele van de door Huisman beschreven ontwikkelingen en resultaten opnieuw tegen het licht worden gehouden.

1.5 Opbouw van dit boek

In hoofdstuk twee analyseer ik, op basis van de sociaal-wetenschappelijke literatuur over afschrikking en regelnaleving door ondernemingen, de ontwikkelingen in het onderzoek naar de afschrikwekkende werking van sancties op het gedrag van bedrijven. Daarbij zal ik allereerst de vooronderstellingen die ten grondslag liggen aan de theorie van afschrikking nader expliciteren. Vervolgens zal ik in hoofdstuk drie het terrein van onderzoek, de Nederlandse afvalbranche, introduceren. Deze studie is, als gezegd, verricht op basis van een literatuurstudie en een uitgebreid empirisch onderzoek in de Nederlandse afvalbranche. In hoofdstuk vier beschrijf en verantwoord ik hoe ik daarbij te werk ben gegaan en welke methoden van dataverzameling ik in het kader van dit onderzoek heb toegepast. Tevens zal ik in dat hoofdstuk de bestudeerde bedrijven op enkele algemene kenmerken beschrijven. De drie daarop volgende hoofdstukken beslaan het empirische deel van deze studie. Daarin worden de drie vormen van regulering die in dit onderzoek centraal staan eerst afzonderlijk bestudeerd. In hoofdstuk vijf wordt een antwoord geformuleerd op het eerste deel van de vraagstelling: in hoeverre en op welke wijze is de dreiging van sancties van invloed op het regelnalevend gedrag van de bestudeerde bedrijven? In hoofdstuk zes onderzoek ik de invloed van de maatschappelijke omgeving op het gedrag van bedrijven in de afvalbranche. In hoeverre en op welke wijze kunnen omwonenden, belangengroepen en de media een rol spelen bij het toezicht op bedrijven? In hoofdstuk zeven verschuift het perspectief naar de binnenkant van de onderneming en onderzoek ik de werking van het bedrijfsinterne toezicht en de betekenis van het bedrijfsinterne milieubeleid voor de wijze waarop bedrijven signalen van buiten vertalen naar de bedrijfsvoering. In hoofdstuk acht zullen, ten slotte, de bevindingen uit dit onderzoek aaneen worden gevlochten en zal ik een antwoord formuleren op de centrale vraagstelling van dit boek. Tevens zal in dit laatste hoofdstuk worden ingaan op de betekenis van de onderzoeksresultaten voor de praktijk van toezicht en handhaving.

2 Ontwikkelingen in het afschrikingsonderzoek

2.1 Inleiding

Er zijn maar weinig onderwerpen waar zo veel over te doen valt als over het nut van straffen. Niet alleen wordt er in het publieke en politieke debat veel gediscussieerd over de rechtvaardiging van straffen, ook in de wetenschap is de vraag ‘waarom straffen we?’ regelmatig onderwerp van discussie (Kelk, 2001: 18).¹ Die aandacht voor de rechtvaardiging voor straffen voert rechtstreeks terug op het karakter van bestraffing. Het opleggen van een straf betekent immers het opzettelijk toebrengen van leed, een praktijk die in een andere situatie verwerpelijk zou worden bevonden. Dat vereist rechtvaardiging, zo verwoorden Duff en Garland treffend:

“Punishment requires justification because it is morally problematic. (...) because it involves doing things that (when not described as ‘punishment’) seem morally wrong. It is usually wrong to lock people up, to take their money without return, or put them to death” (Duff & Garland, 1994, in: Johnston & Stenning, 2003: 5).

Theorieën over de rechtvaardiging van sancties worden doorgaans in twee stromingen ingedeeld: de stroming van het retributivisme waarin vergelding voorop staat en de stroming van het utilisme waarin consequentiële of instrumentalistische theorieën over straffen de boventoon voeren. Binnen de eerste stroming, die van het retributivisme, ligt de rechtvaardiging van straffen in de vergelding van het gepleegde misdrijf. De dader wordt dan gestraft omdat het zijn verdiende loon is en om het leed dat de dader met zijn daad heeft veroorzaakt te vergelden. Het gepleegde misdrijf zelf vormt binnen deze stroming de rechtvaardiging voor de op te leggen sanctie, geheel los van de eventuele effecten van bestraffing (Kelk, 2001: 19). Er wordt, met andere woorden, gestraft *vanwege* het verleden, ter vereffening van het misdrijf (Westerman, 1998: 177).

Dit is wezenlijk anders in de stroming van het utilisme. Voor utilisten dient bestraffing verder te strekken dan het verleden en meer te doen dan slechts het vergelden van een al gepleegd misdrijf. Binnen deze stroming worden sancties opgelegd *omwille* van de toekomst, ter voorkoming van verdere criminaliteit (ibidem). Een sanctie wordt dan primair ingezet om een verder gelegen doel te bereiken. De rechtvaardiging van sancties is dan ook gelegen in de veronderstelde bijdrage aan de preventie van criminaliteit. Sterker, sancties zijn slechts gerechtvaardigd voor zover ze bijdragen aan het voorkomen van criminaliteit en ze de dader dan wel de gemeenschap als geheel in het gareel houden. Daarbij

1 Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 419, nr. 1, p. 3 en Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 200 VI, nr. 167, p. 3-4.

kunnen we verschillende werkingsmechanismen onderscheiden: afschrikking (zowel van de dader zelf als van andere, potentiële overtredders), incapacitatie (het ontnemen of beperken van de bewegingsvrijheid van de dader om hem het plegen van nieuwe misdrijven onmogelijk te maken) en resocialisatie (de sanctie richt zich op het verbeteren van de dader en/of de omstandigheden waarin hij leeft met het oog op terugkeer van de dader in de samenleving).

Zoals in het vorige hoofdstuk is uiteengezet, wordt het pleidooi voor strenger toezicht en zwaardere sancties in reactie op misstanden in het bedrijfsleven veelal beargumenteerd vanuit de gedachte dat daarvan een afschrikwekkende werking uitgaat. In dit onderzoek richt ik mij dan ook op de afschrikking als het mechanisme waarmee sancties kunnen bijdragen aan de preventie van regelovertredend gedrag door ondernemingen in de afvalbranche. In dit hoofdstuk wordt daartoe beschreven wat er in de sociaal-wetenschappelijke literatuur al bekend is over de afschrikwekkende werking van sancties op het gedrag van ondernemingen. In paragraaf 2.2 beschrijf ik eerst hoe afschrikking wordt verondersteld te werken. Daarna schets ik in paragraaf 2.3 de historische ontwikkeling van het afschrikkingperspectief en zal ik de theoretische vooronderstellingen die daaraan ten grondslag liggen, nader expliciteren. In de paragrafen 2.4 en 2.5 ga ik vervolgens aan de hand van de empirische literatuur na hoe het afschrikkingperspectief zich in de loop der jaren heeft ontwikkeld en tot welke bevindingen het onderzoek naar de afschrikwekkende werking van sancties heeft geleid. Dat gebeurt in paragraaf 2.4 ten aanzien van het gedrag van individuen en in paragraaf 2.5 voor bedrijfsmatig gepleegde criminaliteit. In het laatste deel van dit hoofdstuk wordt de vraag opgeworpen in hoeverre de vooronderstellingen die aan het afschrikkingperspectief ten grondslag liggen, in het bijzonder de opvatting dat criminaliteit het gevolg is van een afweging van kosten en baten, afdoende kunnen verklaren hoe, waarom en waardoor sancties kunnen bijdragen aan de preventie van bedrijfsmatig gepleegde criminaliteit.

2.2 Hoe werkt afschrikking?

In het vorige hoofdstuk is afschrikking omschreven als het verschijnsel dat de (potentiële) dader regelovertredend gedrag nalaat uit angst voor de sancties die daaraan zouden kunnen worden verbonden (Andenaes, 1966; Gibbs, 1968; 1975; Tittle, 1969; 1977; Zimring & Hawkins, 1973; Beyleveld, 1979; 1980; Moerland & Rodermond, 1987; Moerland, 1993; Von Hirsch et al., 1999). Afschrikking berust daarmee op de vooronderstelling dat aan het plegen van delicten een rationeel beslisproces ten grondslag ligt.

In deze visie wordt de onderneming of het individu) gezien als rationele en amorele² actor die de beslissing om regels na te leven of te overtreden baseert op een afweging van kosten en baten (Cornish & Clarke, 1986; Kagan & Scholz, 1984). Indien de kosten van regelovertreding de baten overstijgen, pakt de netto-opbrengst van het delict negatief uit en zal de potentiële overtreder zich aan de wet houden. Andersom zal een positieve netto-opbrengst de potentiële overtreder doen besluiten om de regels te overtreden. Dit alles impliceert dat het voor de naleving van regels cruciaal is dat de kosten van regelovertreding, die tot uiting komen in de pakkans en de hoogte van de sanctie, de baten overtreffen opdat de potentiële overtreder wordt afschrikt (Kagan & Scholz, 1984: 68).

Uit het bovenstaande wordt duidelijk dat in dit perspectief een dreigende boodschap centraal staat. Iedere opgelegde sanctie communiceert, zowel naar de dader zelf als naar de gemeenschap als geheel, de boodschap wat de consequenties zijn van regelovtredend gedrag. Verondersteld wordt dat hierdoor de ingeschatte kosten van regelovtreding stijgen waardoor de (potentiële) overtreder afziet van het plegen van delicten. Afschrikking is door verschillende auteurs ook wel omschreven als een communicatiemechanisme dat erop is gericht de potentiële overtreder te informeren over de risico's van regelovtredend gedrag (Zimring & Hawkins, 1973; Geerken & Gove, 1975). In het vorige hoofdstuk is aangegeven dat in dit onderzoek de generaal preventieve werking van sancties centraal staat. Het gaat er dus om te bestuderen in hoeverre een reeds opgelegde sanctie ook een afschrikwekkende boodschap communiceert aan die bedrijven die nog geen delicten hebben gepleegd.

Vanzelfsprekend kan dit communicatieve proces alleen goed verlopen als aan een aantal condities is voldaan (Zimring & Hawkins, 1973: 81-83; Geerken & Gove, 1975: 500). Om überhaupt een afschrikwekkende boodschap te kunnen communiceren zal de informatie over de opgelegde sancties de doelgroep van potentiële overtrederders in de eerste plaats moeten bereiken. Dit veronderstelt niet alleen dat die informatie beschikbaar moet zijn, maar ook dat de potentiële overtreder zijn omgeving monitort voor informatie over de pakkans en de strafmaat en die informatie daadwerkelijk tot zich neemt. Naast het bereik van de informatie, is een tweede conditie dat de informatie over de sanctie en de risico's van regelovtreding door de doelgroep ook correct wordt geïnterpreteerd. En tot slot moet de potentiële overtreder die informatie vertalen naar zijn eigen situatie en maatregelen nemen om te voorkomen dat hij zelf in

2 Amoreel moet hier worden begrepen in de betekenis van moreel-neutraal en dit is niet hetzelfde als immoreel. Het maken van moreel-neutrale afwegingen betekent namelijk niet dat de beslissingen van ondernemingen of individuen indruisen tegen ethische waarden en daarmee per definitie 'slecht' zijn, maar dat morele of ethische afwegingen in het geheel geen rol spelen bij de besluitvorming en dat beslissingen op basis van kosten-technische afwegingen worden genomen.

overtreding is en het risico loopt op bestraffing.

Thornton, Gunningham en Kagan (2005) hebben deze condities voor het onderwerp dat in dit proefschrift centraal staat, vertaald in drie stappen die moeten worden doorlopen wil er sprake zijn afschrikking. Ten eerste, willen sancties afschrikken dan moet de doelgroep van potentiële overtreeders op de hoogte zijn van de reeds opgelegde sancties. Ten tweede zal kennis van de sanctie tot gevolg moeten hebben dat bedrijven hun inschatting van de kosten van regelovertreding bijstellen. Die risicocalculatie moet er, tot slot, in resulteren dat bedrijven ook daadwerkelijk maatregelen nemen om hun naleving te verbeteren en te voorkomen dat ze worden bestraft. Pas dan is afschrikking voltooid.

Bij de empirische bevindingen van de studie van Thornton, Gunningham en Kagan zal later in dit hoofdstuk nader worden stilgestaan. In hoofdstuk vier wordt voorts uitgewerkt hoe het hierboven beschreven mechanisme in dit onderzoek is bestudeerd.

2.3 Historische ontwikkeling van het afschrikkingperspectief

2.3.1 Oorsprong van het afschrikkingperspectief

Het afschrikkingperspectief kent haar oorsprong in de klassieke richting binnen het strafrecht en de criminologie in de tweede helft van de 18^e en begin 19^e eeuw. Eén van de belangrijkste vertegenwoordigers van het klassieke denken was de Italiaanse jurist en strafrechtsfilosoof Cesare Beccaria (1738-1794).³ In 1764 schreef Beccaria, in eerste instantie anoniem, het boek *Dei delitti e delle pene* (Over misdaden en straffen) als reactie op de wrede strafpraktijk van die tijd waarin martelingen, doodstraffen en willekeur in de toepassing van sancties gewoon waren.⁴ Het boek was een kernachtig pleidooi voor humanisering van het strafrecht, het inperken van de macht van de staat en de bescherming van de vrijheid van individuele burgers tegen inbreuken daarop van andere burgers alsook van de overheid.

3 Cesare Bonesana Marchese di Beccaria werd in 1738 in Milaan geboren en studeerde rechten in Pavia. Hij werd later een hoge ambtenaar van de staat en adviseerde in die hoedanigheid over economisch-juridische onderwerpen, zoals de handel, de invoering van belastingen en de werkloosheid, Beccaria, C. (1982 [1764]). *Over misdaden en straffen*. (Ingeleid, van aantekeningen voorzien en vertaald door J.M. Michiels). Antwerpen/Zwolle: Kluwer Rechtswetenschappen/Tjeenk Willink.

4 In de verantwoording voor zijn boek schreef Beccaria: "Weinigen echter hebben tot nu toe aandacht geschonken aan de wreedheid van de straffen en de onregelmatigheden van de strafrechtelijke procedure. Weinigen hebben de misbruiken bestreden die in dit uiterst belangrijk onderdeel van de wetgeving voortwoekeren (...). Deze wetten, die een uitvloeisel zijn van de meest barbaarse tijden, worden in dit boek onderzocht voorzover het de organisatie van het strafrechtelijk systeem betreft" (p. 30 en 38).

Om dat te bereiken waren volgens Beccaria radicale veranderingen in het strafrecht nodig, zoals afschaffing van de doodstraf, afschaffing van de pijnbank, duidelijke en begrijpelijke wetgeving, mildere sancties alsmede waarborgen voor de verdachte.⁵ Daartoe was het volgens Beccaria nodig een antwoord te formuleren op de vraag onder welke voorwaarden de overheid gerechtigd is om sancties op te leggen. Het recht op straffen werd door Beccaria geplaatst in de theorie van het 'sociale contract' van de Verlichtingsdenkers Hobbes (Engeland, 1588-1679), Locke (Engeland, 1632-1704) en Rousseau (Frankrijk, 1712-1778). Deze klassieke denkers stelden de mens voor als *homo economicus*: een calculerend op eigenbelang gericht wezen dat kiest voor het gedrag dat het meeste oplevert tegen de geringste kosten. Ook crimineel gedrag werd beschouwd als een 'rationele keuze' waarbij de kosten en baten van de verschillende gedragsopties een rol speelden. De klassieke denkers waren zich er echter van bewust dat wanneer iedereen het eigenbelang voorop zou stellen, het samenleven zou ontaarden in continue wanorde. Van rationele mensen mocht worden verwacht dat zij deze situatie proberen te voorkomen. Om zo veel mogelijk vrijheid en veiligheid voor iedereen te garanderen, lag het voor de hand, aldus de Verlichtingsdenkers, te veronderstellen dat ieder mens een deel van zijn individuele vrijheid had overgedragen aan het centraal bestuur ten behoeve van het algemeen belang, zodat het gezamenlijke leven zo ordelijk mogelijk kon verlopen (Beccaria, 1982 [1764]: 43). Een strafbaar feit betekende een inbreuk op dit sociale contract en het was in het algemeen belang om daartegen op te treden. Zodoende had de overheid, als representant van het algemeen belang, het recht verkregen te straffen.

Deze voorstelling van een sociaal contract tussen burgers en de overheid creëerde volgens Beccaria niet alleen het recht op straffen, maar gaf tegelijkertijd de reikwijdte ervan aan. Van rationele, uit eigenbelang, handelende individuen mag immers niet worden verondersteld dat zij al hun rechten zonder tegenprestatie opgeven.⁶ Die tegenprestatie was erin gelegen dat de overheid

5 Beccaria vat zijn betoog in de laatste alinea van zijn boek als volgt samen: "Om te vermijden, dat welke straf ook een daad van geweld zou zijn van een enkel persoon of van velen tegenover één burger in het bijzonder, moet zij werkelijk openbaar zijn, zo spoedig mogelijk worden uitgesproken, noodzakelijk en in de gegeven omstandigheden de minst strenge zijn, in de juiste verhouding staan tot het gepleegde misdrijf en voorgeschreven zijn door de wet" (p. 218).

6 Beccaria stelt: "Geen enkel mens heeft een deel van zijn eigen persoonlijke vrijheid afgestaan ten gunste van het algemeen welzijn zonder hiervoor een tegenprestatie te eisen. Dergelijke utopieën van grootmoedigheid bestaan slechts in de romanliteratuur" (p. 41). Beccaria volgt hier de argumentatie van Locke, die stelde dat mensen aan de overheid een zo klein mogelijk deel van hun individuele vrijheid opgeven, enkel het deel dat nodig is om hun eigen vrijheid te behouden. Hierin verschilt de contractstheorie van Locke van die van Hobbes en Rousseau. Hobbes veronderstelde namelijk dat burgers hun vrijheid volledig overdragen aan de overheid, met uitzondering van het recht op zelfverdediging. Rousseau veronderstelde op zijn beurt dat burgers hun vrijheid volledig overdragen aan de gemeenschap, zij het dat hij een contract tussen burgers onderling (en niet tussen overheid en burgers) voor ogen had (Westerman, 1998: 52-54 en 167).

burgers beschermt tegen de driften van andere uit eigenbelang handelende individuen (Beccaria, 1982 [1764]: 44-49). Het recht op straffen bestond volgens Beccaria dus uit de som van alle opgegeven deeltjes individuele vrijheid en strekt niet verder dan de bescherming van het algemeen belang.⁷ Hiermee stelde hij expliciet dat bestraffing geen *doel op zich* behoort te zijn, maar slechts een *middel* is om het algemeen welzijn te bewaken: “Een reeds vaststaande gepleegde misdaad moet door de maatschappij slechts gestraft worden, omdat zo dit niet geschiedt, zij anderen kan beïnvloeden en hun de illusie geven, dat ze ongestraft blijft” (Beccaria, 1982 [1764]: 80). Het enige doel van bestraffing lag volgens Beccaria dan ook in de preventie van toekomstige misdrijven: “Het doel van de straf is niet anders dan de delinquent te beletten, zijn medeburgers door nieuwe strafbare feiten nog eens te benadelen en de andere mensen ervan af te schrikken om hetzelfde te doen” (ibidem, p. 101).

Aangezien het doel van de sanctie is gelegen in de afschrikwekkende werking ervan, besteedde Beccaria in zijn boek vervolgens uitgebreid aandacht aan de factoren die nodig zijn om het doel van afschrikking te bewerkstelligen. In de eerste plaats is het noodzakelijk dat de sanctie onvermijdelijk volgt op de regelovertreding. De zekerheid dat misdaad wordt bestraft, was volgens Beccaria zelfs belangrijker voor de afschrikwekkende werking van sancties, dan de zwaarte van de sanctie: “De zekerheid dat men gestraft zal worden, zij het dan ook zonder overdreven strengheid, maakt beslist een diepere indruk op de mens dan het risico van een andere, veel zwaardere sanctie” (Beccaria, 1982 [1764]: 132). Voor de afschrikwekkende werking van sancties is het, ten tweede, nodig dat de sanctie snel volgt op de regelovertreding: “Hoe eerder de straf uitgesproken wordt na het plegen van het misdrijf, des te rechtvaardiger en des te nuttiger is zij” (ibidem, p. 128). Rechtvaardiger, want tijdige bestraffing laat de verdachte, die immers nog slechts verdachte is, niet onnodig in onzekerheid. Nuttiger, zodat de dader zijn misdaad en de opgelegde sanctie met elkaar associeert (ibidem, p. 129). Ten slotte, is ook de strafmaat van belang om tot effectieve preventie te komen. Daarbij gaat Beccaria expliciet uit van een rationeel mensbeeld: “Om aan een bepaalde sanctie haar volle uitwerking te geven, is het voldoende, dat het leed, dat de straf meebrengt, groter is dan het voordeel dat het plegen van het misdrijf oplevert” (ibidem, p. 103). Hieruit volgt dat het doel van bestraffing, namelijk de preventie van criminaliteit, tegelijkertijd de bovengrens voor de op te leggen sanctie vormt. Samenvattend, afschrikking is dus afhankelijk van de pakkans, de strafmaat en de snelheid van de afdoening.

7 Op grond van deze redenering wijst Beccaria ook het opleggen van de doodstraf af. Het is volgens hem namelijk onwaarschijnlijk dat rationele mensen anderen het recht hebben gegeven hen te doden. Het uitspreken van de doodstraf kan dan ook niet als een ‘recht’ worden beschouwd (p. 108-109).

In de bovenstaande criteria herkennen we duidelijk het streven naar rechtsbescherming, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid dat zo kenmerkend was voor Beccaria. Het ging Beccaria niet enkel om het bereiken van een effectievere preventie van criminaliteit, maar primair om een einde te maken aan de absolute macht van het overheidsgezag en het bestaande systeem van ongelijke en arbitraire straffen. In het criterium van de 'zekerheid' van bestraffing lag dan ook niet alleen de onvermijdelijkheid van bestraffing besloten, maar daarmee bepleitte Beccaria tevens duidelijke en kenbare regelgeving: gedrag kon alleen dan worden gestraft wanneer voorafgegaan door een duidelijke, kenbare en nauwkeurig omschreven wettelijke strafbepaling. Aan het criterium van snelheid lag naast effectiviteit en zoals we hierboven al zagen, ook het argument van rechtvaardigheid ten grondslag: een snellere behandeling van de zaak laat de verdachte niet onnodig in het ongewisse. Wat de hoogte van de sancties tot slot betreft, pleitte Beccaria nadrukkelijk voor proportionele straffen, zowel naar de ernst van het misdrijf als naar het type misdrijf. Hierin lag duidelijk een streven naar rechtsgelijkheid alsook een streven naar mildere sanctietoepassing besloten: niet de persoon van de dader zou richtinggevend moeten zijn bij het bepalen van de hoogte van de sanctie, maar enkel de ernst van het gedane onrecht.

Nut en efficiëntie

Waar Beccaria de afschrikkingstheorie situeerde in de theorie van het sociaal contract, liet zijn tijdgenoot Jeremy Bentham (1748-1832) deze verbinding nadrukkelijk los (Westerman, 1998: 169). Bentham liet zich sterk inspireren door de ideeën van Beccaria en werkte deze verder uit in zijn boek *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation* dat in 1798 verscheen. Volgens Bentham moesten de criteria van nut en efficiëntie richtinggevend zijn bij het opleggen van sancties. Los van het bestaan van een sociaal contract, is het doel van regels het bevorderen van het maximale geluk voor zo veel mogelijk mensen. Een sanctie is alleen dan nuttig en nodig wanneer je er een groter leed mee voorkomt (Bentham, 2007 [1823]: 179). Op grond van die redenering verwerpt Bentham, evenals Beccaria, uitzonderlijk hoge en wrede sancties, zoals de doodstraf. Die veroorzaken namelijk meer schade dan ermee wordt voorkomen en zijn daarom nuttig noch efficiënt. In zijn boek beschrijft Bentham een viertal situaties waarin bestraffing volgens hem nooit gerechtvaardigd kan zijn (ibidem, p. 171-177). In de eerste plaats doelt hij op situaties waarin de sanctie zonder grond is. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer er geen onrecht is gepleegd of wanneer het slachtoffer met de daad heeft ingestemd. Ten tweede gaat het om situaties waarin de sanctie zonder effect is, bijvoorbeeld wanneer de geestelijke gesteldheid van de dader sterk te wensen overlaat en de opgelegde sanctie geen bijdrage levert aan de preventie van criminaliteit. In de derde plaats, is bestraffing niet gerechtvaardigd wanneer de sanctie te duur is. Bentham dacht hierbij niet alleen aan de kosten van de sanctie als zodanig, maar ook aan

de mogelijke averechtse effecten van bestraffing, zoals de mogelijke maatschappelijke weerstand tegen een als onredelijk ervaren sanctie (ibidem, p. 176). Tot slot heeft straffen geen zin wanneer andere mechanismen er beter voor kunnen zorgen dat criminaliteit wordt voorkomen, zoals onderwijs of het belonen van goed gedrag.

Uit de opsomming van deze situaties volgt dat Bentham bestraffing zag als slechts één van de middelen om preventie te bewerkstelligen. Onderwijs, verplichte arbeid en verbetering van de sociale omstandigheden van mensen zijn evengoed middelen om criminaliteit te voorkomen. Volgens de principes van nut en efficiëntie stelde Bentham ook allerlei hervormingen van het strafrecht voor. Zo pleitte hij voor verplichte arbeid tijdens de gevangenschap en ontwierp hij een ronde gevangenis, een *panopticon* genaamd, waarbij de bewaker in het midden gepositioneerd was, zodat hij van daaruit alle cellen in een keer kon inspecteren.

Het gedachtegoed van de klassieke richting zoals hierboven beschreven, heeft veel invloed gehad op de totstandkoming van het strafrecht in ons land (Kelk, 2001: 21). Dit komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in het in artikel 1 van het Wetboek van Strafrecht neergelegde legaliteitsbeginsel dat bepaalt dat geen straf kan worden opgelegd zonder een vooraf vastgelegde wettelijke strafbepaling (Kelk, 2001: 76). Maar ook het uitgangspunt dat sancties in verhouding dienen te staan tot het gepleegde misdrijf en de gedachte dat het strafrecht terughoudend moet worden ingezet en pas dan wanneer andere instrumenten tekort zijn geschoten, zijn essentialia waarop ons huidige strafrecht is gebaseerd (Kelk, 2001: 21).

2.3.2 Opkomst van de positivistische criminologie: rationaliteit op zijn retour

Hoewel de ideeën van Beccaria en Bentham van groot belang zijn geweest bij de totstandkoming van het moderne strafrecht, werd het beeld van een rationeel, uit eigenbelang handelende dader aan het einde van de negentiende eeuw van ondergeschikte betekenis. Onder invloed van de sociale wetenschappen kwam een nieuw criminologisch paradigma op, de zogeheten positivistische criminologie. De positivistische criminologen stelden dat criminaliteit niet het gevolg was van rationele keuzes, maar bepaald werd door biologische, sociale of psychologische factoren (Sutherland & Cressey, 1960). Een drugsverslaafde die een winkelovertal pleegt, doet dit meestal niet omdat hij eerst heeft berekend dat het met de pak- en sanctiekans wel meevalt, maar omdat hij daartoe 'gedwongen' wordt door de drang zijn behoefte aan drugs te bevredigen. En de jongere wiens vrienden genoeg geld hebben om iedere week naar de bioscoop te gaan, pikt het geld van zijn ouders niet uit vrije keuze, maar vanwege de sociale druk om 'erbij te horen'. Het streven naar rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, zoals door de klassieke denkers werd gepropageerd en tot

uiting kwam in gelijke sancties voor dezelfde delicten, werd in de praktijk dan ook in toenemende mate als onrechtvaardig ervaren, omdat er geen rekening werd gehouden met de persoonlijke kenmerken van de dader, zoals zijn leeftijd of zijn geestelijke gesteldheid.

Grondlegger van het positivistische paradigma – de term ‘positivistisch’ verwijst naar de empirische bestudering van de oorzaken van criminaliteit (Van Ruller, 1998) – is onmiskenbaar de Italiaanse arts en psychiater Cesare Lombroso (1835–1909). In zijn boek *L’Uomo delinquente* (2007 [1876]) bestudeerde Lombroso de schedels van overleden delinquenten en stelde vast dat zij allemaal vergelijkbare fysieke kenmerken bezaten, zoals een afwijkend voorhoofd, een sterke kaaklijn en doorlopende wenkbrauwen. Lombroso concludeerde op basis daarvan dat criminaliteit aangeboren gedrag was en dat misdadigers waren achtergebleven in hun mentale en fysieke ontwikkeling, een verschijnsel dat hij duidde met de term ‘atavisme’. Hoewel Lombroso’s opvattingen later veel kritiek te verduren kregen, onder meer door wetenschappers die stelden dat niet biologische, maar sociale factoren van invloed waren op criminaliteit, gaf hij een belangrijke impuls aan de empirische bestudering van de oorzaken van criminaliteit en daarmee aan de moderne criminologie (Van Ruller, 1998). Voor de reacties op criminaliteit betekende dit, dat de oplossing niet langer werd gevonden in afschrikking, maar in verbetering en behandeling van individuele daders. En voor de opgelegde sancties betekende dit, dat deze zo veel mogelijk moesten worden afgestemd op de persoon van de dader. Anders dan in de klassieke richting, stond niet langer de daad, maar de dader centraal bij het bepalen van de aard en hoogte van de op te leggen sancties. Het positivistische paradigma heeft evenals de klassieke richting een belangrijke invloed op het moderne strafrecht gehad. Een voorbeeld hiervan is het in artikel 24 van het Wetboek van Strafrecht opgenomen draagkrachtbeginsel, waarmee is vastgelegd dat de rechter bij het bepalen van de hoogte van de op te leggen boete rekening dient te houden met de financiële draagkracht van de verdachte.

2.3.3 Heropleving in de jaren '60

Het positivistische paradigma heeft het denken over misdaad en straf altijd sterk beïnvloed. Vanaf de jaren '60 van de vorige eeuw ontstond er binnen de criminologie echter langzaam nieuwe interesse voor het afschrikingsperspectief en de rationele keuzebenadering (Zimring & Hawkins, 1973; Andenaes, 1974; Geerken & Gove, 1975; Gibbs, 1975; Blumstein, Cohen & Nagin, 1978; Cook, 1980; Paternoster, 1987; Nagin, 1998; Von Hirsch et al., 1999; Simpson, 2002). Hieraan lag een aantal ontwikkelingen ten grondslag. In de eerste plaats ontstond er in die periode kritiek op het vermogen van bestaande maatregelen om daders te weerhouden van het plegen van delicten. Of het nu ging om resocialisatie, rehabilitatie, behandeling of begeleiding, het zou allemaal geen noemenswaardige invloed hebben op het terugdringen van

de criminaliteit (Martinson, 1974). Deze *nothing works* gedachte, gecombineerd met de stijgende criminaliteitscijfers waarmee veel westerse landen te maken kregen, creëerde een voedingsbodem voor een hardere aanpak van criminaliteit en onveiligheid. In plaats van op het behandelen van daders kwam het accent in de misdaadbestrijding steeds meer op het voorkomen van de daad te liggen door het verhogen van de pakkans en de strafmaat. Deze visie werd het meest duidelijk vertolkt door James Q. Wilson die zich in zijn klassieke werk *Thinking About Crime* (1975) sterk afzette tegen resocialisatie als strafdoel en pleitte voor strengere sancties ter afschrikking van criminaliteit.

In de tweede plaats ontstond er in die periode kritiek op het discretionaire karakter van veel van de bestaande maatregelen (Braithwaite, 1982: 723; Braithwaite & Pettit, 1990: 4; Lanier & Henry, 1998: 73). In overeenstemming met de gedachte dat criminaliteit het gevolg was van biologische of psychologische kenmerken van de dader of van de sociale omstandigheden waarin hij verkeerde, beschikten politiemensen, rechters en hulpverleners over ruime discretionaire bevoegdheden bij het opleggen en ten uitvoer leggen van straffen en maatregelen opdat sancties optimaal konden worden toegesneden op de persoon van de dader (ibidem). Deze ruime beslissingsvrijheid leidde in de praktijk echter tot grote verschillen in de toepassing van straffen en maatregelen. Vooral in de Verenigde Staten resulteerde dit in structurele discriminatie van de zwarte bevolking in het strafrechtssysteem (ibidem). Politieke voor- en tegenstanders van strengere straffen vonden elkaar in de *just deserts* benadering waarin klassieke argumenten voor straftoemeting, zoals rechtvaardigheid en proportionaliteit, opnieuw op de voorgrond kwamen te staan. Belangrijkste pleitbezorger van deze benadering was Andrew von Hirsch. Von Hirsch (1976) stelde dat het juridische systeem 'recht diende te doen' door sancties op te leggen die in verhouding staan tot de ernst van het vergrijp. Daartoe was het volgens hem nodig een einde te maken aan de praktijk van het opleggen van sancties voor onbepaalde tijd en nadruk te leggen op de gelijkheid en rechtsbescherming van daders. Hoewel sterk gebaseerd op de principes van Beccaria en Bentham, was een groot verschil met deze klassieke denkers dat binnen het *just deserts* model de preventiegedachte en de daarmee gepaard gaande aandacht voor de effectiviteit van sancties nauwelijks een rol speelde. Daarvoor in de plaats kwam het leidende principe dat misdadigers moesten worden bestraft omdat het hun verdiende loon was, niets meer en niets minder. Desalniettemin legde de *just deserts* benadering de nadruk op gelijke straffen voor gelijke delicten waarmee klassieke principes opnieuw onder de aandacht kwamen.

2.3.4 De economische benadering van misdaad en straf

Niet in de laatste plaats komt de hernieuwde belangstelling voor het afschrikingsperspectief voort uit de belangstelling die in de (rechts)economie ontstond voor de onderwerpen misdaad en straf. In 1968 verscheen het artikel *Crime*

and Punishment: An Economic Approach van de Amerikaanse econoom en latere Nobelprijswinnaar⁸ Gary S. Becker waarin hij de onderwerpen misdaad en straf bekijkt vanuit een economisch perspectief. Volgens Becker onderscheidt de economie zich slechts van andere sociale wetenschappen door haar methode en niet door de onderwerpen die zij onderzoekt (1976: 5). De economische benadering van criminaliteit berust volgens Becker op een drietal vooronderstellingen. In de eerste plaats wordt ervan uitgegaan dat daders proberen zo veel mogelijk hun voorkeuren te realiseren en daarbij (*ex ante*) rekening houden met bepaalde kosten en baten. Ten tweede veronderstelt de economische benadering dat deze voorkeuren nauwelijks verschillen naar individu of plaats en stabiel zijn over tijd. Deze vooronderstellingen krijgen, tot slot, vorm in een marktmodel: een vereenvoudigde voorstelling van de werkelijkheid, waarin het gedrag van individuen wordt verondersteld te worden gereguleerd via het mechanisme van vraag en aanbod (1976: 5).

Van belang is hier om op te merken dat de economische benadering van criminaliteit zich, in tegenstelling tot wat vaak wordt gedacht, niet bezighoudt met de vraag *of* mensen al dan niet rationeel handelen (Kleemans, 2001: 157). Becker is zich ervan bewust dat individuen ook irrationele afwegingen kunnen maken, wanneer ze zich bijvoorbeeld door traditie, gewoonte of emotie laten leiden (Kerkmeester, 1993: 226). Bovendien realiseerde hij zich dat individuen veelal beslissingen nemen op grond van beperkte of onvolledige informatie over kosten en baten en zich mede daardoor ook irrationeel kunnen gedragen (Bruinsma & Van de Bunt, 1993: 100). De rationaliteit van potentiële overtredders wordt in werkelijkheid dan ook ingeperkt door beperkte of onvolledige informatie over de kosten en baten van regelnaleving en -overtreding, 'ruis' in de communicatie over de pakkans en de strafmaat alsmede een gebrek aan tijd of middelen om de informatie eigen te maken (Scholz, 1997: 256). De economische benadering lost dit op door te veronderstellen dat de beslisser de *te verwachten* kosten en baten van de verschillende gedragsopties met elkaar vergelijkt en op basis van die inschatting zijn keuze maakt (Becker, 1976: 6-7). De meerwaarde van deze benadering is niet de vooronderstelling *dat* individuen volledig rationeel en calculerend handelen⁹ en evenmin dat hun voorkeuren

8 Becker ontving in 1992 de Nobelprijs voor de economie voor zijn pioniersrol in het breder toepassen van de economische keuzetheorie op uiteenlopende vormen van menselijk gedrag.

9 Sterker nog, het is zelfs niet rationeel om volledige informatie na te streven vanwege de tijd en kosten die het meebrengt om deze informatie te verwerven en te verwerken. In de praktijk hebben beslisser dus altijd te maken met onzekerheid waardoor de kosten en baten van verschillende gedragsopties nooit volledig objectief zijn vast te stellen. Elffers (2008a: 16) geeft dit principe versimpeld weer: wie 's ochtends de keuze heeft tussen het reizen met de tram en met de fiets zal een aantal afwegingen maken. Het reizen met de fiets is gezond, snel en leuk bij mooi weer, maar zeer vervelend als het regent. Het reizen met de tram daarentegen is prettig als het slecht weer is, maar tegelijkertijd duur en de reis duurt lang. Deze keuze kan nooit volledig geïnformeerd worden gemaakt, omdat er een aantal onzekere factoren meespeelt, namelijk het weer en de wachttijden bij de tram.

identiek zijn, maar dat het nuttig is om te doen *alsof* mensen die eigenschappen hebben en te kijken tot welke voorspellingen dit leidt.

Aan de hand van deze vooronderstellingen kan volgens Becker ieder menselijk keuzegedrag worden gemodelleerd (1976: 8). Becker is dan ook één van de eerste economen die zich toespitste op onderwerpen die niet tot de traditionele economie behoren, zoals huwelijken, echtscheidingen en altruïsme. Zijn interesse voor de onderwerpen misdaad en straf werd gewekt toen hij zich op een dag moest haasten om een mondeling tentamen af te nemen bij zijn studenten. Geconfronteerd met de keuze zijn auto te parkeren in een legale, maar verder gelegen parkeergarage of op een illegale parkeerplek vlakbij het gebouw waar hij moest zijn, koos hij na afweging van de pakkans en de mogelijkheid van een boete voor het laatste.¹⁰ Becker stelt dat crimineel gedrag zich niet onderscheidt van ander keuzegedrag. Ook criminelen streven bepaalde doelen na en houden daarbij rekening met de kosten en baten van de verschillende gedragsopties: “*Some persons become “criminals” therefore, not because their basic motivation differs, but because their benefits and costs differ*” (1968: 176).

Volgens de economische benadering verschillen misdadigers dus niet van mensen die de wet naleven, ze houden alleen rekening met andere kosten en baten, waarbij aan de kostenkant moet worden gedacht aan de pak- en veroordelingskans en de zwaarte van de sanctie. De benadering van Becker kan als volgt worden voorgesteld: $B < cD$, waarbij de B staat voor de baten van de regelovertreding, c voor de verwachte pak- en veroordelingskans en D voor de zwaarte van de sanctie (Becker, 1968: 172 e.v; 1976: 47 e.v.; Abbott, 2009: 20 e.v; Kleiman, 2009: 12; 49 e.v.). De overheid heeft, wanneer we deze logica verder zouden volgen, de keuze tussen het verhogen van de pakkans enerzijds en het verhogen van de strafmaat anderzijds indien zij potentiële overtredders van het plegen van delicten wil afhouden. Becker koppelt zijn analyse van het gedrag van overtredders echter tegelijkertijd aan een normatieve visie op de inzet van het strafrecht. Hij stelt dat het afschrikken van potentiële overtredders niet het enige doel is van het strafrechtelijk systeem. Het belangrijkste doel van het strafrecht is volgens hem het beperken van de totale sociale schade van criminaliteit die onder meer tot uiting komt in de kosten van het handhavingsapparaat (1968: 180). Hoge pakkansen en zware sancties leiden misschien wel tot meer wetsnaleving, maar brengen ook maatschappelijke kosten mee, zoals de kosten voor het in stand houden van gevangenen. Daarom is het volgens Becker nodig na te denken over economisch *optimale* sancties. Hij pleit dan ook in beginsel voor het opleggen van geldboetes in plaats van vrijheidsbenemende sancties (1968: 193). Vrijheidsbenemende sancties drukken namelijk alleen maar op de uitgaven van de overheid, terwijl boetes zowel de daer straffen als de totale maatschappelijke schade van criminaliteit, met inbegrip

10 Zie http://www.minneapolisfed.org/publications_papers/pub_display.cfm?id=3407, geraadpleegd op 28 april 2010.

van de schade van slachtoffers, kunnen compenseren. Wat de hoogte van de boete betreft, moet volgens Becker dan ook niet de financiële draagkracht van de verdachte als maatstaf gelden, maar de totale maatschappelijke kosten van criminaliteit. Dit impliceert dat sommige overtreders de boete wel kunnen betalen en anderen niet. Die laatste categorie daders kan dan deels worden bestraft door andersoortige sancties (1968: 196). Een belangrijke consequentie van Becker's benadering is dat handhaving niet per definitie strafrechtelijk van aard hoeft te zijn. Het doel van handhaving is immers om de totale sociale kosten van criminaliteit terug te dringen. Volgens Becker kan dit doel zelfs beter worden bereikt door de handhaving van normen over te laten aan private partijen die door hun aard genoodzaakt zijn de beste diensten te leveren tegen de laagste kosten (1968: 205-207).¹¹

Het economisch perspectief dat door Becker werd ontwikkeld en later werd uitgewerkt,¹² heeft veel invloed gehad op de totstandkoming van richtlijnen voor de sanctionering (*Sentencing Guidelines*) van organisatiecriminaliteit in de Verenigde Staten (Richard Posner, 1980; Cohen, 1989; Nagel & Swenson, 1993; Simpson, 2002).¹³ De eerste versie van deze richtlijnen was sterk gebaseerd op de economische theorie van optimale sancties. Daarin werd gepleit voor geldboetes waarbij de hoogte van de boete werd berekend door de totale schade van het delict te vermenigvuldigen met de pakkans (Nagel & Swenson, 1993: 219). Door de totale schade van het delict als maatstaf voor de boete te nemen, kon van een boete een vergelijkbaar ongemak uitgaan als van een vrijheidsstraf, terwijl tegelijkertijd de kosten voor het ten uitvoer leggen van de sanctie beperkt zouden blijven. "Hence, fining the affluent offender is preferable to imprisoning him from society's standpoint because it is less costly and no less efficacious." (Richard Posner, 1980: 410). In latere versies van de richtlijnen werd echter afgestapt van een strikt Beckeriaanse invulling van de strafmaat, omdat het in de praktijk te ingewikkeld bleek te zijn om de totale maatschappelijke schade van een delict in kaart te brengen. Tegenwoordig wordt de ernst van het delict als

11 Dit is verder uitgewerkt in Becker, G.S. & Stigler, G.J. (1974). Law Enforcement, Malfeasance, and Compensation of Enforcers. *The Journal of Legal Studies*, 3 (1), 1-18.

12 Belangrijke bijdragen aan het model kwamen van de hand van George Stigler (1970) en Richard Posner (1973) van de Universiteit van Chicago. De economische benadering werd later dan ook beter bekend als de Chicago School benadering, temeer omdat ook Becker zijn academische carrière begonnen was in Chicago en daar in 1970 weer terugkeerde.

13 In 1984 trad in de Verenigde Staten de *Sentencing Reform Act* in werking, bedoeld om verschillen in de strafbemeting tussen delicten en tussen daders terug te dringen alsmede om tot effectievere en meer rechtvaardige straffen te komen. Met de inwerkingtreding van deze wet werd tevens *The United States Sentencing Commission* in het leven geroepen, belast met het vaststellen van de nieuwe richtlijnen. In november 1987 traden de eerste *Federal Sentencing Guidelines* voor delicten gepleegd door individuen in werking, gevolgd door de *Guidelines* voor bedrijfsmatig gepleegde criminaliteit in november 1991 (Nagel & Swenson, 1993: 208).

maatstaf voor de boete genomen die vervolgens nog vermeerderd of verminderd kan worden al naar gelang de verwijtbaarheid van de dader.¹⁴

2.3.5 Conclusie: de kern van het afschrikkingsperspectief

De economische benadering van criminaliteit heeft de rationele keuzetheorie en het afschrikkingsperspectief binnen de criminologie opnieuw onder de aandacht gebracht. Daarbij hebben volgens Bruinsma en Van de Bunt (1993: 105) de criminologen Cornish en Clarke een belangrijke rol gespeeld. Zij hebben de integratie tussen traditionele criminologische theorieën en de rationele keuzebenadering op gang gebracht en de economische benadering zo als het ware ‘vertaald’ naar de criminologie. Volgens Cornish en Clarke (1986) zijn de meer gangbare criminologische theorieën te sterk gericht geweest op het zoeken naar een algemene verklaring voor criminaliteit en te weinig op de beslissingen van daders en de specifieke omstandigheden waaronder criminaliteit wordt gepleegd. Ook Cornish en Clarke (1986) zien criminaliteit als keuzegedrag. Zij onderscheiden drie momenten in de besluitvorming over het plegen van delicten: 1) de bereidheid een misdrijf te plegen, 2) de beslissing om een concreet delict te plegen en 3) de beslissing met betrekking tot de uitvoering van het misdrijf (ibidem, p. 3–4). Wat het door Cornish en Clarke beschreven model zo populair maakt, is dat zij bij de eerste twee beslismomenten duidelijk een rol zien voor meer klassieke criminologische theorieën en ook rekening houden met andere dan strikt economische afwegingen. Daarmee sluit de rationele keuzebenadering volgens Bruinsma en Van de Bunt goed aan bij andere criminologische theorieën, zoals de sociale controle theorieën en sociale leertheorieën (Bruinsma & Van de Bunt, 1993: 104).

Het aantrekkelijke van het afschrikkingsperspectief is de eenvoud en de brede toepasbaarheid ervan. Mensen proberen immers zo veel mogelijk hun voorkeuren te realiseren en maken daartoe bepaalde afwegingen. Bovendien behelst het afschrikkingsperspectief niet alleen een verklaringskader, maar biedt het tegelijkertijd een oplossing voor regelvertredend gedrag (Pratt, Cullen, Blevins, Daigle & Madensen, 2006: 367): als regelvertreding namelijk op een afweging van kosten en baten berust, zal de wet beter worden nageleefd wanneer de kans om betrapt te worden groot is; de sanctie zwaar is; en snel volgt op de daad. Dat verklaart de grote populariteit van deze benaderingen.

Tot dusver heb ik het afschrikkingsperspectief steeds een *perspectief* genoemd. Voor deze formulering is gekozen om uitdrukking te geven aan het feit dat het afschrikkingsperspectief in wezen geen theorie is, maar een visie op gedrag behelst. Het is in de woorden van Kleemans (2001: 158) een heuristisch model waarbinnen een bepaalde manier van verklaren centraal staat (tevens Scholz,

14 United States Sentencing Commission (2011). *Federal Sentencing Guidelines Manual. Chapter eight - Sentencing of organizations*, p. 504.

1997). Binnen het afschrikingsperspectief gaat het namelijk niet over de vraag *of* mensen wel of niet rationeel handelen, maar wordt gedrag gereconstrueerd alsof het om rationele keuzes zou zijn gegaan. Daarbij wordt verondersteld dat de voorkeuren van mensen niet verschillen naar tijd, plaats en individu. Verschillen in criminaliteit mogen volgens het afschrikingsperspectief dan ook niet worden verklaard vanuit (biologische, sociale of psychologische) verschillen tussen mensen of verschillen in motieven, maar moeten worden verklaard vanuit verschillen in gelegenheden en beperkingen (Kleemans, 2001: 158). Oftewel: verschillen in kosten en baten (Becker, 1968: 176).

Zo beschouwd, is het afschrikingsperspectief in feite een ‘leeg’ model (Bruinsma & Van de Bunt, 1993: 103; Kleemans, 2001: 159). Met welke kosten en baten daders rekening houden, zal moeten worden gespecificeerd in empirisch onderzoek. De centrale gedachte van afschrikking is dat regelovertreding wordt nagelaten uit angst voor de negatieve gevolgen ervan, waarbij in de eerste plaats gedacht moet worden aan de pakkans, de sanctiekans en de strafmaat. Naar de relatie tussen strafdreiging en regelnaleving is in de economie en de criminologie veel onderzoek gedaan. In het vervolg van dit hoofdstuk zullen de resultaten uit deze empirische studies worden besproken.

2.4 Voorkomt de dreiging van sancties dat regels worden overtreden?

Empirische bevindingen

2.4.1 Inleiding

De publicatie van Gary Becker's economische benadering van het strafrecht in 1968 markeert het begin van een periode waarin het afschrikingsonderzoek een enorme opleving doormaakt. Werden in de periode tussen 1950 en 1968 in totaal slechts zeven onderzoeken aan het onderwerp afschrikking gewijd, in het jaar 1968 alleen al verschenen er 10 publicaties over dit thema (DiChiara & Galliher, 1984: 247). Sindsdien is er vanuit diverse disciplines (de economie, de psychologie en de criminologie) onderzoek verricht naar de vraag of en onder welke omstandigheden sancties bijdragen aan de preventie van criminaliteit. Wat heeft al dat onderzoek naar afschrikking nu opgeleverd?

Vanwege de omvang van het terrein van onderzoek, is het vrijwel onmogelijk een compleet overzicht te schetsen van alle onderzoeksresultaten die door de jaren heen zijn gepubliceerd. Maar dat is ook niet nodig, want de meeste onderzoeken komen min of meer tot dezelfde conclusies. In de volgende paragrafen zal ik met redelijk grove pennenstreken de belangrijkste ontwikkelingen uit de afschrikingsliteratuur schetsen. Omdat het onderzoek zich aanvankelijk vooral richtte op de effecten van sancties op het gedrag van individuen en het onderzoek naar ondernemingen daar in sterke mate van is afgeleid, begin ik met het onderzoek naar de effecten van sancties op het gedrag van individuen. In paragraaf 2.5 worden vervolgens de bevindingen met betrekking tot het

onderzoek naar ondernemingen besproken.

In het vorige hoofdstuk is aangegeven dat in het onderzoek naar afschrikking en generale preventie een onderscheid kan worden gemaakt tussen twee typen onderzoek: objectivistisch en interpretatief of perceptueel afschrikkingsonderzoek.¹⁵ Het objectivistische afschrikkingsonderzoek richt zich op de samenhang tussen cijfers over de geregistreerde criminaliteit en gegevens over de aard en omvang van sancties. In perceptuele studies verschuift de aandacht van het macroniveau naar het niveau van de potentiële overtreder. Het gaat hier om de relatie tussen de subjectieve inschatting van de risico's van regelovertreding en delictgedrag. Aan de hand van deze beide typen onderzoek worden in de volgende twee paragrafen de belangrijkste ontwikkelingen in het afschrikkingsonderzoek besproken.

2.4.2 Objectivistisch afschrikkingsonderzoek

In objectivistisch afschrikkingsonderzoek wordt op macroniveau nagegaan in hoeverre gegevens over de straffkans en aard en zwaarte van sancties samenhangen met cijfers over de geregistreerde criminaliteit. Bijvoorbeeld, kennen landen waar de doodstraf staat op levensdelicten minder moorden dan landen waar minder zware sancties gelden? Een negatieve samenhang tussen de omvang van de geregistreerde criminaliteit en de aard en zwaarte van sancties wordt dan geïnterpreteerd als het effect van afschrikking. In dit type onderzoek wordt per definitie geen onderscheid gemaakt tussen speciale en generieke afschrikking; het gaat immers om het constateren van algemene verschillen of veranderingen in de omvang van de geregistreerde criminaliteit. De Amerikaanse socioloog Jack Gibbs publiceerde in 1968 één van de eerste objectivistische studies naar afschrikking. Hij onderzocht de relatie tussen het aantal moorden en de pakkans en de strafmaat voor moord in verschillende Amerikaanse staten. Gibbs operationaliseerde de strafmaat als de lengte van de gemiddelde opgelegde gevangenisstraf voor moord. Als maat voor de pakkans nam hij het aantal veroordeelden gedeeld door het aantal moorden in de desbetreffende staat. Hij vond een sterke negatieve samenhang tussen de pakkans

15 In enkele Nederlandstalige overzichten van de afschrikkingliteratuur wordt wel gesproken over conventioneel in plaats van objectivistisch afschrikkingsonderzoek (bijv. Moerland & Rodermond, 1987; Moerland, 1993; Kleemans, 2001). Ik preferer de term objectivistisch afschrikkingsonderzoek. De term conventioneel suggereert namelijk in de eerste plaats dat dit type onderzoek ouderwets of klassiek onderzoek betreft dat thans niet meer wordt uitgevoerd. Maar dat is niet het geval. Met name in rechtseconomisch onderzoek naar de effecten van sancties wordt heel veel gebruikgemaakt van geaggregeerd cijfermateriaal. Ten tweede suggereert de term conventioneel dat dit type onderzoek min of meer gebruikelijk is in de criminologie. Maar ook dat is niet het geval. Tegenwoordig is het in de criminologie zelfs eerder gebruikelijk om naar percepties en belevingen te kijken dan naar geaggregeerde cijfers. De termen objectivistisch en perceptueel zeggen dus niets over de waarde van het materiaal noch geven ze een voorkeur aan welk type onderzoek het best kan worden uitgevoerd. Deze termen zijn alleen bedoeld om aan te geven op welk niveau de data worden verzameld (macro of micro).

en de lengte van de gevangenisstraf in de bestudeerde staten en het aantal gepleegde moorden. Gibbs concludeerde op basis van die correlatie dat hoe zekerder en hoe langer de straf, hoe minder moorden er werden gepleegd. Het belang van dit onderzoek voor de verdere ontwikkeling van het afschrikingsonderzoek was dat Gibbs hiermee concreet handen en voeten had gegeven aan hoe empirisch onderzoek naar de effecten van sancties eruit zou kunnen zien. Zijn bevestiging van de afschrikwekkende werking van sancties inspireerde zo vele onderzoekers tot het toetsen van de houdbaarheid van die bevindingen voor verschillende typen delicten en verschillende typen sancties (o.a. Tittle, 1969; Chiricos & Waldo, 1970; Ehrlich, 1972; 1975).¹⁶

Veel onderzoek van dit type richtte zich overigens lange tijd vrijwel uitsluitend op ‘Amerikaanse’ onderwerpen, zoals de afschrikwekkende werking van de doodstraf en de levenslange gevangenisstraf (Tittle, 1969; Geerken & Gove, 1975; Gibbs, 1975; DiChiara & Galliher, 1984; Von Hirsch et al., 1999). Een bekende onderzoeker op dit terrein is de econoom Isaac Ehrlich die in navolging van Gary Becker de relatie tussen criminaliteitscijfers en de zekerheid en zwaarte van sancties empirisch onderzocht. Ehrlich is echter vooral bekend geworden om zijn onderzoek naar de effecten van de doodstraf. In 1975 publiceerde hij een artikel in *The American Economic Review* waarin hij de relatie tussen de doodstraf en het aantal moorden onderzocht. Deze studie was aanleiding voor het Amerikaanse hooggerechtshof om de grondwettelijkheid van de doodstraf te herbevestigen (Cook, 1980: 239; Tonry, 2008: 101), omdat Ehrlich had berekend dat iedere executie het leven van zeven tot acht potentiële slachtoffers redde (1975: 414).

Ehrlich's studie en de publieke controverse die erop volgde, leidden tot de eerste overzichtsstudies naar het afschrik-effect van sancties door de *National Research Council on research on deterrent and incapacitative effects* (Blumstein et al., 1978) en Cook (1980). In beide overzichtsstudies werden de bevindingen uit empirisch onderzoek naar de effecten van sancties op criminaliteitscijfers op een rij gezet. De onderzoekers stellen dat de resultaten uit die studies weliswaar duiden op een sterk afschrik-effect van de pakkans en de strafmaat, maar dat de waarde van deze studies beperkt is vanwege twee centrale methodologische problemen. Een eerste probleem betreft de kwaliteit van de data. In dit type studies wordt, zoals hierboven gesteld, gebruikgemaakt van geaggregeerde criminaliteitscijfers. Het probleem met deze cijfers is dat ze vaak onvoldoende gespecificeerd zijn om bruikbare conclusies uit te trekken. Een simpel voorbeeld kan dit verduidelijken. In veel onderzoek naar de effecten van de doodstraf op de omvang van het aantal levensdelicten wordt gebruikgemaakt van een

16 Uitgebreide overzichtsstudies van dit type onderzoek zijn in de loop der jaren onder andere verschenen van de hand van Gibbs zelf (1975), Blumstein et al. (1978), Cook (1980), Beyleveld (1980), en met betrekking tot de meer recente literatuur op dit terrein Doob & Webster (2003), Pratt & Cullen (2005), Donahue (2009), Paternoster (2010) en Durlauf & Nagin (2011).

samengesteld cijfer voor het in kaart brengen van de geregistreerde criminaliteit. Dat wil zeggen dat het criminaliteitscijfer zowel moord- als doodslagdelicten omvat. De doodstraf is echter veelal gereserveerd voor een specifieke categorie delicten en een specifiek type dader (Cook, 1980: 252). Dit betekent dat een eventuele daling of stijging van het aantal levensdelicten niet enkel kan worden toegeschreven aan het al dan niet opleggen van de doodstraf, omdat er een kwalitatief verschil bestaat tussen het bereik van de afhankelijke (het aantal levensdelicten) en de onafhankelijke (de doodstraf als sanctie) variabele in dit type onderzoek.

Een tweede probleem heeft betrekking op de causaliteit. De meeste studies van deze opzet signaleren een negatieve samenhang tussen criminaliteitscijfers en (de zekerheid en zwaarte van) opgelegde sancties. Samenhang betekent echter nog niet dat er ook sprake is van een causaal verband. Het is heel goed mogelijk dat de geconstateerde samenhang wordt veroorzaakt door een derde variabele die onafhankelijk van invloed is op zowel de omvang van de geregistreerde criminaliteit als op de aard en omvang van de opgelegde sancties (Cook, 1980: 255-256; Durlauf & Nagin, 2011: 25). Zo bleek uit de studie van Ehrlich dat de moordcijfers niet alleen een negatieve samenhang vertoonden met de mogelijkheid de doodstraf op te leggen, maar ook met de mate van arbeidsparticipatie en het werkeloosheidscijfer in de desbetreffende regio (1975: 416-417).

Op basis van het beschikbare onderzoek concludeerden Blumstein et al.: “We cannot yet assert that the evidence warrants an affirmative conclusion regarding deterrence. We believe scientific caution must be exercised in interpreting the limited validity of the available data and the number of competing explanations for the results” (1978: 7) en concludeerde Cook: “The first decade of social science research in criminal deterrence has generated many interesting questions, but few answers” (1980: 215).

Het bovenstaande betekent niet dat deze objectivistische studies naar de afschrikwekkende werking van sancties daarna geen enkele rol van betekenis meer hebben gespeeld. Integendeel, in de loop der jaren zijn aanzienlijke methodologische verbeteringen doorgevoerd en thans maakt heel veel onderzoek, met name uit (rechts)economische hoek, gebruik van geaggregeerd cijfermateriaal. Binnen dit type onderzoek zijn meestal twee varianten te onderscheiden (Durlauf & Nagin, 2011). In de eerste plaats het – meer klassieke – onderzoek naar de relatie tussen het aantal en de lengte van gevangenisstraffen en de omvang van de geregistreerde criminaliteit. Ten tweede richt veel objectivistisch onderzoek zich, met name de laatste jaren, op de relatie tussen de opsporingscapaciteit van het politieapparaat en de omvang van de geregistreerde criminaliteit; op de effecten van specifieke interventies op het aantal geregistreerde delicten; en op het effect van de invoering van nieuwe wetgeving

op de omvang van de geregistreerde criminaliteit (Doob & Webster, 2003: 173-177; Durlauf & Nagin, 2011: 26 e.v.). Het overgrote deel van deze studies laat significante, negatieve relaties zien tussen de omvang van de geregistreerde criminaliteit en het aantal gevangenisstraffen enerzijds en het vergroten van de politiecapaciteit anderzijds (Doob & Webster, 2003; Donahue, 2009; Durlauf & Nagin, 2011). Daarbij is het verband tussen het criminaliteitsniveau en de *zwaarte* van de opgelegde sancties doorgaans zwakker dan het verband met de *pakkans*. Zo lieten Evans en Owens (2007) in een onderzoek naar de relatie tussen extra investeringen in politiecapaciteit en de omvang van de geregistreerde criminaliteit zien, dat die investeringen leidden tot een lager aantal aangiften van autodiefstallen, inbraken, overvallen en mishandeling. Zij vonden geen verband met de opgelegde sancties.

Dit type onderzoek heeft de laatste jaren tot felle discussies geleid tussen economen en beleidsmakers aan de ene zijde en criminologen aan de andere kant.¹⁷ Die discussie is in de eerste plaats sterk ideologisch gekleurd. Bovenstaande onderzoeksresultaten over afschrikking zijn in de afgelopen decennia namelijk meer dan eens de basis geweest om strengere beleidsmaatregelen tegen criminaliteit door te voeren. Zo lagen dergelijke onderzoeksresultaten onder meer ten grondslag aan de beslissing om de *three strikes and you're out*-wetgeving in de Amerikaanse staat Californië in te voeren (Tonry, 2008: 107). Maar ook in Nederland wordt het pleidooi voor strengere sancties ter voorkoming van criminaliteit vaak mede onderbouwd met een beroep op – (rechts)economische – studies naar het effect van strengere sancties. Zo beargumenteerde minister van Veiligheid en Justitie Opstelten zijn initiatiefvoorstel voor de invoering van minimumstraffen in een interview in *De Telegraaf* met de stelling dat ‘zwaarder straffen helpt’.¹⁸ Uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel komt naar voren dat die stelling onderbouwing vindt in enkele rechtseconomische studies naar de effecten van gevangenisstraf.¹⁹ Veel criminologen wijzen echter op de perverse consequenties van een dergelijke *tough on crime* benadering. Mensen langer opsluiten dringt wellicht de totale omvang van de criminaliteit terug, maar is uiteindelijk onhoudbaar vanwege de hoge kosten die bestraffing

17 Zie bijvoorbeeld de opiniebijdrage van een beleidsmedewerker van Leefbaar Rotterdam die zijn pleidooi voor strengere straffen deed staven met een artikel van rechtseconomen Suurmond & Van Velthoven (2008) waaruit zou blijken dat gevangenisstraf wel werkt alsmede de reactie daarop van hoogleraar criminologie Van Swaaningen: Bouman, M. (2011, 8 april). Strenger straffen doet misdaad dalen. *NRC Handelsblad*, p. 14; Van Swaaningen, R. (2011, 19 april). Streng straffen is eerder een geloofsartikel. Uitschakelingseffect heel beperkt. *NRC Handelsblad*, p. 17.

18 Naaktgeboren, D. (2011, 23 maart). ‘Zwaarder straffen helpt’, *De Telegraaf*.

19 Het betreft een studie van Suurmond & Van Velthoven (2008) naar de effecten van gevangenisstraf en de studie van Vollaard (2010) naar het effect van langdurige opsluiting van veelplegers op de maatschappelijke veiligheid. Zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 151, nrs. 2-3.

met zich brengt en de onwenselijke situatie dat veel mensen langdurig worden opgesloten. Sommige auteurs zijn daarom van mening dat de vraag of straf helpt niet de juiste vraag is. Het zou een betere vraag zijn om te bestuderen hoe je kunt komen tot “*less crime and less punishment*” (Kleiman, 2009; Durlauf & Nagin, 2011).

Deze discussie is niet louter ideologisch van aard. Verschillende onderzoekers wijzen op de methodologische problemen van studies die gebruikmaken van geaggregeerde data.²⁰ Een eerste probleem hiervan is dat het niet goed mogelijk is om de gevonden relaties tussen gevangenisstraf en de omvang van de criminaliteit te specificeren voor generieke afschrikking, speciale afschrikking, verplaatsing en insluiting. Zo zijn veel criminologen van mening dat de gevonden relaties tussen gevangenisstraf en lagere criminaliteitscijfers het gevolg zijn van het zogenoemde insluitingseffect – zolang daders vastzitten, kunnen zij geen delicten plegen – en niet van afschrikking.

Een volgend probleem betreft de kwaliteit van de gebruikte data. In veel objectivistisch onderzoek wordt voor het in kaart brengen van de omvang van de criminaliteit (de afhankelijke variabele) gebruikgemaakt van gegevens van officiële instanties, zoals het aantal geregistreerde delicten bij de politie of het aantal geconstateerde overtredingen door toezichthoudende instanties. Aan dergelijke gegevens kleven natuurlijk bezwaren. Het belangrijkste bezwaar is datgene wat in de criminologie het probleem van het *dark number* wordt genoemd: niet alle misdrijven komen ter kennis van de officiële instanties. In een onderzoek naar de invloed van de capaciteit van de politie op de omvang van het aantal delicten hebben Vollaard en Hamed (2012) geprobeerd dit probleem te duiden. Zij vergeleken daartoe het aantal bij de politie geregistreerde delicten met het aantal gerapporteerde delicten in een slachtofferenquête. Vollaard en Hamed vonden dat de relatie tussen de capaciteit van het politieapparaat en de omvang van het aantal delicten veel sterker was op basis van slachtoffergegevens dan op basis van politiegegevens. Op basis daarvan komen zij tot de conclusie dat gebruikmaking van uitsluitend politiegegevens om de invloed van het politieapparaat op de omvang van de criminaliteit in kaart te brengen, kan leiden tot een vertekening van de resultaten.²¹

20 Een gedetailleerde uitwerking van deze kritiek is te vinden in Durlauf & Nagin (2011). Het zijn overigens niet alleen criminologen die deze methodologische kanttekeningen signaleren. Ook rechtseconomen gaan doorgaans uitvoerig in op de beperkingen van hun materiaal. Zie bijvoorbeeld Suurmond & Van Velthoven (2008: 39).

21 Dit bezwaar geldt feitelijk natuurlijk voor alle studies waarin gebruik wordt gemaakt van politiecijfers. Wanneer we deze analyse echter zouden doortrekken, dan zou dit betekenen dat objectivistische studies die ook gebruikmaken van andere bronnen dan politiestatistiek wellicht nog veel sterkere relaties zouden vinden tussen sancties en de omvang van criminaliteit dan ze doorgaans al doen. Het is overigens de vraag wat dit precies zegt. Een statistisch verband betekent immers nog geen causale relatie (Durlauf & Nagin, 2011), een probleem dat in het vervolg van deze paragraaf nog aan de orde komt.

Het probleem van het *dark number* zou zich in het bijzonder voordoen betreffende het type criminaliteit dat in dit onderzoek centraal staat, namelijk milieucriminaliteit (Van den Berg, 1995a; 1995b; 2002; Bruinsma, 1996; Huisman & Niemeijer, 1998; Faure 2009; Gibbs & Simpson, 2009). Kenmerkend voor dit type regelovertreding is namelijk het zogenoemde ‘haalkarakter’ ervan: omdat er meestal geen direct aanwijsbaar slachtoffer is, zullen toezichthouders en opsporingsinstanties zelf op zoek moeten gaan naar overtredingen van de milieuregelgeving. Dit betekent dat de cijfermatige gegevens over de omvang van milieucriminaliteit enkel berusten op de delicten die bekend zijn bij de officiële instanties. De daadwerkelijke omvang van de milieucriminaliteit is, gelet op de complexe aard van de regelgeving (zie hierna hoofdstuk drie), vermoedelijk vele malen hoger.

De belangrijkste problemen van geaggregeerde data zijn echter het probleem van de causaliteit en dat van de simultaneïteit (Durlauf & Nagin, 2011: 24–26). Het meeste objectivistische onderzoek zoekt nog altijd naar correlaties tussen (veranderingen in) de omvang en lengte van de opgelegde sancties en de omvang van de geregistreerde criminaliteit. Ondanks methodologische verbeteringen blijft het in dit type onderzoek ingewikkeld om eventuele andere oorzaken voor het gevonden verband uit te sluiten. Maar zolang dat niet kan, mag een dergelijk verband niet worden geïnterpreteerd als een causaal verband (ibidem, p. 25). Daar komt nog bij dat oorzaak en gevolg soms lastig te onderscheiden zijn. Dit wordt ook wel het probleem van de simultaneïteit genoemd (ibidem, p. 24). Vaak wordt er in objectivistisch onderzoek vanuit gegaan dat de omvang van de geregistreerde criminaliteit het resultaat is van de strafrechtelijke aanpak (zie bijvoorbeeld Suurmond & Van Velthoven, 2008: 31). Het omgekeerde lijkt echter evengoed mogelijk: de strafrechtelijke aanpak hangt ook af van het criminaliteitsniveau in een bepaalde regio in een bepaalde periode. Met andere woorden: de strafrechtelijke aanpak kan zowel oorzaak als gevolg zijn van het criminaliteitsniveau.

Samenvattend, de hier genoemde problemen illustreren dat de belangrijkste bijdrage van het objectivistische onderzoek is dat het een verband aantoonde tussen de aard en omvang van de reacties op criminaliteit en de aard en omvang van de geregistreerde criminaliteit. Over de richting van dat verband alsook de uitwerking ervan op individueel niveau zijn we dan echter nog niet veel wijzer geworden. Het belangrijkste punt van kritiek van criminologen op deze studies is dan misschien ook wel dat dit type onderzoek op een verkeerd analyseniveau wordt uitgevoerd en dat er in dergelijke studies geen oog is voor individuele verschillen in de wijze waarop sanctiedreiging wordt geïnterpreteerd en vertaald. De pakkans en de strafmaat zijn immers slechts relevant voor zover ze door de potentiële dader als bedreigend worden ervaren. Die gedachte vormt het onderwerp van het perceptuele afschrikingsonderzoek.

2.4.3 Van de objectieve kosten van bestraffing naar percepties van de pakkans en de strafmaat

In de loop van de jaren tachtig zijn steeds meer onderzoekers afschrikking gaan beschouwen als een proces van communicatie waarin van iedere opgelegde sanctie een dreigende boodschap uitgaat die de potentiële overtreders informeert over de risico's van overtredingsgedrag (Zimring & Hawkins, 1973: 157; Andenaes, 1974: 152; Geerken & Gove, 1975: 499; Gibbs, 1975: 115; Grasmick & Green; 1980: 325). Deze boodschap heeft echter slechts een afschrikwekkend effect als ze ook als zodanig wordt gepercipieerd door degene voor wie ze bedoeld is. Decker, Wright en Logie (1993: 135) hebben dit als volgt samengevat:

“There can be no direct relationship between sanctions and criminal action; the two must be linked though the intervening variable of subjective perceptions of the risks and rewards of committing an offense.”

Afschrikking berust dan ook niet op de objectieve kans op bestraffing en de hoogte van de sanctie, maar op percepties van de pakkans en de strafmaat. Perceptuele of interpretatieve studies richten zich op de samenhang tussen de subjectieve inschatting van de pak- en strafkans en de mate waarin mensen zelf aangeven zich schuldig te maken aan (verschillende vormen van) criminaliteit. Perceptuele studies verschillen in drie opzichten van de objectivistische studies (Nagin, 1998: 2). Ten eerste voor wat betreft hun studieobject. In perceptuele studies staan individuen in plaats van locaties centraal. Ten tweede verschillen ze voor wat betreft de gebruikte databronnen: enquêtes of interviews in plaats van geaggregeerde criminaliteitscijfers. Tot slot betreft het belangrijkste onderscheid de verschillende bijdragen in termen van theorievorming. In plaats van op het toetsen van hypothesen en het aantonen van statistische verbanden, richt het perceptuele afschrikkingsonderzoek zich op het begrijpen en doorgronden van de onderliggende werkingsmechanismen van sanctiedreiging.

Het perceptuele onderzoek beslaat een groot aantal studies waarvan de resultaten niet altijd met elkaar in overeenstemming zijn. Het is afhankelijk van de persoon van de dader, het type misdrijf, de opgelegde sancties en de gehanteerde onderzoeksmethoden of en in hoeverre een afschrik-effect wordt gevonden (Paternoster, Saltzman, Chiricos & Waldo, 1982; Williams & Hawkins, 1986; Paternoster, 1987; Nagin, 1998; Von Hirsch et al., 1999; Simpson, 2002). Niettemin kan toch een aantal centrale onderwerpen worden onderscheiden, waarvan ik in het navolgende een uitwerking geef. Dit zijn 1) het belang van de pakkans in plaats van de strafmaat, 2) de baten van criminaliteit, 3) de onbedoelde effecten van bestraffing en 4) het onderzoek naar de effecten van sneller straffen.

Niet de strafmaat, maar de pakkans doet ertoe

In grote lijnen kan het perceptuele onderzoek naar de afschrikwekkende werking van sancties worden samengevat in twee centrale bevindingen. Ten eerste leveren de meeste studies geen duidelijke ondersteuning op voor de gedachte dat er van sancties een afschrikwekkende werking uitgaat. Voor zover dat effect wordt gevonden, hangt die afschrikwekkende werking, ten tweede, vooral samen met de perceptie van de pakkans en veel minder met de gepercipieerde strafmaat (o.m. Jensen, 1969; Waldo & Chiricos, 1972; Teevan, 1976; Jensen, Erickson & Gibbs, 1978; Grasmick & Bryjak, 1980; Grasmick & Green, 1980; Piliavin, Gartner, Thornton & Matsueda, 1986; Klepper & Nagin, 1989a; 1989b).

Bij deze bevindingen moeten echter twee belangrijke kanttekeningen worden gemaakt. Ten eerste kenmerkt ook het perceptuele afschrikkingsonderzoek zich door een groot aantal methodologische discussies. Het belangrijkste discussiepunt hierbij betreft de precieze interpretatie van de geconstateerde samenhang tussen risicopercepties en gerapporteerd delictgedrag. Afschrikking veronderstelt namelijk dat de dader afziet van het plegen van delicten *omdat* hij het risico van betrapping en bestraffing als hoog inschat. Die risicopercepties kunnen op zichzelf echter evengoed *het resultaat* zijn van eerder delictgedrag, bijvoorbeeld omdat overtreders hebben ervaren dat de kans op bestraffing groot is (of *juist* dat het met de pak- en sanctiekans wel meevalt). In onderzoeksdesigns waarin de risicopercepties en delictgedrag op hetzelfde moment worden gemeten, kan dan ook niet goed worden onderscheiden of de geconstateerde samenhang tussen percepties en gerapporteerde criminaliteit het gevolg is van afschrikking of van ervaring (Greenberg, 1981, 1095; Paternoster et al., 1982: 1242; Williams & Hawkins, 1986: 551; Paternoster, 1987: 180). Als gevolg van deze kritiek is het afschrikkingsonderzoek zich gaan ontwikkelen in de richting van het longitudinale onderzoek waarbij op meerdere momenten zowel percepties als gedrag worden gemeten (o.m. Paternoster et al., 1982; 1985; Minor & Harry, 1982; Piliavin et al., 1986; Nagin & Paternoster, 1991). Door respondenten meerdere keren te bevragen, kan een mogelijk ervaringseffect (meten van percepties na het plegen van delicten) worden onderscheiden van een afschrikeffect (percepties zijn over een langere periode stabiel) (Paternoster, 1987: 181). In een longitudinale studie naar de relatie tussen strafdreiging en de zelfrapportage van winkeldiefstal en het gebruik van marihuana onder een groep studenten, hebben Paternoster c.s. (1982) geprobeerd om de beide effecten te onderscheiden door de resultaten van beide meetmomenten als afzonderlijke studies te analyseren en te vergelijken met de resultaten uit de longitudinale analyse. Het onderzoek toonde aan dat het gevonden verband tussen risicopercepties en delictgedrag in de afzonderlijke analyses veel sterker was dan in de longitudinale analyse (1982: 1250). Met andere woorden: het ervaringseffect is veel groter dan het afschrikeffect. Paternoster (1987: 186) concludeert in een uitgebreide overzichtsstudie van de verschillende perceptuele

onderzoeksdesigns dan ook dat de sterkste afschrikeffecten vooral te vinden zijn in de studies met het zwakste onderzoeksdesign.

Een tweede kanttekening bij de conclusie dat de afschrikwekkende werking van sancties beperkt is, betreft de constatering dat de mate waarin sancties afschrikken sterk afhankelijk is van de persoon van de dader. Jacobs (2010) spreekt in dit verband van de *deterability* van de dader: niet iedereen is even gevoelig voor bestraffing. Bachman, Paternoster en Ward (1992) ontdekten dat voor een groep mannelijke studenten die ongewenste intimiteiten naar medestudenten als verwerpelijk beschouwden, de dreiging van sancties in het geheel niet van belang was. Daarentegen bleek de groep studenten die de ongewenste intimiteiten als minder verwerpelijk zag, juist beïnvloed te worden door deze dreiging. In de literatuur over afschrikking en generale preventie worden doorgaans drie groepen normadressaten onderscheiden (Pogarsky, 2002; Simpson, 2002; Elffers, 2008a; 2008b). In de eerste plaats is er een groep die onder geen enkele omstandigheid bereid is om criminaliteit te plegen. Voor deze groep speelt de dreiging van sancties in het geheel geen rol, zij zijn intrinsiek gemotiveerd om de regels na te leven. Ten tweede is er een groep hardnekkige daders die van criminaliteit hun levensstijl hebben gemaakt. Ook voor deze groep is afschrikking problematisch omdat zij de kans om gepakt te worden simpelweg zien als één van de vele risico's van hun levensstijl. Tot slot is er een groep die gekenmerkt wordt door een calculerende houding. Slechts voor deze groep zou de dreiging van sancties van invloed zijn op het gedrag van de betrokkenen, maar dat geldt pas boven een bepaalde drempelwaarde boven welk het plegen van het misdrijf te kostbaar wordt gevonden (Tittle & Rowe, 1974). Dit bleek onder meer uit een onderzoek naar belastingontduiking door Klepper en Nagin (1989a; 1989b). Zij legden hun respondenten verschillende scenario's voor over een loodgieter die door fraude te weinig belasting betaalde. Uit het onderzoek werd duidelijk dat van een kleine verhoging van de pakkans al een belangrijke afschrikwekkende werking uitging. Dit had volgens Klepper en Nagin te maken met de samenstelling van hun steekproef die bestond uit hoogopgeleide respondenten uit de middenklasse (1989a; 1989b). Deze groep respondenten heeft bij ontdekking van het misdrijf veel te verliezen en de verhoging van de pakkans leverde een risico op dat deze groep niet bereid was te lopen.

Niet alleen kosten, maar ook baten zijn van belang

In het verlengde van de constatering dat de afschrikwekkende werking van sancties beperkt is, is in het afschrikkingsonderzoek in toenemende mate rekening gehouden met de baten van criminaliteit. In het hierboven genoemde onderzoek naar belastingontduiking typeerden Klepper en Nagin (1989a; 1989b) hun respondenten als gokkers die de kosten en opbrengsten van hun fictieve inleg zorgvuldig afwogen voordat ze besloten om de regels te overtreden.

Piliavin c.s. (1986) onderzochten de hypothese dat mensen overgaan tot crimineel gedrag indien de opbrengsten daarvan hoger zijn dan de opbrengsten van een alternatieve levensstijl waarbij de onderzoekers rekening hielden met de pakkans en de strafmaat. De onderzoekspopulatie bestond uit een groep volwassenen die eerder een gevangenisstraf had uitgezeten, een groep volwassenen met een hardnekkige drugsproblematiek en een groep jonge schoolverlaters. Alle respondenten waren op het moment van onderzoek werkloos. De respondenten werd onder meer gevraagd wat ze zouden verdienen als ze een legale baan zouden hebben, wat ze zouden verdienen met een illegale baan, hun inschatting van de mogelijkheden om criminaliteit te plegen en hun inschatting van de pakkans en de strafmaat. Deze antwoorden werden vervolgens vergeleken met de door henzelf gerapporteerde delicten waarbij het onder andere ging om drugshandel, autodiefstal, illegaal gokken en mishandeling. Het onderzoek liet zien dat de pakkans noch de strafmaat van invloed was op het gerapporteerde delictgedrag. De respondenten bleken vooral bereid te zijn tot delictgedrag wanneer zij verwachtten daarmee meer te kunnen verdienen dan bij een normale baan.

Uit Nederlands onderzoek naar de motieven voor regelnaleving komt een vergelijkbaar beeld naar voren. Aan de hand van het analysemodel de Tafel van Elf²² bestudeerden Elffers, Van der Heijden en Hezemans (2003) op basis van enquêtes onder burgers en mensen met een boerenbedrijf, wat de belangrijkste redenen waren om de regelgeving omtrent respectievelijk huursubsidies en chemicaliënwetgeving na te leven of te overtreden. Van alle bestudeerde factoren, waaronder de complexiteit van regelgeving, de pakkans en de strafmaat, bleken vooral de verwachte baten van het delict van invloed te zijn op het gedrag van de betrokkenen. Hoe hoger die baten, hoe vaker de respondenten bereid waren de regels te overtreden.

Deze bevindingen komen overeen met psychologisch onderzoek naar de werking van straffen en beloningen. In een uitgebreide overzichtsstudie waarin zij de literatuur op dit terrein samenvatten, komen Van der Pligt, Koomen en Harreveld (2007: 38) tot de conclusie dat het belonen van goed gedrag in veel gevallen effectiever is dan het bestraffen van slecht gedrag, omdat het behalen van positieve uitkomsten voor veel mensen belangrijker is dan het voorkomen van negatieve.

22 De Tafel van Elf is een analyse-instrument bestaande uit elf factoren die van invloed kunnen zijn op de naleving van regels. Daarbij worden twee dimensies onderscheiden. De eerste dimensie omvat de factoren die de spontane naleving van regels bevorderen, zoals de kennis van de regels, de mate van acceptatie van de regels en de kosten en baten die met de naleving van regels zijn gemoeid. De tweede dimensie betreft die van de handhaving waarin onder andere de pakkans, de sanctiekans en de strafmaat een belangrijke rol spelen (CCV, 2010).

Onbedoelde effecten van bestraffing

Als de pakkans en de strafmaat hoog genoeg zijn, dan zal de angst voor bestraffing potentiële overtreeders weerhouden van het plegen van delicten, zo luidt kort gezegd de centrale hypothese van de afschrikking. Hierboven werd al duidelijk dat deze bijdrage van sancties aan de preventie van criminaliteit in toenemende mate ter discussie is gesteld. In de literatuur over afschrikking en generale preventie is bovendien meer aandacht gekomen voor de mogelijke onbedoelde effecten van bestraffing. Een belangrijk risico van afschrikking is dat er van sancties ook een criminogeen effect kan uitgaan: bestraffing kan de kans op regelovertreding doen toenemen. Uit de literatuur over afschrikking en generale preventie komen drie belangrijke verklaringen voor dit criminogene effect naar voren.

Ten eerste kan bestraffing strategisch gedrag uitlokken en de beslissing om na te leven of te overtreden juist reduceren tot een financiële afweging. Een bekend voorbeeld van hoe sancties strategisch gedrag uitlokken is de studie van Gneezy en Rustichini (2000) naar ouders die hun kinderen te laat ophaalden van het kinderdagverblijf. In een experiment kondigde de directeur van het kinderdagverblijf aan dat ouders die hun kinderen te laat ophaalden vanaf een bepaalde datum een boete moesten betalen voor elke tien minuten dat zij hun kind te laat zouden ophalen. Opvallend genoeg leidde deze aankondiging niet tot een vermindering van het aantal laatkomers, maar juist tot een stijging! De auteurs verklaren dit door te stellen dat de introductie van de boete de beslissing om een kind later op te halen veranderde van een morele keuze ('in hoeverre kan ik het maken om iemand langer te laten doorwerken om op mijn kind te passen') in een financiële afweging ('hoeveel ben ik bereid extra te betalen voor de zorg voor mijn kind'). Met andere woorden: de boete werd door de ouders opgevat als een contractueel aanbod om hun kind tegen betaling langer te laten opvangen.

Een vergelijkbaar voorbeeld van strategische reacties op controle en bestraffing komt uit de literatuur over de naleving van belastingwetgeving (Blumenthal, Christian & Slemrod, 2001). Bij wijze van experiment kregen belastingbetalers van de belastingdienst een brief waarin werd aangekondigd dat hun aangiften over het jaar 1993-1994 extra streng zouden worden gecontroleerd. In plaats van een stijging van het totaalbedrag aan opgegeven inkomsten, leidde dit juist tot een daling van de opgave van inkomsten. De onderzoekers verklaren het verschil in aangiftegedrag ten opzichte van eerdere jaren vanuit de gedachte dat de belastingbetalers, net als de ouders in het voorbeeld hierboven, de brief beschouwden als een aanbod waarover kon worden onderhandeld (vgl. Van Erp et al., 2008: 89).

Ten tweede voorspelt de literatuur over afschrikking en generale preventie dat sancties die als onterecht of onredelijk worden ervaren, afbreuk doen aan het draagvlak voor de regels en degene die ze handhaaft (V. Braithwaite,

1995; 2003; Tyler, 2006). Een belangrijk risico hiervan is dat alle bereidheid tot vrijwillige naleving wordt weggenomen en dat bestraffing leidt tot verzet en weerspannigheid (Bardach & Kagan, 1982; Ayres & Braithwaite, 1992; Van de Bunt, 1992; Sherman, 1993). Een derde reden waarom sancties de kans op herhaling kunnen doen toenemen is, tot slot, dat overtreders leren dat het met de pak- en sanctiekans wel meevalt en dat ze gerust het risico op bestraffing kunnen lopen (Piquero & Pogarsky, 2002; Pogarsky & Piquero, 2003; Wood, 2007).

Hoe sneller, hoe afschrikwekkender?

In tegenstelling tot het vele onderzoek naar de (afschrikwekkende werking van de) pakkans en de strafmaat is naar de derde klassieke variabele van afschrikking, de snelheid van de afdoening, nauwelijks onderzoek gedaan (Geerken & Gove, 1975; DiChiara & Galliher, 1984; Paternoster, 1987; Elffers & Hessing, 1992; Bosker, 1997; Nagin & Pogarsky, 2001; Bruinsma, 2010).²³ Daar zijn vier belangrijke redenen voor te noemen. *Ten eerste* is het methodologisch lastig om vast te stellen wanneer sanctionering precies begint (Geerken & Gove, 1975: 500; Gibbs, 1975: 131). De ontdekking van de overtreding of de arrestatie door de politie kan ook al als sanctie worden ervaren (wellicht zelfs meer dan de uiteindelijke veroordeling). *Ten tweede* werkt het strafproces doorgaans zo traag dat een snellere afdoening door de betrokkenen nauwelijks zal worden opgemerkt. Zo concludeerde Yu (1994) in een studie naar de speciaal afschrikwekkende werking van sneller straffen op het delict rijden onder invloed, dat een kortere tijd tussen de aanhouding en de veroordeling niet van invloed was op de herhaling van het delict. Volgens Yu waren de doorlooptijden tussen de aanhouding en de veroordeling zo lang dat daders een sneller proces niet als zodanig konden herkennen. Een *derde* reden waarom er weinig onderzoek is gedaan naar de effecten van sneller straffen, is dat het effect vaak niet te onderscheiden is van het effect van de pakkans en de strafmaat. Als een strafprocedure sneller verloopt, verandert er vaak ook iets aan de zekerheid of de zwaarte van de sanctie (Bosker, 1997: 40). *Tot slot* is er het theoretische probleem dat de ratio van sneller straffen primair ligt in wat in de psychologie bekend is als operante conditionering: door gewenst of ongewenst gedrag direct te belonen dan wel te bestraffen kan actief nieuw gedrag worden aangeleerd. Dit impliceert echter een directe relatie tussen het delictgedrag en de strafrechtelijke consequenties ervan. Maar deze situatie doet zich slechts voor bij speciale afschrikking. Dit zou kunnen betekenen dat de generieke afschrikwekkende werking van sneller straffen beperkt is en dat van sneller straffen slechts een speciaal afschrikeffect kan uitgaan (Gibbs, 1975: 130-131). Bovendien is het moderne strafrechtssysteem

23 Uit de overzichtsstudie van DiChiara & Galliher waarin de kenmerken van empirisch onderzoek naar afschrikking werden samengevat, blijkt bijvoorbeeld, dat in de periode 1950-1970 in geen enkele empirische studie de effecten van sneller straffen waren onderzocht (1984: 243). Ook de veel beschreven overzichtsstudie van Paternoster besteedt geen aandacht aan de effecten van sneller straffen (1987).

zo ingericht dat de dader er tijdens de procedure steeds opnieuw aan wordt herinnerd dat zijn gedrag ongewenst is (Nagin & Pogarsky, 2001: 867). Voor afschrikking is het dan veel belangrijker *dat* de sanctie volgt op de overtreding, dan dat deze ook *snel* volgt.

Al met al hebben deze methodologische en theoretische bezwaren er toe geleid dat in binnen- en buitenland slechts een handvol studies naar de afschrikwekkende werking van sneller straffen is verschenen (Van der Werff, 1979; Bailey, 1980; Selke, 1983; Ross, 1987; Simpson & Koper, 1992; Yu, 1994; Bosker, 1997; Nagin & Pogarsky, 2001). Deze studies treffen bovendien geen enkel specifiek dan wel generiek afschrikwekkend effect aan van sneller straffen.

Uit de bovenstaande literatuurbeschrijving wordt duidelijk dat de relatie tussen de dreiging van sancties en regelnaleving niet vanzelfsprekend is. Voor zover dit effect er is, hangt het samen met de pakkans en niet of nauwelijks met de strafmaat. In reactie op die bevindingen is in de empirische literatuur de vraag opgekomen of de strafmaat wel juist werd geoperationaliseerd en of niet ook rekening zou moeten worden gehouden met de sociale en morele kosten van regelovertreding, zoals reputatieverlies, negatieve reacties van de sociale omgeving, schaamte en schuldgevoel. Een volgende belangrijke ontwikkeling in het afschrikkingsonderzoek is dan ook dat in toenemende mate rekening werd gehouden met de informele kosten van bestraffing. Dat onderwerp staat in de volgende paragraaf centraal.

2.4.4 De informele kosten van bestraffing

Al in 1966 stelde de Noorse criminoloog Johannes Andenaes dat het klassieke afschrikkingperspectief louter aandacht had voor de afschrikwekkende effecten van formele sancties en daarmee geen oog had voor andere preventieve effecten van bestraffing. Afschrikking is volgens Andenaes onderdeel van het bredere begrip generale preventie dat hij omschrijft als “the restraining influences emanating from the criminal law and the legal machinery” (1966: 949). Preventie wordt dan ook niet alleen voortgebracht door de dreiging van formele sancties, maar ook door de sociale en morele invloeden van de sanctie en strafbaarstelling in het algemeen. In de woorden van de Australische criminoloog Braithwaite (1989: 55): “The nub of deterrence is not the severity of the sanction but its social embeddedness.”

In paragraaf 2.2 is afschrikking omschreven als een communicatiemechanisme dat de potentiële overtreder informeert over de risico's van regelovertrekend gedrag. Maar uit de literatuur over afschrikking en generale preventie komt naar voren dat de sanctie niet alleen een dreigende boodschap communiceert, maar ook, zoals we eerder in het eerste hoofdstuk al zagen, een normatieve boodschap. De sanctie communiceert de boodschap dat de bestrafte gedraging als verwerpelijk wordt beschouwd en de hoogte van de

sanctie weerspiegelt de mate van maatschappelijke afkeuring ten aanzien van het delict (Hart, 1958; Coffee, 1991; Kahan, 1996; 1997; Simester & Von Hirsch, 2011). Dit proces wordt ook wel de moreel educatieve werking van afschrikking genoemd (Andenaes, 1966; Zimring & Hawkins, 1973: 78). Sancties (her) bevestigen normen en ‘onderwijzen’ over de grenzen van acceptabel en non-acceptabel gedrag. De sanctie communiceert daarmee niet alleen een afschrikwekkende boodschap, maar is, in de woorden van Zimring en Hawkins (1973: 78), ook een “*teacher of right and wrong.*”

Dit betekent in de eerste plaats dat overtreding van de normen negatieve sociale reacties tot gevolg kan hebben, zoals afkeuring van het gedrag of het verlies van de goede naam. Dit zijn de sociale kosten van overtreding. Ten tweede betekent dit, dat de meeste mensen de regels onderschrijven en dat de mogelijke regelovertreding op zich al een sanctie is waaronder de potentiële overtreder al bij voorbaat gebukt kan gaan. Vanuit een kosten-baten perspectief zouden we dit de morele kosten van overtreding noemen (Elffers, 2005; 2008a; 2008b). Het gaat hier om het schuldgevoel, de spijt die een (potentiële) overtreder bij zichzelf voelt (of zal voelen) als hij de wet- en regelgeving overtreedt. In dit geval is de dreiging met formele en sociale sancties niet van belang om mensen de wet te doen naleven. Zij zijn uit zichzelf bereid de regels na te leven: ze hebben zich de regels immers eigengemaakt. Strafbaarstelling en strafoplegging hebben dan eerder een indirecte functie, namelijk het herbevestigen van de norm en het geruststellen van de samenleving dat overtreders worden bestraft (Kagan & Scholz, 1984; Thornton et al., 2005; Berghuis, 2008).

Een belangrijke consequentie hiervan, die tot nu toe onbesproken is gebleven, is dat het effect van de sanctie kan verschillen, afhankelijk van het type norm dat wordt overtreden. Niet alle juridische normen kennen eenzelfde morele lading. Meestal wordt een onderscheid gemaakt tussen *mala in se* en *mala quia prohibita*, waarbij de eerste categorie betrekking heeft op de strafrechtelijk gesanctioneerde gedragingen die door de meeste mensen als immoreel zouden worden beschouwd, zelfs als er geen sanctie op zou staan, zoals moord of doodslag. *Mala quia prohibita*, daarentegen, behelst de strafbaarstelling van gedragingen die niet zonder meer door iedereen als verwerpelijk worden beschouwd, bijvoorbeeld te hard rijden. Voor *mala in se* geldt dat de meeste mensen deze regels uit zichzelf naleven omdat de sociale of morele kosten van regelovertrading te hoog zijn. In de theorie zou strafdreiging alleen nodig zijn wanneer de sociale en morele kosten van regelovertrading heel laag zijn, zoals het geval is bij *mala quia prohibita*, omdat het bij die normen niet vanzelfsprekend is dat ze vanzelf worden nageleefd (Andenaes, 1966; Elffers, 2008a; 2008b; Kroneberg, Heintze & Mehlkop, 2010). Het onderscheid tussen *mala in se* en *mala quia prohibita* komt duidelijk naar voren in een studie van Chambliss (1967). Hij onderzocht de naleving van parkeerregels op de campus van een universiteit. In de periode dat er niet of nauwelijks gecontroleerd en beboet

werd, verklaarden de respondenten in ruime meerderheid dat zij regelmatig de parkeerregels overtraden. Na verscherping van het toezicht en verhoging van de sancties, bleek het aantal overtredingen significant te verminderen. Ook de eerder in dit hoofdstuk aangehaalde voorbeelden van Gary Becker die de kosten en baten van fout parkeren afwoog en het onderzoek van Gneezy en Rustichini (2000) naar ouders die hun kinderen te laat ophaalden van de crèche, laten zien dat vooral bij licht onrecht de kans op morele onverschilligheid groot is. Dit impliceert dat indien de sociale en morele kosten van regelovertradingen gering zijn, of zelfs ontbreken, een juridische sanctie het meeste op zijn plaats is.

Naar de informele kosten van bestraffing is in de criminologie veel onderzoek gedaan. Uit de meeste onderzoeken blijkt dat die informele sociale gevolgen van regelovertrading een veel grotere rol spelen bij de preventie van criminaliteit dan de angst voor formele sancties (Tittle, 1977; Grasmick & Green, 1980; Grasmick & Bursik, 1990; Klepper & Nagin, 1989a; 1989b; Nagin & Paternoster, 1991; 1993; Pogarsky, 2002). Vooral de angst voor het verlies van de goede naam en het verlies van respect van naasten spelen een belangrijke rol bij het voorkomen van criminaliteit (Braithwaite, 1989). Tittle (1977) onderzocht het effect van formele en informele sancties op de naleving van zowel ernstige (zoals belastingfraude en mishandeling) als meer discutabele overtredingen (zoals het gebruik van marihuana en het stelen van iets van geringe waarde). De respondenten werd onder andere gevraagd hoe verwerpelijk zij de gedragingen vonden, hoe groot ze de kans achtten dat ze de delicten in de toekomst zouden plegen en hoe frequent zij de overtredingen hadden begaan in de voorafgaande vijf jaren. Vervolgens werd hen een reeks vragen gesteld over hun inschatting van de risico's als zij het delict zouden plegen. Daarbij werd een onderscheid gemaakt in de risico's van formele bestraffing, zoals de kans op arrestatie en gevangenisstraf, en de risico's van informele bestraffing, in het bijzonder het verlies van respect van familie en vrienden. Het resultaat van het onderzoek was dat voor alle delicten de morele opvattingen over de delicten en de angst voor het verlies van respect van familie en vrienden de belangrijkste redenen waren om af te zien van de overtrading. Nederlands onderzoek naar afschrikking komt tot vergelijkbare conclusies. Zo toonde Moerland (1991) in een onderzoek naar winkeldiefstal aan dat de strafrechtelijke gevolgen van het plegen van winkeldiefstal nauwelijks van invloed waren op de beslissing het delict te begaan. Het waren veeleer de sociale kosten van regelovertrading, de reacties van omstanders en naasten alsmede gevoelens van schaamte en schuld die de betrokkene van het plegen van het delict afhielden. Van Baal (2004) beschrijft in zijn dissertatie enkele experimenten die werden uitgevoerd met een door hem ontwikkeld simulatiemodel waarmee de relatie tussen afschrikking en individuele beslissingen kon worden onderzocht. De uitgevoerde experimenten toonden aan dat bij een verhoging van de pakkans

en de strafmaat ook het percentage regelnaleving stijgt. Maar dat effect was (significant) sterker wanneer ook de informele sancties in de simulaties werden meegenomen.

Klepper en Nagin (1989a; 1989b) concludeerden in het hierboven al geïntroduceerde onderzoek naar belastingontduiking, dat publieke bekendheid van de daad zelfs een voorwaarde is om mensen te weerhouden van belastingontduiking. Hoewel zij een sterk en negatief verband vonden tussen de perceptie van de pakkans en de bereidheid het delict te plegen, was dat verband afhankelijk van de mate waarin de zaak in de openbaarheid werd gebracht. Wanneer de zaak namelijk vertrouwelijk werd afgehandeld, bleek een meerderheid van de respondenten het ontduiken van de verplichting tot belastingbetaling te overwegen. Klepper en Nagin stellen dat regelovertreders in dat geval enkel met hun geld gokken en niet met hun reputatie. Tot slot de studie van Grasmick en Bursik (1990) waarin zij de afschrikwekkende werking van formele en informele sancties met elkaar vergeleken. Zij onderscheidden twee informele gevolgen van bestraffing: *gêne* en *schaamte*. *Gêne* is het gevolg van afkeuring door derden, terwijl *schaamte* het gevolg is van de persoonlijke afkeuring van het eigen gedrag. Uit het onderzoek bleek dat afschrikwekkende werking van *gêne* en *schaamte* voor alle bestudeerde delicten bijna tweemaal zo groot was als het effect dat uitging van de formele kosten van bestraffing.

Samenvattend, de gepercipieerde sociale en morele consequenties van regelovertreding zijn voor veel mensen een belangrijke reden om zich aan de regels te houden. De hier besproken onderzoeksresultaten laten zien dat van die informele gevolgen in sommige gevallen zelfs een sterkere preventieve werking uitgaat dan van de strafrechtelijke consequenties van regelovertredend gedrag.

2.4.5 Conclusie

Uit de bovenstaande literatuurbeschrijving kunnen drie conclusies worden getrokken die voor het vervolg van dit proefschrift van belang zijn. Ten eerste, willen we inzicht krijgen in *hoe* strafdreiging precies werkt, dan is het van belang een perceptuele of interpretatieve onderzoeksbenadering te hanteren. De pakkans en de strafmaat zijn immers slechts relevant voor zover ze door de betrokkenen als afschrikwekkend worden ervaren. Ten tweede komt uit deze literatuurbeschrijving naar voren dat het niet vanzelfsprekend is dat er van sancties een afschrikwekkende werking uitgaat. Voor zover sancties afschrikken, hangt dit effect samen met de pakkans en niet met de strafmaat. Tot slot is duidelijk geworden dat van de informele gevolgen van regelovertreding, zoals *schaamte*, *schuldgevoel* en de negatieve reacties vanuit de omgeving een sterkere preventieve werking lijkt uit te gaan dan van de juridische consequenties van regelovertreding. In de volgende paragraaf wordt nagegaan in hoeverre we deze bevindingen ook terugzien in het empirisch onderzoek naar de afschrikwekkende werking van sancties op het gedrag van ondernemingen.

2.5 Afschrikking en bedrijfsmatig gepleegde criminaliteit

2.5.1 Inleiding

De vooronderstelling van een rationeel handelende, doelgerichte actor die de kosten en baten van zijn gedrag afweegt, lijkt beter te passen bij het gedrag van ondernemingen dan bij het handelen van individuen. Ondernemingen zijn immers organisaties die het maken van winst als een belangrijk organisatiedoel hebben en de kosten voor de bedrijfsvoering zo laag mogelijk willen houden. In de meest wijdverspreide visie op ondernemingen wordt de onderneming dan ook als volgt geportretteerd:

“Today’s most widely accepted model of corporate criminality portrays the business firm as an amoral, profit-seeking organization whose actions are motivated wholly by rational calculation of costs and opportunities” (Kagan & Scholz, 1984: 69).

Deze visie is het sterkst naar voren gebracht door de econoom Milton Friedman (1970). Volgens Friedman heeft de onderneming maar één verantwoordelijkheid en dat is het maximaliseren van de winst. Toegepast op de naleving van wet- en regelgeving betekent dit dat regelovertreding soms aantrekkelijk kan zijn, aangezien de naleving van wettelijke voorschriften, zeker in het geval van milieuvoorschriften, aanzienlijke kosten met zich kan brengen en daarmee de winst van de onderneming kan drukken (Huisman, 2001: 169; Faure, 2004: 5). De klassieke verklaring voor regelovertrekend gedrag door ondernemingen is dan ook dat ze op grond van een afweging van kosten en baten tot regelovertrekking besluiten (Huisman, 2001: 137). De casus die in dit verband lange tijd als hét voorbeeld van rationele en amorele besluitvorming van ondernemingen werd gepresenteerd, is de Ford Pinto-affaire.

In 1970 bracht de Amerikaanse autofabrikant Ford een nieuw type compacte personenauto op de markt, de Ford Pinto. De auto werd in productie gebracht ondanks het feit dat botsproeven hadden uitgewezen dat de benzinetank al bij botsingen met een hele lage snelheid zou exploderen en zo dodelijke slachtoffers zou kunnen veroorzaken. Deze beslissing zou, volgens een intern rapport dat later verscheen, het gevolg zijn geweest van een kosten-batenafweging waarin Ford de kosten voor schadevergoedingen aan de eventuele slachtoffers had begroot op 49,5 miljoen dollar. Dit was in ieder geval veel minder dan de kosten die nodig waren om de technische verbeteringen aan de auto door te voeren. Die waren namelijk begroot op 137 miljoen dollar. Op basis van die berekening zette Ford de verkoop van de Pinto door.

Het gevolg: er deden zich in de jaren daarna inderdaad enkele fatale ongevallen voor en Ford moest de affaire bekopen met schadeclaims van miljoenen dollars en ernstige reputatieschade (Lee & Ermann, 2002: 277-305).²⁴

Op basis van het bovenstaande kan de hypothese worden geformuleerd dat de dreiging van sancties meer van invloed is op het gedrag van ondernemingen dan op het gedrag van individuen. Hoewel studies waarin de theorie van afschrikking expliciet getoetst wordt met betrekking tot het gedrag van ondernemingen relatief schaars zijn, is er veel onderzoek verricht naar de effecten van toezicht en handhaving op het gedrag van ondernemingen. In de volgende twee paragrafen bespreek ik de belangrijkste bevindingen uit deze studies. Ik maak daarbij wederom een onderscheid tussen objectivistische en perceptuele onderzoeksdesigns.

2.5.2 Objectivistisch afschrikingsonderzoek en regelnaleving door ondernemingen

Aan het einde van de jaren '80 van de vorige eeuw ontstond in toenemende mate de behoefte om de effecten van toezicht en inspecties bij bedrijven empirisch in kaart te brengen. Aanvankelijk richtten veel studies zich daarbij specifiek op de naleving van milieu- en arboreggeving in de Verenigde Staten. Dit onderzoek richtte zich veelal op olielozingen op zee (Cohen, 1987; Viladrich-Grau & Groves, 1997), emissies naar de lucht en het water in de papierindustrie (Gray & Shadbegian, 2005) en naar de naleving van arboreggeving in de procesindustrie (Gray & Scholz, 1991; Mendelhoff & Gray, 2005). De nadruk op deze onderwerpen en bedrijfstakken is volgens Cohen (2000) een gevolg van het feit dat de desbetreffende toezichthouders, de *Environmental Protection Agency* (EPA) en de *Occupational Safety and Health Administration* (OSHA) vanaf hun oprichting begin jaren zeventig uitgebreide databestanden hebben bijgehouden over de aard, omvang en resultaten van hun inspecties en de mate van regelnaleving door bedrijven. Bovendien subsidiëren beide toezichthouders veel onderzoek naar de effecten van hun toezicht.

Binnen het objectivistische onderzoek op dit terrein kunnen twee varianten worden onderscheiden. In de eerste plaats zijn er studies die op macro-niveau verschillen in de aard en omvang van het handhavingsbeleid proberen te relateren aan verschillen in de geconstateerde overtredingen of de emissies naar de bodem, de lucht of het water. Ten tweede zijn er studies die gebruikmaken van gegevens op het (meso)niveau van bedrijfstakken of op het niveau van individuele bedrijven. In deze studies worden emissies of het aantal overtredingen op bedrijfs(tak)niveau gerelateerd aan het aantal inspecties of sancties dat de onderneming of de bedrijfstak heeft opgelegd gekregen. Het betreft hier echter nog steeds objectivistisch onderzoek omdat in deze studies het aantonen van statistische relaties tussen twee variabelen centraal staat en er

24 Op dit voorbeeld zal in het laatste deel van dit hoofdstuk nog worden teruggekomen.

nog niet wordt gekeken naar de onderliggende mechanismen en percepties. De bevindingen van deze objectivistische studies komen in grote lijnen overeen met het afschrikkingsonderzoek onder individuen. De meeste studies vinden significante negatieve relaties tussen het handhavingsbeleid van de overheid en de omvang van de geregistreerde overtredingen of de emissies naar de lucht, het water en de bodem. Dat verband wordt echter vooral veroorzaakt door inspecties en controles en veel minder door het opleggen van sancties. Ook hier geldt dus: de afschrikwekkende werking hangt vooral samen met de pakkans en minder met de hoogte van de opgelegde sancties.

Eén van de eerste onderzoeken waarin de afschrikkingstheorie expliciet werd getoetst met betrekking tot het gedrag van ondernemingen is de studie van Block, Nold en Sidak (1981). Zij onderzochten op macroniveau de relatie tussen het aantal gevallen van illegale prijsafspraken onder bakkers en gegevens over de pakkans en de strafmaat, waarbij een onderscheid werd gemaakt tussen civiele en strafrechtelijke sancties. De onderzoekers vonden een negatieve relatie tussen het aantal opgelegde sancties en het aantal gevallen van prijsafspraken. Opvallend genoeg bleek dat effect sterker voor civiele sancties dan voor strafrechtelijke sancties. Dit heeft volgens de onderzoekers alles te maken met het feit dat schadevergoedingen in het civiele recht vele malen hoger zijn dan strafrechtelijke boetes. Deze bevindingen nuanceren de klassieke afschrikkingstheorie die veronderstelt dat met name van het strafrecht een afschrikwekkende werking zal uitgaan. De bevindingen van Block et al. werden echter kritisch tegen het licht gehouden in een ander onderzoek naar illegale prijsafspraken. Simpson en Koper (1992) onderzochten in hoeverre de pakkans, de hoogte van de opgelegde sanctie en de afdoeningssnelheid van invloed waren op de recidive van 38 ondernemingen. Zij vonden slechts een zwak verband tussen de pakkans en de hoogte van de sanctie en de kans op recidive. Zo verminderde het aantal overtredingen kort na een wetswijziging waardoor het maken van prijsafspraken in plaats van een overtreding een misdrijf werd, maar dat effect ebde later weer weg.

Cohen (2000) heeft de resultaten uit elf studies naar de effecten van toezicht en controle op de naleving van milieuregelgeving samengevat. Alles bij elkaar genomen constateren de meeste van deze studies dat van verscherpte controles en toegenomen handhavingsactiviteiten een generaal preventieve werking uitgaat op de emissies naar bodem, lucht en water (Cohen, 2000: 10246). Deze onderzoeken bevestigen dus de hypothese dat voor de preventie van criminaliteit vooral de pakkans van belang is. Dit resultaat verschilt echter al naar gelang het type controle dat wordt uitgevoerd (o.m. Viladrich-Grau & Groves, 1997). Cohen zelf (1987) bestudeerde het effect van controleactiviteiten van de Amerikaanse kunstwacht op de omvang en frequentie van het aantal olielozingen. Daarbij maakte hij een onderscheid tussen drie typen

controleactiviteiten: de gerichte monitoring van olie transfers op zee, willekeurige controles van schepen in de haven en algemene inspecties van schepen in het kader van de controle op de naleving van wet- en regelgeving. Het onderzoek liet zien dat alleen de eerste twee controleactiviteiten het aantal lozingen verminderden, omdat deze de gepercipieerde pakkans verhogen. Algemene controles op de naleving van wet- en regelgeving bleken geen enkel effect te hebben op het aantal en de omvang van de lozingen. Deze bevindingen zijn interessant omdat ook Nederlandse toezichthoudende instanties, vanuit het oogpunt van efficiëntie en administratieve lastenverlichting, in toenemende mate gebruikmaken van integrale inspecties bij bedrijven. Daarbij krijgen bedrijven één controle waarbij verschillende beleidsvelden tegelijkertijd worden gecontroleerd. Terwijl, zo laat het bovenstaande onderzoek zien, hoe gericht inspecties en controles worden uitgevoerd, hoe sterker de generaal preventieve werking die ervan uitgaat.

In onderzoeken die gebruikmaken van gegevens op het niveau van individuele bedrijven wordt veelal een speciaal preventief effect van controles op de naleving gevonden (o.m. Magat & Viscusi, 1990; Gray & Scholz, 1991; Laplante & Rilstone, 1996; Kuperan & Sutinen, 1998; Eckert, 2004; Gray & Shadbegian, 2005; Mendelhoff & Gray, 2005; Stafford, 2007; Rousseau, 2007; Short & Toffel, 2008). Magat en Viscusi (1990) onderzochten het speciaal preventieve effect van inspecties op de naleving van emissienormen door papierfabrieken. Zij constateerden dat iedere inspectie de emissies naar het water met wel 20% terugbracht (p. 352); het totale niveau van niet-naleving met 25% reduceerde (p. 353); en ook de kans dat ondernemingen helemaal geen emissiegegevens opgaven aanzienlijk verminderde (p. 355). Rousseau (2007) onderzocht de relatie tussen het aantal inspecties en de daarbij opgelegde financiële sancties op het aantal overtredingen en de omvang van de emissies naar het water door textielbedrijven in Vlaanderen. Haar resultaten bevestigen de afschrikwekkende werking van frequente inspecties, maar zij vond geen ondersteuning voor de afschrikwekkende werking van financiële sancties. Een vergelijkbaar onderzoek van Gray en Shadbegian (2005) naar het effect van inspecties op de naleving van luchtmissienormen door papierfabrieken komt tot dezelfde conclusies, al hangt het effect van inspecties sterk af van de aard en omvang van de geïnspecteerde fabrieken. Kleinere bedrijven bleken gevoeliger voor inspecties dan grotere bedrijven. Deze onderzoeksresultaten bevestigen het eerder al beschreven beeld dat de afschrikwekkende werking vooral samenhangt met de pakkans en veel minder met de strafmaat.

Tot slot een studie van Short en Toffel (2008) naar het effect van inspecties op het vrijwillig melden van milieuovertredingen bij de toezichthouder. De Amerikaanse EPA biedt ondernemingen de mogelijkheid om bepaalde overtredingen vrijwillig te melden in ruil voor boetevermindering of,

zelfs, boetevrijstelling. Short en Toffel onderzochten of en in hoeverre het aantal meldingen kon worden beïnvloed door inspecties bij bedrijven zelf; door algemene waarschuwingen van de toezichthouder over pakkansen in een bepaalde sector of het bekend maken van de te inspecteren branches; en door het opstellen van regels om te voorkomen dat de gemelde informatie bij andere handhavers of het publiek terecht komt. Het onderzoek liet zien dat die regels nauwelijks van invloed waren op het vrijwillig melden van overtredingen. Het aantal meldingen was daarentegen sterk afhankelijk van de controleactiviteiten van de toezichthouder. Vooral bedrijven die recent waren gecontroleerd bleken regel-overtredingen te melden, maar ook de algemene waarschuwingen deden het aantal meldingen toenemen. Dit effect was echter sterker voor informatie over concrete pakkansen dan wanneer de toezichthouder slechts bekend maakte welke branches gecontroleerd zouden worden. Dit onderzoek is interessant omdat het net als de eerder besproken studies laat zien dat van inspecties een sterk afschrikwekkende werking kan uitgaan op de naleving van wet- en regelgeving. Dat effect is echter sterker naarmate de controles specifiek en meer gericht zijn. Met andere woorden: “General deterrence appears to be more effective the more targeted or “specific” it is” (Short & Toffel, 2008: 64).

2.5.3 Perceptuele studies naar bedrijfsmatig gepleegde criminaliteit

Hoewel het objectivistische onderzoek naar afschrikking onder ondernemingen een rijke traditie kent, is naar de percepties van ondernemingen veel minder onderzoek verricht (vgl. Simpson, 2002). Dit roept wellicht de vraag op of er ten aanzien van ondernemingen wel zo gemakkelijk van percepties en belevingen kan worden gesproken. Zien we ondernemingen als zelfstandige entiteiten met eigen afwegingen en percepties, of komt het gedrag van de onderneming alleen door haar medewerkers tot stand? In de meeste onderzoeken naar het nalevingsgedrag van ondernemingen wordt die vraag pragmatisch opgelost. De onderneming wordt dan beschouwd als een afzonderlijke entiteit met eigen verantwoordelijkheden waaraan invulling wordt gegeven door individuele medewerkers van de onderneming. In veel perceptuele studies gaat het dan ook over de percepties van een of meerdere sleutelpersonen binnen bedrijven en worden de bevindingen vervolgens geëxtrapoleerd naar het niveau van de onderneming (Parker & Lehmann Nielsen, 2011: 14).

Het eerste perceptuele onderzoek naar de afschrikwekkende werking van sancties op het gedrag van ondernemingen en tegelijk ook één van de meest invloedrijke studies, is het onderzoek van Braithwaite en Makkai (1991) naar verzorgingstehuizen in Australië. Zij bestudeerden bij 410 verzorgingstehuizen onder andere in hoeverre percepties van managers over de pakkans en de strafmaat van invloed waren op de naleving van regels. Uit het onderzoek bleek dat van alle onderzochte factoren alleen de perceptie van de pakkans het verwachte

afschrikwekkende effect opleverde. Braithwaite en Makkai constateren dan ook een “stark failure of deterrence to explain compliance with regulatory law” (p. 29).

Een ander belangrijk onderzoek waarin de klassieke visie op afschrikking expliciet werd getoetst, is het eerder genoemde onderzoek van Thornton c.s. (2005; Gunningham et al., 2005) onder 233 ondernemingen in de milieu-branchen in de Verenigde Staten. Zij selecteerden acht zaken (*signal cases*) waarin sancties waren opgelegd door de EPA. Vervolgens werd onderzocht in hoeverre de respondenten op de hoogte waren van de opgelegde sancties, in hoeverre degenen die op de hoogte waren van de sancties, de pakkans en de strafmaat daadwerkelijk hoger inschatten en in hoeverre die inschatting tot maatregelen heeft geleid om overtredingen te voorkomen. Uit het onderzoek werd duidelijk dat de respondenten veel minder goed op de hoogte waren van de opgelegde sancties dan de klassieke visie op afschrikking veronderstelt. Zo herkende een minderheid van de respondenten de aan hen voorgelegde *signal cases*. De respondenten die de casus wel herkenden, herinnerden zich vooral de overtreding als zodanig die leidde tot de handhavinginspanning, maar niet de opgelegde sanctie. Bovendien bleek een meerderheid van de respondenten de opgelegde sancties erg te onderschatten. Een groot deel (65%) van de respondenten bleek daarentegen wel maatregelen te hebben genomen naar aanleiding van informatie over sancties, variërend van het herzien van *compliance* programma's tot trainingen voor het personeel. Thornton et al. concluderen dat sancties niet zozeer een direct afschrik-effect hebben omdat ze de risicopercepties beïnvloeden, maar eerder een indirect effect hebben op ondernemingen die zich al aan de regels houden. Opgelegde sancties herinneren bedrijven er enerzijds aan dat zij moeten controleren of zij de regels wel naleven, anderzijds stellen opgelegde sancties gerust dat overtreders worden bestraft.

Ook in eigen land zijn er enkele studies verricht waarin de percepties van ondernemers ten aanzien van toezicht en handhaving centraal stonden (Mascini, 1999; Huisman, 2001; Van Erp 2009; De Graaf, Van den Putte & Van der Werff, 2011). De Graaf et al. (2011) onderzochten de werking van afschrikwekkende en normatieve elementen in communicatieboodschappen. Aan de hand van een enquête onder burgers en leidinggevenden van bedrijven werd gekeken in hoeverre zij zich lieten motiveren door boodschappen met een dreigend aspect, zoals de dreiging met een boete, of boodschappen met een normatief aspect, zoals boodschappen waarin sociale normen worden benadrukt. Uit het onderzoek komt naar voren dat zowel burgers als de leidinggevenden van bedrijven aangeven verschillende kleinere delicten niet langer te begaan naar aanleiding van berichten met een afschrikwekkend element erin. Bij burgers ging het daarbij voornamelijk om de pakkans, bij leidinggevenden om de hoogte van de opgelegde sanctie.

Zowel Mascini (1999) als Huisman (2001) verrichtten onderzoek binnen bedrijven zelf. Mascini onderzocht hoe personeel in de procesindustrie in de dagelijkse praktijk omgaat met gezondheidsrisico's op de werkvloer. Hij maakte daarbij een onderscheid tussen uitvoerenden en leidinggevendenden. Zijn bevindingen nuanceren de gedachte dat bedrijven hun streven naar winst ten koste laten gaan van de gezondheid en veiligheid van hun medewerkers. Zowel de geïnterviewde uitvoerende medewerkers als de leidinggevendenden kenden een hogere prioriteit toe aan risicoreductie dan aan economische doelen, zoals tijd-winst of het behalen van een persoonlijke bonus. Ook bleken de beide groepen uitdrukkelijk hun best te doen om elkaar nog meer rekening te laten houden met gezondheidsrisico's op de werkvloer. Huisman (2001) bestudeerde hoe ondernemers in de afval- en textielveredelingsbranche aankeken tegen toezicht en handhaving en welke invloed daarvan uitging op het regelnalevend gedrag van die bedrijven. Huisman liet zien dat de handhaving in die beide branches lange tijd nogal wat tekortkomingen kende. Zo werden bedrijven, zeker waar het de naleving van arboregeling betrof, maar zelden gecontroleerd. Daarmee werd volgens hem een gelegenheidsstructuur voor regelovertrading gecreëerd.

Resumerend, de bevindingen uit het onderzoek naar de afschrikwekkende werking van sancties op het gedrag van ondernemingen komen in grote lijnen overeen met het onderzoek naar afschrikking onder individuen. Ook ten aanzien van het gedrag van ondernemingen geldt dat de samenhang tussen strafdreiging en regelnaleving veel sterker is op basis van het objectivistische onderzoek dan op basis van de perceptuele studies. En ook hier blijkt dat die afschrikwekkende werking vooral samenhangt met de pakkans en veel minder met de hoogte van de sanctie. Zo bleek uit verschillende studies dat regels minder frequent werden overtreden wanneer bedrijven onlangs gecontroleerd waren (Gray & Scholz, 1991; Gray & Shadbegian, 2005; Mendelhoff & Gray, 2005; Shimshack & Ward, 2005; Short & Toffel, 2008) evenals wanneer toezichthouders experimenteerden met intensievere en meer frequente controles (Laplante & Rilstone, 1996; Viladrich-Grau & Groves, 1997; Cohen, 1989; 2000).

Volgens de theorie van Becker, kiest de op winst gerichte onderneming alleen voor naleving wanneer dat economisch gezien de meest gunstige keuze is. Omdat de kosten om aan wettelijke regels te voldoen vaak niet gering zijn, zeker wanneer het gaat om maatregelen ter bescherming van het milieu, moeten de pakkans of de sanctie zelf dus hoog zijn om naleving te bewerkstelligen. De praktijk van toezicht en handhaving laat echter vaak een omgekeerd beeld zien: met betrekking tot de meeste toezichthoudende instanties geldt dat de controlefrequentie relatief laag is (bedrijven worden vaak eens per jaar gecontroleerd) en zelfs al worden overtredingen ontdekt dan is de kans dat

een sanctie wordt opgelegd klein. De afschrikwekkende werking die van het handhavingsapparaat uitgaat, lijkt dus beperkt. Ondanks deze condities, worden de meeste regels in de praktijk beter nageleefd dan de theorie van Becker voorspelt (Braithwaite, 1989: 349; VandenBergh, 2003; Kagan, Gunningham & Thornton, 2011: 41).²⁵ Zo lieten Gray & Shadbegian (2005) in hun studie in de papierindustrie zien dat ondanks de relatief lage controlefrequentie, de papierfabrieken werden gemiddeld één keer per jaar geïnspecteerd, slechts 25% van de 116 onderzochte fabrieken de regels met betrekking tot emissies naar de lucht overtrad en slechts 16% de regels met betrekking tot emissies naar het water (p. 250). Uit verschillende studies blijkt bovendien dat er geen grote verschillen bestaan in de naleving van wet- en regelgeving door ondernemingen in West-Europa en de Verenigde Staten, terwijl in de Verenigde Staten over het algemeen een veel strenger handhavingsregime geldt (Cashore & Vertinsky, 2000; Gunningham, Kagan & Thornton, 2003).

Paternoster en Simpson komen op basis van het bovenstaande tot de conclusie dat “a striking anomaly exists between the theoretical expectation offered by a deterrence/rational choice explanation of corporate crime and the empirical evidence to date” (1996: 552). Volgens Paternoster en Simpson zijn de meeste studies te eenzijdig gericht geweest op de formele kosten van bestraffing en is er te weinig aandacht geweest voor de informele gevolgen van bestraffing, zoals negatieve publiciteit, reputatieverlies, schaamte en schuldgevoel. Ook die kosten zouden moeten worden meegenomen in het onderzoek naar afschrikking. Net als in het onderzoek naar de effecten van sancties op het gedrag van individuen is ook in het afschrikingsonderzoek onder ondernemingen meer aandacht gekomen voor de informele gevolgen van sanctionering.

2.5.4 Informele sociale gevolgen en regelnaleving door ondernemingen

Veel studies naar regelnaleving en -overtreding door ondernemingen gaan ervan uit dat ondernemingen gevoeliger zijn voor het verlies van hun goede naam en de waardering van de omgeving dan voor de strafrechtelijke consequenties

25 Deze tegenstrijdigheid is in de economische literatuur ook wel bekend als de paradox van Harrington (Harrington, 1988: 29). Economisch onderzoek naar de effecten van toezicht en handhaving heeft een tweetal verklaringen voor deze paradox opgeleverd die passen binnen het stramen van de rationele keuze theorie. Harrington zelf (1988), stelde, in de eerste plaats, dat de respons van de toezichhouder afhankelijk is van het eerdere regelgedrag van de onderneming. Uit angst in een zwaardere risicocategorie te vallen (en geconfronteerd te worden met strenger toezicht), houden veel ondernemingen zich aan de regels ondanks een lage controle frequentie (zie ook Shimshack & Ward, 2005). Uit Noors onderzoek naar de naleving van milieuvoorschriften blijkt deze paradox eveneens minder paradoxaal dan ze op het eerste oog lijkt. De pak- en sanctiekans is vooral laag voor minder ernstige overtredingen en die vinden dan ook regelmatig plaats (Nyborg & Telle, 2006). Een tweede verklaring is de gedachte dat veel normadressaten de paken veroordelingskans ernstig overschatten en zich om die reden aan de regels houden (Abott, 2009: 28-29, zie ook Thornton et al., 2005).

van regelovertreding (Fisse & Braithwaite, 1983; Makkai & Braithwaite, 1994; Paternoster & Simpson, 1996; Huisman, 2001; Vandenbergh, 2003; Thornton et al., 2005; Gunningham et al., 2005; May, 2004; 2005; Van Erp, 2007; 2009). Sancties die dat publieke imago aantasten zouden daarom veel afschrikwekkender zijn dan juridische sancties.

Eén van de bekendste auteurs op dit terrein is de Australische criminoloog Braithwaite. In 1983 publiceerde hij samen met Brent Fisse het boek *The Impact of Publicity on Corporate Offenders*. Zij bestudeerden zeventien gevallen van publiciteitscrises bij grote ondernemingen naar aanleiding van overtreddingen. In vrijwel alle gevallen was negatieve publiciteit de belangrijkste reden om binnen het bedrijf grote veranderingen door te voeren om toekomstige overtreddingen te voorkomen. Die angst voor reputatieverlies had overigens niet alleen een financiële basis, maar ook een morele: de bedrijven vonden het belangrijk om regels na te leven en hun personeelsleden wilden trots kunnen zijn op hun bedrijf. Het verlies van aanzien en vertrouwen woog bij deze bedrijven uiteindelijk veel zwaarder dan de financiële consequenties die de negatieve publiciteit met zich bracht.

Ook uit verschillende andere studies blijkt dat het opbouwen en behouden van een goede reputatie een krachtig motief vormt voor regelnaleving. Makkai en Braithwaite (1994) kwamen in een vervolg op hun onderzoek naar regelnaleving door verzorgingstehuizen tot de conclusie dat bij veel van die verzorgingstehuizen een attitude van verantwoordelijkheidsgevoel en het streven naar een goede reputatie een veel belangrijkere invloed hadden op regelnaleving dan de dreiging van juridische sancties. May (2004; 2005) bestudeerde de belangrijkste motieven voor regelnaleving van een groep aannemingsbedrijven, boerenbedrijven en scheepswerven. Voor vrijwel alle bedrijven was het belangrijkste motief voor regelnaleving een *'strong sense of civic duty to comply'* en het opbouwen van een reputatie van *'good corporate citizenship'* (2005: 330, zie ook Winter & May, 2001). Ook Huisman (2001) constateerde in zijn onderzoek naar regelnaleving en -overtreding in de afvalverwerkingsbranche en de textielveredelingsindustrie dat het streven naar een goede reputatie op het gebied van milieuverantwoord ondernemen een belangrijke prikkel voor regelnaleving vormde. Van belang daarvoor was wel dat klanten ook belang hechtten aan milieuverantwoordelijk gedrag. Wanneer dit niet het geval was, vormde de dreiging van negatieve publiciteit nauwelijks een motief voor regelnaleving.

In haar onderzoek naar de werking van *naming* en *shaming* in het financiële toezicht stelt Van Erp (2009: 92) dat veel ondernemers een goede reputatie steeds meer als een vorm van maatschappelijke legitimiteit beschouwen. Hun handelen wordt niet langer alleen gestuurd door de wettelijke eisen die door de overheid worden gesteld, maar ook door sociale en maatschappelijke normen die door de omgeving worden opgelegd. Dit is in de sociaal-wetenschappelijke

literatuur over regulering van ondernemingen geconceptualiseerd als de *social license* (Joyce & Thomson, 2000; Gunningham et al., 2003; 2004, 2005; Lynch-Wood & Williamson, 2007): publieke verwachtingen over verantwoord ondernemen die kunnen worden 'gehandhaafd' door het onder de aandacht van handhavers brengen van bepaalde problemen (bijvoorbeeld geluid- en geuroverlast), het genereren van negatieve publiciteit, het uitoefenen van economische druk door boycots en het aanspannen van civiele zaken (Gunningham et al., 2004: 308). Het behoud van een goede reputatie en de goedkeuring van het draagvlak bij de maatschappelijke omgeving vormen voor veel bedrijven een veel sterkere invloed dan de dreiging van juridische sancties. Zo bleek uit de studie van Gunningham et al. (2003) naar milieuzorg in de papierindustrie dat veel bedrijven zelfs meer milieubeschermingsmaatregelen hadden genomen dan waartoe ze wettelijk gezien verplicht waren (*beyond compliance*) omwille van een goede reputatie bij hun omgeving. En ook in niet-westerse landen vormt de maatschappelijke omgeving een belangrijke stimulans voor het regelnavend gedrag voor ondernemingen. Van Rooij (2006) concludeerde in zijn dissertatie over de regulering van milieuregelgeving rondom het Dianchimeer in het Zuidwesten van China, dat sommige bedrijven zich, ondanks zwakke handhaving door de overheid, toch conformeerden aan de milieuregels vanwege de druk vanuit de maatschappelijke omgeving.

2.5.5 Conclusie

In dit hoofdstuk stond de vraag centraal wat er al bekend is over de afschrikwekkende werking van sancties op het gedrag van ondernemingen. Het is duidelijk dat het afschrikingsonderzoek een rijke traditie kent. Binnen de criminologie, psychologie en de (rechts)economie is veel onderzoek verricht naar de vraag of de dreiging van sancties van invloed is op het gedrag van ondernemingen. Ondanks al dat onderzoek is er vooralsnog geen pasklaar antwoord op die vraag. Dat heeft in de eerste plaats te maken met het feit dat de meest duidelijke bevestiging dat sancties een bijdrage kunnen leveren aan de preventie van regelovertrekend gedrag, wordt gevonden in studies die gebruikmaken van geaggregeerde data. We weten echter inmiddels dat afschrikking moet worden gezien als een proces van communicatie dat de potentiële overtreder informeert over de risico's van regelovertrekend gedrag. Die informatie is evenwel pas afschrikwekkend als ze door de betrokkenen ook als zodanig wordt gepercipieerd. Uit het perceptuele afschrikingsonderzoek wordt daarentegen duidelijk dat de werking van sancties beperkt is en dat voor zover er een effect van sancties uitgaat, dit effect vooral samenhangt met de perceptie van de pakkans en veel minder met de hoogte van de opgelegde sancties. Ook is duidelijk geworden dat de sociale en morele kosten van regelovertrekking een veel belangrijker reden kunnen zijn om regels na te leven dan de angst voor juridische sancties. De zorg voor een goede reputatie is voor veel ondernemingen zelfs

reden om meer maatregelen te nemen dan wettelijk gezien noodzakelijk is.

Al met al nuanceren de bevindingen uit dit hoofdstuk het beeld van de amorele onderneming zoals die in de klassieke literatuur over afschrikking en generale preventie wordt geportretteerd. Sancties spelen een veel minder grote rol dan verwacht en zijn ook lang niet de enige prikkel die op ondernemingen afkomt. Uit de in dit hoofdstuk gepresenteerde literatuur rijst een meer complex beeld van de motieven en beweegredenen van ondernemingen om regels na te leven dan de klassieke visie op afschrikking veronderstelt. Op basis van het hier gepresenteerde afschrikkingsonderzoek komen we echter nog niet veel te weten over de bedrijfsinterne besluitvormingsprocessen en over de afwegingen die bedrijven maken. Met andere woorden, welke kosten en baten spelen in welke situaties een rol en waarom?

Concluderend, het afschrikkingperspectief heeft de onderneming lange tijd voorgesteld als een *black box*: we kennen de prikkel, de sanctie die wordt opgelegd en de uitkomst, maar het is onduidelijk wat daarmee binnen de onderneming gebeurt. In feite beschouwt de klassieke visie op afschrikking het recht als een gegeven en de onderneming als een lijdend voorwerp dat het ondergaat. Bedrijfsinterne beslissingen worden in die visie beschouwd als een afspiegeling van de prikkels van buiten. Als we echter beter willen begrijpen hoe, waarom en waardoor het afschrikkingmechanisme werkt, dan valt waarschijnlijk meer te verwachten van onderzoek dat op een andere manier naar ondernemingen kijkt en rekening houdt met kenmerken van ondernemingen, zoals in hoeverre ondernemingen intrinsiek bereid zijn regels na te leven, en met de interacties tussen de onderneming en haar institutionele omgeving. Een perceptueel onderzoeksdesign waarbij gekeken wordt hoe bedrijven signalen uit hun juridische en maatschappelijke omgeving interpreteren en vertalen, lijkt daarvoor de beste aanpak. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk verschuift de aandacht derhalve naar het niveau van de onderneming en de relatie met haar institutionele omgeving.

2.6 Een ander beeld: de onderneming als responsieve actor

Het is inmiddels duidelijk dat de visie van de rationele en amorele onderneming onvoldoende kan verklaren hoe en onder welke omstandigheden sancties van invloed zijn op het gedrag van bedrijven. In de literatuur is dit beeld van de onderneming inmiddels dan ook volstrekt achterhaald. In moderne benaderingen wordt regelnaleving of -overtreding niet langer alleen gezien als het gevolg van financiële afwegingen, maar als het resultaat van sociale processen tussen de onderneming en haar institutionele omgeving, bestaande uit de overheid, de sociale omgeving, de media en het bedrijfsleven. Suchman en Edelman (1996: 919) vatten dit als volgt samen:

“Institutional factors often lead organizations to conform to societal norms even when formal enforcement mechanisms are highly flawed. Frequently cited institutional influences include historical legacies, cultural mores, cognitive scripts, and structural linkages to the professions and to the state. Each, in its own way, displaces single-minded profit-maximization with a heightened sensitivity to the organization’s embeddedness within a larger social environment.”

De relatie tussen de onderneming en haar institutionele omgeving staat centraal in het werk van de criminoloog Van de Bunt (1992). Met zijn inaugurele rede uit 1992, bracht Van de Bunt als eerste in Nederland het onderwerp van de organisatiecriminaliteit onder de aandacht. Van de Bunt gaat in zijn rede in op twee vragen: hoe kunnen we organisatiecriminaliteit verklaren en wat betekent dit voor de aanpak ervan? Van de Bunt stelt dat de klassieke visie op organisatiecriminaliteit waarin de onderneming wordt voorgesteld als rationele en amorele calculator die enkel door streng toezicht en zware sancties tot naleving kan worden gedwongen, losstaat van de werkelijkheid (p. 17). Ten eerste stelt Van de Bunt, in navolging van Stone (1975), dat het recht veel verder buiten de belevingswereld van de onderneming staat dan het denken in termen van afschrikking veronderstelt. De dreiging van juridische sancties vormt slechts één van de onzekerheden waarmee ondernemingen te maken hebben. “And of these, the law is not likely to occupy the foreground of the businessman’s attention” (Stone, 1975: 40).

Ten tweede merkt Van de Bunt op dat de rationaliteit van ondernemingen beperkt is en dat veel regelovertredend gedrag door ondernemingen voortkomt uit organisatorische tekortkomingen. Met andere woorden: ondernemingen moeten de wet niet alleen *willen* naleven, ze moeten het ook *kunnen* (Huisman, 2001: 171). Aan dat kunnen heeft Huisman (2001) een belangrijk deel van zijn dissertatie naar regelnaleving en -overtreding in de afvalbranche (en textielveredelingsbranche) gewijd. Uit zijn onderzoek komt naar voren dat er een verband bestaat tussen het regelnalevend gedrag van bedrijven en de mate waarin het bedrijf zijn bedrijfsvoering goed beheerst. Daarbij gaat het bijvoorbeeld over de kennis, deskundigheid en vaardigheden van het personeel, maar ook om de systemen, processen en maatregelen die bedrijven hebben geïmplementeerd om de naleving van wettelijke regels te waarborgen, aspecten die door Huisman zijn samengevat als de professionaliteit van de onderneming (ibidem, p. 171-172). Met name in de afvalbranche, die in dit onderzoek centraal staat, opereerden volgens Huisman lange tijd veel bedrijven met een gebrekkige professionaliteit. Gecombineerd met de steeds strenger wordende eisen die aan de inzameling en verwerking van afval werden gesteld, de hoog veranderlijke technologische ontwikkelingen en ontwikkelingen in de markt, had dit tot gevolg dat vooral kleinere, minder professionele bedrijven niet in staat waren de milieuregels na te leven (ibidem, p. 183-184).

Tot slot, vraagt Van de Bunt zich af of ondernemingen wel uitsluitend oog hebben voor het maximaliseren van winst en daarbij andere verantwoordelijkheden uit het oog verliezen (p. 18). Hij wijst erop dat ondernemingen worden bevolkt door individuen die beschikken over gevoel en geweten. Ondernemingen staan daardoor voortdurend in interactie met sociale normen en waarden (vgl. Kaptein, 1998). De afgelopen twee decennia hebben ondernemingen dan ook steeds meer aandacht gekregen voor hun maatschappelijke verantwoordelijkheden. En maatschappelijk verantwoord ondernemen wordt binnen ondernemingen ook steeds vaker geïdentificeerd met goed ondernemerschap (Prakash, 2000; Parker, 2002) en dat kan kostenbesparing, concurrentievoordeel, reputatievoordeel en het vertrouwen van de omgeving betekenen. Porter en Van der Linde (1995) lieten zien dat innovatie op het gebied van milieubeschermsmaatregelen kan leiden tot een kostenefficiënter proces en daarmee tot voorsprong op de concurrenten. Samenvattend, ondernemingen zijn geen op zichzelf staande entiteiten die enkel aandacht hebben voor het maken van winst, maar zij maken onderdeel uit van een sociale omgeving van waaruit ook allerlei signalen op de onderneming afkomen.

Van de Bunt verklaart het gedrag van ondernemingen dan ook vanuit de relatie tussen de onderneming en haar maatschappelijke omgeving. Centraal in zijn analyse staat het begrip *sociale responsiviteit*. Hij definieert responsiviteit als “het vermogen van organisaties om gehoor te geven aan de bestaande maatschappelijke verwachtingen, zonder daarbij overigens de eigen verantwoordelijkheid voor de maatschappelijke omgeving te ontkennen” (1992: 19). Sociaal responsieve ondernemingen kenmerken zich door een open relatie met hun omgeving waarbij gedacht moet worden aan de overheid, de sociale en zakelijke omgeving (concurrenten, leveranciers, klanten), maar ook aan de media. Sociale responsiviteit kent twee componenten (p. 20). Allereerst betekent responsiviteit dat ondernemingen in hun handelen daadwerkelijk rekening houden met de gevolgen van hun handelen voor de omgeving. Naast deze normatieve component, kent responsiviteit echter ook een cognitieve kant: ondernemingen moeten ook *in staat zijn* om de negatieve consequenties van hun handelen in te schatten. Het concept van sociale responsiviteit houdt dan ook nauw verband met het begrip verantwoordelijkheid (Bovens, 1990). Een verantwoordelijk persoon geeft niet direct toe aan zijn onderbuikgevoelens, maar heeft oog voor zijn omgeving, voor alternatieve keuzes en neemt de consequenties van zijn handelen mee in zijn beslissingen.

Volgens Van de Bunt hebben ondernemingen die niet responsief zijn een grotere kans op het overtreden van de regels. Het zijn in zichzelf gekeerde, gesloten organisaties die in hun ‘autisme’ ongevoelig zijn voor maatschappelijke normen en verwachtingen (p. 21). Een tweetal organisatorische condities is volgens Van de Bunt in het bijzonder kenmerkend voor niet responsieve

organisaties: een gebrekkige informatie-uitwisseling binnen de organisatie en een (te) sterke binding van de individuele werknemers aan de organisatie (p. 22). Een gebrekkige uitwisseling van informatie kan tot gevolg hebben dat signalen van binnen en buiten de onderneming niet tot het hart van de organisatie doordringen. Voorts leidt een te sterke binding aan de organisatie ertoe dat individuele werknemers als het ware blind raken voor andere werkelijkheden dan die van de onderneming en enkel de beslissingen van de bedrijfsleiding als juist beschouwen (p. 23). Niet responsieve ondernemingen onderschatten de maatschappelijke consequenties van hun handelen, zijn zich onvoldoende bewust van de belangen die de norm beschermt en zijn minder gevoelig voor druk van buitenaf, hetzij van een handhavende overheid dan wel van sociale actoren (p. 21).

Van de Bunt heeft, in navolging van onder anderen Kramer (1982), betoogd dat het eerder beschreven voorbeeld van de Ford Pinto-affaire niet zozeer een voorbeeld is van rationele en amorele besluitvorming van ondernemingen, maar eerder van gebrekkige responsiviteit. Zo had Ford het aan schadevergoeding te betalen bedrag volkomen verkeerd ingeschat. In plaats van 49,5 miljoen dollar, moest aan één slachtoffer al een vergoeding van 125 miljoen dollar worden betaald. Bovendien had Ford de gevolgen van negatieve publiciteit voor de eigen reputatie en de omzet totaal over het hoofd gezien. Ook kenmerkte de besluitvorming zich door onvolledige informatie en communicatieproblemen en kwam deze in betrekkelijke isolatie van de buitenwereld tot stand. Geen voorbeeld dus van rationele en amorele besluitvorming, maar een voorbeeld van gebrekkige besluitvorming en onvermogen om de economische en maatschappelijke gevolgen van het eigen handelen goed in te schatten (Kramer, 1982; 76-77; Van de Bunt, 1992: 21; Lee & Ermann, 2002: 277-305).

Volgens Van de Bunt (1992: 23-24) ligt de oplossing voor organisatiecriminaliteit niet in afschrikking, maar in het vergroten van de sociale responsiviteit van ondernemingen. Dit kan onder andere worden bereikt door de interne informatievoorziening binnen ondernemingen te verbeteren. Maar dit moet dan wel gebeuren met de dreiging van het strafrecht op de achtergrond (p. 26). Het strafrecht beïnvloedt het gedrag van ondernemingen dan niet door afschrikking, maar door “ruggensteun te geven aan de strategie ondernemingen gevoeliger te maken voor de bestaande maatschappelijke verwachtingen” (ibidem). Het betoog van Van de Bunt vestigt de aandacht op de relatie tussen de onderneming en haar institutionele omgeving en laat zien hoe sancties, de maatschappelijke omgeving en bedrijfsinterne besluitvormingsprocessen met elkaar samenhangen. Daarmee biedt zijn werk een mooi kader om de invloed van sancties op het gedrag van ondernemingen verder te analyseren.

2.7 Conclusie

De klassieke verklaring voor regelovertredend gedrag door ondernemingen berust op de vooronderstelling dat aan het plegen van delicten een rationeel beslisproces ten grondslag ligt. De onderneming wordt in deze visie voorgesteld als een rationele en amorele actor die de keuze om regels na te leven of te overtreden baseert op een afweging van kosten en baten. Hierop is ook de verwachting gebaseerd dat wanneer de kosten van regelovertreding worden verhoogd door strenge controles en zware sancties, potentiële overtreders worden afschrikt van het plegen van delicten. In dit hoofdstuk heb ik onderzocht en beschreven wat er op basis van de literatuur al bekend is over de afschrikwekkende werking van sancties op het gedrag van ondernemingen.

Uit dit hoofdstuk kunnen drie belangrijke conclusies worden getrokken die voor het vervolg van dit onderzoek van belang zijn. In de eerste plaats is dat de constatering dat wanneer we inzicht willen krijgen in hoe strafdreiging precies werkt, we een perceptuele of interpretatieve onderzoeksbenadering zullen moeten hanteren. Afschrikking berust namelijk op de subjectieve inschatting van de risico's van regelovertreding. Objectieve kenmerken van de sanctie zoals de pakkans en de hoogte van de sanctie zijn pas afschrikwekkend voor zover ze door de potentiële dader als zodanig worden opgevat.

Een tweede conclusie is dat in het onderzoek naar afschrikking aan de kosten van bestraffing een steeds ruimere invulling is gegeven. Naast strafrechtelijke consequenties van bestraffing is meer aandacht gekomen voor de sociale en morele kosten van regelovertreding, zoals schaamte, schuldgevoel, reputatieverlies en negatieve reacties uit de sociale omgeving. Uit verschillende van de in dit hoofdstuk besproken studies blijkt, dat deze informele consequenties veel afschrikwekkender zijn dan de strafrechtelijke gevolgen van bestraffing en dat de zorg voor een goede reputatie voor veel ondernemingen zelfs reden is om meer maatregelen te nemen dan zij wettelijk verplicht zijn. Voor dit onderzoek betekent dit dat we afschrikking niet slechts kunnen begrijpen als *strafrechtelijke* afschrikking, maar dat we ook moeten kijken naar de afschrikwekkende werking van andersoortige sancties, zoals bestuursrechtelijke sancties, en naar de sociale en morele consequenties van regelovertredend gedrag. Dat neemt niet weg dat ik in dit onderzoek vanzelfsprekend ook uitspraken zal doen over afschrikwekkende werking zoals dit in de klassieke visie op afschrikking wordt voorgesteld. Om het onderscheid tussen de beide invullingen van het begrip afschrikking helder te houden, zal ik in de rest van dit onderzoek de formulering 'de klassieke visie op afschrikking' gebruiken wanneer ik refereer aan de klassieke, strafrechtelijke invulling van het begrip. Wanneer de afschrikking door andere mechanismen tot stand wordt gebracht, dan zal dit expliciet worden aangegeven. In het afsluitende hoofdstuk van dit boek zal ik vervolgens nog eenmaal terugkomen op het begrip afschrikking.

Ten derde werd duidelijk dat de voorstelling van de onderneming als rationele en amorele actor die primair wordt beïnvloed door en reageert op informatie over pakkansen en sancties, geen recht doet aan de eigen werkelijkheid van ondernemingen. Het in de vorige paragraaf besproken concept van de sociale responsiviteit van ondernemingen maakt duidelijk dat bedrijven eigen percepties van (milieu)verantwoord handelen hebben en zich daarbij niet enkel laten leiden door financieel-economische afwegingen. Daar komt bij, zoals in dit hoofdstuk duidelijk werd, dat de overheid niet de enige actor is die invloed uitoefent op het gedrag van bedrijven en dat andere actoren in de maatschappelijke omgeving van ondernemingen, zoals omwonenden en milieubelangenorganisaties, onder bepaalde omstandigheden wellicht veel beter in staat zijn om invloed uit te oefenen op het gedrag van ondernemingen.

Een goed begrip van de werkingmechanismen van sancties en de condities waaronder sancties bijdragen aan de preventie van criminaliteit vereist daarom inzicht in de belevingswereld van bedrijven zelf alsmede in bedrijfsinterne besluitvormingsprocessen. Daarbij is het van belang om te doorgronden hoe sancties en andere signalen uit de maatschappelijke omgeving van ondernemingen binnen die bedrijven worden geïnterpreteerd en vertaald. In de hoofdstukken vijf, zes en zeven zal daarop nader worden ingegaan. Dat gebeurt op basis van een empirisch onderzoek in de Nederlandse afvalsector. Maar alvorens daartoe over te gaan, zal ik in de volgende twee hoofdstukken de afvalsector introduceren (hoofdstuk drie) en de opzet en uitwerking van het empirisch onderzoek verantwoorden (hoofdstuk vier).

3 Terreinverkenning: de Nederlandse afvalbranche

3.1 Inleiding

In 1964 ziet de dan 26-jarige vrachtwagenchauffeur Leo van Gansewinkel dat de vuilniswagens in de gemeente Someren alleen worden gebruikt op de dag dat het huisvuil wordt opgehaald. Dat kan volgens Van Gansewinkel slimmer. Hij koopt een tweedehands vuilniswagen van de gemeente Rotterdam en biedt verschillende gemeenten aan het huisvuil in te zamelen tegen aanzienlijk lagere kosten. Hoewel de gemeenten in eerste instantie terughoudend reageren, omdat zij de inzameling van afval als taak van de overheid beschouwen, wordt Van Gansewinkel in 1967 de eerste particuliere inzamelaar van huishoudelijk afval in Nederland.¹ In 2007 neemt Leo van Gansewinkel na 43 jaar definitief afscheid van zijn bedrijf en verkoopt zijn aandelen aan Afvalverwerking Rijnmond (AVR).² Inmiddels is de Van Gansewinkel Groep BV, zoals de onderneming na de fusie met AVR statutair heet, marktleider in de Benelux, heeft het bedrijf een jaarmzet van 1,1 miljard euro en 5.800 medewerkers in acht landen. Door de fusie met AVR is een bedrijf ontstaan met vestigingen door heel Nederland dat zich richt op een breed scala van activiteiten: van inzameling tot recycling en verbranding van vrijwel alle denkbare afvalstoffen. Het bedrijf heeft plannen om op termijn als eerste Nederlands afvalbedrijf de gang naar de beurs te maken.³

De Van Gansewinkel Groep BV voldoet in alle opzichten aan het beeld van een onderneming van de 21^e eeuw, zoals door socioloog Paul DiMaggio treffend beschreven in zijn boek *The Twenty-First-Century Firm* (2001). DiMaggio beschrijft daarin de belangrijkste transformaties die ondernemingen eind twintigste eeuw hebben ondergaan. In tegenstelling tot de onderneming van de twintigste eeuw, is de moderne onderneming zeer dynamisch en flexibel, zowel voor wat betreft haar locatie en producten als voor wat betreft de relaties die zij aangaat. Het traditionele beeld van een kleine instelling op een vaste locatie, heeft meer en meer plaatsgemaakt voor internationale netwerken van producten en diensten. Ook in de wijze waarop arbeid is georganiseerd, hebben fundamentele veranderingen plaatsgevonden. In plaats van massaproductie in ploegendiensten tegen relatief hoge arbeidskosten, is de moderne onderneming

1 Ondernemen: 'Afval is prachtbranche'. (2005, 9 maart). *Elsevier*.

2 Hoewel de precieze overnameprijs niet bekend is, ligt deze volgens experts dichtbij de 900 miljoen euro (Noordhoek, 2009: 79). AVR was een jaar eerder, in maart 2006, al overgenomen door een gelegenheidsconsortium, bestaande uit de investeerders CVC Capital Partners, Kohlberg Kravis Roberts & Co, Oranje Nassau Group en Intermediate Capital Group. De fusie was zowel voor AVR als voor Van Gansewinkel erg gunstig; AVR had zich toegelegd op de verwerking van afval en opereerde vooral in het westen van het land, Van Gansewinkel deed de inzameling en opereerde vooral in het oosten en zuiden van het land.

3 Schiffers, M. Van Gansewinkel naar beurs. (2010, 27 april). *Het Financieele Dagblad*, p. 11.

flexibel, huurt indien nodig goedkope arbeidskrachten in en besteedt activiteiten uit aan gespecialiseerde partners (Taylor, 1999: 11). *Core business* is tegenwoordig het opbouwen van specialistische kennis (Powell, 2001: 35). Daartoe gaat de moderne onderneming duurzame relaties aan met strategische partners zodat geanticipeerd kan worden op toekomstige ontwikkelingen en concurrentievoordeel kan worden behaald. Zo verbond de Van Gansewinkel Groep BV zich op 6 maart 2008 aan de *Environmental Protection Encouragement Agency* van Michael Braungart, grondlegger van de *cradle-to-cradle* filosofie. *Cradle-to-cradle* gaat ervan uit dat producten zo dienen te worden geproduceerd dat ze na gebruik herbruikbaar of afbreekbaar zijn zodat de grondstoffen kunnen worden gebruikt voor nieuwe producten. Deze filosofie kreeg concreet invulling door de samenwerking tussen Van Gansewinkel en Van Houtum papier. Van Gansewinkel levert gerecycled papier waar Van Houtum toiletpapier van produceert (Van Gansewinkel, 2010: 92).

De ontwikkeling van de Van Gansewinkel Groep staat niet op zichzelf. Internationalisering, schaalvergroting en professionalisering zijn de ontwikkelingen die de afvalsector de afgelopen decennia doormaakte (Bruinsma, 1996; Commissie Toekomstige Organisatie Afvalverwijdering [CTOA], 1996; Eberg, 1997; Eberg, Potman & Bekkers, 1998; Dijkgraaf, Aalbers & Varkevisser, 1999; Cooke & Chapple, 2000; Huisman, 2001; Dijkgraaf, 2004; De Bree, 2006; Dijkgraaf & Gradus, 2008; Van Daele & Vander Beken, 2009; Karré, 2011). Zo zijn grote, internationaal opererende bedrijven ontstaan die zich ook in economisch mindere tijden kunnen handhaven en zich meer en meer toeleggen op recycling en hergebruik van afvalstoffen. Maar het zijn niet alleen deze ontwikkelingen die het beeld van de afvalbranche bepalen. De afvalbranche heeft ook een gezicht gekregen door de grote milieuschandalen die in de jaren tachtig en negentig plaatsvonden bij de afvalbedrijven EMK/Uniser, Booy Clean, Kemp, Zegwaard en Tankcleaning Rotterdam. Bovendien staat de affaire met het schip de Probo Koala in 2006 nog vers in ons geheugen. Het behoeft nauwelijks nadere toelichting dat deze schandalen zeer bepalend zijn geweest voor de negatieve beeldvorming over de afvalbranche.

Tegen deze tweeledige achtergrond wordt in dit hoofdstuk de afvalbranche geïntroduceerd. In paragraaf twee schets ik de (historische) ontwikkeling van de afvalbranche en belicht ik de kenmerken en structuur van de afvalbranche. In paragraaf drie komen het systeem van de milieuwetgeving en de voor afvalbedrijven belangrijkste milieunormen aan bod. Aan de hand van de belangrijkste milieuschandalen wordt de afvalbranche in paragraaf vier vervolgens gezien vanuit de kant van de handhaving. Deze milieuschandalen illustreren enerzijds het belang van de publieke handhaving van het milieurecht. Anderzijds illustreren deze zaken de moeilijkheden die zich daarin kunnen voordoen. Zoals hierboven al kort werd aangestipt, hebben deze milieuschandalen in belangrijke mate bijgedragen aan de beeldvorming over de afvalbranche

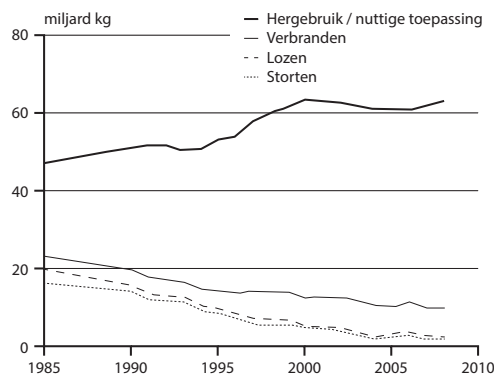
en zijn ze sterk van invloed geweest op de relatie met de buitenwereld. Dit onderwerp komt, ten slotte, in paragraaf vijf aan bod.

3.2 De afvalbranche in de 21^e eeuw

3.2.1 Een eerste indruk

De hoeveelheid afval die we in Nederland produceren, is sinds de jaren vijftig van de vorige eeuw flink gestegen. Was iedere inwoner van ons land in 1950 nog verantwoordelijk voor ongeveer 100 kilogram afval per jaar, in 2010 was dat vervijfvoudigd tot 535 kilogram per inwoner (Centraal Bureau voor de Statistiek [CBS], 2011). Nederland is daarmee voor wat betreft het huishoudelijk afval het zesde producerende land van Europa (Noordhoek, 2010: 63).⁴ De totale hoeveelheid afval die in Nederland vrijkomt, is van ongeveer 47 miljoen ton in 1985 toegenomen tot ongeveer 63 miljoen ton in 2008 (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu [Ministerie van VROM], 2010: 25; Agentschap NL/Werkgroep Afvalregistratie, 2011: 28).

Figuur 3.1 Ontwikkeling totale hoeveelheid Nederlands afval en wijze van verwerking 1985-2008



Bron: CBS, Planbureau voor de Leefomgeving [PBL], Wageningen Universiteit & Researchcentrum [Wageningen UR], 2010

Van de totale hoeveelheid afval die in Nederland wordt geproduceerd, is slechts 9,2 miljoen ton afkomstig van huishoudens. Het meeste afval is afkomstig uit de bouw (ruim 25 miljoen ton) en de industrie (bijna 17 miljoen ton) (Noordhoek, 2010: 62; Agentschap NL/Werkgroep Afvalregistratie, 2011: 10).⁵ Het gaat hierbij om allerlei soorten afval, variërend van groente-, fruit- en tuinafval, glas

4 De Europese lijst wordt aangevoerd door Denemarken en Ierland, elk met een productie van ongeveer 800 kilo per inwoner. Polen, Slowakije en Tsjechië produceren daarentegen beduidend minder huishoudelijk afval, rond de 300 kilo per inwoner (Noordhoek, 2010: 63).

5 Overige afvalstromen zijn bijvoorbeeld afkomstig uit de landbouw, het verkeer en de energie- en dienstensector. Deze stromen maken echter minder dan 4% van het totale afvalaanbod uit (Noordhoek, 2010: 62).

en verpakkingen tot metalen, chemicaliën en vervuilde grond. Een belangrijke categorie afvalstoffen betreft het gevaarlijk afval. Daarbij valt te denken aan zware metalen, chemicaliën en ziekenhuisafval, maar ook aan olie, batterijen en accu's. Uit cijfers van het CBS, het Planbureau voor de Leefomgeving [PBL] en Universiteit Wageningen en Researchcentrum [Wageningen UR] (2011) blijkt dat de hoeveelheid gevaarlijk afval tussen 1990 en 2004 ongeveer verdrievoudigd is. In 2008 werd ongeveer vier miljoen ton gevaarlijk afval gemeld bij het Landelijk Meldpunt Afvalstoffen [LMA] (ibidem). Daarmee produceert Nederland, samen met België, per hoofd van de bevolking het meeste gevaarlijk afval van de Europese Unie (Noordhoek, 2010: 67).

Tegenover het toegenomen afvalaanbod staat dat we tegelijkertijd steeds hogere eisen zijn gaan stellen aan de verwerking van het afval. Zoals uit figuur 3.1 blijkt, wordt het grootste gedeelte van de afvalstoffen in Nederland nuttig toegepast. Daarbij gaat het om recycling, hergebruik, terugwinning van energie of het zodanig bewerken van de afvalstoffen dat er secundaire grondstoffen ontstaan. Volgens de Vereniging Afvalbedrijven (VA) is Nederland daarmee één van de koplopers in Europa (Vereniging Afvalbedrijven, 2011). "Afval bestaat niet" is het motto van de Van Gansewinkel Groep BV. Het bedrijf ziet afval niet als een restproduct, maar als grondstof voor nieuwe producten. Zo wordt in Nederland jaarlijks ruim 462.000 ton glas apart ingezameld en vervolgens omgesmolten en hergebruikt. Werd plastic tot voor kort verbrand in verbrandingsovens, tegenwoordig wordt plastic in vrijwel alle gemeenten apart ingezameld en komen petflesjes terug als tennisballen en speeltoestellen.⁶ Bovendien wordt jaarlijks zo'n zes miljoen ton afval in afvalverbrandingsinstallaties omgezet in elektriciteit waarmee stroom kan worden geleverd aan bedrijven en huishoudens (Agentschap NL/Werkgroep Afvalregistratie, 2011: 27). Afval is tegenwoordig geen afval meer, maar een verhandelbaar product dat een belangrijke marktwaarde vertegenwoordigt (Potman, 1998: 219). In de afgelopen jaren is de afvalbranche dan ook een branche van betekenis geworden. De branche biedt werkgelegenheid aan ongeveer 30.000 werknemers en de totale omzet steeg gemiddeld jaarlijks met 10% en bedraagt de laatste jaren ongeveer 6,5 miljard euro per jaar (Vereniging Afvalbedrijven, 2011; Noordhoek, 2010). De vijftiengrootste bedrijven zetten ieder jaarlijks minimaal 25 miljoen euro om (Noordhoek, 2010: 84). De vier grootste bedrijven, de Van Gansewinkel Groep, Shanks Nederland, SITA Nederland en Essent Milieu Nederland, zijn samen goed voor 2,1 miljard euro en houden zich allen bezig met het ontwikkelen van steeds hoogwaardiger vormen van afvalbe- en verwerking (ibidem). Dit roept de vraag op hoe de afvalbranche zich zo heeft ontwikkeld.

6 Zie: <http://www.plasticheroes.nl/recyclen/contents/hoe-wordt-plastic-gerecycled%3f.php>, geraadpleegd op 31 augustus 2011.

3.2.2 Een korte historische schets

In de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw dringt geleidelijk het besef door dat de naoorlogse economische groei en technologische vooruitgang ernstige risico's met zich brengen voor het milieu en de gezondheid van mens en dier. Niet dat er voor die tijd geen aandacht was voor het milieu, maar die aandacht had vooral betrekking op 'de stedelijke hygiëne' (Leroy, 1994: 37; Siraa, Van der Valk & Wissink, 1995: 231). Stankoverlast, besmettingsgevaar, vervuild drinkwater en overslaande branden vormden de belangrijkste problemen. In de jaren vijftig en zestig veranderde de milieuproblematiek echter. Sterke economische en demografische groei leidde tot toenemende consumptie, stijgend energieverbruik, een groeiend aantal auto's en een groeiend afvalprobleem (De Koning, 1998). De sterke economische groei leidde ook de komst van de zware chemische industrie in en dat betekende nieuwe, zeer giftige afvalstromen en een toenemend gebruik van kunststoffen. De milieu- en afvalproblematiek werd tot die tijd vooral gezien als ondergeschikt aan de economische ontwikkeling en als een onvermijdelijke bijkomstigheid van toenemende productie en consumptie (Dijkgraaf et al., 1999). Een infrastructuur voor de inzameling en verwerking van afval was er dan ook nog nauwelijks. Een eerste omslag in het denken over de milieu- en afvalproblematiek is gekomen toen de Club van Rome, een groep wetenschappers, beleidsmakers en ondernemers uit verschillende landen, haar rapport *The limits to growth, A global challenge* (Meadows, Meadows, Randers & Behrens, 1972) publiceerde.⁷ De Club van Rome, die haar naam dankt aan haar eerste samenkomst in een villa in Rome in 1968, stelde zichzelf tot doel een maatschappijbrede discussie op gang te brengen over de risico's van de groei van de wereldbevolking, de toegenomen afvalproblematiek en het verbruik van grondstoffen.⁸ Het rapport schetste een verontrustend beeld van de toekomst: als we op dezelfde voet zouden doorleven, dan zouden de natuurlijke grenzen van onze planeet binnen honderd jaar zijn bereikt.

7 Bij het onder de aandacht brengen van de milieuproblematiek heeft biologe Rachel Carson, die met haar boek *Silent Spring* (1962) de aandacht vestigde op de gevaren van het gebruik van bestrijdingsmiddelen, een zeer belangrijke rol gespeeld. Haar boek werd onder het grote publiek echter nooit zo bekend als het rapport van de Club van Rome.

8 Zie <http://www.clubofrome.org/eng/about/4/>, geraadpleegd op 23 juli 2010.

Deze sombere toekomstvoorspelling maakte veel los, vooral in Nederland waar in enkele maanden tijd, naar schatting, 250.000 tot 300.000 exemplaren van het rapport werden verkocht (Nyfer Onderzoeksinstituut, 1998: 24).⁹ Deze boodschap werd nog extra kracht bijgezet door de oliecrises van 1973 en 1979 waardoor de gevolgen van schaarste voor het eerst zichtbaar werden (Siraa et al., 1995: 235). Bovendien deden zich in de loop van de jaren zeventig nationaal en internationaal een aantal gebeurtenissen voor die het milieu in één klap bovenaan de politieke agenda plaatsen. In juli 1976 ontplofte een reactor van een chemisch bedrijf nabij het Italiaanse Seveso. De ontploffing veroorzaakte een dioxinewolk waardoor veel dieren direct de dood vonden en mensen in de wijde omgeving blijvende gezondheidsschade opliepen.¹⁰ Op 16 maart 1978 liep de Liberiaanse olietanker Amoco Cadiz voor de Franse kust aan de grond. Meer dan 200.000 ton ruwe olie verspreidde zich over zee en de Franse kustlijn. In datzelfde jaar ontplofte een vrachtwagen geladen met vloeibaar gas bij de Spaanse camping Los Alfaques ten gevolge waarvan 216 mensen overleden. En in eigen land werden we in 1978 opgeschrikt door de ontdekking van illegaal gestort gif onder een woonwijk in Lekkerkerk.¹¹

9 Dat het rapport juist in Nederland zo populair werd, had een aantal oorzaken. In de eerste plaats deden de negatieve effecten van de internationale milieuproblematiek zich in het bijzonder in ons land gelden door de bevolkingsdichtheid en de ligging van ons land aan de grote rivieren (Siraa et al., 1995: 236). (Nederland ligt 'benedenstrooms' aan de grote rivieren. Dit betekent dat schadelijke stoffen uit industrieën in hoger gelegen delen van Europa ook gevolgen hebben voor de waterkwaliteit in Nederland.) In de tweede plaats traden in die periode belangrijke veranderingen op in de maatschappelijke en politieke verhoudingen (Cramer, 1989: 37-41). Dit kwam in het bijzonder tot uiting in de opkomst van actiegroepen op allerlei terreinen, zoals de emancipatie van vrouwen, de rechten van buitenlandse werknemers, maar ook op het gebied van het milieu. De eerste milieubelangenorganisaties dateren uit die periode. Zowel Milieudefensie als de Stichting Natuur en Milieu werden in 1972 opgericht. Zie <http://www.natuurenmilieu.nl/page.php?pageID=55> en <http://www.milieudefensie.nl/organisatie/geschiedenis>, beide geraadpleegd op 16 januari 2010. Zie voor een uitgebreide beschrijving van de opkomst en ontwikkeling van de milieubeweging Cramer, J. (1989). *De Groene Golf. Geschiedenis en toekomst van de milieubeweging*. Utrecht: Uitgeverij Jan van Arkel.

10 De ramp was heel direct de aanleiding voor de Europese regelgeving voor de preventie van ongevallen met gevaarlijke stoffen, beter bekend als de Seveso richtlijn. In 1997 werd de oorspronkelijke richtlijn vervangen door de Seveso-II richtlijn (richtlijn 96/82/EG van 9 december 1996). Deze richtlijn is in Nederland geïmplementeerd middels het Besluit risico's zware ongevallen (1999) [Brzo 1999]. Zie www.brzo99.nl, geraadpleegd op 28 juli 2010.

11 In het jaar dat in Nederland de bodemvervuiling in Lekkerkerk ontdekt wordt, krijgt de Verenigde Staten te maken met een vergelijkbare affaire: *Love Canal*. In de jaren twintig werd een gebied nabij Niagara Falls door het bedrijf Hooker Chemicals gebruikt als stortplaats voor chemisch afval. Als de stortplaats in 1953 vol raakt, verkoopt de onderneming de locatie voor het symbolische bedrag van slechts één dollar aan de gemeente die er een woonwijk wil gaan bouwen. De woonwijk, *Love Canal*, komt er, maar al snel blijkt dat kinderen regelmatig ziek worden, het aantal miskramen veel hoger is dan elders en dat kinderen veel vaker met geboortefwijkingen ter wereld komen. Onderzoek wijst uit dat het afval meer dan 200 verschillende chemicaliën bevatte waaronder afval dat vrijkwam bij onderzoek naar het gebruik van chemische wapens. Zie <http://www.epa.gov/history/topics/lovecanal/01.htm>, geraadpleegd op 30 juli 2010.

Tegen deze achtergrond kan de ontwikkeling van het Nederlandse milieubeleid vanaf de jaren zeventig worden begrepen (Goverde; 1993; Leroy, 1994). De fundamenteen hiervan liggen in het jaar 1971¹² als het Directoraat Generaal Milieuhygiëne (DGMH) wordt ingesteld bij het (nieuwe) ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne¹³ (ibidem). Het eerste wapenfeit van het nieuwe ministerie was het uitbrengen van de Urgentienota Milieuhygiëne in 1972.¹⁴ Deze nota was het eerste overheidsdocument waarin de milieuproblematiek integraal aan de orde werd gesteld. De nota legde een relatie tussen milieuverontreiniging en de volksgezondheid en stelde een aantal belangrijke milieuproblemen centraal waaronder de verontreiniging van het oppervlaktewater, luchtverontreiniging, de behandeling van het afval en de verontreiniging van de bodem. De overheid had in deze periode nog een sterk geloof in de maakbaarheid van de samenleving en vaardigde in korte tijd een groot aantal milieuwetten en maatregelen uit waarbij het tegengaan van de afvalproblematiek één van de belangrijkste pijlers was. Zo werden kort na elkaar de Wet Chemische Afvalstoffen (1976) en de Afvalstoffenwet (1977) van kracht. Uit die tijd dateren de eerste provinciale afvalstoffenplannen waarin de benodigde capaciteit voor de afvalverwijdering en -verwerking werd vastgelegd (Eberg, 1997: 39). En een eerste aanzet tot preventie en hergebruik van afvalstoffen werd gegeven met een motie van het Tweede Kamerlid Lansink uit 1979 waarin gepleit werd voor een voorkeursvolgorde in de afvalverwerking.¹⁵

Het is in deze periode dat we de opkomst van de afvalbranche kunnen plaatsen. Door de strengere eisen die vanaf dat moment aan de verwijdering van het afval werden gesteld, werden bedrijven gedwongen om hoogwaardige verwerkingsmethoden te ontwikkelen, waardoor de verwerking van afval een kostbaar proces werd waaraan veel geld kon worden verdiend. Daarbovenop bood de overheid beginnende bedrijven subsidies om het afval te verwerken, waardoor het voor veel ondernemers financieel aantrekkelijk was om zich op de afvalmarkt te begeven. Dit had tot gevolg dat de afvalsector in korte tijd sterk groeide (Bruinsma, 1996: 265). “Juist aan die wetgeving hebben wij onze groei te danken”, stelt Leo van Gansewinkel, “daardoor werden bedrijven gedwongen

12 Deze ontwikkeling houdt gelijke tred met de ontwikkeling van het milieubeleid in andere landen. In de Verenigde Staten, bijvoorbeeld, kwamen in 1970 de eerste milieuwetten tot stand en werd in datzelfde jaar de *Environmental Protection Agency* (EPA), de organisatie die toezicht houdt op de naleving van milieuwetten en regels ingesteld (Gunningham, 2009a).

13 In 1982 werd DGMH onderdeel van het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, dat daarmee het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) werd (Siraa et al., 1995). Zie <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=10869>, geraadpleegd op 17 januari 2010.

14 Tweede Kamer, vergaderjaar 1971-1972, 11 906, nr. 2.

15 Tweede Kamer, vergaderjaar 1979-1980, 15 800, XVII, nr. 21. Het betreft een motie van de Tweede Kamerleden Lansink c.s. Deze motie vormt de basis van de in de Wet milieubeheer vastgelegde voorkeursvolgorde, zie verder paragraaf 3.2.3.

om na te gaan denken over wat ze met hun troep deden.”¹⁶ De afvalbranche zoals wij die nu kennen, heeft haar bestaan dan ook in belangrijke mate te danken aan het milieubeleid dat vanaf die periode tot stand kwam (Bruinsma, 1996; Huisman, 2001).

Bestuurlijke schaalvergroting

De ontwikkeling van de afvalbranche nam pas echt een vlucht vanaf het einde van de jaren tachtig toen de organisatiestructuur van de afvalverwijdering een centraal punt van aandacht in het afvalbeleid werd (Eberg, 1997: 40). Dat was het gevolg van een aantal, met elkaar samenhangende, gebeurtenissen. Door gebrekkige bodembeschermingsmaatregelen kwam bij vrijwel alle stortplaatsen ernstige bodemverontreiniging voor en in de zomer van 1989 werden in de Lickebaertpolder nabij Rotterdam hoge concentraties dioxines gevonden in de koeienmelk als gevolg van een slechte rookgasreiniging in de afvalverbrandingsinstallatie van AVR (Noordhoek, 2010: 30). Het leidde tot grote maatschappelijke onrust, gevolgd door de sluiting van verschillende afvalverbrandingsinstallaties (ibidem). Dit culmineerde in een groot verwerkingstekort waardoor afval zelfs tijdelijk in duwbakken moest worden opgeslagen (ibidem; Afval Overleg Orgaan [AOO], 2002; Ministerie van VROM, 2010). Dit was in de periode daarna aanleiding tot een grote herijking van het afvalstoffenbeleid gericht op het stimuleren van preventie en hergebruik van afvalstoffen, het voorkomen van negatieve effecten voor het milieu en een lange termijnplanning voor het afvalbeheer (Ministerie van VROM, 2001: 14). Eén van de belangrijkste wijzigingen betrof niettemin de opschaling van de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de afvalstoffenproblematiek, eerst van gemeenten naar provincies en later van provincies naar het Rijk (AOO, 2000: 8; Ministerie van VROM, 2001: 14). Het meest tastbare ijkpunt van deze ontwikkeling is het rapport van de Commissie Toekomstige Organisatie Afvalverwijdering (CTOA, 1996). Aanleiding voor het instellen van de commissie was de volgende constatering: “De afvalverwijdering is met name op het gebied van hergebruik en eindverwerking in toenemende mate een activiteit met een nationale en in sommige gevallen zelfs internationale schaal geworden. De huidige organisatie van de afvalverwijdering sluit hier niet meer bij aan” (CTOA, 1996: 11).¹⁷

16 Ondernemen: ‘Afval is prachtbranche’. (2005, 9 maart). *Elsevier*.

17 Dit leidde tot een motie van de Tweede Kamerleden Klein Molenkamp c.s. waarin de minister werd gevraagd om een visie over de afvalverwijdering op korte en lange termijn. De minister stelde daartoe de CTOA in, zie Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 400 XI, nr. 28. De opschaling had bovendien tot doel om de lokale economische belangen van gemeenten bij de afvalverwijdering los te trekken van het milieu- en handhavingsbelang. Deze belangenverstrengeling had in belangrijke mate bijgedragen aan de afvalschandalen bij de bedrijven Uniser, Booy Clean, Kemp, Zegwaard en TCR (zie verder paragraaf 3.3.4). Door het opschalen van de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de afvalstoffenproblematiek kon beter worden gewaarborgd dat lokale belangen geen rol hadden bij het handhavingsbeleid.

De commissie adviseerde daarom de verantwoordelijkheid voor het sturen van het afvalstoffenbeleid over te hevelen van provincies naar het rijk. Dit kwam onder meer tot uitdrukking in het opheffen van de provinciale grenzen voor afvalverwijdering, de invoering van een Landelijk Afvalbeheer Plan (LAP) en het op landelijk niveau brengen van de bevoegdheid tot regelgeving die tot voorheen bij de provincies was neergelegd. Door de opeenvolgende bestuurlijke aanpassingen en schaalvergroting die daarvan het gevolg waren, kwam er meer ruimte voor marktwerking en dat betekende een belangrijke impuls voor de afvalbranche. Door de toenemende concurrentie ontstonden er grote kapitaalkrachtige ondernemingen die kleinere concurrenten overnamen. De afvalbranche werd daardoor ook interessant voor buitenlandse investeerders. Grote internationale bedrijven, zoals het Amerikaanse Waste Management en het Franse SITA namen Nederlandse bedrijven over. In diezelfde periode gingen ook energiebedrijven zich interesseren voor de afvalverwerking. Met name het elektriciteitsbedrijf Essent zag winstmogelijkheden door met het aanbieden van afvalverwijdering, naast de andere nutsfuncties van het bedrijf, een integrale oplossing te kunnen bieden voor zijn klanten. Essent neemt in deze periode belangen in een groot aantal bedrijven, waaronder Van Gansewinkel.¹⁸

Het afgelopen decennium kenmerkt zich door een groot aantal fusies en overnames in binnen- en buitenland. Zo vonden van 2000 tot en met 2006 maar liefst 57 fusies en overnames in de afvalbranche plaats (Deloitte, 2006). Door bedrijven samen te voegen zijn er ondernemingen ontstaan die zich ook in economisch moeilijke tijden kunnen handhaven. Ook richten Nederlandse afvalbedrijven, zoals Van Gansewinkel, zich in toenemende mate op de Oost-Europese markt, waar de afvalverwijderingsstructuur nog niet zover ontwikkeld is als in Nederland. Een andere belangrijke ontwikkeling die Huisman (2001: 438) in zijn proefschrift al signaleerde en die de afgelopen jaren steeds meer vorm heeft gekregen, is die naar meer integrale vormen van afvalverwerking. Dit betekent dat bedrijven hun diensten steeds verder uitbreiden en zich in toenemende mate toeleggen op alle activiteiten in de afvalverwijderingsketen, van de inzameling tot de verwerking van afvalstoffen. Ook leggen afvalbedrijven zich steeds meer toe op recycling en hergebruik (AOO, 2003; Noordhoek, 2010). Deze ontwikkelingen hebben tot gevolg dat afvalbedrijven voor wat betreft hun omvang en bedrijfsactiviteiten steeds meer naar elkaar toe zullen groeien en dat het klassieke onderscheid tussen inzamelaars, verwerkers en recyclers van afvalstoffen, zoals dat in de volgende paragraaf nog zal worden besproken, in de toekomst steeds kleiner zal worden.

18 In 1998 verkoopt Van Gansewinkel 25% van zijn aandelen aan Essent en drie jaar later verkoopt hij nog eens 20%. In 2003 laat Essent het afval echter voor wat het is en koopt Leo Van Gansewinkel zijn aandelen weer terug. Zie: Ondernemen: 'Afval is prachtbranche'. (2005, 9 maart). *Elsevier*.

Geconcludeerd kan worden dat vanaf de ontwikkeling van het milieu- en afvalstoffenbeleid steeds strengere eisen aan de verwijdering van afvalstoffen werden gesteld. Door de toenemende schaalvergroting, concurrentie en professionalisering die daarvan het gevolg waren, heeft de afvalbranche zich ontwikkeld van een sector met kleine, lokale bedrijven met geringe financiële belangen tot een grote internationale sector bestaande uit complexe commerciële bedrijven met grote financiële belangen.

3.2.3 Kenmerken en structuur van de afvalbranche

In de afvalbranche zijn bedrijven actief die zich bezighouden met het inzamelen, sorteren, overslaan, be- en verwerken en recyclen van afvalstoffen. Doorgaans worden hierin drie deelmarkten onderscheiden: de markt voor de inzameling van afvalstoffen, de markt voor eindverwerking van afvalstoffen en de markt voor hergebruik en recycling van afvalstoffen (Potman, 1998; AOO, 2000; 2004; Noordhoek, 2009; 2010).

Inzameling

Het is moeilijk te zeggen hoeveel bedrijven er precies opereren op de inzamelmarkt. Het aantal varieert en door fusies, overnames en samenwerkingsverbanden komt er een groot aantal dubbeltellingen voor. Naar schatting zijn jaarlijks ongeveer 300 inzamelbedrijven actief.¹⁹ De markt voor inzameling kent twee hoofdactiviteiten: de inzameling van huishoudelijk afval en de inzameling van het afval van grote bedrijven. De verantwoordelijkheid voor de inzameling van huishoudelijk afval is krachtens artikel 10.21 van de Wet milieubeheer neergelegd bij gemeenten. Gemeenten mogen echter zelf bepalen of zij de inzameling zelf uitvoeren, bijvoorbeeld door een eigen reinigingsdienst, of dit uitbesteden aan derden. Bij de keuze de inzameling uit te besteden heeft de gemeente verschillende mogelijkheden: de inzameling onderbrengen in een gemeenschappelijk samenwerkingsverband met andere gemeenten; de gemeentelijke dienst verzelfstandigen in een overheidsonderneming; samenwerken met een privaat bedrijf; of de inzameling via een Europese aanbestedingsprocedure volledig uitbesteden aan een particulier bedrijf. Tabel 3.1 (zie volgende pagina) geeft een overzicht van de wijze waarop de inzameling in Nederland anno 2010 is georganiseerd.

¹⁹ De Kamer van Koophandel (KvK) registreerde in maart 2010 383 ondernemingen die zich bezighouden met de inzameling van afval en in juli 2011 registreerde de KvK 347 afvalinzamelende bedrijven zie http://www.kvk.nl/brancheinformatie/overig/milieu_dienstverlening/afvalinzameling/, geraadpleegd op 27 oktober 2011. Het CBS komt tot 255 bedrijven op 1 januari 2011. Dat aantal is overigens wel stabiel ten opzichte van eerdere jaren. CBS (2012). *Bedrijven; bedrijfstak/branche (SBI 2008), grootte, rechtsvorm*, 1 januari. Den Haag/Heerlen: CBS.

Tabel 3.1 Overzicht van de wijze van inzameling van huishoudelijk afval naar percentage gemeenten in 2010

Organisatie van de inzameling	% Nederlandse gemeenten
Eigen dienst of dienst van buurgemeente	22
Gemeenschappelijke regeling	11
Overheidsbedrijf	28
Publiek-private samenwerking	3
Particulier bedrijf	36

Bron: Noordhoek 2010: 69

Vanuit hun wettelijke zorgplicht werd de inzameling van het huishoudelijk afval in het verleden door veel gemeenten zelf uitgevoerd (SenterNovem/ Uitvoering Afvalbeheer, 2006a: 21).²⁰ Inmiddels heeft nog ongeveer 22% van de Nederlandse gemeenten een eigen reinigingsdienst (zie tabel 3.1). Steeds meer gemeenten kiezen er vanuit het oogpunt van kostenbesparing voor om de inzameling uit te besteden (ibidem; Noordhoek, 2010: 69). In 36% van de Nederlandse gemeenten wordt het afval ingezameld door een private onderneming en in 28% van de gemeenten gaat daarbij de voorkeur uit naar verzelfstandiging van de eigen reinigingsdienst.²¹

In tegenstelling tot de inzameling van het huishoudelijk afval, is de inzameling van bedrijfsafval geen primaire taak van de overheid, waardoor er op die markt overwegend private bedrijven actief zijn (ibidem). Dit heeft tot gevolg dat er op de inzamelmarkt zowel publieke als private bedrijven opereren die met elkaar de concurrentie moeten aangaan. Bij dit bijzondere karakter van de afvalbranche wordt in paragraaf 3.2.4 afzonderlijk stilgestaan.

Eindverwerking

Het Nederlandse afvalbeleid is erop gericht om de meest schadelijke verwerkingsmethoden zo min mogelijk toe te passen. Dit komt tot uiting in de zogeheten voorkeursvolgorde voor de behandeling van afvalstoffen die is neergelegd in artikel 10.4 Wet milieubeheer. Deze volgorde beschrijft zeven vormen van behandeling van afvalstoffen en brengt daar prioriteit in aan. Zo moet het ontstaan van afvalstoffen zo veel mogelijk worden beperkt, lukt dat niet, dan moeten producten zo worden samengesteld dat ze zo min mogelijk schadelijke stoffen bevatten. Zijn afvalstoffen eenmaal ontstaan, dan dient het afval in de volgende voorkeursvolgorde te worden verwerkt: hergebruik van producten, hergebruik van materialen, nuttige toepassing (bijvoorbeeld het verbranden van

20 Zie ook Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 22 343, nr. 45.

21 Dit betekent dat de organisatie de structuur krijgt van een besloten of een naamloze vennootschap, maar dat de aandelen in handen van de overheid blijven.

afvalstoffen met terugwinning van energie), verbranden en, ten slotte, storten. Volgens deze volgorde mogen alleen afvalstoffen die niet voor een hoogwaardiger vorm van verwerking in aanmerking komen, volgens een laagwaardiger vorm worden verwerkt (Backes, Blomberg, Jongma, Michiels & Van Rijswick, 2004: 235). Storten mag dus alleen als verbranding niet mogelijk is, verbranden mag alleen als hergebruik niet mogelijk is, enzovoort.

Het storten van afval wordt vanuit milieuhygiënisch oogpunt het minst wenselijk geacht, omdat het relatief veel ruimte inneemt en langdurige nazorg vraagt. Dientengevolge neemt het aantal stortplaatsen in Nederland al sinds het begin van de jaren negentig af. In 2010 werden er in Nederland in totaal 22 stortplaatsen geëxploiteerd. Ter vergelijking: in 1991 waren er nog 80 actieve stortplaatsen (Agentschap NL/Werkgroep Afvalregistratie, 2011: 22-23). De stortplaatsen worden grotendeels beheerd door overheidsgedomineerde bedrijven (Noordhoek, 2010: 83). Naast het beheer en het onderhoud van de stortplaats houden veel bedrijven zich bezig met de landschapsinrichting van gesloten stortplaatsen. Het resultaat is dat oude stortplaatsen worden (her)ontwikkeld tot recreatiegebieden of golfbanen.

Het verbranden van afval gebeurt in zogenoemde afvalverbrandingsinstallaties (AVI's). In Nederland stonden in 2010 twaalf verbrandingsinstallaties die gezamenlijk ongeveer 6,5 miljoen ton afval verbrandden (Agentschap NL/Werkgroep Afvalregistratie, 2011: 27). Evenals de markt voor inzameling en de stortsector beheert de overheid ook de meeste verbrandingsinstallaties. Slechts vier AVI's zijn in private handen. De Nederlandse afvalverbrandingsmarkt staat tegenwoordig internationaal in hoog aanzien. Alle Nederlandse afvalverbrandingsinstallaties wekken energie op in de vorm van elektriciteit of warmte en de hoogrendementscentrale van het Afval Energie Bedrijf in Amsterdam is de meest efficiënte verbrandingscentrale ter wereld (ibidem). Een laatste vorm van verwerking betreft het composteren van groente-, fruit- en tuinafval. In 2010 stonden in Nederland 23 composteerinstallaties die gezamenlijk ongeveer 1,2 miljoen ton gft afval verwerkten tot compost (ibidem: 31).

Hergebruik

Tot slot is er de markt voor hergebruik. Deze markt kent een groot aantal verschillende activiteiten, zoals de inzameling en recycling van glas, oud papier en textiel, maar ook het bewerken van afvalstoffen tot nieuwe bouwstoffen. Vanwege de grote verscheidenheid van activiteiten is deze markt moeilijk af te bakenen. De schattingen over hoeveel bedrijven er op deze markt actief zijn, lopen dan ook sterk uiteen. Zo registreerde het CBS in 2011 760 bedrijven, terwijl de Kamer van Koophandel in diezelfde periode 455 bedrijven telde.²²

22 CBS (2012). *Bedrijven; bedrijfstak/branche (SBI 2008), grootte, rechtsvorm*, 1 januari. Den Haag/Heerlen: CBS. En zie http://www.kvk.nl/brancheinformatie/overig/milieu_dienstverlening/afvalbehandeling/geraadpleegd op 19 juni 2012.

In tegenstelling tot de andere marktsectoren, bestaat de markt voor hergebruik vrijwel uitsluitend uit private bedrijven. Derhalve opereert de overheid vooral in die segmenten van de afvalverwijderingsketen die zij vanuit milieuoogpunt het minst wenselijk en het meest risicovol acht, namelijk het storten en verbranden van afvalstoffen.

3.2.4 *Het dynamische karakter van de afvalbranche*

Twee bijzondere aspecten van de afvalbranche verdienen afzonderlijk aandacht. Het betreft de meervoudige rol van de overheid binnen de branche en de bedrijfseconomische structuur van de afvalbranche.

De meervoudige rol van de overheid

De inzameling en verwijdering van afvalstoffen zijn van oudsher een nutsfunctie waarvoor de overheid verantwoordelijk is. Vanuit deze geschiedenis zijn er dan ook veel overheidsbedrijven op de afvalmarkt actief. Zo zijn inrichtingen voor de eindverwerking van afvalstoffen, zoals stortplaatsen, afvalverbrandingsinstallaties en composteerinstallaties, nog grotendeels in handen van de overheid of van bedrijven waarvan de aandelen in handen zijn van de overheid (zie hierboven, paragraaf 3.2.3).²³ Door marktwerking, schaalvergroting en privatiseringen zijn echter steeds meer private partijen zich op de afvalmarkt gaan begeven. Die hielden zich aanvankelijk vooral bezig met activiteiten die niet als een klassieke taak van de overheid werden gezien: de inzameling, recycling en verwerking van bedrijfsafval, bouw- en sloopafval en gevaarlijk afval. Maar inmiddels hebben particuliere bedrijven ook een belangrijk marktaandeel in de inzameling van het huishoudelijk afval, is ongeveer 33% van de verbrandingscapaciteit in private handen en wordt de markt voor hergebruik vrijwel geheel gedomineerd door particuliere bedrijven (zie paragraaf 3.2.3). Overheidsbedrijven zijn zich op hun beurt meer en meer gaan bezighouden met activiteiten die niet tot hun klassieke taken behoorden, zoals de inzameling van bedrijfsafval waardoor ze in concurrentie komen te staan met private bedrijven.

De overheid opereert in de afvalbranche dus in verschillende hoedanigheden. Naast haar rol als economisch belanghebbende bij de exploitatie van afvalbedrijven, heeft zij natuurlijk ook een taak als vergunningverlener en handhaver (vgl. Huisman, 2001: 422). Deze meervoudige rol van de overheid in de afvalbranche is al vele jaren onderwerp van discussie.

23 Deels is dit overigens ook het gevolg van een gebrek aan particulier initiatief: private bedrijven zagen er aanvankelijk geen brood in om voor vele miljoenen verwerkingsinstallaties te bouwen (Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 22 345, nr. 45).

Kern van deze discussie, die ook wel de markt en overheid problematiek wordt genoemd, is dat wanneer overheden gaan concurreren met private partijen zij over een aantal voordelen kunnen beschikken die tot oneerlijke concurrentie zouden kunnen leiden (Kortmann, Van Rossum & Ackermans-Wijn, 1997; Dijkgraaf et al., 1999; Huisman, 2001; Ministerie van VROM, 2010; Karré, 2011). Bedrijven die eigendom zijn van de overheid hebben vaak langlopende contracten met de gemeenten waaruit zij zijn voortgekomen en zijn daardoor gegarandeerd van afvalaanbod. Mede daardoor kunnen zij concurrerende tarieven aanbieden op de markt voor bedrijfsafval die van oudsher niet door de overheid gedomineerd is en gekenmerkt wordt door kortlopende contracten. Private partijen daarentegen hebben deze natuurlijke gebiedsbescherming niet en kunnen alleen via een Europese aanbestedingsprocedure het afval van overheden verkrijgen. Bovendien zouden publieke bedrijven grote investeringen uit publieke middelen kunnen betalen en genieten zij verschillende fiscale voordelen ten opzichte van private bedrijven.²⁴

Het zal geen verbazing wekken dat private bedrijven deze situatie uiterst kritisch tegemoet treden.²⁵ Zij spreken over een ongelijk speelveld waarop zij zouden moeten opereren en betichten de overheid van concurrentievervalsing. Zo stelde voormalig Van Gansewinkel-directeur Sondag: “Het kan niet zo zijn dat sommige bedrijven aan de achterdeur en zonder concurrentie hun opdrachtenportefeuille vullen om zich vervolgens elders aan de voordeur te melden en concurrerende aanbiedingen neer te leggen” (Noordhoek, 2010: 115). Ook zijn veel private bedrijven van mening dat de dubbele belangen van de overheid ertoe kunnen leiden dat bij overheidsbedrijven minder streng wordt gehandhaafd dan bij private bedrijven. Hoewel bij de meeste overheden al sinds jaar en dag sprake is van een functionele scheiding tussen de economische exploitatie van het bedrijf en vergunningverlening en handhaving als ook tussen de vergunningverlening en handhaving onderling, leeft bij veel private bedrijven nog altijd het beeld van de slager die zijn eigen vlees keurt. Zo stelde de voormalig directeur van het private afvalverwerkingsbedrijf Shanks in een interview in 2008: “(...) Gemeentelijke toezichthouders en politici [doen, KvW] hun uiterste best om nutsbedrijven een hand boven het hoofd te houden.

24 Zo waren publieke bedrijven in tegenstelling tot private ondernemingen lange tijd vrijgesteld van BTW heffingen en vennootschapsbelasting (Kortmann et al., 1997; Dijkgraaf et al., 1999: 177).

25 Het leidde in 2009 zelfs tot een aantal rechtszaken waarin private bedrijven verschillende lokale overheden aanspraken voor het handelen in strijd met de Europese aanbestedingsregels. De rechter oordeelde echter in alle gevallen dat de betrokken overheden hadden gehandeld conform het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten. Zie rechtbank 's-Gravenhage 25 augustus 2009 (Van Gansewinkel Groep – gemeente Westland), LJN BJ5981 en in hoger beroep gerechtshof 's-Gravenhage 15 december 2009, LJN BK6928. Ook in cassatie oordeelde Hoge Raad in het voordeel van de gemeente Hoge Raad 18 november 2011, LJN BU4900. Een vergelijkbare zaak is rechtbank Leeuwarden 27 januari 2010, LJN BL0852 (SITA/Van Gansewinkel Groep – gemeente Leeuwarden).

De eisen voor milieustraten waren bijvoorbeeld anders voor nutsbedrijven dan voor private bedrijven. Ik ben voor gelijke monniken gelijke kappen” (Van der Eijk, 2008).

Om aan deze problematiek tegemoet te komen, werd op 25 februari 2008 een voorstel tot wijziging van de Mededingingswet ingediend.²⁶ Het wetsvoorstel heeft tot doel om gelijke concurrentiemogelijkheden tussen particuliere bedrijven en overheidsondernemingen te creëren. Daartoe bevat het wetsvoorstel gedragsregels voor overheden die betrekking hebben op 1) de bekostiging van ondernemingsactiviteiten, 2) het gebruik van gegevens die voor de uitvoering van een publieke taak zijn verkregen en 3) het voorkomen van functievermenging. De voorgestelde wet biedt ondernemingen tevens de mogelijkheid om te klagen bij de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) wanneer overheden concurrentievervalsend werken. De NMa kan daarop een onderzoek instellen en zo nodig een last onder dwangsom of een boete opleggen. De nieuwe wet is op 1 juli 2012 in werking getreden.²⁷

Afvalverwijdering: publiek of privaat?

Naast deze problematiek speelt de discussie over de rol van de overheid nog op een ander vlak. In maart 2006 verkocht de gemeente Rotterdam haar aandelen in de AVR aan een gelegenheidsconsortium van private investeerders. De verkoop leverde de gemeente Rotterdam 1,4 miljard euro op. Het deed de vraag rijzen of het publieke karakter van de afvalverwijdering nog wel vol te houden zou zijn (Koerts, 2006; De Vos, 2008; Klein & Mogezoomp, 2009). Immers, de steeds verdergaande technologische ontwikkelingen, de toenemende internationalisering en concurrentiedruk alsmede de toenemende stroom aan regels uit de Europese Unie vragen om aanzienlijke investeringen en het is de vraag of publieke organisaties daarin kunnen concurreren (Koerts, 2006: 19). Al sinds de jaren negentig gaan de opvattingen over de meest wenselijke vorm van afvalverwijdering heen en weer. Inmiddels is de keuze voor privatisering niet meer zo vanzelfsprekend. Ondanks het feit dat economisch onderzoek uitwijst

26 Zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 354, nr 2. Dit wetsvoorstel kent een lange voorgeschiedenis (zie de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 354, nr. 3). Eind 1995 werd in het kader van het project Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit een werkgroep in het leven geroepen die de problematiek rond markt en overheid diende te onderzoeken en aanbevelingen te doen. Dit leidde uiteindelijk tot het wetsvoorstel markt en overheid, dat het kabinet in oktober 2001 aanbood aan de Tweede Kamer (Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 050, nr. 1-3.). Op het wetsvoorstel werd echter nogal wat kritiek uitgeoefend met als gevolg dat het kabinet de Tweede Kamer verzocht om het wetsvoorstel aan te houden. Vervolgens werd in 2004 een alternatief voorstel aangedragen dat ertoe strekt gedragsregels voor overheden op te nemen in de Mededingingswet (zie kabinetsstandpunt Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 28 050, nr. 7.) De voorliggende wet geeft daaraan invulling.

27 Stb. 2011, 162 (Wijziging Mededingingswet) en Stb. 2012, 254 (Besluit inwerkingtreding).

dat het uitbesteden van de afvalverwijdering aan de private markt aanzienlijke kostenbesparingen kan betekenen (Dijkgraaf et al., 1999; Dijkgraaf, 2004; Dijkgraaf & Gradus, 2008), kiezen veel overheden ervoor de afvalverwijdering toch in eigen hand te houden. Enkele geplande verzelfstandigingen of privatiseringen gingen in de afgelopen jaren niet door (De Vos, 2008; Noordhoek, 2010): de Regio Twente besloot haar aandelen in afvalverwerker Twence toch niet te verkopen en het Afval Energie Bedrijf bleef in handen van de gemeente Amsterdam. Een belangrijke overweging om niet te privatiseren, is dat de overheid graag de controle wil behouden over de afvalverwijdering en niet te afhankelijk wil worden van de private sector.²⁸ Zo stelde de verantwoordelijk wethouder van de gemeente Amsterdam: “We willen een publiek belang dienen. En in onze optiek kan dat het best door het bedrijf dicht bij de gemeente te houden.” De gemeente Hengelo merkte op: “We willen de regie over ons eigen afval houden” (De Vos, 2008). Private partijen maken per definitie andere keuzes dan overheidsbedrijven. Het gaat hen niet alleen om het verwijderen van het afval van de burger, maar ook om het behalen van financieel rendement. Als private bedrijven vanuit markteconomische overwegingen besluiten hun capaciteit in te perken of niet verder te vergroten wanneer dat nodig is, dan kan de continuïteit van de afvalverwijdering in gevaar komen. Dit gebeurde begin jaren negentig toen AVR Chemie te weinig capaciteit had om chemisch afval te verbranden en het afval naar het buitenland geëxporteerd diende te worden (Eberg, 1997: 160–161).²⁹ Bovendien bestaat het risico dat financiële overwegingen de overhand krijgen en dat bedrijven beslissingen nemen ten koste van het milieu, zo hebben de in paragraaf 3.4 nog te bespreken afvalschandalen pijnlijk duidelijk gemaakt.

De bedrijfseconomische structuur van de afvalbranche

Een tweede belangrijk kenmerk van de afvalbranche is de bedrijfseconomische structuur van de branche. Er zijn namelijk maar weinig andere branches waarin de economische situatie zo sterk wordt beïnvloed door de overheid. Daar is een aantal met elkaar samenhangende redenen voor. Ten eerste worden de inzameling en verwijdering van afvalstoffen tegenwoordig als een maatschappelijke basisbehoefte beschouwd. De overheid heeft dan ook een groot belang bij de continuering van de afvalverwijderingsstructuur. Ten tweede zijn er volgens sommige auteurs in de economische structuur van de afvalbranche factoren aanwezig die het plegen van milieucriminaliteit zouden kunnen bevorderen (Van Vugt & Boet, 1994; Van den Berg, 1995a; 1995b; Bruinsma, 1996; Eberg,

28 Zie Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 22 345, nr. 45, p. 3.

29 AVR Chemie was geen volledig private onderneming, maar sinds 1984 een publiek-private samenwerking tussen de Staat der Nederlanden, de Gemeente Rotterdam en acht chemische bedrijven waaronder Shell, Dow Chemical, DuPont en Unilever. AVR Chemie was echter wel de enige verwerker van chemische afvalstoffen in Nederland (Eberg, 1997: 161–162).

1997; Van den Anker en Hoogenboom, 1997; Huisman, 2001; KLPD, 2003; 2008; VROM-Inspectie, 2006; Van Daele & Vander Beken, 2009). De belangrijkste factor is datgene wat ook wel de omgekeerde incentivestructuur van de afvalmarkt is genoemd (o.m. Ten Heuvelhof et al., 2001: 5; 2001: 24; Huisman, 2001: 149). Daarmee wordt bedoeld dat in de afvalbranche lange tijd het omgekeerde gold van het principe ‘de kost gaat voor de baat uit’. Afvalverwerkers verdienden hun geld bij de inname van afvalstoffen en gaven het pas uit bij de verwerking ervan. Daaraan waren onlosmakelijk risico’s verbonden: het op een illegale wijze verwerken van het afval, of erger het dumpen van afval, was financieel aantrekkelijk omdat de baat al binnen was.

Het is overigens de vraag of in de huidige afvalmarkt de baat nog wel zo duidelijk voor de kost uitgaat. Tegenwoordig werken vrijwel alle afvalbedrijven grotendeels op basis van langlopende contracten met ondoeners van afvalstoffen. Daarbij wisselen de aanlevering van afvalstoffen, de verwerking en de betaling elkaar in een voortdurend proces continu af. Onder die omstandigheden is het lang niet altijd duidelijk wanneer kosten en baten zich precies verwezenlijken. De omgekeerde kostenstructuur als zodanig lijkt dan ook niet (meer) het problematische aspect van de economische structuur van de afvalmarkt te vormen. Veel eerder is het risico gelegen in het feit dat in de huidige afvalverwijderingsketen, die vele schakels kent (producent/ontdoener-inzameelaar-transportbedrijf-eindverwerker) en zich in toenemende mate ook internationaal uitstrekt, terugkoppeling over de kwaliteit van de geleverde dienst wordt bemoeilijkt.³⁰ Met andere woorden: als de ondoener van het afval niet bereid of in staat is om de verantwoorde verwerking ervan te controleren, is daarmee een gelegenheid voor het onverantwoord omgaan met afvalstoffen geboren.

Bovengenoemde aspecten maken in ieder geval duidelijk dat de afvalmarkt een branche is waar de overheid graag invloed op wil (blijven) uitoefenen. Door middel van onder andere belastingen en subsidies tracht de overheid om de prikkel van de markt om te buigen naar de meest gewenste methode van verwijdering. In de afvalbranche sluiten het afvalaanbod en de beschikbare verwerkingscapaciteit echter niet altijd goed op elkaar aan. Problemen in de afstemming van capaciteit en aanbod kunnen leiden tot capaciteitsproblemen en dat kan aanzienlijke gevolgen hebben voor de prijsstelling en de structuur van de afvalmarkt (Dijkgraaf et al., 2004: 93).

Illustratief hiervoor is de markt voor verbranding. Hoewel de eerdergenoemde voorkeursvolgorde al sinds het einde van de jaren zeventig het centrale uitgangspunt is in het afvalstoffenbeleid, liet de praktijk tot ver in de jaren negentig een omgekeerde voorkeursvolgorde zien (Eberg, 1997: 41). Het storten

30 Dit is niettemin wél van belang omdat de ondoener van de afvalstoffen zelf een wettelijke verantwoordelijkheid heeft voor het beheer van zijn afvalstoffen. Zie hierover paragraaf 3.3.3.

van afval was namelijk langere tijd goedkoper dan het verbranden. Om het verbranden aantrekkelijker te maken, werd in 1995 een belasting op het storten van afval ingevoerd. Dat had tot gevolg dat veel afval naar Duitsland werd geëxporteerd omdat het daar veel goedkoper kon worden gestort. Na een verhoging van de stortbelasting in 2002 en een in Duitsland ingevoerd verbod op het storten van brandbaar afval in 2005 werd Nederland ineens geconfronteerd met een overschot aan brandbaar afval (Senternovem/ Uitvoering Afvalbeheer, 2006b; Moge-zomp & Klein, 2007; Noordhoek, 2010). Omdat de bestaande verbrandingscapaciteit niet voldoende was om het afval te verwerken, konden de prijzen voor verbranding sterk stijgen. Dit leidde vervolgens tot grote investeringen in verbrandingscapaciteit.³¹ In 2008 sloeg echter de recessie toe en dat betekende dat de hoeveelheid afvalstoffen sterk verminderde (Noordhoek, 2009: 102). De steeds grotere verbrandingscapaciteit en een afgenomen afvalaanbod leidden in 2009 tot een groot capaciteitsoverschot in afvalverbrandingsinstallaties. Dit culmineerde in een enorme prijzenslag op de markt voor verbranding. Werd er in 2007 nog gemiddeld 150 euro per ton gerekend voor het verbranden van afval, in 2010 werden er tarieven gerekend tussen de 40 en 121 euro per ton (Moge-zomp & Klein, 2007; Noordhoek, 2010: 113-114). Door de verslechterde economische omstandigheden zag de Van Gansewinkel Groep zich zelfs genoodzaakt de afvalverbrandingsinstallatie in Rotterdam te sluiten (Van Gansewinkel Groep, 2011). Deze overcapaciteit heeft nog een andere keerzijde: er komt ook druk te staan op meer hoogwaardige vormen van afvalverwijdering zoals hergebruik en recycling, want die dure afvalcentrales moeten wel rendabel zijn en daarvoor geldt 'hoe meer afval hoe beter' (Eberg, 1997: 103; BRBS, 2009b; Groot, 2010). Het leidde opnieuw tot ingrijpen van de overheid. De minister van VROM en de Vereniging Afvalbedrijven tekenden in 2009 een convenant dat er tot 2020 geen nieuwe verbrandingscapaciteit meer bijkomt (Noordhoek, 2010: 83).

3.2.5 Een blik op de toekomst

In de afgelopen jaren is het milieu een centraal punt van aandacht geworden op de maatschappelijke en politieke agenda. De documentaire *An inconvenient truth* van voormalig presidentskandidaat Al Gore bracht een enorme media-aandacht teweeg. Zelden was de aandacht voor een klimaatconferentie zo groot als tijdens de klimaatop in Kopenhagen in december 2009 (Van Seters, 2009). Ook lijken de aandacht voor duurzaamheid, duurzaam ondernemen en het eerdergenoemde principe van *cradle-to-cradle* niet meer te stuiten.³² Maar wat betekenen deze ontwikkelingen voor de toekomst van de afvalbranche?

31 Hoewel er in de periode 2000 tot 2007 geen nieuwe AVI's zijn gebouwd, is de capaciteit van de bestaande ovens sterk gegroeid.

32 Het leidde zelfs tot een bijzondere leerstoel voor Michael Braungart aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam.

Een eerste toekomstbeeld is dat er in de toekomst geen enkele rol meer is weggelegd voor de afvalbranche. Het overheidsbeleid is er immers op gericht de producenten van afvalstoffen (burgers en bedrijven) aan te spreken op het al te lichtvaardig omgaan met het gebruik van grondstoffen en het weggooien van restproducten opdat er steeds minder afval vrijkomt. Bovendien impliceert *cradle-to-cradle* dat producten zo worden samengesteld dat ze na hun levensduur geen afval opleveren. In feite zou dit het einde van het afval kunnen betekenen. Daartegenover staat een tweede toekomstscenario: daarin zal de afvalbranche in de komende jaren alleen maar in betekenis toenemen. Het aantal eenpersoonshuishoudens zal de komende jaren sterk stijgen (Van Agtmaal-Wobma & Van Duin, 2007: 53). Daardoor zal het aantal eenpersoonsverpakkingen ook toenemen. Door hun economische groei zullen nieuwe Europese lidstaten en landen zoals China en Japan eveneens meer afval gaan produceren (Ministerie van VROM, 2003). En wat te denken van de levensduur van producten? Trends volgen elkaar in rap tempo op en het mobieltje van nu is over een paar maanden al weer uit de mode. Deze ontwikkelingen zullen de behoefte aan grondstoffen en producten meer en meer doen toenemen, terwijl tegelijkertijd primaire grondstoffen, zoals olie en gas, almaar schaarser worden. Voor de toekomst betekent dit dat het steeds belangrijker wordt om bestaande grondstoffen optimaal te benutten door middel van recycling en hergebruik (Ministerie van VROM, 2003: 22). Zo heeft de Nederlandse overheid zich tot doel gesteld om in 2015 ruim 60% van het huishoudelijk afval te hergebruiken (Ministerie van VROM, 2010: 91). Daarnaast zal er steeds meer aandacht komen voor de samenstelling van producten. Door al in de ontwerpfase rekening te houden met de gebruikte materialen kan worden voorkomen dat schadelijke stoffen in producten en het milieu terecht komen (ibidem, p. 124-126).

Deze ontwikkelingen dwingen afvalbedrijven in de eerste plaats tot innovatieve oplossingen om afvalstoffen steeds verder te scheiden en hergebruik van producten en terugwinning van energie meer en meer mogelijk te maken (Didde, 2006). Bij afvalverwerker Attero in Wijster bijvoorbeeld, wordt sinds begin 2010 via een geavanceerd systeem plastic gescheiden van de rest van het huishoudelijk afval. Door middel van een luchtstroom worden plastic tasje en folies uit de afvalstroom omhoog geblazen waarna ze door metalen grijparmen uit de lucht worden geplukt en apart worden gehouden. De volgende techniek staat echter al weer voor de deur: door middel van infraroodcamera's kunnen binnenkort ook de zwaardere kunststoffen in het afval worden ontdekt en vervolgens worden gescheiden (Didde, 2010). Door complexere verwerkingsmethoden, installaties en technieken zal de afvalbranche, in de tweede plaats, ook steeds kapitaalintensiever worden (Ministerie van VROM, 2003: 26-44; Noordhoek, 2010: 115). Dit zal, zo blijkt uit verschillende notities over de toekomst van de afvalbranche (Ministerie van VROM, 2003; Didde, 2006; Noordhoek, 2010), tot gevolg kunnen hebben dat de branche in de toekomst

nog slechts bestaat uit een aantal heel grote bedrijven die kleinere concurrenten hebben opgeslokt. Want de enige manier om efficiënt te kunnen blijven werken, is door op grotere schaal te opereren (Bodelier, 2001). Tot slot hebben deze ontwikkelingen tot gevolg dat afvalbedrijven zich in de toekomst nog meer zullen gaan toeleggen op eerdere schakels in de afvalketen: preventie en hergebruik. Deze ontwikkelingen passen in het beeld dat Dimaggio (2001) schetst van het moderne bedrijfsleven waarin bedrijven opereren die in staat zijn duurzame relaties aan te gaan met strategische partners waarmee flexibel kan worden ingespeeld op toekomstige (markt)ontwikkelingen. Voor de afvalbranche betekent dit dat de branche in de toekomst veel meer vervlochten zal raken met de producerende industrie (Ministerie van VROM, 2003: 26): “Wat nu nog afvalbedrijven zijn, maakt straks deel uit van een gezonde en internationale grondstofindustrie. De afvalbedrijven zijn dan Europese strategische spelers ten aanzien van materialenmanagement, die waarde toevoegen door de zogenoemde circulaire economie op gang te houden”, zo voorspelde voormalig minister van VROM, Jacqueline Cramer, de toekomst van de afvalbranche in 2030.³³

Resumerend kan worden gesteld dat de afvalbranche in de toekomst steeds meer van belang zal worden voor een optimaal beheer van grondstoffen en de economische ontwikkeling van de producerende industrie. De vraag kan worden opgeworpen wat dit betekent voor de regulering van de afvalbranche, een onderwerp waarbij in de volgende paragrafen zal worden stilgestaan.

3.3 De voor afvalbedrijven geldende milieuwet- en regelgeving

3.3.1 De ontwikkeling van het milieubeleid

De milieuwetgeving die vanaf het begin van de jaren zeventig op grond van de Urgentienota tot stand kwam, was sectoraal van aard: voor iedere vorm van milieuverontreiniging (bodem, water, lucht en organismen) werd een afzonderlijke wettelijke regeling ingesteld. Achtereenvolgens kwamen in korte tijd de Wet verontreiniging oppervlaktewateren [Wvo] (1969), de Wet luchtverontreiniging (1970), de Wet verontreiniging Zeewater (1975), de Wet Chemische Afvalstoffen [WCA] (1976), de Afvalstoffenwet (1977), de Wet Geluidhinder (1979) en in de jaren tachtig de Grondwaterwet (1980), de Interimwet bodemsanering (1981), de Wet milieugevaarlijke stoffen (1985) en de Wet Bodembescherming (1986) tot stand. Het gevolg van deze snelle ontwikkeling van het milieubeleid was wel dat er een wirwar van regels en procedures ontstond die onderling soms slecht op elkaar waren afgestemd en waarvoor steeds een ander bestuursorgaan verantwoordelijk was (Leroy, 1994: 43). Aan het einde van de jaren zeventig kwam deze sectorale opbouw in toenemende mate onder druk

33 Toespraak van minister Cramer op de vierde Afvalconferentie in De Reehorst in Ede op 1 oktober 2008, zie <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=37189>, geraadpleegd op 31 augustus 2010.

te staan (Drupsteen, 1994: 146). Er ontstond een duidelijke behoefte aan coördinatie en integratie van de milieuregelgeving omdat de versnipperde aanpak tot procedurele verschillen en afstemmingsproblemen leidde (Leroy, 1994: 43; Michiels, 2003: 1; Beijen et al., 2012: 63).³⁴ Bovendien werd het door burgers en bedrijven als bezwaarlijk aangemerkt dat zij voor elke wettelijke regeling een aparte vergunning moesten aanvragen (Beijen et al., 2012: 63).

In 1980 trad de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (Wabm) in werking. Met de Wabm werd een eerste stap in de richting van integratie van de sectorale wetten gezet. De Wabm bevatte voor negen wetten een algemene regeling voor de vergunningprocedure en werd later uitgebreid met algemene regels voor, onder andere, de milieueffectrapportage en de last onder dwangsom (Michiels, 2003: 1; Beijen et al., 2012: 63). De integratie van de milieuwetgeving kreeg pas echt vorm met de vervanging van de Wabm door de Wet milieubeheer (Wm) in 1993.³⁵ Met het van kracht worden van de Wm werden verschillende bestaande wetten geïntegreerd³⁶ en maakten verschillende milieuvergunningen plaats voor één integrale Wm-vergunning.

In de afgelopen jaren is er met het oog op verdere vereenvoudiging van vergunningprocedures en een verlichting van de administratieve lasten voor burgers en bedrijven verder gezocht naar een meer integrale benadering van het gehele omgevingsrecht. Daartoe trad op 1 oktober 2010 de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in werking.³⁷ De Wabo ziet op de integratie van ongeveer 25 verschillende vergunningen, toestemmingen en ontheffingen uit het omgevingsrecht waarvan de meest in het oog springende de milieuvergunning, de bouwvergunning en de gebruiksvergunning zijn (Schueler, 2010). In plaats van afzonderlijke vergunningen voor bouw en milieu zijn de bijbehorende verplichtingen opgegaan in één omgevingsvergunning. Hoewel de invoering van de Wabo als een volgende stap in de integratietendens kan worden beschouwd, verschilt deze van eerdere ontwikkelingen. De Wet milieubeheer kwam uitdrukkelijk *in de plaats van* een groot aantal sectorale wetten. Dit is met de Wabo niet het geval. De Wabo stroomlijnt procedures voor vergunningverlening en integreert verschillende procedures voor toezicht en handhaving,

34 Dit was overigens geen nieuwe gedachte. Al in de Urgentienota werd de noodzaak van een integrale aanpak van de milieuproblematiek benadrukt: "Daarom vraagt een optimale aanpak van milieuhygiënische problemen steeds meer om een integrale benadering die verder gaat dan de bestrijding van symptomen en die zich vooral richt op een zorgvuldige analyse van de oorzaken en factoren die aan de ongewenste effecten ten grondslag liggen." Desondanks bestond de overtuiging dat de milieuproblemen te urgent waren en dat een pragmatische aanpak in eerste instantie gebaat was bij een afzonderlijke aanpak van deelproblemen, zie Tweede Kamer, vergaderjaar 1971-1972, 11 906, nr. 2, p. 11.

35 Wet van 1 maart 1993, Stb. 1992, 551.

36 Het betreft de Hinderwet, de Wabm, de Afvalstoffenwet, de Wet Chemische Afvalstoffen, de Wet geluidhinder en de Wet inzake Luchtverontreiniging.

37 Wet van 6 november 2008, Stb. 2008, 496 en Invoeringswet Wabo, wet van 25 maart 2010, Stb. 2010, 142.

maar de inhoudelijke normstelling op het gebied van het milieurecht blijft in de Wet milieubeheer en de daarop gebaseerde lagere regelgeving.³⁸

3.3.2 De systematiek van de milieuwetgeving

De belangrijkste milieuwetten zijn, zoals hierboven gesteld, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de Wet milieubeheer (Wm). De milieuwetgeving in het algemeen en de Wm in het bijzonder kan worden gekarakteriseerd als kaderwetgeving (Michiels, 2003: 6; Beijen et al., 2012: 61). Dit betekent dat de wetten vooral algemene beleidsuitgangspunten bevatten en de toedeling van bevoegdheden en de procedures voor het gebruik van die bevoegdheden regelen, maar dat de inhoudelijke normstelling plaatsvindt in aanvullende plannen en regels, zoals Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB). Het centrale instrument in de milieuwetgeving is de vergunning. De vergunning bevat de voorwaarden en beperkingen waaronder een onderneming activiteiten mag verrichten. Ingevolge artikel 2.1 lid 1 onder e van de Wabo is het verboden om zonder een vergunning een inrichting op te richten, in werking te hebben, te veranderen of de werking van de inrichting te veranderen.³⁹ Voor de reikwijdte van deze bepaling is het begrip ‘inrichting’ van doorslaggevend belang (Michiels, 2003: 46; Beijen et al., 2012: 72). Wat precies moet worden verstaan onder het begrip inrichting en in welke gevallen een inrichting dus onder de vergunningplicht komt te vallen, wordt in de Wabo niet nader toegelicht, daarvoor moeten we terug naar de Wet milieubeheer. Op grond van artikel 1.1 lid 1 Wm is een inrichting ‘elke door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht’. Het derde lid van dit artikel stelt dat inrichtingen vergunningplichtig zijn wanneer ze bij AMvB als milieubelastend zijn aangemerkt. Dit betekent dat een activiteit pas een inrichting is in de zin van de Wet milieubeheer als deze valt binnen de omschrijving van het eerste lid van artikel 1.1 Wm én op grond van een AMvB als vergunningplichtige inrichting is aangewezen (Van ’t Lam, Jurgens & Michiels, 2002: 11). Voorheen was dit neergelegd in het Inrichtingen- en vergunningenbesluit (Ivb). Met de invoering van de Wabo wijst het Besluit omgevingsrecht (Bor)⁴⁰ de categorieën van inrichtingen aan waarvoor een vergunningplicht geldt.

Uit de beschrijving van het begrip inrichting wordt echter nog niet duidelijk hoe dit zich verhoudt tot het begrip onderneming of bedrijf. Artikel 1.1 lid 4 Wm bepaalt dat als één inrichting kan worden beschouwd de tot

38 Praktisch gezien betekent dit dat grote delen uit de hoofdstukken 8 (over inrichtingen en vergunningen) en hoofdstuk 18 (over handhaving) uit de Wm zijn vervallen en geïntegreerd zijn in de Wabo. Zie de memorie van toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 953, nr 3, p. 15 en Invoeringswet Wabo, Stb. 2010, 142, p. 47–60.

39 Dit artikel vervangt dus sinds 1 oktober 2010 artikel 8.1 van de Wet milieubeheer.

40 Besluit van 25 maart 2010, Stb. 2010, 143.

‘eenzelfde onderneming of instelling behorende installaties die onderling technische, organisatorische of functionele bindingen hebben en die in elkaars onmiddellijke nabijheid zijn gelegen’. Hiervoor is niet zozeer de formele samenhang van belang – dat wil zeggen: behoren de verschillende bedrijfsonderdelen in juridische zin tot dezelfde rechtspersoon – maar eerder de feitelijke samenhang van de activiteiten – zijn er gemeenschappelijke voorzieningen, ligt de zeggenschap bij dezelfde (rechts)persoon, vindt er uitwisseling van goederen, diensten, personeel of bedrijfsmiddelen plaats en zijn de activiteiten in elkaars onmiddellijke nabijheid gelegen? (Van 't Lam et al., 2002: 49-60; Michiels, 2003: 51-52; Beijen et al., 2012: 76). Dit betekent dat een onderneming één of meerdere inrichtingen in de zin van de Wm kan omvatten. Dit laatste is bijvoorbeeld het geval wanneer een onderneming meerdere vestigingen heeft. Maar tegelijkertijd kunnen meerdere rechtspersonen ook één inrichting drijven (Huisman, 2001: 52-53). Nederland telde in 2010 in totaal ongeveer 400.000 inrichtingen in de zin van de Wm, waarvan er ongeveer 40.000 vergunningplichtig zijn (Van Vliet & Eendebak, 2010).⁴¹ De overige inrichtingen, waarvan de activiteiten vaak minder belastend zijn voor het milieu, hoeven geen vergunning aan te vragen en vallen onder het Activiteitenbesluit dat algemene milieuregels voor inrichtingen bevat.⁴²

Een omgevingsvergunning voor het milieu (hierna: milieuvergunning) komt tot stand op basis van een vergunningaanvraag waarin de activiteiten worden omschreven alsook de milieuaspecten van de voorgenomen activiteiten. De hoofdregel is dat het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is voor het verlenen en handhaven van de milieuvergunning (art. 2.4 lid

41 Tevens Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 445, nr. 3.

42 Het Activiteitenbesluit is een AMvB op grond van artikel 8.40 Wm die algemene milieuregels voor bedrijven bevat. Met de invoering van het Activiteitenbesluit is de systematiek van de milieuwetgeving omgedraaid. Tot 1 januari 2008 was het uitgangspunt dat de meeste bedrijven vergunningplichtig zijn. Met de invoering van het Activiteitenbesluit vallen alle bedrijven in beginsel onder deze algemene regels tenzij ze daarvan zijn uitgezonderd. Het Activiteitenbesluit onderscheidt drie typen bedrijven: a) bedrijven die onder het zogenoemde lichte regime vallen en waarvan de activiteiten weinig belastend zijn voor het milieu, zoals school- en kantoorgebouwen, b) bedrijven die volledig onder de algemene regels van het Activiteitenbesluit kunnen vallen zoals bedrijven uit de metaalelektro-industrie, tandheelkundige laboratoria, zeefdrukkerijen en een deel van de afvalverwerkende bedrijven en c) bedrijven waarvoor de vergunningplicht blijft gelden (Stb. 2007, nr. 415). In het kader van het verminderen van de administratieve lasten voor bedrijven en overheden en met het oog op de vereenvoudiging van de regelgeving is de werkingssfeer van de algemene regels in de afgelopen jaren verruimd en is het aantal vergunningplichtige inrichtingen sterk teruggebracht. Met ingang van 1 januari 2011 is ook een aantal afvalgerelateerde bedrijfsactiviteiten onder de werking van het Activiteitenbesluit gebracht. Het gaat hier om de nuttige toepassing van afvalstoffen en het verwijderen van eigen, niet-gevaarlijke afvalstoffen op de plaats van productie. Dit betekent dat voor deze activiteiten geen vergunning meer verplicht is (Stb. 2010, nr. 879). Ten tijde van dit onderzoek waren alle onderzochte bedrijven vergunningplichtig op grond van (het oude) artikel 8.1 Wm. Op de algemene regels voor niet-vergunningplichtige bedrijven zal hier dan ook niet verder worden ingegaan.

1 Wabo). Hierop is in het Bor een aantal uitzonderingen geformuleerd, waarbij Gedeputeerde Staten van de provincie (art. 2.4 lid 2 Wabo en Bijlage 1 onder c Bor) of de minister (art. 2.4 lid 3 en 4 en art. 3.3 Bor) zijn aangewezen als bevoegd gezag. Het gaat hier om grote en complexe bedrijven of inrichtingen waarvan de risico's voor het milieu de gemeentelijke of, in het geval dat de minister bevoegd gezag is, de provinciale grenzen overschrijden. Voor de bedrijven die in dit onderzoek centraal staan, zijn doorgaans Gedeputeerde Staten van de provincie bevoegd gezag. De beoordelingscriteria op grond waarvan het bevoegd gezag beslist over de aanvraag voor de milieuvergunning zijn te vinden in artikel 2.14 Wabo⁴³ juncto hoofdstuk 5 van het Bor. Een belangrijk criterium voor de beslissing op de vergunningaanvraag is of er bij de uitvoering van de activiteiten gebruik wordt gemaakt van de voor die activiteiten best beschikbare technieken. Het doel daarvan is dat al in de fase van het productieproces rekening wordt gehouden met de gevolgen voor het milieu en dat door toepassing van die best beschikbare technieken emissies naar de bodem, lucht en het water zo veel mogelijk worden vermeden (Beijen et al., 2012: 172). Bij het vaststellen van welke technieken als best beschikbare technieken kunnen worden aangemerkt, moet rekening worden gehouden met de aspecten die zijn neergelegd in artikel 5.4 Bor. Deze regeling is inhoudelijk volledig overgenomen uit de Wm en het Ivb en betreft de implementatie van de zogenoemde IPPC-richtlijn.⁴⁴ Blijkens de wetgeving en jurisprudentie die op dit punt zijn verschenen, dient het bevoegd gezag bij de vaststelling niet alleen rekening te houden met de op enig moment objectief vast te stellen best beschikbare technieken, maar ook met de vraag of de kosten van de implementatie van die technieken in verhouding staan tot de milieuvoordelen ervan (Beijen et al., 2012: 172). Dit betekent dat bij het verlenen van een vergunning ook een economische afweging wordt gemaakt, waarbij voorop staat dat de best beschikbare technieken voor de sector in zijn geheel (financieel) haalbaar moeten zijn (Beijen et al., 2012: 172).⁴⁵ Tot slot moet worden opgemerkt dat een milieuvergunning ingevolge artikel 2.14 Wabo slechts in het belang van de bescherming van het milieu kan worden geweigerd.

De vergunning bevat, zoals hierboven gesteld, de voorschriften waaraan een onderneming zich dient te houden. Maar om welke voorschriften gaat het nu,

43 Dit artikel komt grotendeels overeen met het toetsingskader zoals dat voorheen was neergelegd in de artikelen 8.8 tot en met 8.11 Wm.

44 IPPC staat voor *Integrated Pollution Prevention and Control*. Richtlijn inzake de geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging, richtlijn 96/61/EG (PbEG 1996, L 257/26 van) en 2008/1/EG (L 24/8 van 29/01/2008). De IPPC-richtlijn is inmiddels opgegaan in de Richtlijn industriële emissies, richtlijn 2010/75/EU van 7 januari 2011.

45 De invulling van het begrip 'best beschikbare technieken' is verder geregeld in zogenoemde BREF-documenten. Dit zijn door de Europese Commissie opgestelde documenten waarin per industriële sector wordt vermeld welke technieken als best beschikbare technieken kunnen worden aangemerkt (Beijen et al., 2012: 160-161).

of liever gezegd, wat is de inhoud van de milieuvergunning? Onder de oude milieuwetgeving waren de bepalingen over wat voor soort voorschriften aan een vergunning konden of moesten worden verbonden, deels neergelegd in de artikelen 8.12-8.14 Wm en deels in het Inrichtingen- en vergunningenbesluit. Deze gehele regeling is met de invoering van de Wabo neergelegd in hoofdstuk vijf van het Bor (Van den Broek & Dresden, 2010: 122). Aan de vergunning kunnen zowel doel- als middelvoorschriften worden verbonden. Doelvoorschriften omschrijven alleen welke doelen met de bepaling moeten worden bereikt, maar laten de vergunninghouder vrij om te bepalen met welke middelen hij die doelen bereikt (Beijen et al., 2012: 179). Uit artikel 2.22 lid 3 juncto artikel 5.5 lid 1 van het Bor, blijkt dat de wetgever de voorkeur geeft aan doelvoorschriften (ibidem). Middelvoorschriften kunnen ingevolge artikel 5.6 Bor alleen worden opgenomen voor zover dit naar het oordeel van het bevoegd gezag noodzakelijk is. Bovendien mogen middelvoorschriften niet leiden tot een mindere bescherming van het milieu dan bij doelvoorschriften het geval zou zijn (artikel 5.6 lid 2 Bor). De achtergrond van deze bepalingen is dat er zo veel mogelijk aan de eigen verantwoordelijkheid van de vergunninghouder zelf moet worden overgelaten zolang dit niet ten koste gaat van het milieu (Michiels, 2003: 69).

Voorts somt artikel 5.7 lid 1 Bor een aantal onderwerpen op waaromtrent *in ieder geval* voorschriften moeten worden opgenomen in de vergunning (Beijen, 2012: 180). Het gaat hierbij bijvoorbeeld om voorschriften die de vergunninghouder verplichten aandacht te schenken aan onder meer een doelmatig gebruik van energie en grondstoffen, de bescherming van de bodem en het voorkomen en zo veel mogelijk beperken van nadelige gevolgen voor het milieu. Het tweede lid van dit artikel noemt een aantal onderwerpen waarover voorschriften *kunnen* worden opgenomen, zoals onderzoeks-, meet- en registratieverplichtingen. Ook kunnen eisen worden gesteld aan de bekwaamheid van het personeel van de inrichting (art. 5.7 lid 2 onder d). Voor bedrijven die zich bezighouden met de verwerking van afvalstoffen moet bovendien nog een aantal aanvullende voorschriften in de vergunning worden opgenomen (art. 5.8 Bor). Het betreft onder meer de verplichting tot het bijhouden van een registratie van de aard, oorsprong en hoeveelheid afvalstoffen die binnen de inrichting worden verwerkt of nuttig worden toegepast.

3.3.3 Afvalstoffenwetgeving

De voor afvalbedrijven geldende milieunormen zijn uiteraard niet alleen neergelegd in de milieuvergunning, maar ook in algemene regels die deels zijn neergelegd in de Wet milieubeheer en deels in aanvullende regels, zoals AMvB's, provinciale milieuverordeningen, richtlijnen en plannen. Een belangrijk deel van de voor afvalbedrijven geldende regels heeft, vanzelfsprekend, betrekking op afvalstoffen. Het afvalstoffenrecht is grotendeels te vinden in hoofdstuk 10

van de Wet milieubeheer.

Het afvalstoffenrecht is in belangrijke mate gestoeld op een viertal beleidsuitgangspunten. Het meest belangrijke uitgangspunt is de al eerder besproken voorkeursvolgorde uit artikel 10.4 Wm. Het fundament hiervoor werd gelegd in 1979 met een motie van het Tweede Kamerlid Lansink c.s.⁴⁶ Sindsdien is de voorkeursvolgorde ook wel bekend als de 'Ladder van Lansink'. De voorkeursvolgorde richt zich niet direct tot burgers of bedrijven, maar tot de minister die met de voorkeursvolgorde rekening moet houden bij de vaststelling van het Landelijk Afvalbeheer Plan (LAP) (Michiels, 2003: 124).

In artikel 10.3 Wm is bepaald dat de minister elke vier jaar een Landelijk Afvalbeheer Plan (LAP) opstelt. De aanleiding voor het opstellen van het LAP was het voorstel van de Commissie Toekomstige Organisatie Afvalverwijdering (1996) om de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de sturing van het afvalbeleid op te schalen van provinciaal naar rijksniveau. Om daar invulling aan te geven, stelde de minister het LAP op (Ministerie van VROM, 2010: 24). Bovendien voldoet Nederland daarmee ook aan de kaderrichtlijn afvalstoffen die de lidstaten van de Europese Unie verplicht om een dergelijk plan op te stellen (Beijen et al., 2012: 98). Het LAP omvat een algemeen beleidskader waarin de doelen en beleidsuitgangspunten van het afvalstoffenbeleid worden beschreven, de belangrijkste begrippen worden omschreven en inzicht wordt gegeven in de toekomstscenario's met betrekking tot de ontwikkeling van het afvalaanbod en de verwerkingscapaciteit. Voor specifieke categorieën afvalstoffen is dit algemene beleid vervolgens uitgewerkt in sectorplannen. Het eerste LAP trad op 3 maart 2003 in werking. Het LAP wordt elke vier jaar opgesteld en heeft betrekking op de daarop volgende tien jaar. Dat betekent overigens niet dat het plan tussentijds niet kan worden gewijzigd. Het tweede LAP trad bijvoorbeeld op 24 december 2009 in werking, maar is inmiddels al weer tweemaal geactualiseerd.

Drie andere belangrijke uitgangspunten in het afvalstoffenbeleid zijn het principe van het doelmatig beheer van afvalstoffen (art. 10.5 lid 1 Wm), de zorgvuldigheidsnorm (art. 10.1 Wm) en de eigen verantwoordelijkheid van de producent. Het doelmatig beheer van afvalstoffen vereist dat het beheer van afvalstoffen op een effectieve en efficiënte wijze gebeurt. Met dit vereiste bevat het afvalstoffenrecht volgens Backes et al. (2004: 229) in theorie zeer verregaande bevoegdheden tot sturing van het economisch verkeer. Wanneer het bevoegd gezag namelijk vindt dat een bedrijf niet effectief en efficiënt werkt, kan het de vergunning weigeren (ibidem). In de praktijk gebeurt dit oveigens maar zelden (ibidem). Artikel 10.1 Wm bevat een specifieke zorgplicht voor het handelen met betrekking tot afvalstoffen. Het eerste lid van dit artikel richt zich tot 'een ieder die handelingen verricht met betrekking tot afvalstoffen' en

46 Tweede Kamer, vergaderjaar 1979-1980, 15 800, XVII, nr. 21.

verplicht de geadresseerde om alle maatregelen te nemen om nadelige gevolgen voor het milieu zo veel mogelijk te voorkomen of te beperken. Het tweede en derde lid zijn gericht tot de ontdoener van afvalstoffen en degenen die zich bedrijfsmatig bezighouden met afvalstoffen en bevatten het uitdrukkelijke verbod om handelingen te verrichten waardoor nadelige gevolgen voor het milieu kunnen ontstaan. Tot slot zijn ter bevordering van de eerste vier treden van de Ladder van Lansink diverse bepalingen opgenomen die het gebruik van bepaalde stoffen verbieden en de verantwoordelijkheid voor de verwijdering van afvalstoffen bij de producent neerleggen. Zo biedt artikel 10.18 Wm onder andere de mogelijkheid producenten bij AMvB verplicht te stellen om producten weer terug te nemen als ze niet langer worden gebruikt.

Tot dusver zijn de algemene uitgangspunten van de afvalstoffenregeling besproken. Titel 10.4 tot en met 10.6 Wm bevatten echter ook nog een aantal concrete normen over het inzamelen en verwijderen van afvalstoffen. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen huishoudelijke afvalstoffen (titel 10.4), afvalwater (titel 10.5) en bedrijfsafvalstoffen (titel 10.6). Titel 10.4 richt zich met name tot gemeenten omdat zij op grond van artikel 10.21 Wm verantwoordelijk zijn voor de inzameling en verwijdering van huishoudelijke afvalstoffen. Op grond van artikel 10.23 Wm dienen gemeenten dan ook een gemeentelijke afvalstoffenverordening op te stellen die nadere regels bevat met betrekking tot het inzamelen en beheer van afvalstoffen. In titel 10.5 is een aparte regeling opgenomen ten aanzien van afvalwater. Afvalwater is 'alle water waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen' (art. 1.1 Wm). Artikel 10.30 Wm bevat het verbod om anders dan vanuit een inrichting afvalwater te lozen op het riool. Voor het lozen van verontreinigde stoffen vanuit een inrichting op het oppervlaktewater is een vergunning op grond van de Waterwet⁴⁷ vereist. Lozingen op de riolering vallen onder Wabo en daarvoor is derhalve geen watervergunning nodig (Beijen et al., 2012: 285). Titel 10.6, ten slotte, bevat regels omtrent het inzamelen en verwijderen van bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen. Bedrijfsafvalstoffen zijn omschreven als afvalstoffen die niet behoren tot de categorie huishoudelijke afvalstoffen, noch tot de categorie gevaarlijke afvalstoffen (art. 1.1 Wm). Welke afvalstoffen vervolgens als gevaarlijk afval kunnen worden aangemerkt, is neergelegd in de Europese afvalstoffenlijst (Eural).⁴⁸

Zoals eerder reeds vermeld, zijn de inzameling en verwijdering van bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen geen taak van de overheid. De bepalingen in titel 10.6 richten zich dan ook grotendeels tot de bedrijven die

47 De Waterwet is op zichzelf ook weer een typisch voorbeeld van een geïntegreerde milieuwet. De wet trad op 22 december 2009 in werking en integreerde een achttal wetten op het gebied van het beheer van het grond- en oppervlaktewater waaronder de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. (Stb. 2009, nr. 489).

48 De Eural is neergelegd in bijlage III van de richtlijn betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen, richtlijn 2008/98/EG van 19 november 2008.

deze afvalstoffen produceren, vervoeren, inzamelen en verwijderen. Deze regels hebben bovendien betrekking op het gehele proces van het *inzamelen en overdragen* van afvalstoffen – de verwerking van afvalstoffen vindt doorgaans plaats in vergunningplichtige inrichtingen en is dus reeds gereguleerd via het vergunningstelsel – en hebben tot doel de gehele logistieke keten van afvalstoffen beter inzichtelijk te maken en te kunnen controleren. Zo bevat artikel 10.37 Wm het verbod om bedrijfs- en gevaarlijke afvalstoffen af te geven aan anderen dan een daartoe bevoegde inzamelaar of verwerker van die afvalstoffen. Deze bepaling verplicht de ontdoener van afvalstoffen dus niet alleen om zijn afvalstoffen af te geven aan een inzamelaar of verwerker van afvalstoffen, maar ook om zich ervan te vergewissen dat de betreffende inzamelaar of verwerker bevoegd is tot inzameling respectievelijk verwerking. Meestal kan dat op basis van de vergunning, maar soms (bijvoorbeeld in het geval van inzamelaars die geen vergunning nodig hebben en bij afgifte aan vervoerders, handelaars en bemiddelaars van afvalstoffen) zal de ontdoener de zogenoemde VIHB-lijst moeten raadplegen. Vervoerders, Inzamelaars, Handelaars en Bemiddelaars van afvalstoffen dienen zich te laten registreren op deze landelijke lijst (artikel 10.45 en 10.55 Wm).⁴⁹ Registratie op deze lijst vindt pas plaats als het bedrijf voldoet aan drie criteria: betrouwbaarheid, kredietwaardigheid en vakbekwaamheid. Toetsing en registratie vinden plaats door de Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie (NIWO). Voorts is in titel 10.6 een aantal registratie- en meldplichten opgenomen omtrent de aard, hoeveelheid, route en voorgenomen wijze van verwijdering van de afvalstoffen (artt. 10.38, 10.39, 10.40, 10.55 Wm).

Het voorgaande biedt allesbehalve een volledig overzicht van de voor afvalbedrijven geldende milieunormen. Dat zou ook ondoenlijk zijn, want voor vrijwel elke afzonderlijke afvalstof en elke methode van verwijdering bestaan weer specifieke regelingen en besluiten (Addink & Backes, 1998). Zo is op verpakkingsafval het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton⁵⁰ van toepassing, moeten stortplaatsen voldoen aan het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen⁵¹ en voor afvalverbrandingsinstallaties geldt onder meer het Besluit verbranden afvalstoffen.⁵² Een tweetal belangrijke voor afvalbedrijven geldende milieunormen verdient tot slot nog afzonderlijk aandacht. Het betreft de regeling omtrent het melden van ongewone voorvallen uit hoofdstuk 17 Wm en het grensoverschrijdend transport van afvalstoffen zoals geregeld in de Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen (EVOA).

49 Dit is verder geregeld in het Besluit inzameling afvalstoffen (Stcrt, 2004, 78) en de Regeling vervoerders, inzamelaars, handelaars en bemiddelaars van afvalstoffen (Stcrt, 2004, 173) die beiden op 1 mei 2004 in werking zijn getreden.

50 Besluit van 24 maart 2005, Stb. 2005, 183.

51 Besluit van 8 december 1997, Stb. 1997, 665.

52 Besluit van 18 maart 2004, Stb. 2004, 97.

Melden van ongewone voorvallen

Hoofdstuk 17 van de Wm bevat een regeling voor het handelen in het geval van bijzondere omstandigheden. Het betreft een aantal verplichtingen over hoe te handelen in het geval een ongewoon voorval, zoals een brand, een lekkage of een ongeval met milieuschade, zich voordoet. In het geval zich een ongewoon voorval voordoet of heeft voorgedaan waardoor er nadelige gevolgen voor het milieu ontstaan of dreigen te ontstaan, dan dient degene die de inrichting drijft alle maatregelen te nemen om de gevolgen te voorkomen of zo veel mogelijk te beperken (art. 17.1 Wm). Bovendien dient het ongewone voorval zo spoedig mogelijk te worden gemeld bij het bevoegd gezag (art. 17.2 Wm). Voor afvalbedrijven kunnen nog aanvullende verplichtingen worden opgelegd indien de ernst van het voorval dat vereist (artt. 17.4-17.5d). In 2002 en 2003 onderzocht de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer (ECWM) de toepassing van de regeling uit hoofdstuk 17 van de Wm. Zij karakteriseerde deze regeling als ‘onbekend, onduidelijk, onvolledig en deels onwerkbaar’ (ECWM, 2003: 3). Kern van het probleem is dat in de wet niet is geregeld wat onder het begrip ‘ongewoon voorval’ moet worden verstaan. In de jurisprudentie werd hieraan een zeer ruime uitleg gegeven, zodat elke gebeurtenis die afwijkt van de normale bedrijfsvoering en waardoor nadelige gevolgen voor het milieu ontstaan of dreigen te ontstaan, als een ongewoon voorval moest worden bestempeld en zo spoedig mogelijk aan het bevoegd gezag moest worden gemeld. Maar bij grote industriële bedrijven doen zich vrijwel dagelijks afwijkingen van de normale bedrijfsvoering voor (ECWM, 2003: 1). Tussen sommige toezichthouders en bedrijven werd daarom afgesproken om deze regeling uit te voeren naar de geest van de wet en een duidelijk onderscheid te maken naar de ernst van het voorval. Kleine incidenten zonder nadelige gevolgen behoeften dan niet onverwijld bij het bevoegd gezag te worden gemeld. In 2008 oordeelde de rechter naar aanleiding van een voorval bij Shell in Moerdijk echter dat een dergelijk onderscheid niet is toegestaan en dat alle afwijkingen van het normale bedrijfsproces moesten worden gemeld. Die situatie vormde de aanleiding tot een voorstel tot wijziging van hoofdstuk 17 Wm. Sinds oktober 2011 is artikel 17.2 gewijzigd⁵³ en is in lid 4 de mogelijkheid opgenomen om een onderscheid te maken naar de aard van het incident en een afwijkende regeling te treffen bij minder ernstige voorvallen ‘waarvan de nadelige gevolgen voor het milieu niet significant zijn’.⁵⁴

Grensoverschrijdend transport van afvalstoffen

Het Nederlandse milieubeleid en het afvalstoffenbeleid in het bijzonder worden sterk beïnvloed door regelgeving op mondiaal en Europees niveau. Daarbij

53 Stb. 2011, 452.

54 Zie de memorie van toelichting bij de wetswijziging, Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 445, nr. 3.

gaat het vooral om regels over het grensoverschrijdend vervoer van afvalstoffen (Backes et al., 2004: 228). Tot en met de jaren tachtig waren er nauwelijks internationale regels voor de handel in afvalstoffen. Na een reeks schandalen waarbij afvalstoffen uit geïndustrialiseerde landen in ontwikkelingslanden werden gedumpt, trad op 5 mei 1992 het Verdrag van Bazel⁵⁵ in werking. Het verdrag verbiedt de uitvoer van gevaarlijke afvalstoffen voor verwijdering van OESO naar niet-OESO landen. De uit het verdrag voortvloeiende verplichtingen werden in de Europese regelgeving omgezet door de Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen (EVOA).⁵⁶ Centraal uitgangspunt van de EVOA is dat wanneer afval over de grens wordt getransporteerd er een bepaalde procedure moet worden doorlopen die afhankelijk is van het type afval (gevaarlijk of niet), het doel van het transport (verwijdering of nuttige toepassing) en het land van bestemming. Autoriteiten van de betreffende landen kunnen het transport dan eventueel verbieden. De EVOA kent twee lijsten van afvalstoffen, groene lijst afvalstoffen (ongevaarlijk afval) en oranje lijst afvalstoffen (gevaarlijk afval).⁵⁷ In beginsel mogen afvalstoffen van de groene lijst die in het bestemmingsland nuttig worden toegepast zonder administratieve verplichtingen worden uitgevoerd. Wel moet controleerbaar zijn dat het inderdaad gaat om groene lijst afvalstoffen en daarom moet het transport zijn voorzien van een begeleidingsdocument (Backes et al., 2004: 246). Voor de internationale overbrenging van stoffen op de rode lijst en het uitvoeren van groene lijst stoffen voor definitieve verwijdering, geldt een zwaarder regime. Hiervoor is voorafgaande kennisgeving en schriftelijke toestemming nodig van de autoriteit van zowel het land van herkomst als het bestemmingsland (art. 3 lid 1).⁵⁸

Over de toepassing van de EVOA bestaat in de praktijk de nodige discussie. Daarbij zijn twee thema's voortdurend onderwerp van debat: de openbaarheid van beschikkingen en de (internationale) verschillen in het toezicht op de naleving van de EVOA (Commissie Fundamentele Verkenning Transportbelemmeringen, 2008; VROM-Inspectie, 2008; Noordhoek, 2010; Vos, Bex & Van der Poll, 2010).⁵⁹ Alle beschikkingen op kennisgevingen zijn in beginsel openbaar en te raadplegen via internet, maar deze beschikkingen bevatten tevens concurrentiegevoelige informatie, zoals de naam- en adresgegevens

55 Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal, 22 maart 1989, in werking getreden op 5 mei 1992.

56 Verordening betreffende de overbrenging van afvalstoffen, verordening (EG) 1013/2006 van 14 juni 2006.

57 Tot voor kort bestond er naast de groene en oranje lijst nog een derde categorie, de rode lijst stoffen, maar deze lijst is met de herziening van de EVOA in 2007 samengevoegd met de oranje lijst. Zie voor andere wijzigingen Sillevius Smitt, E.T. (2010). EVOA in vogelvucht. *Tijdschrift voor Omgevingsrecht*, nr.1, 3-10.

58 In Nederland is de Minister van VROM hiervoor verantwoordelijk. De uitvoering hiervan is uitbesteed aan Agentschap NL/ Uitvoering Afvalbeheer.

59 Zie ook het verslag van het Algemeen Overleg Afval, Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 30 872, nr. 5, Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 22 343, nr. 180 en Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 29 515, nr. 283.

van contractpartners en de hoeveelheid en soort afvalstoffen die worden overgebracht. Een veelgehoord kritiekpunt is daarnaast het ongelijke speelveld in het toezicht op bedrijven in Europa. Niet alle landen handhaven de EVOA even strikt. Juist omdat veel afvalbedrijven deel uitmaken van internationaal opererende afvalconcerns is dit goed merkbaar.

3.3.4 Strafbaarstelling van milieuverontreiniging

De hierboven genoemde milieuwet- en regelgeving worden niet alleen bestuursrechtelijk gehandhaafd. Overtreding ervan is tevens strafbaar gesteld middels artikel 1a van de Wet op de Economische Delicten (WED). De WED kent drie categorieën milieudelicten. De eerste categorie betreft de ernstigste milieudelicten waarvan overtreding direct schade aan of aantasting van het milieu meebrengt of hiervoor een ernstige en directe bedreiging vormt. Een concreet voorbeeld hiervan is het handelen zonder vergunning of in strijd met de vergunningvoorschriften (Hendriks & Wöretshofer, 2002: 24). In de twee overige categorieën zijn delicten opgenomen die geen onmiddellijke aantasting of bedreiging voor het milieu vormen. Hierbij valt te denken aan administratieve overtredingen, zoals het niet voldoen aan meldingsverplichtingen (ibidem).

Op delicten uit de eerste categorie die opzettelijk zijn gepleegd, staat ingevolge artikel 6 lid 1 sub 1 een gevangenisstraf van maximaal 6 jaar of een geldboete van de vijfde categorie (per januari 2012 78.000 euro). Bij de veroordeling van een rechtspersoon kan de boete nog worden verhoogd tot maximaal de zesde categorie (per januari 2012: 780.000 euro). Diezelfde verhoging is mogelijk indien de waarde van de goederen waarmee het delict is gepleegd of die door het delict zijn verkregen, hoger is dan een vierde van het maximum van de boete die kan worden opgelegd (art 6 lid 1 sub 4 WED). Dit betekent dat thans een maximale boete voor milieudelicten kan worden opgelegd van 780.000 euro.⁶⁰

Ten aanzien van de strafbaarstelling van milieuverontreiniging via de WED wordt ook wel gesproken over de ‘administratieve afhankelijkheid van het strafrecht’ (Faure, 1991: 93; Hendriks & Wöretshofer, 2002: 50 e.v.; Koopmans, 2007: 64 e.v.). Dit betekent dat de strafbaarstelling van milieuverontreiniging via de WED afhankelijk is van de bepalingen in de bestuurlijke regelgeving. In de WED zijn namelijk uitsluitend verwijzingen naar (andere) wetsartikelen opgenomen, maar niet de verboden gedragingen zelf (Hendriks & Wöretshofer, 2002: 32). Door alleen in de WED te kijken, weten we dus nog niet wat de verboden gedraging behelst; daarvoor moeten de onderliggende wetsartikelen worden geraadpleegd. In veel gevallen is echter, zoals we hierboven al zagen,

60 Zoals eerder in het eerste hoofdstuk al kort werd aangegeven, is er medio 2012 een wetsvoorstel ingediend dat het mogelijk moet maken om aan rechtspersonen een geldboete op te leggen tot maximaal tien procent van de jaaromzet van de onderneming.

de materiële norm ook niet in de desbetreffende milieuwet te vinden. Veel milieuregelgeving is immers kaderwetgeving. Een voorbeeld hiervan betreft de overtreding van de vergunningvoorschriften. Voor het bepalen van de materiële norm moet dan uiteindelijk worden gekeken naar de inhoud van de vergunning (ibidem, p. 33). De strafbaarstelling van milieuverontreiniging is dus sterk afhankelijk van de in de bijzondere wetten opgenomen milieuvoorschriften en zelfs van datgene wat door het bevoegd gezag in de vergunning is opgenomen. Dit impliceert dat de inhoud van de bestuurlijke milieuregelgeving duidelijke gevolgen kan hebben voor de strafrechtelijke handhaving ervan (Koopmans, 2007: 65–66). Zo moet de strafrechter zich in beginsel uitlaten over de interpretatie en toepassing van de milieuregelgeving. Maar het kan ook tot gevolg hebben dat sommige vormen van milieuverontreiniging niet kunnen worden bestraft, omdat ze niet tegelijkertijd een overtreding van de vergunningvoorschriften opleveren (ibidem). Mede daardoor is deze administratieve afhankelijkheid van het milieustrafrecht in de afgelopen jaren veelvuldig ter discussie gesteld en zijn er vele voorstellen tot wijziging gedaan (Koopmans, 2007: 87). Tot een verandering van de structuur van het milieustrafrecht is het tot op heden nog niet gekomen.

Naast de bepalingen uit de WED staan er sinds 1989 ook twee artikelen in het Wetboek van Strafrecht (Sr) waarin de verontreiniging van lucht, bodem en water strafbaar is gesteld. Het betreft de artikelen 173a en 173b Sr.⁶¹ Deze artikelen stellen het wederrechtelijk op of in de bodem, lucht of het water brengen van een stof waardoor er gevaar voor de openbare gezondheid of levensgevaar voor een ander kan ontstaan. Een belangrijk punt van kritiek op de beide wetsartikelen is dat hier niet het milieu, maar de openbare gezondheid van mensen wordt beschermd. Het problematische hiervan is dat voor een veroordeling op grond van artikel 173a of 173b Sr moet kunnen worden aangetoond dat er daadwerkelijk gevaar voor de gezondheid is geweest of ooit zal optreden. Daarmee is de bewijslast voor het Openbaar Ministerie (OM) niet eenvoudig (Hendriks & Wöretshofer, 2002; Koopmans, 2007). Zelfs in de TCR-affaire, de zaak die bekend staat als dé milieustrafzaak van de vorige eeuw (Eshuis & Van den Berg, 1996; Huisman, 2001) en die hierna in paragraaf 3.4 nader zal worden besproken, lukte het de officier van justitie niet om een veroordeling op grond van deze twee artikelen rond te krijgen.⁶²

61 Artikel 173a betreft de opzettelijke variant. Artikel 173b het culpose delict.

62 Dit betekent overigens niet dat er helemaal geen voorbeelden zijn van zaken waarin een vervolging op grond van artikel 173a of 173b uitmondde in een veroordeling. Een beknopte en derhalve onvolledige analyse van de jurisprudentie op rechtspraak.nl levert al enkele zaken op waarbij asbestverwijderingsbedrijven zijn veroordeeld op grond van een van deze artikelen, bijvoorbeeld rechtbank Utrecht 6 december 2010, LJN BO6427.

3.3.5 Het karakter van de milieuregelgeving

Uit het voorgaande is duidelijk geworden dat het milieurecht een zeer omvangrijk rechtsgebied betreft. Het hoeft echter geen verbazing te wekken dat er zoveel milieurecht is. In zijn analyse van de risicomaatschappij richtte Beck (1992) zich aanvankelijk vooral op milieuverstoring en de neveneffecten van het moderniserings- en industrialiseringsproces. De gevolgen van milieuschade zijn meestal niet te voorspellen en veelal onomkeerbaar. Bovendien zijn de gevolgen meestal niet aan tijd en plaats gebonden. In de woorden van Beck (ibidem) is milieuschade zelfs democratisch: iedereen heeft er last van. De onbekendheid van de gevolgen van milieuverstoring voor wat betreft ernst, tijd en plaats hebben ervoor gezorgd dat met name op het terrein van het milieurecht een enorme hoeveelheid wet- en regelgeving tot ontwikkeling is gekomen, bedoeld om het verwezenlijken van die potentiële risico's zo veel mogelijk te voorkomen.

Een gevolg hiervan is wel dat het milieurecht in het algemeen en de afvalstoffenregelgeving in het bijzonder veelal als technisch, complex, vaag, onduidelijk, tegenstrijdig en – daardoor – als moeilijk handhaafbaar worden gekarakteriseerd (Van Vugt & Boet, 1994; Bruinsma, 1996; Blomberg & Michiels, 1997; Van den Anker & Hoogenboom, 1997; Addink & Backes, 1998; Beuting, Hurenkamp & Bareman, 1998; Huisman, 2001; Van Snellenberg & Van de Peppel, 2001; 2002; Frederiks, et al., 2003). Ten eerste kent het milieurecht een gelaagd karakter hetgeen betekent dat veel inhoudelijke normen niet op één plek te vinden zijn, maar neergelegd zijn in talloze aanvullende plannen, besluiten en regelingen. Hierdoor is de materie lastig te doorgronden. Ten tweede kenmerkt het milieurecht zich door een zeer grote veranderlijkheid (Huisman, 2001: 305): technologische ontwikkelingen en voortschrijdend inzicht hebben tot gevolg dat de milieuregelgeving regelmatig wordt gewijzigd. Tot slot, zou veel regelgeving ook inhoudelijke onduidelijkheden bevatten. Dat geldt in het bijzonder voor het afvalstoffenrecht ten aanzien waarvan Blomberg en Michiels zelfs spraken over een 'zorgelijke situatie' (1997: 274).

Die onduidelijkheid heeft met name betrekking op de juridische betekenis van enkele kernbegrippen uit het afvalstoffenrecht. Het belangrijkste begrip uit het afvalstoffenrecht is het begrip 'afvalstof'. Dit begrip vormt als het ware de sleutel tot de toepassing van het afvalstoffenrecht (Tieman, 2003: 4). Artikel 1.1 lid 1 Wm definieert afvalstoffen als 'alle stoffen, preparaten of andere producten waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen'.⁶³ Wil iets het karakter hebben van een afvalstof dan moet er dus aan een drietal vereisten worden voldaan: er moet sprake zijn van 1) een stof of voorwerp, waarvan 2) de houder, 3) zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen. De eerste twee elementen zijn volgens Tieman

63 Deze definitie vindt haar oorsprong in de Europese Kaderrichtlijn Afvalstoffen (richtlijn nr. 75/442/EEG laatstelijk gewijzigd in 2008/98/EG).

(2003: 200 e.v.) in de praktijk onvoldoende bepalend voor de vraag wanneer een stof als afvalstof kan worden gekwalificeerd. In de eerste plaats dienen de termen stof of voorwerp enkel om het begrip afvalstof 'een zo breed mogelijke reikwijdte te geven' (ibidem, p. 200). De enige beperking hieromtrent is dat alleen roerende goederen als afvalstof kunnen worden aangemerkt. In de tweede plaats heeft het begrip houder volgens Tieman geen zelfstandige betekenis, maar heeft het slechts tot doel de actor aan te wijzen die zich van een stof ontdoet, moet ontdoen of wil ontdoen (2003: 202). Bepalend voor de vraag of iets als afvalstof bestempeld kan worden, is dus de intentie die de houder ervan heeft en in het bijzonder de betekenis van de term *zich ontdoen van* (Michiels, 2003: 119; Tieman, 2003: 202; Backes et al., 2004: 230; Dans, 2010: 12). Maar wanneer er precies sprake is van *zich ontdoen van* blijkt in de praktijk lang niet altijd duidelijk. Hierbij speelt vooral de vraag waar precies de grens ligt tussen *verwijdering* en *nuttige toepassing*, twee andere kernbegrippen uit het afvalstoffenrecht (Tieman, 2003: 4). Zijn bijvoorbeeld de resten die overblijven na verbranding in afvalverbrandingsinstallaties afval of grondstof? Het materiaal kan namelijk na bewerking uitstekend worden gebruikt als ophoogmateriaal in de wegebouw. Het spreekt voor zich dat het storten van afval op een stortplaats een verwijderingshandeling is, maar voor het verbranden van afval met terugwinst van energie is het onderscheid tussen verwijdering en nuttige toepassing veel minder duidelijk. Hoeveel energie moet bijvoorbeeld worden opgewekt om in juridische zin van nuttige toepassing te kunnen spreken (Noordhoek, 2010: 32)? En wat te denken van onze afgedankte televisies die elders een tweede leven krijgen?

Deze vragen zijn onderwerp van vele uitspraken van het Europese Hof van Justitie alsook van nationale rechters (Backes et al., 2004: 230).⁶⁴ Uit de jurisprudentie zijn inmiddels enkele hoofdlijnen te destilleren die voor een deel ook hun vertaling hebben gevonden in de Europese afvalstoffenwetgeving. Zo heeft het Hof van Justitie uitgemaakt dat stoffen geen afvalstof zijn als ze zonder bewerking volledig kunnen worden hergebruikt (Backes, et al., 2004: 231; Dans, 2010: 13). In een concreet geval ging het om dierlijk mest dat volgens het Hof geen afvalstof betrof omdat de mest direct kon worden gebruikt om landbouwgrond te bemesten (Dans, 2010: 13). Op basis van diezelfde redenering stelde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (AbRvS) dat defecte televisietoestellen die in Ghana voor hergebruik zouden worden aangeboden wel degelijk konden worden aangemerkt als afvalstof, omdat de televisies zonder voorafgaande bewerkingshandeling – namelijk de reparatie – niet direct te gebruiken waren (ibidem, p. 14). Desalniettemin blijft de invulling van deze kernbegrippen in de praktijk nog steeds sterk afhankelijk van de

64 Zie voor een overzicht van de jurisprudentie Dans, E. (2010). Het begrip 'afvalstof' revisited. Jurisprudentie over het begrip afvalstof 2004–2009. *Tijdschrift voor Omgevingsrecht*, 2010, nr. 1, 11–17.

concrete omstandigheden van het geval. Mede gezien de hierboven in paragraaf 3.2.5 besproken technologische ontwikkelingen in de afvalbranche, de risico's van een onjuiste verwijdering van afvalstoffen en het grote belang van het begrip afvalstof voor de toepassing van het afvalstoffenrecht, zullen de begrippen *zich ontdoen van*, *nuttige toepassing* en *verwijdering* nog wel vele jaren onderwerp van discussie blijven.

De normatieve lading van milieuregelgeving

Van milieuregelgeving wordt wel gezegd dat zij een wezenlijk ander karakter heeft dan de klassieke gedragsnormen die zijn neergelegd in het Wetboek van Strafrecht. Het gaat om zogenoemde ordeningsregelgeving: regelgeving die vanaf de jaren zestig is ontwikkeld om het openbare leven vorm te geven. Deze regelgeving is veelal geen afspiegeling van fundamentele normen en waarden die in een samenleving bestaan, zoals het geval is bij klassiek strafrechtelijke bepalingen als moord en doodslag, en zou daarom een geringe normatieve lading hebben. Overtreding van dergelijke normen is dan weliswaar strafbaar, maar wordt niet als intrinsiek slecht beschouwd. Mede gezien de hierboven genoemde complexiteit en veelomvattendheid van het milieurecht, zou dit kunnen betekenen dat de naleving van deze regelgeving geen vanzelfsprekendheid is (Van Snellenberg & Van de Peppel, 2001: 45; 2002: 131).

Tegelijk is ook een nuancering op zijn plaats. Binnen het milieu- en afvalstoffenrecht bestaat er een voorkeur voor het gebruik van doelvoorschriften die de normadressaat betrekkelijk vrij laten in de keuze van de middelen waarmee hij de doelen bereikt en zo ruimte laten voor innovatie en technologische ontwikkelingen. Anderzijds wordt in het milieurecht veel gebruikgemaakt van open normen. Open normen zijn zo geformuleerd dat ze breed toepasbaar zijn en in de praktijk nader moeten worden ingevuld (Blomberg, 2000: 322). Een concreet voorbeeld van een open norm in het afvalstoffenrecht is de algemene zorgplichtbepaling uit artikel 10.1 lid 1 Wm. Deze 'vangnet'bepaling verplicht een ieder om al het mogelijke te doen om negatieve gevolgen voor het milieu die kunnen ontstaan door het werken met afvalstoffen te voorkomen of zo veel mogelijk te beperken. Door het open karakter doen deze normen een beroep op de eigen verantwoordelijkheid van de normadressaat (Blomberg & Michiels, 1997: 293), die daardoor meer vrijheid ervaart en mogelijk meer intrinsiek gemotiveerd is om de norm na te leven.

Ook kan de veronderstelde morele neutraliteit van het milieurecht op zichzelf ter discussie worden gesteld. Hoewel veel regelgeving inderdaad een technisch en administratief karakter kent, bestaat over het afkeurenswaardige van het dumpen van afvalstoffen in ontwikkelingslanden tegenwoordig nog maar nauwelijks verschil van mening. De morele beoordeling van milieuovertredingen hangt volgens Van de Bunt (1990: 89) dan ook niet alleen af van de aard van de overtreden norm, maar "van het gehele daad-dader complex: de

omstandigheden waaronder het plaatsvindt, de motieven van de overtreder, de teweegebrachte schade, de bewustheid bij de overtreder, etc.” Zo laten de in de volgende paragraaf te bespreken afvalschandalen zien dat het bij de gebeurtenissen die wij aanmerken als milieucriminaliteit wel degelijk over ernstige zaken gaat die in moreel opzicht net zo zwaar kunnen worden ervaren als de meer commune delicten uit het Wetboek van Strafrecht.

3.4 Van Uniser naar TCR: de ontwikkeling van de handhaving

3.4.1 Inleiding

Tot ver in de jaren tachtig richtten de inspanningen van de overheid op het terrein van het milieu zich vooral op het ontwikkelen van wet- en regelgeving en het organiseren van de vergunningverlening. Van het sluitstuk van het milieubeleid, de handhaving, kwam nog niet veel terecht (o.m. Aalders, 1994; Van Vugt & Boet, 1994; Van den Berg, 1995a; 1995b; Eberg, 1997; Blomberg & Michiels, 1997; Van den Anker & Hoogenboom, 1997; Commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke Handhaving, 1998; Blomberg, 2000; 2007; 2010; Michiels, 2006; Struiksma et al., 2007; De Ridder & Struiksma, 2008; Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving, 2008).⁶⁵ De handhaving kenmerkte zich lange tijd door het reageren op ‘toevalstrefers’ (Aalders, 1994: 301) en was vaak weinig succesvol vanwege gebrekkige afstemming tussen bestuursorganen. Sancties werden in de praktijk nauwelijks opgelegd en de strafrechtelijke handhaving werd lange tijd als *ultimum remedium* beschouwd. Er bleek een ernstig milieuschandaal voor nodig om het besef te doen groeien dat de wet- en regelgeving niet uit zichzelf zouden worden nageleefd, maar moesten worden gehandhaafd. Op 15 februari 1982 veroordeelde de rechtbank in Breda drie voormalig directeuren en enkele medewerkers van Uniser Holding BV tot onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen variërend van zeven maanden tot tweeënhalft jaar. Het was de eerste kennismaking van ons land met zware milieucriminaliteit.

3.4.2 De affaire EMK/Uniser: aandacht voor de handhaving

In 1970 vestigde het bedrijf Exploitatiemaatschappij Krimpen (EMK) zich op het voormalige terrein van een koolteerfabriek in Krimpen aan den IJssel. EMK hield zich bezig met de inzameling en opslag van afvalolie. Bij de vestiging in Krimpen aan den IJssel nam EMK de bestaande Hinderwetvergunning over van koolteerfabriek Cindu. Hoewel die vergunning van meet af aan niet afdoende was om de activiteiten van EMK te reguleren, kreeg EMK pas in 1977 een ‘eigen’ Hinderwetvergunning (Uniser-commissie, 1983: 15). Vrijwel direct vanaf de start van het bedrijf kwamen er geregeld klachten over stankhinder

65 Ook Aalders kwam in zijn dissertatie over de Hinderwet al tot de conclusie dat de wet grotendeels een ‘slapend bestaan’ leidde. De wet werd vrijwel nooit volgens de voorschriften nageleefd en van handhaving was al helemaal nauwelijks sprake (1984: 53).

bij de gemeente binnen (ibidem, p. 18). Hoewel de gemeente het bedrijf regelmatig sommeerde om de opslag van stankverwekkende stoffen te stoppen, gaf EMK daaraan geen gehoor (ibidem, p. 19-22). Toen ontstond een slepende juridische strijd.

Uit het rapport van de commissie (Uniser-commissie, 1983) die onderzoek deed naar de affaire bleek onder meer het volgende. Op 25 februari 1972 maakte de gemeente voor het eerst proces-verbaal op tegen EMK in verband met de overtreding van de Hinderwet. In mei 1972 werd na meldingen van omwonenden geconstateerd dat er met zeer gevaarlijke vloeistoffen werd gewerkt. Op last van gemeente werd EMK op 10 mei 1972 gesloten (p. 30). Hiertegen stelde EMK beroep in bij de Kroon en dagvaardde de gemeente in kort geding. De rechtbank adviseerde de partijen toen om te onderhandelen over de voorwaarden voor de voortzetting van het bedrijf wat uiteindelijk leidde tot een zogenoemde dadingsovereenkomst waarin de voorwaarden voor het in bedrijf houden van EMK werden vastgelegd (p. 32-33). Later dat jaar werd EMK veroordeeld voor de aanvoer en opslag van verboden chemische afvalstoffen en kreeg het bedrijf een boete opgelegd van 2.500 gulden. In 1977 vond, wat later bekend is geworden als, de Papendrechtse-affaire plaats. EMK had vaten met gevaarlijke stoffen begraven in Papendrecht en had ze daar later opgegraven en het (resterende) oliehoudende zand in een put gestort. Daarop legde de gemeente een kennisgeving van voorgenomen sluiting en een boete van 21.000 gulden op. Ook werden EMK en haar directeur strafrechtelijk vervolgd en veroordeeld tot een boete van 10.000 gulden en een voorwaardelijke gevangenisstraf van twee weken (p. 36).

In 1978 kondigde EMK de samenwerking met Drisolco B.V. en Recycling Terminal Moerdijk aan. Deze samenwerking werd ondergebracht in de holding Uniser en vestigde zich op het industrieterrein Moerdijk. Door concurrerende tarieven te rekenen en zich voor te doen als een modern en milieubewust bedrijf, lukte het Uniser zich een belangrijke positie op de markt te verwerven. Al snel na de oprichting 'verwerkte' het bedrijf afval van grote chemische concerns, zoals Shell, Gulf Oil en DAF (Brants & De Roos, 1984). In 1980 werd bij een bedrijf in Rotterdam een ernstige bodem- en watervervuiling vastgesteld die het gevolg was van een lekkende tank van Uniser (De Roos, 1983). Nader onderzoek bij Uniser leerde dat het bedrijfsterrein ernstig vervuuld was en dat op het terrein van Uniser een stelsel van goten aanwezig was waardoor chemische afvalstoffen illegaal in het Hollands Diep werden geloosd. Niet lang daarna werd de boekhouding van Uniser in beslag genomen waaruit een groot verschil bleek tussen de hoeveelheden geaccepteerde afvalstoffen en de hoeveelheden waarvan het bedrijf aangaf dat het ze netjes had verwerkt (De Roos, 1983: 265). Het boekenonderzoek leidde er uiteindelijk toe dat de drie directeurs van Uniser en twee leidinggevendenden op 21 augustus 1981 werden aangehouden. Hen werd een aantal delicten ten laste gelegd waaronder valsheid

in geschrifte, oplichting, overtreding van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de Wet chemische afvalstoffen. De drie directeuren werden uiteindelijk veroordeeld tot onvoorwaardelijke gevangenisstraffen van tweeënhalft jaar. Twee medewerkers kregen respectievelijk tien en zeven maanden gevangenisstraf opgelegd (De Roos, 1983).⁶⁶ Uniser werd in 1981 failliet verklaard. Het voormalig EMK-terrein in Krimpen is ernstig verontreinigd en is thans eigendom van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Het Uniser-terrein is overgenomen door de firma Mourik die er in 1981 afvalverwerker Afvalstoffen Terminal Moerdijk (ATM) oprichtte.

Naar aanleiding van de affaire werd op 2 november 1982 een commissie ingesteld, naar haar voorzitter ook wel de commissie-Hellinga genoemd, belast met het onderzoek naar het toezicht op de naleving van de milieuwetgeving bij de betreffende bedrijven. Het eindrapport van de commissie schetste een onthutsend beeld van de toezichthoudende rol van de overheid: "Van enige controle op de naleving van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren gedurende de onderzochte tienjarige periode is aan de commissie niet gebleken" (1983: 52). En: "Het ambtelijk denken en handelen blijkt in sterke mate te worden gekenmerkt door betrokkenheid op de eigen formele verantwoordelijkheid. Er blijkt weinig geneigdheid tot het inschakelen van andere instanties en tot het gezamenlijk bereiken van resultaat. Wel een sterke nadruk op de formele papierwereld die van achter de bureaus wordt beleefd en geregeld" (ibidem, p. 87). De commissie deed een aantal aanbevelingen die enerzijds gericht waren op het vergroten van de verantwoordelijkheden en verplichtingen voor bedrijven zelf om milieuregels na te leven en anderzijds op het intensiveren van het toezicht door de overheid. Zo pleitte zij voor een verplichte afvalstoffenregistratie voor bedrijven die door een externe accountant moest worden geverifieerd, diende er een aparte dienst te komen belast met de opsporing van milieudelicten, een zogeheten milieuhygiënische inlichtingen- en opsporingsdienst (ibidem, p. 95) en beval de commissie voorts sterk aan om de vergunningverlening en handhaving te scheiden: een onafhankelijk persoon diende fris tegen de zaak aan te kijken (ibidem, p. 101).

Toenmalig minister van VROM, Pieter Winsemius, nam grote delen uit het advies over: er kwamen intensiveringsprogramma's voor het toezicht op de Wet Chemische Afvalstoffen, er kwam een onderzoek naar de scheiding tussen vergunningverlening en handhaving⁶⁷ en de minister stemde in met het instellen van een milieubijstandsteam bij de politie ter versterking van de opsporing van milieudelicten.⁶⁸ Ook vanuit het bedrijfsleven ontstond er meer aandacht voor de naleving van milieuwetgeving. In 1985 verscheen een brochure van

66 Rechtbank Breda 15 februari 1982, NJ 1983 6.

67 Ministerie van VROM. (1989). *Functiescheiding vergunningverlening en handhaving. Handhaving milieuwetten, 1989/28*. Den Haag: Ministerie van VROM.

68 Tweede Kamer, vergaderjaar 1983-1984, 18 100 XI, nr. 22.

VNO-NCW getiteld 'Milieuzorg in bedrijven' waarin gepleit werd voor een verantwoord ondernemerschap op milieugebied en een eerste aanzet werd gegeven tot het ontwikkelen van bedrijfsinterne milieuzorgsystemen. Hoewel de Uniser-affaire de handhaving van het milieurecht op de politieke agenda zette, duurde het nog tot het midden van de jaren negentig voordat in de praktijk meer systematisch aandacht werd geschonken aan de handhaving.

3.4.3 *Via Booy Clean, Kemp en Zegwaard naar TCR*

In de jaren na Uniser deed zich een aantal grote affaires voor waarmee de namen Booy Clean, Kemp en Zegwaard onlosmakelijk zijn verbonden. De affaire Booy Clean was in zekere zin een kopie van het Uniser-schandaal, zij het dat op minder grote schaal afvalstoffen op het oppervlaktewater werden geloosd. In maart 1983 werden de directeur en bedrijfsleider van dit schoonmaakbedrijf in voorlopige hechtenis genomen voor oplichting, valsheid in geschrifte en het illegaal lozen van de bij de scheepsreiniging vrijgekomen gevaarlijke afvalstoffen waardoor de Geulhaven in Rotterdam ernstig was verontreinigd.⁶⁹ Het leidde ertoe dat de (toenmalig) minister van Verkeer en Waterstaat Smit-Kroes het vertrouwen in Booy Clean opzegde. Zij liet beslag leggen op de activa van Booy om de schoonmaakkosten te kunnen dekken. Bovendien besloot zij om Booy Clean uit te sluiten van een mogelijkheid tot subsidieverlening voor de bouw van een havenontvangstinstallatie (Glastra van Loon, 1993: 88; Algemene Rekenkamer, 1996: 32; Commissie-Biesheuvel, 1997: 16). Het bedrijf ging succesvol tegen deze besluiten in beroep bij de Raad van State die bepaalde dat er onvoldoende bewijs bestond dat de vervuiling van de Geulhaven alleen aan Booy Clean kon worden toegeschreven (Gosewehr & Maas, 1984: 44; Glastra van Loon, 1993: 88; Commissie-Biesheuvel, 1997: 16). Met justitie kwam Booy in 1984 uiteindelijk een schikking van 500.000 gulden overeen. Dat was op dat moment de hoogste transactie die ooit in Nederland was aangeboden (Glastra van Loon, 1993: 88).⁷⁰

Kemp en Zegwaard

Eind jaren negentig deed het nieuwe milieubijstandsteam opgericht naar aanleiding van de Uniser-affaire, onderzoek naar transportbedrijf Kemp uit Hazerswoude en afvalverwerker Zegwaard uit Delft. Beide bedrijven werden

69 Het is dan niet de eerste keer dat Booy wordt verdacht van het overtreden van de milieuregels. Uit onderzoek van de Universiteit van Amsterdam blijkt dat in de jaren tussen 1973 en 1982 in totaal 59 keer proces-verbaal werd opgemaakt tegen Booy, de meeste verbalen werden echter geschikt (Gosewehr & Maas, 1984: 25-27).

70 De Booy groep werd later overgenomen door Afvalverwerking Rijnmond (AVR). Uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar aanleiding van de TCR-affaire blijkt dat Booy in de jaren tussen 1985 en 1994 nog regelmatig de milieuregels overtreedt. Zo werden 33 overtredingen van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren geconstateerd waarvoor driemaal proces-verbaal werd opgemaakt. Algemene Rekenkamer (1996), tevens te raadplegen als Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 715, nrs 1-2, p. 67.

in verband gebracht met de vondst van illegaal gestort giftig afval in de Coupepolder bij Alphen aan den Rijn en het Waalse dorpje Mont Saint Guibert. Deze bedrijven werden verdacht van het vervalsen van transport- en begeleidingsformulieren, het vermengen van giftig afval met huisvuil en het illegaal storten van Nederlands afval in België. Transporteur Kemp werd in 1991 in hoger beroep veroordeeld tot een gevangenisstraf van drie jaar, waarvan één jaar voorwaardelijk.⁷¹ Willem Zegwaard, directeur van het Zegwaard concern, werd in 1993 in hoger beroep van de meeste feiten vrijgesproken. Het enige feit waarvoor hij wel veroordeeld werd, betrof een poging tot oplichting van de provincie Zuid-Holland door het vervalsen van facturen, weegbonnen en begeleidingsformulieren. Zegwaard werd veroordeeld tot één jaar cel en aan zijn bedrijf werd een boete van 650.000 gulden opgelegd.⁷²

*Tankcleaning Rotterdam (TCR)*⁷³

Het meest besproken milieuschandaal is ongetwijfeld de zaak tegen Tankcleaning Rotterdam in de jaren 1995 en 1996. Onder grote media belangstelling werden de hoofdverdachten tot gevangenisstraffen variërend van één tot zes jaar veroordeeld. Niet eerder waren zulke zware straffen opgelegd voor milieucriminaliteit (Eshuis & Van den Berg, 1996: 14). Hoe was dit zo gelopen? Op 2 november 1973 kwam in Londen het Marine Pollution-verdrag (Marpol) tot stand. Het Marpol-verdrag verplichtte de Nederlandse overheid om met ingang van 1983 maatregelen te nemen om de verontreiniging van het maritieme milieu tegen te gaan. Naast toezicht op de naleving van lozingsvoorschriften door schepen verplichtte het Marpol-verdrag de lidstaten ook om te zorgen voor voldoende havenontvangstinstallaties (HOI's) voor de inzameling en verwerking van scheepsafvalstoffen (Algemene Rekenkamer, 1996: 9).⁷⁴ Toen in 1983 de enige HOI in de Rotterdamse haven, Tankcleaning Schiedam, plotseling failliet ging, werd de

71 Hof 's-Gravenhage 6 december 1991, NJ 1992, 450.

72 Bij het bepalen van de strafmaat rekende het Hof Zegwaard echter aan dat door zijn handelen chemisch afval in België terecht was gekomen, feiten waarvoor hij niet veroordeeld werd. Zegwaard liet het daar niet bij zitten en ging in cassatie bij de Hoge Raad. Toen de Hoge Raad het beroep verwierp, maakte Zegwaard de zaak aanhangig bij de (toenmalige) Europese Commissie voor de Rechten van de Mens. De commissie oordeelde dat de veroordeling van Zegwaard in strijd was met de onschuldpresumptie van artikel 6 EVRM nu de hoogte van de straf mede bepaald werd door feiten waarvoor hij was vrijgesproken (Myjer, 1998; 1999) en oordeelde dat hij recht had op een fikse schadevergoeding voor het jaar dat hij had vastgezet.

73 In sommige publicaties wordt ook wel gesproken over Tankercleaning Rotterdam (onder andere commissie-Biesheuvel, 1997). Aangezien in de meeste publicaties, onderzoeksrapporten en beleidsnotities die over deze zaak zijn verschenen, wordt gerefereerd aan Tankcleaning Rotterdam volg ik deze schrijfwijze (o.m. Algemene Rekenkamer, 1996; Eshuis & Van den Berg, 1996; Ten Heuvelhof et al., 1996; Huisman, 2001).

74 Het Marpol-verdrag werd in de Nederlandse wetgeving geïmplementeerd door invoering van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen (Wvvs). De Wvvs werd al in 1983 in het Staatsblad gepubliceerd, maar pas in 1986 definitief van kracht toen de definitieve lozingsnormen in het Marpol-verdrag bekend werden.

noodzaak groot om snel een nieuwe HOI te bouwen (ibidem, p.13). Om dat te kunnen realiseren, zou de minister van Verkeer en Waterstaat een eenmalige subsidie van 25 miljoen gulden verstrekken. Er meldden zich drie bedrijven om mee te dingen naar de opdracht: een combinatie van de gemeente Rotterdam met enkele private bedrijven⁷⁵, de Langeberggroep die in Amsterdam al een HOI (Tankcleaning Amsterdam, TCA) in bedrijf had en Booy Clean. Laatst genoemd bedrijf werd vanwege de milieudelicten waarvan het bedrijf verdacht werd in eerste instantie uitgesloten van deelname. De Langeberggroep was in 1955 opgericht en hield zich aanvankelijk bezig met transportactiviteiten. Vanaf midden jaren zeventig legde het bedrijf zich eveneens toe op scheepvaartactiviteiten. Toen het bedrijf in 1978 TCA overnam, bood het alle activiteiten aan in de keten van de inzameling tot reiniging en verwerking van scheepsafvalstoffen (Eshuis & Van den Berg, 1996: 15-17).

De Langeberggroep speelde zich in de kijker voor de opdracht voor de bouw van de HOI door het materieel van het failliete Tankcleaning Schiedam op te kopen en de bouw van de nieuwe HOI te offeren voor ongeveer veertig miljoen gulden (Algemene Rekenkamer, 1996: 13). Ondanks de twijfelachtige milieureputatie van de Langeberggroep – het bedrijf had met TCA in Amsterdam meerdere overtredingen van de Wvo vergunning op zijn naam staan – kreeg het de opdracht toegewezen.⁷⁶ De HOI, met de naam Tankcleaning Rotterdam, werd officieel op 7 maart 1985 opgericht.

Als echter snel na de bouw van de HOI de olieprijs daalt, schepen zelf over betere reinigingsinstallaties gaan beschikken en Booy Clean na de uitspraak van de Raad van State zijn vergunningen terugkrijgt, neemt het aanbod van scheepsafvalstoffen sterk af. Hoewel de installatie daartoe niet volledig is uitgerust, legt TCR zich dan toe op andere activiteiten, zoals de verwerking van industrieel afval (Ten Heuvelhof et al., 1996: 35-38). Al vanaf de start van TCR zijn er vermoedens dat het bedrijf zich niet aan de geldende milieuregels houdt (Eshuis & Van den Berg, 1996: 45). In het bijzonder zijn er aanwijzingen dat het bedrijf gevaarlijke afvalstoffen op grote schaal illegaal loost in de Rotterdamse haven. In de jaren 1985 tot en met 1994 vinden in het kader van de Wvo 408 controlebezoeken plaats (met 1988 als uitschieter wanneer het bedrijf maar liefst 135 keer wordt bezocht). Daarbij worden in totaal 134 overtredingen geconstateerd en wordt 55 keer proces-verbaal opgemaakt (Algemene Rekenkamer, 1996: 66-67).

75 Deze combinatie had de voorkeur van de minister van Verkeer en Waterstaat. In een brief aan de gemeente Rotterdam in 1983 benadrukte de minister het belang van participatie van de gemeente in de bedrijfsvoering opdat goed kon worden toegezien op de naleving van wettelijke voorschriften door de HOI (Algemene Rekenkamer, 1996: 13).

76 Teken aan de wand dat er desondanks toch wantrouwen heerste, was dat er in de overeenkomst voor de bouw van de HOI expliciet werd opgenomen dat de overheid kon ingrijpen als TCR de milieuwetgeving zou overtreden (Algemene Rekenkamer, 1996: 16).

Hoewel er ook regelmatig sancties worden opgelegd,⁷⁷ slaagt het bevoegd gezag er niet in een einde te maken aan de illegale situatie. Uit de verschillende onderzoeksrapporten die over de zaak zijn verschenen, blijkt dat TCR erin slaagde toezichthouders lang op afstand te houden door verschillende maskeringsmethoden te gebruiken (Eshuis & Van den Berg, 1996; Ten Heuvelhof et al., 1996; Algemene Rekenkamer, 1996; Commissie-Biesheuvel, 1997). Zo wist het bedrijf zich op alle fronten te profileren als een milieubewust bedrijf. TCR had via één van de directeuren een prominente rol verkregen in de branchevereniging voor verwerkers van chemisch afval, het bedrijf had prachtige folders van haar installaties en processen en beschikte voorts over een milieuzorgsysteem dat ISO gecertificeerd was en door de certificerende instantie was bestempeld als één van de beste milieuzorgsystemen in Nederland (Eshuis & Van den Berg, 1996: 105). In feite was er echter sprake van een luchtkasteel: het milieuzorgsysteem bestond slechts op papier en het ging veelal om installaties die in werkelijkheid niet of nauwelijks functioneerden.

In 1992 wordt uiteindelijk door de politie, het Milieu Bijstandsteam, de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) en het OM een grootschalig strafrechtelijk onderzoek gestart naar de activiteiten van TCR. Dat leidt in 1993 tot het in beslag nemen van de boekhouding van het bedrijf en in december 1994 worden de drie hoofdverdachten aangehouden en in voorlopige hechtenis gesteld (Eshuis & Van den Berg, 1996: 46). Zij worden uiteindelijk vervolgd en veroordeeld voor een scala aan strafbare feiten waaronder belasting- en subsidiefraude, deelname aan een criminele organisatie, de export van gevaarlijk afval met vervalste documenten en het lozen van afvalwater op het oppervlaktewater.⁷⁸ TCR werd in oktober 1994 failliet verklaard.

3.4.4 Gevolgen en ontwikkelingen in toezicht en handhaving

De zaken bij Uniser, Booy Clean, Kemp, Zegwaard en TCR hebben duidelijke sporen nagelaten. In de eerste plaats veroorzaakten deze zaken veel opschudding en grote maatschappelijke verontwaardiging over het feit dat deze bedrijven ten

77 De meeste overtredingen werden echter geschikt. Eshuis en Van den Berg (1996: 44-46) constateren dat in de jaren 1985 tot 1993 in totaal voor een bedrag van 242.500 gulden is geschikt (in 1991 werd een schikking van 150.000 gulden getroffen voor 25 overtredingen).

78 In totaal werden negen verschillende strafbare feiten ten laste gelegd: het onttrekken van geld aan de onderneming door vals te declareren; deelname aan een criminele organisatie; het lozen van bedrijfsafvalwater; export van chemisch afval op basis van valse documenten; overtredingen van de WCA vergunning; subsidiefraude; het vervalsen van de jaarrekening; het in het gevaar brengen van de volksgezondheid en het doen van onjuiste opgaven van lozingen in verband met verontreinigingsheffingen. De rechter vond uiteindelijk het overtreden van de WCA vergunning niet bewezen en verklaarde de tenlastelegging nietig voor wat betreft het vervalsen van de jaarrekening (Eshuis & Van den Berg, 1996: 129).

coste van het milieu grote sommen geld hadden verdiend.⁷⁹ De zaken leidden tot vele vervolgonderzoeken naar de achtergronden van deze affaires (Uniser-commissie, 1983; Gosewehr & Maas, 1984; Algemene Rekenkamer, 1996; Eshuis & Van den Berg, 1996; Ten Heuvelhof et al., 1996; Beuting, Hurenkamp & Bareman, 1998) en de zaak bij TCR leidde zelfs tot een parlementair onderzoek naar de rol van de minister van Verkeer en Waterstaat bij de subsidieverlening aan TCR (Commissie-Biesheuvel, 1997). Vanaf het begin van de jaren negentig raakt de term 'milieucriminaliteit' dan ook aardig ingebed en er worden verschillende studies verricht naar de aard, omvang en achtergronden van dit verschijnsel (o.m. Van den Berg, 1995a; 1995b; Kleiman & Van den Berg, 1995; Van den Berg & Eshuis, 1996; Van den Anker & Hoogenboom, 1997; Van den Anker, 1999; KLPD, 2003; Bos, Brandsen & Kalders, 2003). Mede naar aanleiding van signalen uit de Verenigde Staten en Italië dat de georganiseerde misdaad daar actief is in de afvalverwerking (o.m. Block & Scarpitti, 1985; Szasz, 1986) ontstaat er dan zelfs aandacht voor de vraag in hoeverre de afvalbranche in ons land wordt geïnfiltrerd door criminele groeperingen (Van Duyne, Kouwenberg & Romeijn, 1990; Van Vugt & Boet, 1994; Van den Berg, 1995a; 1995b; Bruinsma, 1996). Het meest duidelijk komt dit naar voren in het onderzoek naar de aard, ernst en omvang van de georganiseerde criminaliteit in Nederland dat door de onderzoeksgroep Fijnaut werd verricht in het kader van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (1996). Het door Bruinsma verrichtte onderzoek in de afvalverwerkingsbranche (1996) gaf echter geen aanwijzingen dat in de afvalbranche sprake zou zijn van deelname van criminele groeperingen aan het economisch verkeer.

In de *tweede* plaats leidden de afvalschandalen tot veel kritiek op de rol van de overheid. Uit de analyses en onderzoeken die naar aanleiding van deze zaken verschenen, bleek dat de vergunningverlening en handhaving bij de betreffende bedrijven ernstig tekort was geschoten (Uniser-commissie, 1983; Gosewehr & Maas, 1984; Algemene Rekenkamer, 1996; Eshuis & Van den Berg, 1996; Ten Heuvelhof et al., 1996; Commissie-Biesheuvel, 1997; Beuting, Hurenkamp & Bareman, 1998). In het bijzonder richtte deze kritiek zich op het langdurige niet optreden tegen – dan wel gedogen van – de milieuovertredingen. Zo was er in de Uniser-affaire, ondanks het feit dat er klachten en rapportages waren die wezen op vermoedelijke verontreiniging van het oppervlaktewater, abnormale vissterfte en teerachtige substanties op het water, van enige vorm van

79 De zaken vormden een dankbaar onderwerp voor de media en ook in de populaire pers werd veel aandacht aan deze zaken besteed. Zo verscheen in 1983 de roman *Gifgrond* van de hand van George Reuchlin over zijn ervaringen als interim-directeur bij de afvalbedrijven EMK in Krimpen en Uniser in Moerdijk. In 1991 verscheen het boekje *Vuil Spel. Of de rol van de Nederlandse overheid bij het illegaal storten van afval* van Hans Knoop die eerder media voorlichter van het Zegwaard concern was geweest. En in 1993 verscheen *De Poppe-methode. Milieuactivist Remi Poppe ontmaskert de grote vervuilers* van Karel Glastra van Loon onder andere over de ontdekking van de affaires EMK/Uniser, Booy Clean, Kemp en Zegwaard.

controle op de activiteiten van Uniser geen sprake (Uniser-commissie, 1983: 52). Bij Booy Clean werden er in een periode van tien jaar tijd tientallen overtredingen geconstateerd, maar werden er geen sancties opgelegd (Gosewehr & Maas, 1984: 25-27). En ondanks duidelijke aanwijzingen dat TCR zich structureel schuldig maakte aan overtreding van de milieuvoorschriften werd er onvoldoende toezicht gehouden en zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk nauwelijks tegen het bedrijf opgetreden (Algemene Rekenkamer, 1996: 16-23; Commissie-Biesheuvel, 1997: 13-14).

Deze langdurige gedoogsituaties kunnen in belangrijke mate worden toegeschreven aan de (economische) belangen van de overheid bij het in stand houden van de – feitelijk illegale – situatie. De overheid kampte destijds met een groot afvalprobleem en was voor de continuïteit van de afvalverwijdering dus sterk op deze bedrijven aangewezen (Knoop, 1991; Houtsma & Van der Schot, 1992). Zo stelde de Uniser-commissie in haar rapport dat de gemeente Krimpen aan den IJssel regelmatig de hulp inriep van andere overheden, maar “aan de gemeente werd herhaaldelijk te verstaan gegeven dat EMK in het kader van het landelijke probleem van de verwijdering en verwerking van afvalolie – en zelfs van chemische afvalstoffen – een nuttige taak vervulde, zodat terzake van eventuele overtredingen (...) niet al te straf tegen EMK moest worden opgetreden” (1983: 54). In het geval van Booy Clean speelde mee dat de haven van Rotterdam belang had bij een reinigingsbedrijf dat concurrerende tarieven aanbood, zodat schepen niet zouden uitwijken naar andere havens (Gosewehr & Maas, 1984: 34). En TCR had haar ontstaan te danken aan overheidssubsidies. Bovendien had de overheid er belang bij om TCR draaiende te houden. Zij had zich immers door middel van het Marpol-verdrag verplicht om een afdoende verwerkingsstructuur te ontwikkelen (Ten Heuvelhof et al., 1996: 4). Als TCR, als grootste marktpartij, zou sluiten dan zou de overheid een groot afvalprobleem hebben. Hoewel er eigenlijk voldoende aanwijzingen waren dat het afval niet volgens de regels werd verwerkt, hadden overheden en toezichthouders er niet altijd een belang bij om kritische vragen te stellen (Van de Bunt, 2008; 2010a; 2010b).⁸⁰

Een belangrijke verklaring hiervoor is de verwevenheid tussen de overheid, de grote petrochemische bedrijven die hun afval ter verwerking aanleverden en de afvalverwerkende bedrijven (CTOA, 1996; Vande Walle, 2005). Deze

⁸⁰ Volgens Van de Bunt (2007; 2008; 2009; 2010a; 2010b) is de reflex van meer toezicht en strenge sancties in reactie op misstanden en schandalen dan ook tekort door de bocht. In diverse publicaties stelt hij de vraag hoe het mogelijk is dat sommige misstanden zo lang hebben kunnen voortduren zonder dat toezichthouders, collega's en klanten aan de bel trokken. De verklaring moet volgens hem niet worden gezocht in falend toezicht, maar in effectieve geheimhouding door de sociale omgeving. Deze omstanders konden en wilden soms de ware aard van de activiteiten niet kennen en hadden zo ongewild een rol in het verhullen van de illegale activiteiten. De remedie van het versterken van het toezicht biedt volgens Van de Bunt weinig soelaas wanneer deze omstanders niet tegelijkertijd worden aangemoedigd om hun stilzwijgen te doorbreken (2010a: 31).

partijen waren sterk op elkaar aangewezen om de groeiende afvalproblematiek het hoofd te bieden. Zij hadden als het ware een gedeeld belang bij het laten voortbestaan van de situatie. Zo verklaarde een medewerker van Gulf Oil als getuige in het proces tegen Uniser: “Het kon ons niet schelen wat Uniser ermee deed, als het maar legaal was” (geciteerd in: Van de Bunt & De Roos, 1983: 25). Van den Heuvel vat deze belangenverstrengeling tussen overheid en het bedrijfsleven samen in de term ‘collusie’ (1998: 2): een heimelijke verstandhouding tussen verschillende actoren die erop gericht is het illegale karakter van de activiteiten toe te dekken. Bij collusie raken de belangen van deze actoren zo nauw verweven, dat zij blind worden voor vormen van organisatiecriminaliteit. Van Vugt en Boet stellen dat de meerdere rollen van de overheid in de afvalbranche (als vergunningverlener, toezichthouder, klant en aandeelhouder) het risico met zich brengt dat overheden onvoldoende afstand kunnen bewaren tot activiteiten met een illegaal karakter (1994: 85). Dat risico zou zich vooral kunnen manifesteren wanneer de capaciteit van de afvalverwerking onder druk komt te staan omdat daardoor zowel de economische belangen van de overheid, als de continuïteit van de afvalverwijdering in het geding komen (Van Vugt & Boet, 1994: 33; Bruinsma, 1996: 289). Deze situatie verleidde Bovenkerk destijds tot de uitspraak dat milieucriminaliteit zelfs noodzakelijk zou zijn om de gemeentelijke afvalproblematiek op te lossen: “Ik voorspel dat (...) het verschil tussen de afvalproductie en de verwerkingscapaciteit dermate groot is dat we niet eens buiten de misdaad zouden kunnen” (1992: 29).

De affaires bij Uniser, Booy Clean, Kemp, Zegwaard en TCR hebben belangrijke ontwikkelingen teweeggebracht voor de handhaving van het milieurecht. Midden jaren negentig groeit het bewustzijn dat de handhaving van milieu-regelgeving een eigenstandig belang dient. Er verschijnt dan een groot aantal onderzoeken, rapportages en publicaties over ‘de stand van de handhaving’, waarin aanbevelingen worden gedaan om het gesignaleerde handhavingstekort aan te vullen (o.m. Hoitink & Michiels, 1993; Commissie Heroverweging Instrumentarium Rechtshandhaving, 1995; Blomberg & Michiels, 1997; Commissie Bestuurlijke en Privaatrechtelijke Handhaving, 1998; Beuting, Hurenkamp & Bareman, 1998; Blomberg, 2000).⁸¹ Het voert te ver om hier alle ontwikkelingen, maatregelen en programma’s die nadien op het gebied van de handhaving hebben plaatsgevonden te bespreken. Wel vallen daarin drie hoofdlijnen te schetsen.

Een *eerste* hoofdlijn betreft de enorme kwaliteitsverbetering die in de bestuurlijke handhaving heeft plaatsgevonden. In 1998 verscheen het rapport *Handhaven op niveau* van de Commissie Bestuurlijke en Privaatrechtelijke Handhaving. De commissie concludeerde dat de bestuurlijke handhaving in de volle breedte

81 Zie ook Tweede Kamer, vergaderjaar 1993-1994, 23 560, nrs. 1-2.

diende te worden geprofessionaliseerd. De commissie deed een groot aantal voorstellen voor verbetering, gericht op het versterken van de organisatie van de handhaving en het stimuleren van samenwerking tussen handhavende instanties (p. 59 e.v.). Zo pleitte de commissie in navolging van eerdere adviezen voor een functiescheiding tussen vergunningverlening en handhaving onder andere om loyaliteitsconflicten bij het toezicht op de naleving te voorkomen.⁸² Voorts pleitte de commissie voor een betere taakverdeling tussen het openbaar bestuur en de justitiële handhavingsinstanties, werd gepleit voor meer samenwerking en informatie-uitwisseling tussen handhavingsinstanties en voor het op afstand van het bestuur plaatsen van de vergunningverlening en handhaving in zogenoemde regionale milieudiensten (p. 96-97).⁸³ Mede naar aanleiding van het rapport van de commissie werd het Actieprogramma *Handhaven op niveau*⁸⁴ ingesteld, gericht op het ontwikkelen van *best practices* in de handhaving en in vervolg daarop het programma *Handhaven met effect* waarin de nadruk lag op het ontwikkelen van technieken en methodieken om de naleving van regelgeving te stimuleren. In 2003 werd het Landelijk Overleg Milieuhandhaving opgericht, een samenwerkingsverband tussen de instanties die zich bezighouden met de handhaving van het milieurecht. Meer recent is, tot slot, naar aanleiding van het rapport van de Commissie Herziening Handhavingsstelsel VROM-regelgeving gepleit voor de invoering van regionale omgevingsdiensten, waarin de vergunningverlening en handhaving van het omgevingsrecht zijn georganiseerd. Een concreet voorbeeld van zo'n dienst is de Decentrale Milieudienst Rijnmond (DCMR) die de vergunningverlening en handhaving van vijftien gemeenten in het Rijnmondgebied en de provincie Zuid-Holland uitvoert. Door de vergunningverlening en handhaving onder te brengen in één omgevingsdienst kan op grotere schaal worden gehandhaafd, kan de opbouw van specialistische kennis beter worden opgebouwd en wordt de samenwerking tussen – voorheen afzonderlijke organisaties – beter gefaciliteerd (Commissie Herziening Handhavingsstelsel VROM-regelgeving, 2008: 41-48).

Een *tweede* hoofdlijn betreft de rol van het strafrecht bij de handhaving van het milieurecht. Hierin is vanaf de jaren negentig een duidelijke omslag waarneembaar. Niet langer werd het strafrecht als *ultimum remedium* beschouwd, maar als 'nevengeschikt en complementair' aan de bestuurlijke handhaving (Openbaar

82 Zie uitvoeriger Blomberg & Michiels (1997: 214-217); Commissie Bestuurlijke en Privaatrechtelijke Handhaving (1998: 77-79); Blomberg (2000: 266-269; p. 347-349).

83 Een voorstel dat al eerder was bepleit door Blomberg & Michiels (1997: 316-317), maar waarvan tevens werd gesteld dat de 'tijd er nog niet rijp voor was'. Zie uitvoeriger Blomberg (2000: 271-278; 496-500). Pas in 2008 is er meer concreet invulling gegeven aan dit voorstel met het rapport van de Commissie Herziening Handhavingsstelsel VROM-regelgeving (2008), naar haar voorzitter beter bekend als de commissie-Mans, met de veelzeggende titel 'De tijd is rijp'.

84 Zie kabinetsstandpunt *Handhaven op Niveau*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26 800 VI, nr. 67.

Ministerie, 1994: 27).⁸⁵ Op grond van het Nationaal Milieubeleidsplan (Ministerie van VROM, 2001) werd er begin jaren negentig geld gegeneerd voor de strafrechtelijke handhaving van de milieuregelgeving. Hierdoor kwam er ruimte voor extra capaciteit bij de politie en werd het milieu een apart aandachtsgebied binnen de basispolitiezorg (Van den Berg & Waelen, 1991; Smits, Rayer & Van Mil, 2006; 2007; De Ridder, Schol & Struiksmā, 2009). In 2005 is de organisatie van de strafrechtelijke handhaving van het milieurecht ingrijpend gewijzigd. Aanleiding hiervoor was de constatering dat veel milieucriminaliteit onder invloed van ontwikkelingen in het handelsverkeer regio overschrijdend plaatsvindt en onderdeel uitmaakt van economische ketens van de handel in (afval)stoffen, producten, bedreigde diersoorten, etcetera.⁸⁶ De bestaande organisatie sloot daar niet langer bij aan (In 't Velt, Van Treeck, Fobler & Stol, 2001; Smits, De Jong & Hazenbosch, 2002; Smits et al., 2006; 2007). Vanaf 2005 zijn er 25 regionale en zes interregionale milieuteams opgericht. De regionale milieuteams zijn onderdeel van de politieregiokorpsen en houden zich bezig met de opsporing van de middelzware milieudelicten, zoals overtredingen binnen inrichtingen, de illegale handel in beschermde plant- en diersoorten en onderzoeken naar de illegale opslag van afvalstoffen (Smits et al., 2006: 16). De interregionale milieuteams zijn ingesteld bij de bovenregionale recherche en belast met de opsporing van zware en bovenregionale milieudelicten waarvan sprake is in het geval van het stelselmatig en in georganiseerd verband toebrengen van onherstelbare schade aan het milieu, de volksgezondheid of de veiligheid van het openbare leven (ibidem). De eenvoudige milieudelicten zijn onderdeel van de basispolitiezorg gebleven. Het gaat hier met name om leefbaarheidszaken, zoals het illegaal plaatsen van grofvuil of het uitrijden van mest (De Ridder et al., 2009: 47). Naast de regionale en interregionale milieuteams zijn ook nog twee bijzondere opsporingsdiensten belast met de opsporing van middelzware en zware milieucriminaliteit. Het betreft de dienst opsporing van de Algemene Inspectiedienst en de Inlichtingen- en Opsporingsdienst van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. De aansturing en coördinatie van de strafrechtelijke handhaving is sindsdien neergelegd bij het Functioneel Parket, een landelijke eenheid van het OM belast met de opsporing en vervolging van de grootschalige, veelal bedrijfsmatig gepleegde delicten in onder andere de sfeer van het milieu en de openbare gezondheid.⁸⁷

85 Zie uitvoeriger over deze ontwikkeling Van de Bunt, Van der Veen & Verfaillē (1989); Blomberg & Michiels (1997: 107-111); Struiksmā et al. (2007: 19-27).

86 Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 22 343, nr. 91, p. 2.

87 Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 22 343, nr. 91, p. 1. Deze nieuwe organisatiestructuur is in 2008-2009 kritisch onder de loep genomen (De Ridder et al., 2009). Uit deze evaluatie is gebleken dat de organisatie van de strafrechtelijke handhaving al sterk verbeterd is, maar op punten verder dient te worden versterkt. Zo werd onder meer opgemerkt dat de kwalitatieve bezetting van de milieuteams problematisch is (p. 131) en dat de organisatie nog steeds onvoldoende is toegesneden op de (inter)nationale georganiseerde criminaliteit (p. 132).

De laatste hoofdlijn, ten slotte, betreft de ontwikkeling van de bedrijfsinterne milieuzorg. Aanvankelijk was de aandacht vanuit het bedrijfsleven voor het nemen van milieumaatregelen vooral reactief: milieuzorg werd gezien als een kostenpost en een bedreiging voor de concurrentiepositie van bedrijven. Voor zover er al milieumaatregelen werden genomen, hadden deze vooral een technische invalshoek (Molenkamp, 1995: 20). Vanaf het einde van de jaren tachtig kwam er vanuit het bedrijfsleven meer en meer aandacht voor de eigen verantwoordelijkheid voor de zorg voor het milieu. Maar ook vanuit de overheid groeide het besef dat de overheid de zorg voor het milieu niet alleen kon dragen, maar dat een beroep moest worden gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven. In 1989 verscheen de kabinetsnota *Milieuzorg*,⁸⁸ waarin de overheid pleitte voor invoering van bedrijfsinterne milieuzorgsystemen. De gedachte achter de opkomst van milieuzorgsystemen was dat een goed functionerende milieuzorg voorwaarde is voor het naleven van wettelijke regels, het beheersen en beperken van de milieubelasting, het beperken van risico's voor het milieu en het onderhouden van een goede relatie tussen bedrijven en de overheid.⁸⁹ Bovendien kan het treffen van milieumaatregelen een positieve invloed hebben op zowel het imago van bedrijven als op de motivatie van het personeel en kan het financiële besparingen opleveren, bijvoorbeeld in de vorm van gereduceerde milieubelastingen of verminderde productiekosten.⁹⁰ Zo-doende kwam de verantwoordelijkheid voor een goede zorg voor het milieu en de naleving van wettelijke regels steeds meer bij bedrijven zelf te liggen.

Gedurende de jaren negentig zijn diverse pogingen ondernomen om de bedrijfsinterne zorg voor het milieu te koppelen aan de vergunningverlening en handhaving (o.m. Ministerie van VROM, 1995; Van Gestel & Verschuuren, 1999; Van Gestel 2000; Blomberg, 2000: 310 e.v.; 2010: 10 e.v.). De gedachte hierachter was dat goed presterende bedrijven minder toezicht en controle vragen en dat de overheid haar inspanningen kan richten op de minder goed presterende bedrijven. Deze ontwikkeling is echter – mede door de TCR-affaire – kritisch tegen het licht gehouden. TCR had immers een gecertificeerd milieuzorgsysteem, maar voldeed in de verste verte niet aan de milieuvoorschriften. Mede door die ervaringen is lange tijd grote terughoudendheid betracht om in het toezicht gebruik te maken van (en het toezicht te laten aansluiten bij) de maatregelen die bedrijven zelf al nemen om de milieunormen na te leven.

In de afgelopen jaren is er weer meer aandacht voor de relatie tussen het publieke toezicht en de milieuzorg binnen bedrijven zelf. Zo wordt er sinds enkele jaren in de afvalbranche geëxperimenteerd met systeemgericht toezicht. Deze vorm van toezicht gaat ervan uit dat bedrijven beschikken over een *compliance* managementsysteem: 'Een intern beheersingssysteem dat een organisatie

88 Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 20 633, nr. 3.

89 Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 20 633, nr. 3, p. 11.

90 Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 20 633, nr. 3, p. 12.

onder eigen verantwoordelijkheid opzet ter voorkoming van onrechtmatig handelen binnen die organisatie' (VROM-Inspectie, 2009: 7). Anders dan de milieuzorgsystemen uit de jaren negentig is een *compliance* managementsysteem specifiek gericht op het borgen van de *naleving* van wettelijke regels. De gedachte is dat een goed functionerend *compliance* managementsysteem bedrijven in staat stelt om hun nalevingsgedrag te monitoren, de oorzaken van niet-naleving te achterhalen en maatregelen te nemen om regelovertreding in de toekomst te voorkomen (ibidem, p.8). Dit biedt ruimte voor systeemgericht toezicht: een vorm van toezicht waarbij de overheid zich hoofdzakelijk richt op het beoordelen van de kwaliteit van de beheersingsmaatregelen die bedrijven zelf al nemen (De Bree & Van Wingerde, 2010). In hoofdstuk zeven en acht zal de praktijk van het systeemgericht toezicht nader worden gezien.

3.5 Reputatie, respectabiliteit en de relatie met de buitenwereld

De in de vorige paragraaf besproken afvalschandalen zijn vanzelfsprekend zeer bepalend geweest voor de publieke beeldvorming over de afvalbranche. Aan deze zaken is in de media en politiek veel aandacht besteed en ze hebben in belangrijke mate bijgedragen aan het negatieve imago van de afvalbranche. De afvalverwijdering werd lange tijd als de laagste schakel van de economische sector beschouwd, er was weinig maatschappelijke waardering voor het werk van afvalverwijdering en de inzameling en verwerking van afval werden lange tijd geassocieerd met milieucriminaliteit (Huisman, 2001: 32-33). Volgens Huisman, die zijn dissertatie schreef over regelnaleving en -overtreding in deze branche, hebben hierbij nog twee andere factoren een rol gespeeld (ibidem). Hoewel milieucriminaliteit namelijk allerlei verschillende vormen behelst, zoals de handel in bedreigde plant- en diersoorten, illegale houtkap en de (al dan niet legale) uitstoot van broeikasgassen in de atmosfeer, richten veel studies naar milieucriminaliteit zich op de afvalsector als synoniem voor milieucriminaliteit (o.m. Van Vugt & Boet, 1994; Van den Berg, 1995a; 1995b; Bruinsma, 1996; Van den Anker & Hoogenboom, 1997; Van den Anker, 1999; KLPD, 2003; 2008; Van Daele & Vander Beken, 2009). Bovendien lijken politie en justitie zich bij de aanpak van milieucriminaliteit vooral te richten op de afvalbranche. Volgens Huisman is sprake van een 'zichzelf versterkende amplificatiespiraal' (2001: 33; 474): de maatschappelijke aandacht voor en verontrusting over de afvalschandalen leidt op zichzelf ook weer tot een grotere aandacht van beleidsmakers, onderzoekers en opsporingsinstanties voor de afvalbranche.

Als gevolg hiervan hebben veel afvalbedrijven een moeizame relatie met de buitenwereld ontwikkeld. Bij veel afvalbedrijven leefde lange tijd het gevoel dat er in de media, politiek en bij de overheid selectieve argwaan bestond ten opzichte van de sector (Huisman, 2001). Veel ondernemers in de afvalbranche waren verontwaardigd over het feit dat ze zeer negatief zijn afgeschilderd in de media, voelden zich gestigmatiseerd en zagen in de handhavende overheden de

schuldigen hiervan. Huisman schetst in zijn proefschrift het beeld van een sector met een sterke onderlinge loyaliteit en een gedeeld wantrouwen jegens de buitenwereld (ibidem, p. 416).

Het imago van de afvalbranche vertoonde lange tijd parallellen met het aanzien van de vilders, die in de periode tussen 1730-1774 beter bekend waren onder de naam Bokkerijders (Blok, 1995: 12). Deze Bokkerijders pleegden 's nachts gewelddadige inbraken en overvallen op boerderijen, kerken en pastorieën in de Landen van Overmaas, het tegenwoordige Zuid-Limburg. Het verhaal gaat dat ze zich daarbij verplaatsten op bokken, vanwaar de naam Bokkerijders. De Nederlandse antropoloog Blok onderzocht de kenmerken en achtergronden van deze roversbenden. Aan de hand van de procesdossiers van ongeveer 600 personen die tussen 1741 en 1778 terechtstonden wegens hun vermeende lidmaatschap aan de benden, probeerde Blok antwoord te geven op de vraag wie de Bokkerijders eigenlijk waren en waarom zij dergelijke gewelddadige overvallen pleegden. Blok besteedt in zijn boek veel aandacht aan de beroepsachtergrond van de Bokkerijders en de implicaties daarvan voor hun dagelijkse bestaan. Van de ongeveer 400 Bokkerijders van wie het beroep bekend is geworden, behoorde het merendeel tot de beroepsgroep van de vilders. Vilders waren verantwoordelijk voor het afmaken van zieke dieren, het villen en afvoeren van kadavers van gestorven vee, het opruimen van ander organisch afval en het verwijderen van vuil (ibidem, p. 57). In die hoedanigheid hadden de vilders vaak goede kennis van de omgeving, ook 's nachts omdat het ophalen van kadavers vaak dan gebeurde, waren ze goed bekend met het gebruik van snij- en steekwapens en vergaarden ze veel kennis over de ligging en het interieur van boerderijen. Maar die omstandigheden kunnen volgens Blok niet verklaren *waarom* de vilders zich verenigden in benden en op rooftocht gingen (ibidem, p. 66). De verklaring daarvoor zoekt hij in de sociaal-maatschappelijke positie van de vilders. Hun werk werd als eerloos, onrein en besmettelijk beschouwd en daarom werden vilders zowel sociaal als fysiek buiten de gemeenschap geplaatst. Zo woonden zij vaak ver buiten de dorpen met andere vilders bij elkaar. Bovendien hadden vilders weinig huwelijkskansen buiten de eigen beroepsgroep en trouwden daarom vooral onder elkaar. De beroepsgroep van de vilders werd gezien als één van de laagste sporten op de sociale ladder, vergelijkbaar met marskramers en bedelaars. Door hun lage maatschappelijke aanzien en gedeelde buitensluiting ontstond een beroepsgroep met een sterke sociale cohesie en onderlinge loyaliteit en dit vormde volgens Blok een belangrijke voedingsbodem voor het plegen van de gewelddadigheden (ibidem, p.70).

Vanaf het begin van deze eeuw is de teneur in de afvalbranche omgeslagen. Veel bedrijven zijn zich bewust geworden van het feit dat ze omwille van het

voortbestaan van hun onderneming moesten investeren in milieuzorg en het vertrouwen nodig hadden van de overheid, omwonenden en belangengroepen. Huisman (2001) signaleert dat de afvalbranche zich vanaf die tijd sterk is gaan professionaliseren. Veel afvalbedrijven zijn dan ook bewust gaan werken aan hun imago en reputatie. Dit streven naar respectabiliteit komt in de eerste plaats tot uitdrukking in de wijze waarop de sector zich als geheel naar buiten toe profileert. Enkele voorbeelden hiervan:

1. Alle leden van de Vereniging Afvalbedrijven (VA) dienen te voldoen aan de gedragscode van de branchevereniging. Het eerste lid daarvan luidt als volgt: “De leden van de Vereniging Afvalbedrijven gedragen zich zodanig dat het vertrouwen in de afvalbe- en verwerkingsbranche en in hun eigen organisatie toeneemt.”⁹¹ De branchevereniging bracht bovendien in 2006 een folder uit over hoe om te gaan met calamiteiten (Vereniging Afvalbedrijven, 2006). Hierin wordt uitdrukkelijk stilgestaan bij de wijze waarop bedrijven negatieve publiciteit zo veel mogelijk kunnen voorkomen (p. 14 en 16).
2. Al in 1995 ontwikkelden de VA, de Nederlandse vereniging voor verwerkers van gevaarlijke afvalstoffen, de Vereniging afvalbeheer, de Branchevereniging Recycling, Breken en Sorteren (BRBS) en de afdeling Afvalstoffen- en kipautovervoer van Transport en Logistiek Nederland een eigen certificaat voor bedrijfsinterne milieuzorg en richtten daartoe de onafhankelijke stichting Certiva op.⁹² De stichting was verantwoordelijk voor het formuleren van de eisen die aan het certificaat werden verbonden en de controle op de naleving van die eisen. Certiva was door de Raad voor Accreditatie aangewezen als certificerende instelling en de brancheverenigingen stelden het certificaat als voorwaarde voor lidmaatschap van de vereniging. De stichting is in 2001 opgeheven, in plaats van het Certiva certificaat wordt sindsdien de ISO 14001 norm gehanteerd.
3. Sinds 1998 wordt op initiatief van de VA een Nationale Afvaldag georganiseerd om de kennis over afvalverwijdering te vergroten en het aanzien van de sector verbeteren. Op deze dag zetten deelnemende bedrijven hun deuren open voor het publiek. Om meer bekendheid te genereren over het werken in de afvalbranche en het werken in de branche aantrekkelijker te maken, is bovendien de website <www.werkenmetafval.nl> opgericht. Op de website staat aangegeven dat de afvalbranche te maken heeft met een negatief imago en dat het om die reden lastig is om voldoende gekwalificeerd personeel te vinden.

91 Zie: http://www.verenigingafvalbedrijven.nl/html/overva_gedragscode.htm, geraadpleegd op 15 februari 2012.

92 Certiva staat voor Certificatie Integrale Verwijdering van Afvalstoffen.

Het streven naar respectabiliteit uit zich niet alleen op het niveau van de branche, maar ook op het niveau van individuele bedrijven. Steeds meer bedrijven profileren zich als milieubewust en 'groen'. Dit komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in reclamecampagnes met aansprekende titels zoals 'afval bestaat niet', 'afval vrij' en 'lean on green'. Maar het is daarnaast ook te zien in de uitstraling van bedrijven naar buiten toe. In toenemende mate hebben bedrijven websites en promotiemateriaal waarin de kleur groen wordt benadrukt, hebben bedrijven een roodborstje of zonnebloem als beeldmerk en refereren zij aan zichzelf als milieuspecialist, recycling- of grondstoffenbedrijf, in plaats van als afvalbedrijf. Zo stelde Leo van Gansewinkel in een interview in Elsevier: "Wij zijn geen vuilnismannen, maar milieuspecialisten."⁹³

Het streven naar respectabiliteit komt overigens niet alleen door druk van buitenaf. De inzameling en verwijdering van afval is in de afgelopen jaren veel technologischer en geavanceerder geworden. Er zijn steeds hogere eisen gesteld aan productieprocessen. Dat heeft ertoe geleid dat ook binnen bedrijven zelf meer aandacht is gekomen voor een goede zorg voor het milieu. Zo zijn veel bedrijven in de afvalbranche vanaf de jaren negentig begonnen met het implementeren van milieuzorgsystemen (Huisman, 2001: 195). Daarnaast zijn er vanaf die periode bij veel bedrijven functionarissen aangesteld die specifiek zijn belast met de zorg voor het milieu. Dit zijn vaak jonge, hoog opgeleide professionals die niet alleen de belangen behartigen van het bedrijf waarvoor ze werken, maar ook loyaal zijn aan de normen en waarden van hun beroepsgroep. Zij belichamen als het ware de nieuwe respectabiliteit van de afvalbranche.

3.6 Conclusie

Was Leo van Gansewinkel in 1967 nog een pionier door met zijn bedrijf als eerste particulier het afval in te zamelen, anno 2012 is de verwijdering van afvalstoffen door private bedrijven niets vreemds meer. Sterker nog, de huidige afvalmarkt wordt in economisch opzicht gedomineerd door grote commerciële bedrijven die niet alleen op de nationale maar ook op de internationale markt opereren. In dit hoofdstuk is de afvalbranche, als terrein van deze studie, geïntroduceerd. Naast de belangrijkste ontwikkelingen en kenmerken van de afvalbranche, zijn de voor afvalbedrijven geldende milieunormen alsmede de ontwikkeling van de handhaving en de relatie met de buitenwereld besproken. De veelomvattendheid van dit hoofdstuk dwingt tot het aangeven van drie rode draden die voor het vervolg van dit proefschrift van belang zijn.

Een eerste rode draad betreft de constatering dat de afvalbranche vandaag de dag een krachtige economische sector is, bestaande uit grote commerciële en soms zelfs internationaal opererende bedrijven, die veel geïnvesteerd hebben in hoogwaardige technologieën voor de verwerking en recycling van

93 Ondernemen: 'Afval is prachtbranche' (2005, 9 maart). *Elsevier*.

afvalstoffen. Steeds meer afvalstoffen krijgen een tweede leven als grondstof voor nieuwe producten en afvalbedrijven zien zichzelf ook al lang niet meer als afvalbedrijf, maar als milieuspecialist.⁹⁴ De komende jaren zullen deze bedrijven alleen maar in betekenis toenemen gezien de steeds schaarser wordende primaire grondstoffen en het belang dat aan recycling en hergebruik zal worden toegekend.

Een tweede rode draad betreft de ontwikkelingsgeschiedenis van de afvalbranche. De afvalbranche ontleent haar bestaansrecht aan de milieu wet- en regelgeving die in de jaren zeventig en tachtig vrij voortvarend tot stand kwam. Door de strengere regels werden bedrijven gedwongen om hoogwaardige verwerkingsmethoden te ontwikkelen waardoor de verwerking van afval een winstgevend proces werd. Dat had tot gevolg dat de afvalbranche in korte tijd sterk groeide. Toezicht en handhaving bleven daar aanvankelijk bij achter, maar maakten vanaf het midden van de jaren tachtig een inhaalslag toen bleek dat enkele afvalbedrijven op grote schaal de milieuregels hadden overtreden (Huisman, 2001: 433). Door de steeds strengere regels die aan de inzameling en verwerking van afvalstoffen werden gesteld en de toenemende schaalvergroting, concurrentie en professionalisering die daarvan het gevolg waren, ontstond vanaf de jaren tachtig een steeds meer kapitaalintensieve en professionelere branche.

Het beeld dat tot dusverre is geschetst van de ontwikkeling van de sector is wellicht wat eenzijdig. In het voorgaande heb ik steeds het beeld geschetst van een sector die *door* regelgeving en strenger toezicht kon groeien en professionaliseren. Maar het omgekeerde kan ook het geval zijn. Regelgeving en toezicht zijn namelijk niet alleen instigator van groei en professionalisering, maar zijn daarvan ook het gevolg. Grote bedrijven zijn immers gebaat bij duidelijke regelgeving en hebben behoefte aan zekerheid en eenduidig toezicht. Door een hoog niveau van regelgeving en toezicht te waarborgen, wordt het voor nieuwe bedrijven moeilijker om toe te treden op de markt en vallen bestaande bedrijven die niet meekunnen in die ontwikkeling, af. Afvalbedrijven lobbyen – bij monde van hun brancheorganisatie – dan ook actief bij beleidsmakers en toezichthouders voor duidelijke regels en eenduidige handhaving. Een concreet voorbeeld is de roep om een gelijk speelveld in het Europese toezicht op grensoverschrijdende afvalstoffen. Nederlandse bedrijven pleiten er al jaren voor dat de EVOA regels in andere Europese landen net zo streng worden gehandhaafd als in Nederland, om zo gelijke kansen te waarborgen (Noordhoek, 2010).⁹⁵ Strengere regels en meer stringente handhaving worden derhalve ook

94 Ondernemen: 'Afval is prachtbranche' (2005, 9 maart). *Elsevier*.

95 Zie in dit verband ook Eshuis & De Graaf (1998) die in een studie naar de mogelijke risico's van certificering rondom de sanering van brandolietanks, constateerden dat de branche er zelf voor pleitte om de drempel om tot de betreffende certificeringsregeling te worden toegelaten te verhogen, omdat er op een gegeven moment zoveel certificaten werden afgegeven dat dit een inflatie van het certificaat betekende.

gesteund en zelfs gestimuleerd door de normadressaten zelf.

De laatste rode draad betreft de relatie met de buitenwereld. De afvalschandalen zijn bepalend geweest voor de negatieve beeldvorming over de afvalbranche. De branche werd lange tijd geassocieerd met milieucriminaliteit en er was weinig waardering voor het werken in de afvalsector. Hoewel de reputatie van de afvalbranche de laatste jaren wel verbeterd is, hebben deze ontwikkelingen hun weerslag gehad op de relatie met toezichthouders en het publiek. De conclusie van dit hoofdstuk is dat de afvalschandalen uit de jaren tachtig en negentig een belangrijke impuls hebben gegeven aan de groei en professionalisering van de afvalbranche. Gelijkzeitig heeft de branche daardoor een gespannen relatie ontwikkeld met de buitenwereld die zich in sommige gevallen kenmerkt door wederzijds wantrouwen. In de hoofdstukken vijf, zes en zeven zal worden gezien welke invloed dit heeft op de wijze waarop afvalbedrijven aankijken tegen toezicht, handhaving en sanctionering.

4 Opzet van het empirisch onderzoek

4.1 Inleiding

In hoofdstuk twee zijn de theoretische vertrekpunten van deze studie geformuleerd en in het voorgaande hoofdstuk is uitgebreid stilgestaan bij de ontwikkelingen en achtergronden van de afvalbranche, het terrein van dit onderzoek. Deze theoretische noties en achtergronden worden in het empirische deel van dit onderzoek – de hoofdstukken vijf, zes en zeven – gebruikt om de werking van sancties op het gedrag van ondernemingen in de afvalsector enerzijds en de wisselwerking tussen afschrikking, maatschappelijke controle en de bedrijfsinterne zorg voor het milieu anderzijds te beschrijven en te verklaren. In dit hoofdstuk verantwoord ik op welke wijze ik daarbij te werk ben gegaan. In paragraaf 4.2 en 4.3 wordt allereerst ingegaan op de aard van dit onderzoek en zal ik de keuzes die ik in de loop van het onderzoek heb gemaakt, toelichten. Aansluitend zal ik in de paragrafen 4.4 tot en met 4.6 de opzet en uitvoering van het empirisch onderzoek bespreken. Achtereenvolgens zullen de wijze van selectie van de bedrijven en respondenten, de gegevensverzameling, de kwaliteit van de gegevens en de analyse van het materiaal worden toegelicht en verantwoord. Tot slot, worden in paragraaf 4.7 de in dit onderzoek figurerende bedrijven en respondenten geïntroduceerd.

4.2 Van theorie naar empirie

In paragraaf 1.3 is aangegeven dat het doel van dit onderzoek in de eerste plaats is om inzicht te verschaffen in de afschrikwekkende werking van sancties op het gedrag van ondernemingen in de afvalbranche. Daarnaast is het doel van dit onderzoek om de wisselwerking tussen afschrikking, maatschappelijke controle en de bedrijfsinterne aandacht voor het milieu te begrijpen. Ik heb afschrikking gedefinieerd als het verschijnsel dat een onderneming regelovertrekend gedrag nalaat uit angst voor de negatieve gevolgen ervan. In het bijzonder ben ik daarbij geïnteresseerd in de vraag of er van sancties een generaal preventieve werking uitgaat. Met andere woorden: in hoeverre gaat er van een reeds opgelegde sanctie eveneens een waarschuwingssignaal uit naar de groep bedrijven die nog geen delicten heeft gepleegd en kan daarmee worden voorkomen dat die bedrijven regels zullen overtreden? In hoofdstuk twee is beschreven dat de klassieke visie op afschrikking ervan uitgaat dat bedrijven rationele en amorele actoren zijn die primair worden beïnvloed door en reageren op signalen die door de overheid worden afgegeven. Dit veronderstelt dat de signalen die door de overheid worden afgegeven door bedrijven ook zo worden opgevat als ze bedoeld zijn. Uit de in hoofdstuk twee beschreven literatuur is echter gebleken dat dit lang niet altijd het geval is. De dreiging van sancties is slechts één van de signalen die op bedrijven afkomen en daarvan ook niet altijd de belangrijkste.

Vanuit de maatschappelijke omgeving en de markt komen ook prikkels op bedrijven af die soms een veel sterkere invloed uitoefenen op het gedrag van bedrijven. Die klassieke visie op afschrikking is daarmee in feite een naïeve visie die ondernemingen als geïsoleerd van hun maatschappelijke context situeert.

Om te begrijpen op welke wijze sancties invloed uitoefenen op het gedrag van bedrijven is inzicht nodig in de betekenissen die bedrijven zelf geven aan verschillende signalen uit hun juridische en maatschappelijke omgeving en de wijze waarop en de omstandigheden waaronder die signalen al dan niet hun vertaling vinden naar de bedrijfsinterne besluitvorming. Dit vraagt om een interpretatieve onderzoeksbenadering waarin het perspectief van de bedrijven zelf centraal staat. Het onderzoek waarvan in dit proefschrift verslag wordt gedaan, betreft een uitgebreid empirisch onderzoek onder veertig bedrijven uit de Nederlandse afvalbranche. Deze bedrijven zijn als het ware de hoofdrolspelers in dit onderzoek: het gaat om hun beleving en de wijze waarop zij betekenis geven aan hun handelen en aan de signalen uit hun omgeving. Het gaat er uiteindelijk om de werkelijkheid vanuit het perspectief van de betrokkenen te beschrijven en te begrijpen (Staring & Van Swaaningen, 2009). Zoals eerder aangegeven, kan mijn onderzoek daarmee worden gerekend tot de stroming van het perceptuele afschrikkingsonderzoek.

In hoofdstuk twee is tevens beschreven dat er niet veel perceptieonderzoek is verricht naar de invloed van sancties op het gedrag van ondernemingen. Het meeste onderzoek naar afschrikking betreft objectivistisch afschrikkingsonderzoek en gaat op macroniveau na in hoeverre (veranderingen in) de controlekansen en strafmaat samenhangen met het aantal overtredingen in een bepaalde sector (o.a. Viladrich-Grau & Groves, 1997; Eckert, 2004; Short & Toffel, 2008) of met de emissies van schadelijke stoffen door bedrijven (o.a. Gray & Scholz, 1991; Laplante & Rilstone, 1996; Gray & Shadbegian, 2005; Mendelhoff & Gray, 2005; Rousseau, 2007). Niet alleen zijn er veel minder perceptuele studies naar de afschrikwekkende werking van sancties bij ondernemingen verricht, deze studies maken bovendien veelal gebruik van steekproeven onder studenten. Zo selecteerden Paternoster en Simpson (1996) en Simpson (2002) eerstejaars studenten bedrijfskunde om de invloed van sancties te onderzoeken. Het is echter de vraag of die resultaten zonder meer kunnen worden geëxtrapoleerd naar het gedrag van (personen binnen) ondernemingen. Voor die groep respondenten geldt namelijk dat ze, vanwege hun leeftijd, in de praktijk vaak minder zwaar worden bestraft, waardoor de angst voor sancties van minder betekenis zal zijn dan voor werknemers binnen bedrijven die bij ontdekking van strafbare feiten doorgaans meer te verliezen hebben (Williams & Hawkins, 1986: 554).

Slechts in een beperkt aantal studies is de informatie van ondernemingen zelf verkregen (o.a. Braithwaite & Makkai, 1991; Makkai & Braithwaite, 1994; May, 2004; 2005; De Graaf et al., 2011). Belangrijk onderzoek op dit terrein is

daarom het al eerder aangehaalde werk van de auteurs Thornton, Gunningham en Kagan. In een serie publicaties doen deze auteurs verslag van een drietal studies naar het milieugegedrag van bedrijven in verschillende industriële sectoren en de factoren die daarop van invloed kunnen zijn.¹ Hun onderzoek leidt in grote lijnen tot de conclusie dat regelnaleving tot stand komt door een mix van factoren: de angst voor betrapping en juridische sancties, druk vanuit de maatschappelijke omgeving en moreel plichtsbesef (Kagan et al., 2011: 38-39). Voor dit onderzoek is in het bijzonder hun onderzoek naar de generaal preventieve werking van sancties op het gedrag van bedrijven in de milieu-industrie in de Verenigde Staten van belang (Thornton et al., 2005; Gunningham et al., 2005). Zoals reeds in hoofdstuk twee besproken, hebben zij de idee van afschrikking teruggebracht tot drie centrale assumpties. Ten eerste: willen sancties afschrikken dan moet de doelgroep van potentiële overtreders ook *bekend zijn* met de reeds opgelegde sancties. Ten tweede: bedrijven die kennisnemen van de opgelegde sancties, moeten die sancties vervolgens *vertalen* naar hun eigen situatie en nagaan of zij in overtreding zijn. Tot slot: in reactie op de informatie over sancties moeten bedrijven ook *maatregelen treffen* om te voorkomen dat ze zelf in overtreding zijn. Pas als aan deze drie condities is voldaan, is sprake van afschrikking.

Thornton c.s. hebben deze assumpties vervolgens vertaald naar drie centrale onderzoeksvragen:

- In hoeverre zijn reeds opgelegde sancties daadwerkelijk bij de doelgroep bekend?
- In hoeverre schatten degenen die op de hoogte zijn van de opgelegde sancties, de pakkans en strafmaat daadwerkelijk als hoger in dan bedrijven die minder goed op de hoogte zijn?
- In hoeverre leidt deze inschatting tot maatregelen om overtredingen te voorkomen?

Deze vragen werden beantwoord door van een aantal in het oog springende sancties te onderzoeken of de doelgroep daarvan kennis had genomen, of de opgelegde sancties correct werden herinnerd en of naar aanleiding van deze sancties maatregelen waren getroffen om vergelijkbare overtredingen te voorkomen.

1 Het gaat in totaal om drie empirische studies: een studie in de papierindustrie, een studie onder vrachtwagenbedrijven en een studie naar afschrikking en generaal preventie onder diverse milieubelastende bedrijven in de Verenigde Staten. De resultaten van deze studies zijn onder andere gepubliceerd in: Gunningham, Kagan & Thornton (2003), Kagan, Gunningham & Thornton (2003), Gunningham, Thornton, Kagan (2005), Thornton, Gunningham & Kagan (2005), Thornton, Kagan & Gunningham (2008; 2009). In Kagan, Gunningham & Thornton (2011) worden de resultaten van deze studies samenvattend gepresenteerd.

Daartoe analyseerden zij over een periode van anderhalf jaar alle persberichten van de *Environmental Protection Agency* (EPA) over definitief opgelegde sancties aan bedrijven in zes industrieën. Zij selecteerden vervolgens acht in het oog springende sancties waarbij een onderscheid werd gemaakt in de aard en omvang van de opgelegde sancties alsook in de aard van de overtreding (zowel ernstige als minder ernstige overtredingen werden geselecteerd). Deze *signal cases* werden vervolgens in de vorm van persberichten tijdens telefonische interviews voorgelegd aan vertegenwoordigers van 233 ondernemingen. Deze combinatie van interviews met vignetten stelde de onderzoekers in staat om diepgaand in te gaan op de rol en invloed van juridische sancties bij de afweziging van bedrijven om regels na te leven, de totstandkoming van risicopercepties en de relatie met andere factoren die de naleving beïnvloeden. Mede daarom is de studie van Thornton c.s. een belangrijke bron van inspiratie voor de in dit onderzoek gekozen werkwijze.

4.3 Een multi-methode aanpak

Om gefundeerde uitspraken te kunnen doen over de werking van sancties op het gedrag van bedrijven en voor een goed begrip van de wisselwerking tussen afschrikking, maatschappelijke controle en de bedrijfsinterne aandacht voor het milieu, is het wenselijk dat verschillende bronnen en methoden van dataverzameling met elkaar worden gecombineerd. Interviews bij bedrijven geven weliswaar inzicht in de percepties van bedrijven, maar zeggen nog niets over de wisselwerking tussen de drie vormen van regulering en de wijze waarop bedrijven sancties binnen hun organisatie benutten. Daarvoor zullen ook gesprekken moeten worden gevoerd met publieke en private toezichthouders en zal inzicht moeten worden verkregen in de werking van het bedrijfsinterne milieumanagementsysteem. Door verschillende bronnen en methoden van dataverzameling met elkaar te combineren, kan de afschrikwekkende werking van sancties vanuit verschillende invalshoeken worden bestudeerd en kan een zo compleet mogelijk beeld worden geschetst van de wisselwerking tussen sancties, de maatschappelijke omgeving en de bedrijfsinterne aandacht voor het milieu. De verschillende methoden vullen elkaar aan en vergroten de interne validiteit van het onderzoek doordat de informatie uit één bron kan worden vergeleken en gecontroleerd met de informatie uit andere bronnen. Door in te zetten op verschillende bronnen van dataverzameling kunnen bovendien de beperkingen die aan afzonderlijke bronnen en methoden kleven enigszins worden ondervangen (Bijleveld, 2007: 89). Gebruikmaking van verschillende methoden en bronnen wordt ook wel *methodische triangulatie* genoemd (ibidem).

In dit onderzoek staan, zoals hierboven al werd vermeld, veertig bedrijven uit de Nederlandse afvalbranche centraal. Over elk van deze bedrijven heb ik zo veel mogelijk gegevens verzameld. Die gegevens zijn afkomstig uit interviews

met vignetten,² observaties, de bestudering van een groot aantal documenten en de analyse van mediaberichtgeving over deze veertig bedrijven. Deze gegevens zijn aangevuld, vergeleken en gevalideerd met interviews met verschillende publieke en private toezichthouders. In totaal zijn voor dit onderzoek, de oriënterende gesprekken meegerekend, ruim zeventig interviews gehouden. De dataverzameling vond grotendeels plaats tussen januari 2007 en december 2010. Hieronder wordt per methode aangegeven op welke wijze deze in dit onderzoek is toegepast en hoe de verzameling van data heeft plaatsgevonden.

4.4 Veertig bedrijfscases

4.4.1 Selectie, werving en toegang

Dit onderzoek richt zich op bedrijven in de Nederlandse afvalbranche. In het vorige hoofdstuk is beschreven dat de afvalbranche de laatste jaren sterk in beweging is. Het opheffen van de provinciale grenzen voor afvalverwijdering, de afnemende betekenis van de Europese binnengrenzen en de snelle technologische ontwikkelingen van de laatste jaren hebben geleid tot meer marktwerking, schaalvergroting en internationalisering van bedrijfsactiviteiten. Door de toegenomen concurrentie zijn er de afgelopen jaren veel fusies en overnames geweest, er zijn nieuwe bedrijven ontstaan, oude zijn opgehouden te bestaan en er zijn bedrijven van eigendomsstructuur veranderd doordat gemeenten besloten bedrijven af te stoten of juist weer aan te trekken. Ook hebben veel bedrijven hun activiteiten uitgebreid naar andere activiteiten in de afvalketen en door steeds hoogwaardiger be- en verwerkingsmethoden leggen veel bedrijven zich toe op recycling en hergebruik van afvalstoffen. Als gevolg van deze ontwikkelingen zijn bedrijven voor wat betreft de aard van hun activiteiten steeds meer naar elkaar toe gegroeid en is het klassieke onderscheid tussen inzamelaars, verwerkers en recyclers van afvalstoffen steeds kleiner geworden. In dit onderzoek heb ik er daarom voor gekozen geen nadere uitsplitsing te maken naar marktsegment, maar getracht een zo breed mogelijk beeld van 'de' afvalbranche te schetsen.

Voor deze groep bedrijven bestaat er echter geen eenduidig steekproefkader. Het register van de Kamer van Koophandel (KvK) is onvoldoende bruikbaar om de bedrijven te selecteren, omdat bedrijven die zich bezighouden met afvalgerelateerde activiteiten onder een breed scala van noemers geregistreerd zijn.³ Ook is het, zo bleek eerder uit hoofdstuk drie, moeilijk te zeggen hoeveel bedrijven er in totaal in de afvalbranche opereren. De schattingen over om hoeveel bedrijven het gaat lopen sterk uiteen. Bovendien komen er door de hierboven genoemde ontwikkelingen veel dubbelstellingen voor en komt het

2 Deze vignettenstudie wordt in paragraaf 4.4.2 toegelicht.

3 De KvK deelt bedrijven namelijk in op basis van de belangrijkste bedrijfsactiviteiten en heeft dat tot op een zeer verfijnd niveau gedaan. Dat gebeurt op basis van de zogenoemde SBI codes (Standaard Bedrijfsindeling 2008) die zijn opgesteld door het CBS.

voor dat bedrijven inmiddels zijn opgehouden te bestaan.

Voor het in kaart brengen, selecteren en benaderen van de bedrijven heb ik daarom gebruikgemaakt van de ledenlijsten van drie brancheorganisaties, de Vereniging Afvalbedrijven (VA), de Nederlandse Vereniging voor Reinigingsdiensten (NVRD) en de Branchevereniging Recycling, Breken en Sorteren (BRBS). De VA vertegenwoordigt naar eigen zeggen 90% van de Nederlandse inzamelmarkt, 80% van de markt voor verbranding, 80% van de Nederlandse composteerbedrijven en alle in Nederland actieve verwerkers van zuiveringsslib.⁴ De NVRD behartigt de belangen van alle overheidsgedomineerde bedrijven in Nederland⁵ en de BRBS heeft in totaal ongeveer tachtig leden die gezamenlijk 80% van het Nederlandse bouw- en sloopafval verwerken (BRBS, 2009a). In totaal leverden deze bronnen een lijst op van 189 bedrijven. Na opschoning, door ontubbeling van bedrijven die meerdere keren voorkwamen, het verwijderen van bedrijven waarvan de hoofdactiviteit niet afvalgerelateerd was (bijvoorbeeld een aannemersbedrijf) en het verwijderen van bedrijven die niet langer actief waren of waarvan de bedrijfsgegevens niet achterhaald konden worden, bleef een lijst van 121 bedrijven over.

In het vorige hoofdstuk is eveneens beschreven dat de afvalbranche door de milieuschandalen uit de jaren tachtig en negentig lange tijd te maken had met een zeer negatief publiek imago. Er was weinig maatschappelijke waardering voor het werk van afvalverwijdering en in de publieke opinie alsook bij toezichthouders leefde het beeld van een criminele sector. Andersom was er bij afvalbedrijven sprake van een groot wantrouwen ten opzichte van de buitenwereld. Gegeven deze geschiedenis verwachtte ik een moeilijk toegankelijke doelgroep en een relatief lage bereidheid bij afzonderlijke bedrijven om aan het onderzoek mee te werken. Daarom is uit de lijst van 121 bedrijven geen verdere steekproef getrokken. Ik heb de bedrijven uit de lijst in clusters van tien benaderd die ik willekeurig uit het bovenste, het middengedeelte en de onderkant van de lijst selecteerde. Daarnaast heb ik, om de bereidheid tot medewerking verder te bevorderen, twee van de hierboven genoemde brancheverenigingen, de VA en de NVRD,⁶ gevraagd en ook bereid gevonden een aanbevelingsbrief aan hun leden te sturen waarin het onderzoek werd aangekondigd en waarin de bedrijven werd gevraagd om aan het onderzoek mee te werken. Daarna heb ik de bedrijven op de lijst gebeld om de gegevens te achterhalen van degene die binnen het bedrijf verantwoordelijk was voor de milieuzorg. Vervolgens heb ik

4 <http://www.verenigingafvalbedrijven.nl/html/aangeslotenleden.htm>, geraadpleegd op 15 februari 2012.

5 <http://www.nvrd.nl/over-nvrd/leden>, geraadpleegd op 15 februari 2012.

6 De BRBS is in deze fase van het onderzoek niet benaderd omdat deze branchevereniging ook een groot aantal bedrijven in haar ledenbestand heeft die de inzameling en/of verwerking van afval slechts als nevenactiviteit hebben en omdat de afvalbedrijven meestal ook lid waren van één van beide andere brancheverenigingen.

deze milieucoördinatoren een persoonlijke brief gestuurd waarin het onderzoek nogmaals werd toegelicht, waarin werd beschreven hoe zou worden omgegaan met de gegevens en hoe de vertrouwelijkheid zou worden gewaarborgd. Tot slot heb ik deze milieucoördinatoren gebeld om, indien zij bereid waren om mee te werken, een afspraak te maken voor een interview. Op deze manier heb ik 61 bedrijven benaderd; 21 daarvan weigerden hun medewerking aan het onderzoek. Als redenen hiervoor werden genoemd dat het onderzoek een te grote belasting voor de organisatie zou vormen, dat de afvalgerelateerde activiteiten maar een klein deel van het bedrijfsproces uitmaakten, zodat een onderzoek daarom weinig interessant zou zijn, en dat het onderwerp te gevoelig lag. In één geval ging het om een groot, internationaal opererend bedrijf waarvan de milieucoördinator aangaf vanwege de gevoeligheid van het onderwerp niet te willen meewerken. In totaal zijn dus veertig bedrijven bereid gevonden om aan het onderzoek mee te werken.

Uiteindelijk is het veel gemakkelijker gebleken om bedrijven bereid te vinden aan het onderzoek mee te werken dan ik vooraf had gedacht. De meeste respondenten waren graag bereid tijd vrij te maken om aan het onderzoek mee te werken. Met de wijsheid van achteraf bezien, was het dan ook beter geweest wanneer ik uit een zo breed mogelijke populatie een a-selecte steekproef had getrokken. Gelet op het feit dat dit niet is gebeurd, moet dan ook een aantal kanttekeningen worden gemaakt bij de waarde van het materiaal. Ten eerste, heb ik niet alle bedrijven op de lijst benaderd. Het empirisch onderzoek is afgesloten toen nieuwe informatie geen nieuwe inzichten meer opleverde met betrekking tot de hoofdvragen van het onderzoek en een zogenoemd punt van ‘verzadiging’ was bereikt (Yin, 2009). Het onderzoek pretendeert dan ook geen statistische representativiteit. Met andere woorden, het onderzoek beoogt geen algemeen geldende uitspraken te doen over alle afvalbedrijven in Nederland.

Een andere kanttekening heeft betrekking op het feit dat in dit onderzoek gebruik is gemaakt van de ledenlijsten van een drietal brancheorganisaties. Hoewel deze brancheorganisaties gezamenlijk het overgrote deel van de afvalbranche vertegenwoordigen, zijn dus automatisch de bedrijven die geen lid zijn buiten het onderzoek gevallen. Het is daarom van belang om vast te stellen of dit tot een vertekening van het materiaal heeft geleid door over- of juist ondervertegenwoordiging van bepaalde bedrijven. Aan het lidmaatschap van de drie brancheverenigingen zijn enkele eisen gesteld. In de eerste plaats moeten de leden jaarlijks contributie afdragen. De hoogte daarvan is meestal afhankelijk van de grootte van het bedrijf (naar het aantal werknemers) en het tonnage dat jaarlijks aan afvalstoffen wordt ingezameld of verwerkt.

Al met al kan de contributie oplopen tot enkele duizenden euro's per jaar.⁷ Het spreekt voor zich dat kleine bedrijven en bedrijven met wie het financieel slechter gaat om die reden wellicht afzien van lidmaatschap. Voorwaarde voor lidmaatschap is bovendien dat bedrijven beschikken over een milieuvergunning en een gecertificeerd milieumanagementsysteem waaraan vanzelfsprekend ook kosten zijn verbonden. Ten aanzien van de vertekening van het materiaal moeten dan ook enkele opmerkingen worden gemaakt. Zoals hierna in paragraaf 4.7 nog zal worden toegelicht, hebben grotere bedrijven vaker aan het onderzoek meegewerkt dan kleinere. Dit houdt voor een groot deel verband met het feit dat grotere bedrijven vaak over een gespecialiseerde milieuafdeling beschikken en simpelweg meer ruimte en tijd konden vrijmaken om aan het onderzoek mee te werken. Een tweede voorbehoud dat moet worden gemaakt en dat samenhangt met het onderscheid tussen grote en kleine bedrijven is dat bedrijven die opereren in een nichemarkt, zoals enkele bedrijven die zich alleen bezighielden met de compostering van groente-, fruit-, en tuinafval, vaker niet aan het onderzoek konden of wilden meewerken. Samenvattend, het gaat in dit onderzoek dus om (middel)grote bedrijven die een vergunning hebben voor hun bedrijfsactiviteiten en in dat kader worden gecontroleerd op de naleving van wet- en regelgeving, om bedrijven die beschikken over een gecertificeerd milieumanagementsysteem en om bedrijven die voldoende financiële middelen ter beschikking hebben om de contributie van de branchevereniging te voldoen.

Dit roept de vraag op of dat nu niet juist ook de bedrijven zijn die de naleving van wet- en regelgeving voldoende gewaarborgd hebben en dat meer malafide bedrijven buiten beschouwing zijn gelaten. Ik kan niet uitsluiten dat dit het geval is geweest. Het daadwerkelijke nalevingsgedrag van bedrijven heb ik in dit onderzoek namelijk niet bestudeerd. Het is bovendien aannemelijk dat sancties een andere rol spelen bij kleinere of meer malafide bedrijven die niet vanuit een vaste locatie opereren dan bij grote, meer gerenommeerde afvalbedrijven. Deze bedrijven zullen wellicht meer overeenkomen met het beeld van de amorele en rationele dader zoals dat in hoofdstuk twee werd uiteengezet, dan de bedrijven die in dit onderzoek centraal staan. De reikwijdte van dit onderzoek is daarmee dan ook beperkt tot grotere, meer gerenommeerde bedrijven die opereren vanuit één of meerdere vaste locaties en die regelmatig worden gecontroleerd op de naleving van wet- en regelgeving.

Anderzijds moet worden opgemerkt dat toezicht en controle zich doorgaans vooral toespitsen op de naleving van de vergunningvoorschriften en dat veel sancties in de afvalbranche worden opgelegd voor overtreding van die vergunningvoorschriften (vgl. Addink & Backes, 1998; Huisman, 2001). Dit

⁷ Zo bedraagt de contributie voor de NVRD in 2012 € 57,35 per 1.000 inwoners van de gemeente waar het bedrijf gevestigd is waarbij een minimale contributie van € 1664,64 geldt. Zie <http://www.nvrd.nl/lid-woorden/contributie>, geraadpleegd op 26 februari 2012.

betekent dat de problematiek die in dit onderzoek centraal staat, namelijk in hoeverre er van reeds opgelegde sancties een afschrikwekkende werking uitgaat, vooral betrekking heeft op het type bedrijf dat wél is bestudeerd.

Tot slot moet worden opgemerkt dat de hierboven genoemde werkwijze niet alleen beperkingen heeft meegebracht. Het verzamelde materiaal leent zich bij uitstek voor een gedetailleerde en diepgaande beschrijving van de betekenis die bedrijven zelf geven aan verschillende signalen uit hun juridische en maatschappelijke omgeving. Dit maakt het mogelijk om de bevindingen te vertalen naar vergelijkbare situaties en te beoordelen in hoeverre de bevindingen te vertalen zijn naar andere domeinen die onder het bereik van dezelfde theorie vallen (Smaling, 2009: 7). In dit verband wordt ook wel gesproken van de *overdraagbaarheid* van bevindingen (Maesschalck, 2009: 130) en van *theoretische* of *analytische generalisatie* (Yin, 2009: 44 e.v.). De achterliggende gedachte hiervan is dat de diepgaande beschrijving van bepaalde verschijnselen het voor de lezer toelaat om te beoordelen of dezelfde omstandigheden of factoren ook aanwezig zijn op andere terreinen en wellicht ook nieuw licht werpen op niet onderzochte groepen die wel onder het bereik van de theorie vallen (Smaling, 2009: 7). Een concreet voorbeeld van een thema in dit onderzoek waarbij sprake kan zijn van overdraagbaarheid naar andere velden, betreft de rol en positie van de milieuoördinator binnen een bedrijf. De milieuoördinator staat namelijk symbool voor een reeks van functies in het moderne bedrijfsleven, zoals de *compliance officer* en de integriteitcoördinator. In hoofdstuk zeven zal uitgebreid worden stilgestaan bij de rol en positie van de milieuoördinator en wat dit betekent voor de wijze waarop signalen van buiten door het bedrijf worden geïnterpreteerd en vertaald.

Een belangrijk voordeel van deze werkwijze was bovendien dat er tijdens het onderzoek veel ruimte voor diepgang en flexibiliteit bestond en de mogelijkheid werd gecreëerd om in te spelen op enkele ‘uitgelezen kansen’ die zich tijdens het onderzoek voordeden (Mortelmans, 2009: 105). Zo kwam ik tijdens het onderzoek in contact met een bedrijf waar ik in de gelegenheid werd gesteld om de implementatie van een bedrijfsintern milieumanagement-systeem van dichtbij en gedurende langere tijd mee te maken (zie paragraaf 4.4.3). Ook leverde het de mogelijkheid op om bij enkele bedrijven meerdere keren langs te gaan en uitvoerig in te gaan op de dilemma’s rondom afschrikking, regelnaleving en de bedrijfsinterne aandacht voor het milieu.⁸ Zoals hierboven al werd gesteld, zijn de gegevens verzameld aan de hand van interviews met vignetten, observaties, de bestudering van documenten en de analyse van mediaberichtgeving. Hieronder wordt per methode beschreven hoe ik daarbij

8 Bij één bedrijf ben ik zesmaal op bezoek geweest, waarbij ik vijf verschillende locaties heb kunnen bekijken en met meerdere vertegenwoordigers van het bedrijf heb kunnen spreken (Casus 13).

te werk ben gegaan. De interviews met publieke en private toezichthouders worden in paragraaf 4.5 toegelicht.

4.4.2 Interviews met vignetten

Veruit de belangrijkste bron van informatie voor dit onderzoek vormen de gesprekken met vertegenwoordigers van veertig bedrijven uit de Nederlandse afvalbranche. In eerste instantie heb ik ervoor gekozen om binnen ieder bedrijf één persoon te benaderen, bij voorkeur degene met de grootste deskundigheid over de wijze waarop bedrijven vorm en inhoud geven aan de naleving van wettelijke en maatschappelijke milieueisen en de invloed die sancties daarop kunnen hebben. In de meeste gevallen is dit de milieu(zorg)coördinator.⁹ Milieucoördinatoren zijn binnen afvalbedrijven verantwoordelijk voor de vertaling van wettelijke en maatschappelijke eisen naar werkprocedures en interne voorschriften en het controleren en waarborgen van de naleving ervan. Daartoe onderhouden zij contacten met toezichthouders, beheren de interne milieumanagementsystemen en vragen vergunningen, licenties en certificaten aan. Zij fungeren zo als het ware als intermediair tussen het bedrijf, de maatschappelijke omgeving en de overheid (Huisman, 2001: 117; Parker, 2002: 168). De milieucoördinator is dus bij uitstek de persoon binnen de organisatie die kennisneemt van signalen uit de omgeving van het bedrijf.

De keuze voor de milieucoördinator als primaire ingang binnen de bedrijven heeft voor- en nadelen. Niet iedere functionaris binnen een bedrijf beschikt immers over dezelfde informatie en de keuze voor de milieucoördinator impliceert dat sommige aspecten van het bedrijfsproces beter in beeld konden worden gebracht dan andere. De functie van milieucoördinator is bij de meeste bedrijven een staffunctie. Dit betekent dat de milieucoördinator verantwoordelijk is voor het uitzetten van het beleid en de advisering over de implementatie van milieuvoorschriften, maar dat de daadwerkelijke verantwoordelijkheid voor de naleving van de wettelijke en maatschappelijke milieueisen in de lijn ligt. Als gevolg hiervan is de milieucoördinator wellicht niet altijd volledig op de hoogte van wat er op de werkvloer precies gebeurt. Ook is het voor een milieucoördinator in zeer grote organisaties misschien niet altijd duidelijk wat er zich op het niveau van de directie afspeelt. Dit probleem zou zich echter ook voordoen indien andere betrokkenen binnen het bedrijf zouden zijn geïnterviewd. Zo hebben personen op de werkvloer veel inzicht in de praktische gang van zaken, maar missen zij veelal het overzicht van het gehele bedrijf. Andersom is in grote, complexe bedrijven de besluitvorming vaak gedecentraliseerd. In de praktijk ligt er veel beslismacht en vrijheid bij personen op de werkvloer. Vertaald naar dit onderzoek betekent dit dat de milieucoördinator in de praktijk als het ware fungeert als de vertolker van het milieubeleid van de onderneming.

⁹ Hoewel in de praktijk verschillende benamingen voorkomen, gebruik ik voor de duidelijkheid en consistentie de titel milieucoördinator.

De milieucoördinator is daarom de meest aangewezen persoon om te spreken over de afschrikwekkende werking van sancties, de relatie met de omgeving en de bedrijfsinterne aandacht voor het milieu.

In totaal heb ik bij veertig bedrijven één of meerdere interviews gehouden. Deze interviews waren als gezegd in de meeste gevallen met de milieucoördinator, maar in enkele kleinere bedrijven was de zorg voor het milieu neergelegd bij de directeur of de bedrijfsleider. Bij enkele bedrijven heb ik meerdere personen geïnterviewd. Dit roept wellicht de vraag op waarom ik niet voor een kleinere groep bedrijven heb gekozen waarin ik meerdere personen zou interviewen. De keuze daarvoor is ingegeven door het feit dat ik graag een zo breed mogelijk beeld wilde schetsen van de afvalbranche en het bestuderen van een grotere groep bedrijven heb laten prevaleren boven het interviewen van meerdere personen binnen die bedrijven. De interviews duurden gemiddeld twee uur, zijn op band opgenomen en daarna volledig getranscribeerd.¹⁰ In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de veertig bedrijfscases alsmede enkele algemene kenmerken van de bedrijven en de respondenten.

Tijdens de interviews zijn in totaal zeven onderwerpen aan de orde gesteld die in drie blokken zijn besproken.¹¹ Het eerste blok vragen was erop gericht een eerste algemene indruk te krijgen van de onderwerpen die in dit onderzoek centraal staan. Daarbij zijn allereerst enkele vragen gesteld over de respondent en zijn of haar achtergrond en functie. Ten tweede is gesproken over de kenmerken van het bedrijf, zoals de omvang, de positie op de markt, de eigendomsstructuur, maar ook over de cultuur en structuur van de organisatie. Ten derde is gekeken naar de ervaringen met en opvattingen over regulering en handhaving door de overheid. Daarbij is onder andere gevraagd naar de aard en frequentie van controles door de overheid, de relatie met de toezichthouder en het belang van het publieke toezicht ten opzichte van andere vormen van controle. Ten vierde is gesproken over de kenmerken van de branche, zoals de belangrijkste ontwikkelingen, de onderlinge verhoudingen en de mate van concurrentie. Ten vijfde is gesproken over de relatie met de maatschappelijke omgeving. Hierbij gaat het onder andere om de relatie met omwonenden, milieubelangengroepen en de media. Ten zesde is stilgestaan bij de bedrijfsinterne aandacht voor het milieu. Daarbij heb ik onder andere vragen gesteld over de milieumaatregelen die door het bedrijf waren genomen, de belangrijkste redenen daarvoor en de wijze waarop de interne controle op de naleving was gewaarborgd.

Het tweede blok vragen was gewijd aan de afschrikwekkende werking van sancties op het gedrag van deze bedrijven. Zoals hierboven al werd toegelicht,

10 In drie gevallen wilde de respondent liever niet dat het gesprek op band werd opgenomen. Dat verzoek heb ik vanzelfsprekend gerespecteerd.

11 In bijlage 1 is de gesprekspuntenlijst opgenomen alsmede een toelichting daarop.

heb ik mij daarbij laten inspireren door de werkwijze van Thornton et al. (2005). Zo wilde ik vaststellen in hoeverre bedrijven kennis hebben van sancties opgelegd aan andere bedrijven, hoe informatie over sancties door de respondenten wordt geïnterpreteerd en vertaald binnen de organisatie, hoe respondenten de pakkans en de strafmaat in concrete gevallen inschatten en in hoeverre bedrijven maatregelen nemen naar aanleiding van informatie over sancties om te voorkomen dat zij zelf in overtreding zijn. Om de kennis van de respondenten over sancties opgelegd aan andere bedrijven te onderzoeken, heb ik een aantal vragen gesteld. Allereerst vroeg ik de respondenten naar het *aantal* voorbeelden dat zij zich herinnerden van bestuursrechtelijk of strafrechtelijk optreden tegen een ander afvalbedrijf in een periode tot twee jaar voorafgaand aan het interview. Dezelfde vraag stelde ik vervolgens ten aanzien van voorbeelden van individuele bestuurders of directeuren tegen wie strafrechtelijk is opgetreden. Vervolgens vroeg ik de respondenten een concreet voorbeeld te beschrijven. Van de voorbeelden die zij gaven, wilde ik vervolgens weten hoe zij daarvan op de hoogte waren geraakt en wat de respondenten zich herinnerden over de aard van de overtreding en de opgelegde sanctie. Voorts is aan de hand van twee in het oog springende sancties – die hierna nog zullen worden besproken – onderzocht in hoeverre de respondenten van die sancties op hoogte waren en in hoeverre zij naar aanleiding daarvan maatregelen hadden getroffen om regelovertreding binnen hun eigen organisatie te voorkomen. Dit vignettenonderzoek wordt hieronder nader toegelicht.

In het derde blok vragen is ten slotte aan de hand van de aan de respondenten voorgelegde vignetten opnieuw ingegaan op de onderwerpen die in het eerste blok aan de orde waren gekomen met het doel een nog diepgaandere beschrijving te kunnen geven en de relatie tussen sancties, maatschappelijke controle en de bedrijfsinterne aandacht voor het milieu te kunnen ontrafelen.

De vignettenstudie

Een belangrijk onderdeel van de interviews betrof een vignettenstudie waarbij de respondenten aan de hand van twee in het oog springende zaken onder andere werd gevraagd naar hun kennis van de opgelegde sancties, hun inschatting van de pak- en sanctiekans en hun oordeel over de afschrikwekkendheid van de beide zaken. In vignettenonderzoek krijgen respondenten één of meerdere – doorgaans fictieve – situaties voorgelegd waarin enkele kenmerken worden gevarieerd waarvan wordt verwacht dat ze van invloed zijn op het beslisproces van de betrokkenen. Op deze manier kan op een gestandaardiseerde manier worden onderzocht welke motieven en percepties ten grondslag liggen aan beslissingen die mensen nemen (Alexander & Becker, 1978; Wallander, 2009). Aan het gebruik van vignetten worden meestal verschillende voordelen toegeschreven. Ten eerste, doordat respondenten concrete, realistische situaties krijgen voorgelegd, kunnen zij zich een betere voorstelling van zaken maken en

dat komt de betrouwbaarheid van hun antwoorden en daarmee de validiteit van het onderzoek ten goede (ibidem). Ten tweede zijn de meeste mensen zich lang niet altijd bewust van de invloed van sommige factoren op hun beslis- en handelingspatronen. Een belangrijk voordeel van de methode van het vignetenonderzoek is dan ook dat door factoren voor te leggen waarover mensen misschien nog nooit hebben nagedacht, meer impliciete gedragskeuzes expliciet kunnen worden gemaakt (Alexander & Becker, 1978; Wallander, 2009: 506; Ruiter & Tolsma, 2010: 15). Tot slot biedt het werken met vignettes de mogelijkheid om een zekere mate van vergelijkbaarheid tussen de afzonderlijke interviews in te bouwen (vgl. Beyens, 2009: 208-209).

Vignettes worden mede hierdoor veelvuldig toegepast in onderzoek waarin percepties en belevingen centraal staan, zoals veel onderzoek naar de afschrikwekkende werking van sancties op zowel het gedrag van individuen (Klepper & Nagin, 1989a; 1989b; Bachman, Paternoster & Ward, 1992; Nagin & Paternoster, 1991; 1993) als op het gedrag van ondernemingen (Simpson & Koper, 1992; Paternoster & Simpson, 1996; Simpson, 2002; 2006; Simpson & Piquero, 2002; Thornton et al., 2005; De Graaf et al., 2011). Maar ook veel onderzoek naar strafopvattingen (Elffers, De Keijser, Van Koppen & Van Haeringen; 2007; Ruiter & Tolsma, 2010; Ruiter, Tolsma, De Hoon, Elffers & Van der Laan, 2011) en straftoemeting (De Keijser, 2000; Beyens, 2000; Schoep & Schuyt, 2009) is van deze opzet.

Hoewel in de meeste vignettenstudies wordt gewerkt met fictieve situaties, komen ook afgeleide studies voor waarin echte gebeurtenissen en situaties aan de respondenten worden voorgelegd of zelfs door de respondenten worden bijgewoond. Zo lieten Elffers et al. (2007) in een onderzoek naar de straftoemeting door burgers, hun respondenten een bestaande rechtszaak bijwonen en voordat de rechters hun oordeel over de zaak uitspraken, hun mening over de zaak geven. In een vergelijkbaar onderzoek liet Wagenaar (2008) zijn respondenten een negental strafzaken bijwonen en vroeg hen de naar hun oordeel meest gepaste sanctie op te leggen. Ook in het hierboven al geïntroduceerde onderzoek van Thornton et al. (2005) kregen de respondenten waargebeurde zaken in de vorm van een persbericht voorgelegd waarna hen onder andere werd gevraagd of ze de zaak herkenden en of ze op de hoogte waren van de opgelegde sancties. Een nadeel van het gebruik van echte zaken is dat niet systematisch kan worden gevarieerd op kenmerken die het gedrag van de betrokkenen zouden kunnen beïnvloeden. Een voordeel is echter dat de voorgelegde situaties realistischer zijn, hetgeen de validiteit van het onderzoek ten goede komt.

Ook in het onderhavige onderzoek is ervoor gekozen om waargebeurde zaken aan de respondenten voor te leggen. Het doel van dit onderzoek is immers om vast te stellen in hoeverre er van sancties een generaal preventieve werking uitgaat. Met andere woorden, ik wil onderzoeken in hoeverre van

reeds opgelegde sancties ook een waarschuwingseffect uitgaat naar de groep bedrijven die nog geen overtredingen heeft begaan en daarmee kan voorkomen dat zij delicten plegen. Willen sancties afschrikken dan moet de doelgroep wel op de hoogte zijn van de opgelegde sancties. Om dat goed te kunnen onderzoeken was het nodig om echte zaken aan de respondenten voor te leggen en in kaart te brengen in hoeverre zij daadwerkelijk op de hoogte waren van de opgelegde sancties. In het eerste hoofdstuk is bovendien aangegeven dat het onderscheid tussen generieke afschrikking en speciale afschrikking in de praktijk moeilijk te maken is, omdat in beide gevallen hetzelfde mechanisme aan het werk is: de angst voor het feit dat regelovertreding leidt tot een sanctie. Om een duidelijk onderscheid te maken tussen generieke en speciale afschrikking zal dan ook een onderscheid moeten worden gemaakt tussen eigen ervaringen met bestraffing en de ervaringen van anderen (Zimring & Hawkins, 1973: 224-229; Stafford & Warr, 1993: 127). Door werkelijk opgelegde sancties aan de respondenten voor te leggen, kan er geen misverstand over bestaan of de verbetermaatregelen die zij daarna hebben getroffen het gevolg zijn van hun eigen ervaringen met bestraffing (speciale afschrikking) of de ervaringen van andere bedrijven (generieke afschrikking).

Voor dit onderzoek zijn twee zaken geselecteerd waarin twee afvalbedrijven werden bestraft voor de overtreding van de milieuregelgeving. Omdat ik onder andere wilde onderzoeken of het voor de afschrikwekkende werking van sancties uitmaakt of er een strafrechtelijke of een bestuursrechtelijke sanctie is opgelegd, heb ik voor zowel een zaak gekozen waarin een bedrijf strafrechtelijk werd vervolgd en veroordeeld, alsook een zaak die bestuursrechtelijk is afgedaan. Daarnaast heb ik voor twee zaken gekozen waarin de sanctie in 2007 was opgelegd, zodat de respondenten zich de opgelegde sancties ook daadwerkelijk zouden kunnen herinneren.

Omdat de respondenten de vignetten tijdens de interviews moesten lezen heb ik de beschrijving in omvang beperkt tot ongeveer een half A-4. Bij de formulering van de vignetten heb ik de zaken zo veel mogelijk ontdaan van juridisch taalgebruik en me beperkt tot een korte beschrijving van het bedrijf en de bedrijfsactiviteiten, een feitelijke omschrijving van het milieudelict, de gevolgen voor de omgeving en heb ik een indicatie gegeven van de wijze van afdoening (strafrechtelijk of bestuursrechtelijk). Dit betekent dat het vignet geen één-op-één weergave betreft van alle strafbare feiten of milieudelicten die in de zaak aan de orde waren. Ik heb er de voorkeur aan gegeven het belangrijkste feitencomplex in normaal taalgebruik weer te geven. Omdat ik in het bijzonder geïnteresseerd ben in de vraag of en in hoeverre de respondenten op de hoogte zijn van de opgelegde sancties, heb ik de precieze afhandeling van de zaak en de opgelegde sanctie(s) buiten de beschrijving van de casus gelaten. Hieronder volgt een korte beschrijving van de beide zaken alsmede het vignet

dat aan de respondenten is voorgelegd.

Vignet 1: Afval Terminal Friesland

Het bedrijf Afval Terminal Friesland (ATF) had zich in 1978 te Drachten gevestigd. ATF was binnen de provincie Friesland aangewezen om het chemisch afval van huishoudens en bedrijven in te zamelen, te sorteren en te vervoeren naar gespecialiseerde afvalverwerkende bedrijven. Daarvoor beschikte het bedrijf onder meer over een sorteerhal, waar de afvalstoffen per soort in bulkverpakking werden ingepakt en een opslaghal waar de afvalstoffen tot vervoer naar de verwerker konden worden opgeslagen (Gedeputeerde Staten van Friesland, 2003: 9). Naast klein chemisch afval van huishoudens en het chemisch afval van bedrijven zamelde ATF ook olie-, water- en slibhoudend afval en bouw- en sloopafval in (ibidem). In de ochtend van 12 mei 2000 brak er brand uit in de opslagloods voor het gevaarlijk afval. Op dat moment lag er ongeveer 480 ton gevaarlijk afval opgeslagen in de loods. Doordat de brandblusinstallatie niet goed functioneerde – de installatie stopte al na 38 minuten met blussen – en de ventilatieroosters van de hal niet automatisch sloten, kon de brand in korte tijd uitgroeien tot een zeer grote brand. Pas tegen de avond kon het sein ‘brand meester’ worden gegeven (Gedeputeerde Staten Friesland, 2003: 11). De brand had grote gevolgen voor de omgeving: uit voorzorg besloot de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij onder andere dat de melk en het vlees afkomstig van bedrijven binnen een straal van 30 kilometer van de brand niet mochten worden geconsumeerd.¹² Tijdens en na de brand meldden zich veel mensen met gezondheidsklachten. Onderzoek in opdracht van het RIVM wees uit dat de lucht en bodem verontreinigd waren met cadmium en lood (Van Bruggen, Baars & Traag, 2001). Gezondheidsonderzoek van de GGD in opdracht van de provincie Friesland dat in de jaren daarna werd uitgevoerd, wijst erop dat zeker drie personen chronische klachten hebben door blootstelling aan de stoffen die vrijkwamen bij de brand (Duijm, Greven & Janssen, 2008).

Het Openbaar Ministerie (OM) stelde een strafrechtelijk onderzoek in naar de oorzaken van de brand. Het OM stelde dat de oorzaak van de brand was gelegen in het onzorgvuldig, nalatig en in strijd met de vergunningvoorschriften handelen van ATF. ATF en zijn drie directeuren werden er – onder meer – van verdacht dat zij vanuit het oogpunt van kostenbesparing bepaalde afvalstoffen inzamelden zonder daarvoor een vergunning te hebben, meer dan de toegestane hoeveelheid van bepaalde afvalstoffen inzamelden en dat het bedrijf afvalstoffen niet goed van elkaar gescheiden hield dan wel met elkaar vermengde. Ook werd culpose brandstichting ten laste gelegd. Volgens het OM kon het de directeuren worden aangerekend dat zij de gebreken aan de brandbeveiliging

12 Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26 991, nr. 11, Brief van de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij inzake de brand van ATF-chemie te Drachten, 15 mei 2000.

niet hadden opgemerkt en hadden verholpen temeer omdat zij de afspraak voor de externe keuring van de brandblusinstallatie vlak voor de brand hadden afgezegd. Het OM eiste tegen twee van de drie directeuren werkstraffen van 180 uur en geldboetes van 27.000 euro. De derde directeur hoorde een werkstraf van 60 uur en een geldboete van 12.000 euro tegen zich eisen. Tegen de rechtspersoon ATF werd een geldboete van 115.000 euro geëist. De rechtbank in Leeuwarden deed uiteindelijk op 8 maart 2007 uitspraak in deze zaak. De rechtbank sprak de drie directeuren en de rechtspersoon ATF voor het grootste deel vrij van de ten laste gelegde feiten. Zo kon volgens de rechtbank de oorzaak van de brand niet met zekerheid worden vastgesteld, omdat de resten kort na de brand waren opgeruimd en er nooit technisch onderzoek had plaatsgevonden. De rechtbank achtte wel het niet gescheiden houden en mengen van afvalstoffen bewezen en veroordeelde de rechtspersoon ATF tot een geldboete van 20.000 euro en één van de directeuren, die hiervan op de hoogte zou zijn geweest, tot een voorwaardelijke geldboete van 1.000 euro.¹³ De rechtspersoon ATF is na de brand overgenomen door de Van Gansewinkel Groep B.V. De navolgende beschrijving van de casus is aan de respondenten voorgelegd:

Op een dag breekt er brand uit bij het bedrijf Afval Terminal Friesland (ATF) in Drachten. ATF houdt zich bezig met de inzameling, sortering en het opbulken van gevaarlijke afvalstoffen om deze vervolgens te vervoeren naar gespecialiseerde verwerkers. Ten tijde van de brand was er ongeveer 480 ton gevaarlijk afval opgeslagen in de loods van het bedrijf. Er wordt een strafrechtelijk onderzoek gestart. Het Openbaar Ministerie (OM) stelt dat het bedrijf structureel onzorgvuldig, nalatig en in strijd met de vergunningvoorschriften heeft gehandeld en dit alles uit het oogpunt van kostenbesparing. Het bedrijf accepteerde, volgens het OM, afvalstoffen waarvoor zij geen vergunning had en scheidde de afvalstoffen niet conform de regels. Ook bleek de brandblusinstallatie niet in orde. Lang na de brand melden nog veel mensen gezondheidsklachten en blijken drie mensen chronisch ziek als gevolg van de brand. Zowel het bedrijf als de drie individuele directeuren worden door het OM strafrechtelijk vervolgd.

Vignet 2: Edelchemie

Edelchemie vestigde zich in 1973 in Panheel in de provincie Limburg en hield zich aanvankelijk bezig met het inzamelen en opbulken van fotografisch afval. Al snel na de start van het bedrijf breidde Edelchemie de activiteiten uit naar de verwerking van deze afvalstoffen. Daartoe had de directeur van Edelchemie de zogenoemde ‘nuloptie-technologie’ ontwikkeld: een verwerkingstechniek met minimale uitstoot naar de bodem, het water en de lucht. Vanwege de vermeende geringe emissies werd deze verwerkingsmethode al snel omarmd door zowel

13 Rechtbank Leeuwarden 8 maart 2007, LJN BA0200.

toezichthouders als de milieubeweging en kreeg Edelchemie alle ruimte om de techniek verder te ontwikkelen. Vrijwel vanaf de start van het bedrijf zijn er echter geregeld klachten over stankoverlast (Edelchemie stond jarenlang in de top-5 van Limburgse bedrijven waarover het meest werd geklaagd) en niet lang daarna blijkt dat Edelchemie regelmatig de vergunningvoorschriften overtreedt (Perrée & Oosterhof, 2003: 33). Zo werd een deel van het aangevoerde afval niet deugdelijk verwerkt en werd de resterende voorraad niet opgeslagen conform de daarvoor geldende regels (ibidem). Het is het begin van een jarenlange juridische strijd tussen de provincie Limburg, de gemeente Heel, het zuiveringschap Limburg en de VROM-Inspectie aan de kant van de overheid en Edelchemie. De toezichthouders spreken Edelchemie keer op keer aan op het naleven van de milieuvergunning, maar het bedrijf gaat tegen alle besluiten van de overheid in beroep. Uiteindelijk trekt het bedrijf toch aan het kortste eind. Als de vergunning op 1 oktober 2004 afloopt, besluit de provincie deze niet te verlengen en begin 2005 wordt het bedrijf door de provincie buiten werking gesteld en wordt het terrein door de VROM-Inspectie verzegeld. Het totaal aan dwangsommen dat de verschillende overheidsinstanties aan Edelchemie oplegden, was in 2007 opgelopen tot ongeveer één miljoen euro.¹⁴ Begin 2010 deed Edelchemie een aanvraag voor een nieuwe vergunning voor het bedrijfsterrein in Panheel, maar deze werd door Gedeputeerde Staten van de provincie Limburg geweigerd.¹⁵ Aan de respondenten is de volgende beschrijving voorgelegd:

Edelchemie (Panheel, Limburg) is een bedrijf dat zich heeft gespecialiseerd in het inzamelen en opslaan van fotografische afvalstoffen en de verwerking van chemisch afval. Het bedrijf heeft al sinds de oprichting in de jaren zeventig te maken met klachten van omwonenden over stankoverlast. Ook worden er tijdens controles meerdere malen overtredingen van vergunningvoorschriften geconstateerd. Zo wordt onder andere geconstateerd dat het afval niet deugdelijk wordt verwerkt, dat de resterende voorraad niet wordt opgeslagen conform de daarvoor geldende regels, dat het bedrijf niet vergunde afvalstoffen aanwezig heeft en dat verschillende normen voor lozing in het oppervlaktewater worden overschreden. Het bedrijf krijgt regelmatig een dwangsom aangezegd, maar dat brengt geen verbetering in de situatie. Omdat meerdere malen overtredingen zijn geconstateerd en omdat er al langere tijd regelmatig over stankoverlast wordt

14 Maar ook daartegen stelde Edelchemie keer op keer beroep in. Bij arrest van 25 september 2009 bekrachtigde de Hoge Raad een eerdere uitspraak van het gerechtshof in Den Bosch dat de provincie Limburg in ieder geval ruim 300.000 euro aan dwangsommen kan innen, zie HR 25 september 2009, LJN B18499.

15 In september 2012 werd bekend dat het Openbaar Ministerie toch een strafrechtelijk onderzoek was gestart naar de afvalverwerker omdat het bedrijf al sinds 2004 zonder vergunning zou hebben geopereerd. Zie <http://www.om.nl/onderwerpen/milieucriminaliteit/nieuws/@159480/doorzoeking/>, geraadpleegd op 20 oktober 2012.

geklaagd, besluit de toezichthouder een bestuursrechtelijk handhavingstraject in gang te zetten.

Aan de respondenten is in de eerste plaats gevraagd in hoeverre zij de beide zaken herkenden. Indien zij de zaken kenden, is vervolgens gevraagd of ze ook wisten welke sanctie was opgelegd. Indien de respondenten dit niet wisten, is hen gevraagd een beredeneerde inschatting te maken van het type sanctie dat volgens hen in dergelijke gevallen zou worden opgelegd. Voorts is de respondenten gevraagd een beredeneerde inschatting te geven van de pakkans en de strafmaat. Als laatste stap binnen het stramien van afschrikking is hen gevraagd of ze binnen hun organisatie concrete maatregelen hadden getroffen naar aanleiding van de beide zaken. Tot slot, heb ik de daadwerkelijk opgelegde sancties aan de respondenten voorgelegd en hen meer in het algemeen de vraag gesteld of ze desbetreffende sanctie als afschrikwekkend beschouwden en welke omstandigheden eraan zouden bijdragen dat de zaak als afschrikwekkend zou worden ervaren. Al met al bood de combinatie van interviews met vignetten de mogelijkheid de afschrikwekkende werking van reeds opgelegde sancties te onderzoeken en tegelijkertijd dieper in te gaan op de relatie tussen afschrikking, maatschappelijke controle en de bedrijfsinterne aandacht voor het milieu.

4.4.3 Observaties

Naast het interviewen van vertegenwoordigers van afvalbedrijven zijn in het kader van dit onderzoek ook observaties verricht. Dat gebeurde op drie verschillende manieren. *Ten eerste* kreeg ik voorafgaand aan of na afloop van een interview meestal een uitgebreide rondleiding door het bedrijf. Met name in het begin van het onderzoek waren deze rondleidingen zeer bruikbaar om inzicht te krijgen in de belangrijkste activiteiten van afvalbedrijven, de omgeving van deze bedrijven en de afstand tot de bewoonde omgeving alsook om een indruk te krijgen van het reilen en zeilen binnen het bedrijf en de orde en netheid op het bedrijfsterrein. Zo constateerde ik tijdens een rondleiding in de storthal¹⁶ van een bedrijf dat zich bezighoudt met de inzameling, sortering en recycling van afvalstoffen dat er op verschillende plekken in het afval nogal wat rookvorming was. Het leek erop alsof zich allemaal brandjes aan het ontwikkelen waren. De milieucoördinator legde mij uit dat dit een vrij normaal verschijnsel was: doordat het afval vaak allerlei stoffen bevat die zelfstandig of in combinatie licht ontvlambaar zijn, ontstaat er regelmatig broei in de afvalberg. Mede daarom zijn veel afvalbedrijven verplicht om het afval vochtig te houden, zodat de kans op een echte brand zo veel mogelijk wordt gereduceerd (Casus 4; Interview 10 augustus 2007).

16 De storthal is de plek binnen het bedrijf waar al het afval dat bij een bedrijf binnenkomt, wordt gelost, waarna het afval kan worden gesorteerd en voor verdere verwerking kan worden getransporteerd.

Na verloop van tijd ging ik ook specifiek op bepaalde zaken letten, bijvoorbeeld of bij de opslag van gevaarlijke stoffen de juiste bodembeschermende maatregelen, zoals lekbakken, waren genomen en stelde ik vragen over de staat van de vloestofdichte vloeren, de geur beperkende maatregelen die bedrijven hadden getroffen en over het karakter van inspecties en milieu-audits. Naarmate het onderzoek vorderde, heb ik de rondleidingen steeds meer proberen te benutten om mededelingen gedaan tijdens de interviews te illustreren aan de hand van concrete activiteiten en te spiegelen aan het feitelijke gedrag van bedrijven.

Ten tweede ontstond er tijdens het onderzoek de mogelijkheid om bij één bedrijf gedurende een langere periode mee te kijken en de implementatie van een intern beheersingssysteem te volgen (Casus 40). Het gaat hier om een grote publieke organisatie die aan het einde van de negentiende eeuw is ontstaan als klassieke reinigingsdienst in de stad waar het bedrijf is gevestigd. Door de jaren heen breidde het takenpakket van het bedrijf zich steeds verder uit. Naast de stadsreiniging werd het bedrijf ook verantwoordelijk voor de inzameling van het (grof)huishoudelijk afval in de regio, het exploiteren van diverse milieustraten, de (inzameling en) recycling van papier, textiel en glas en de inzameling en het transport van bedrijfsafval uit de regio. Tot slot, is het bedrijf ook verantwoordelijk voor het onderhouden en repareren van het materieel van de gemeente en onderhoudt het bedrijf het groen in de regio. Het bedrijf heeft in totaal 52 verschillende locaties waarvan er 10 tot voor kort een vergunning op basis van de Wet milieubeheer hadden. Met ruim 6.000 arbeidsplaatsen is dit bedrijf bovendien de grootste werkgever in de regio. Het bedrijf is in 2008 begonnen met een grote herziening van het bedrijfsinterne milieubeleid. De aanleiding daarvoor was dat het bedrijf in de jaren daarvoor nogal wat problemen had met het beheersen van het eigen bedrijfsproces en de naleving van de vergunningvoorschriften. Dit resulteerde in een groot aantal milieuovertredingen waarna in veel gevallen een bestuursrechtelijk handhavingstraject in gang was gezet. Om de beheersing van zowel de bedrijfsprocessen te verbeteren als de relatie met de toezichthouder en de gemeente als aandeelhouder van het bedrijf, besloot de directie om financiële middelen vrij te maken voor de invoering van een milieumanagementsysteem. Bij de ontwikkeling en implementatie daarvan heeft het bedrijf de ondersteuning ingeroepen van een milieuvadvisbureau.

Aanvankelijk had ik de milieucoördinator van dit bedrijf benaderd in het kader van de interviews. Tijdens het eerste gesprek vertelde de milieucoördinator mij echter uitgebreid over de achtergronden van het bedrijf en het ontwikkelingsproces waarin het bedrijf zich op dat moment bevond en hij bood mij aan het verdere verloop van dat proces te volgen. Van dat aanbod heb ik dankbaar gebruikgemaakt. Het eerste contact met de milieucoördinator van

het bedrijf vond plaats op 25 maart 2009 en het laatste contact op 30 januari 2012. Gedurende die periode heb ik veelvuldig contact gehad met het bedrijf, zowel door er fysiek aanwezig te zijn als telefonisch en e-mail contact te onderhouden met de milieucoördinator. Ik heb gesprekken gevoerd met de milieucoördinator, de milieupert van het milieudviesbureau die de implementatie begeleidde en met de toezichthouders van het bedrijf. Daarnaast heb ik diverse vergaderingen en bijeenkomsten bijgewoond waarin de implementatie, inhoud en werking van het milieumanagementsysteem werden besproken.¹⁷

Uit het voorgaande blijkt, dat het nooit de uitdrukkelijke bedoeling is geweest om bij één bedrijf voor langere tijd onderzoek te verrichten en dat dit bovendien het gevolg was van een toevallige samenloop van omstandigheden. Dit roept de vraag op naar de beweegredenen van dit bedrijf om mij de bedrijfsvoering van binnenuit te laten beschrijven. Het bedrijf zou er bijvoorbeeld belang bij kunnen hebben gehad bepaalde zaken mooier voor te stellen dan ze waren en daartoe alleen die informatie met mij te delen die het bedrijf in een positief daglicht zou plaatsen. Op basis van het verzamelde materiaal moet ik echter constateren dat ik lang niet altijd een rooskleurig beeld van de bedrijfsvoering heb gekregen. Daar komt nog bij dat die gegevens openlijk met mij, maar ook met de, bij sommige bijeenkomsten aanwezige, toezichthouders werden gedeeld. Bovendien heb ik vanaf het begin duidelijk gemaakt dat de gegevens vertrouwelijk zouden worden behandeld en geanonimiseerd in het proefschrift zouden worden weergegeven. Een eventueel positief beeld van de bedrijfsvoering zou dan ook niet te herleiden zijn tot dit bedrijf. Tot slot, heb ik om de betrouwbaarheid te vergroten het materiaal aangevuld en vergeleken met gegevens uit andere bronnen, zoals mediaberichtgeving en interviews met publieke en private toezichthouders (zie hierna, de paragrafen 4.5.6 en 4.6).

Hier staat tegenover dat dit materiaal zich leent voor een gedetailleerde beschrijving van de bedrijfsinterne aandacht voor het milieu en een interpretatie van de keuzes en afwegingen die dit bedrijf maakte. Het feit dat ik gedurende een langere periode bij één bedrijf informatie kon verzamelen heeft juist als voordeel gehad dat op sommige onderwerpen diepgaand kon worden ingegaan. Een mogelijke vertekening van het materiaal heb ik proberen te ondervangen door in de analyse van het materiaal, in het bijzonder de informatie betreffende de bedrijfsinterne milieuzorg, aandacht te hebben voor alle bedrijfscases. Dat proces heb ik inzichtelijk gemaakt door bij de presentatie van het empirisch materiaal steeds aan te geven uit welke bedrijfscase het materiaal afkomstig is alsook uit welke bron (interview, observatie, documenten, etc.) de desbetreffende bevinding komt.

17 In het overzicht van de bedrijfscases in bijlage 2 zijn bij dit bedrijf (Casus 40) de data opgenomen waarop ik tenminste een dagdeel bij het bedrijf aanwezig was. Zowel de gesprekken als het bijwonen van de vergaderingen vonden op die dagen plaats.

Als *derde* en laatste wijze van observeren heb ik in 2007, 2008 en 2009 het jaarlijkse afvalcongres georganiseerd door PricewaterhouseCoopers bijgewoond.¹⁸ Deze bijeenkomsten waren zeer druk bezocht door medewerkers van afvalbedrijven, vertegenwoordigers van brancheverenigingen en andere deskundigen, zoals milieuvadvisiebureaus. In dat kader kon ik nieuwe contacten leggen, eerdere respondenten nog eens informeel spreken, belangrijke ontwikkelingen bijhouden en getuige zijn van soms felle discussies over de koers van het (internationale) milieubeleid en de rol van Nederlandse overheid daarbij, de marktpositie van bedrijven en de toezichthoudende rol van overheid.

4.4.4 Documentenanalyse

Een derde methode van dataverzameling betrof de bestudering van een groot aantal (bedrijfsinterne) documenten en publicaties. Het gaat hierbij in de eerste plaats om rapporten en beleidsstukken van overheidsinstanties. Vooral in het begin van het onderzoek heb ik veel openbare rapportages van toezichthoudende instanties geraadpleegd over de naleving van milieuregelgeving alsook over het vergunningen- en handhavingsbeleid. Het betrof onder andere jaarrapportages, overzichten van milieumeldingen en klachten, overzichtsrapportages van de naleving in een bepaalde sector of regio, vergunningen, maar ook bestuurlijke notities en achtergrondinformatie over de inzet van beleidsinstrumenten en de toepassing van sancties. Deze informatie had tot doel de achtergronden en werkwijze van toezichthouders in de praktijk beter te begrijpen alsook om een beter beeld te krijgen van de problematiek met betrekking tot de naleving van milieuregelgeving in het algemeen en afvalstoffenregelgeving in het bijzonder. Ook heb ik in de beginfase een aantal keer gegevens ontvangen die betrekking hadden op de mate van regelnaleving door individuele bedrijven in de afvalbranche. Het gaat hierbij onder andere om handhavingsrapporten, dwangsombeschikkingen en gegevens over het strafrechtelijke verleden van deze bedrijven. Vanwege het incidentele karakter zijn deze gegevens verder niet systematisch geanalyseerd en maken ze geen onderdeel uit van de gegevens waarover in dit onderzoek verslag wordt gedaan. Wel gaven deze documenten een indruk van de aard en ernst van enkele veelvoorkomende milieudelicten alsmede van de aard en achtergronden van bedrijven die de milieuovertredingen hadden begaan.

Naast de documenten afkomstig van toezichthoudende instanties heb ik ook een groot aantal bedrijfsinterne documenten geraadpleegd. Van vrijwel alle bedrijven heb ik de (milieu)jaarverslagen bestudeerd, indien beschikbaar over meerdere jaren. Daarnaast heb ik onder andere commerciële folders, bedrijfsblaadjes, certificaten, keuringsrapporten, milieubeleidsverklaringen,

18 Het gaat om de volgende congressen: *Waardevol afval: hoe overleeft u in de dynamische afvalmarkt?* 27 november 2007 te Den Haag; *Afval, een lust of een last?* 4 november 2008 te Den Haag en *Afval, op weg naar een duurzame markt.* 24 november 2009 te Den Haag.

gedragcodes en diverse interne rapportages over het functioneren van het milieumanagementsysteem en de doorwerking van het toezicht verzameld en bestudeerd. Een groot deel van deze gegevens, zoals jaarverslagen, commerciële folders en certificaten was openbaar te raadplegen via de websites van de bedrijven. Wanneer dit niet het geval was, heb ik de gegevens proberen te verzamelen via databanken¹⁹ of soms rechtstreeks opgevraagd bij de desbetreffende bedrijven. Ook heb ik tijdens de interviews zelf veel documenten en rapportages verkregen. Soms kwamen interne rapporten of onderzoeken ter sprake en dan vroeg ik of ik een kopie kon krijgen, in andere gevallen boden de respondenten uit zichzelf aan dat ik de desbetreffende stukken kon meenemen of stuurden zij de gegevens na. Zo kreeg ik tijdens een interview met de milieuoördinator van een grote, publieke inzamelaar van afvalstoffen uitgebreid inzage in het bedrijfsinterne controlesysteem. De milieuoördinator liet mij onder andere de resultaten van interne inspecties zien alsmede de verslagen van controlebezoeken door toezichthouders en de doorwerking daarvan binnen het bedrijf. Aan het einde van het interview kreeg ik alle stukken die we hadden besproken mee (Casus 32). Al met al stelden deze gegevens mij in staat de cultuur, structuur en de werking van bedrijfsinterne controlemechanismen beter te begrijpen en inzicht te krijgen in de doorwerking van signalen uit de bestuurlijke, maatschappelijke en zakelijke omgeving naar de bedrijfsinterne besluitvorming.

4.4.5 Analyse van mediaberichtgeving

Een belangrijke bron van informatie voor dit onderzoek vormde ten slotte de berichtgeving in de media over de veertig afzonderlijke bedrijven. Met behulp van de mediadatabank LexisNexis zijn per bedrijf alle mediaberichten verschenen in de periode 2000 tot en met 2010 verzameld en bestudeerd.²⁰ Daarbij is onder andere gekeken naar de (financieel-economische) ontwikkelingen van het bedrijf en de positie binnen de branche; de mate waarin zich incidenten (zoals een brand of een bedrijfsongeval) en milieudelicten hadden voorgedaan alsook de manier waarop het bedrijf daarop in de media had gereageerd; de relatie met de bestuurlijke, zakelijke en maatschappelijke omgeving alsmede eventuele conflicten die zich daarin hadden voorgedaan. Het doel hiervan was

19 Zo heb ik veel financiële gegevens verzameld via de databank *company.info*. Deze databank bevat jaarverslagen, bedrijfsinformatie en gegevens over de financiële ontwikkeling in vergelijking met andere bedrijven in de branche waarin zij opereren. Deze databank is toegankelijk via de bibliotheek van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

20 De mediadatabank *LexisNexis* is toegankelijk via de bibliotheek van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Deze databank bevat gegevens uit ruim honderd Nederlandstalig mediabronnen. Daarnaast kan ook de informatie uit een groot aantal internationale mediabronnen worden bestudeerd. Voor dit onderzoek zijn enkel de Nederlandstalige bronnen geraadpleegd. Het gaat hierbij om berichtgeving in landelijke (o.m. *De Volkskrant*, *Trouw*, *NRC Handelsblad*) en regionale dagbladen (o.m. *BN/De Stem*, *Het Parool*, *Leeuwarder Courant*) enerzijds en berichten in vak- en opiniebladen (o.m. *Elsevier*, *FEM Business*, *Quote*) anderzijds.

tweeledig. In de eerste plaats wilde ik er op deze manier voor zorgen dat ik tijdens de interviews goed beslagen ten ijs zou komen door al een globaal beeld te hebben van de reputatie van de onderneming en door tijdens de interviews te kunnen putten uit en te reflecteren op concrete gebeurtenissen die de bedrijven zelf hadden meegemaakt. Zo bleek het voor sommige respondenten lastig om voorbeelden van discussies met toezichthouders of andere partijen uit de maatschappelijke omgeving heel precies te reconstrueren. De informatie uit de media-analyse fungeerde daarbij dikwijls als geheugensteuntje.

Daarnaast heeft de media-analyse tot doel gehad om de betrouwbaarheid van de interviews en observaties te vergroten door de bevindingen te vergelijken met de berichtgeving in de media. Een voorbeeld van dit laatste betreft een respondent die tijdens het interview vrij openhartig leek te zijn over de milieu-incidenten die het bedrijf had veroorzaakt en ook diverse boetes die het bedrijf had ontvangen voor het overtreden van de milieuregelgeving openlijk liet zien, maar een grote strafzaak van enkele jaren daarvoor waarin het bedrijf uiteindelijk werd veroordeeld tot een boete van 90.000 euro had achtergehouden (Casus 4).

4.5 Interviews met publieke en private toezichthouders

Het materiaal uit de veertig bedrijfscases is aangevuld met interviews met publieke en private toezichthouders. Het betrof enerzijds toezichthouders van de gemeente, de provincie en opsporingsambtenaren van de politie en functionarissen van het Openbaar Ministerie. Anderzijds heb ik gesproken met vertegenwoordigers van een tweetal milieubelangenverenigingen (een landelijke en een lokale vereniging) die een belangrijke vorm van controle uitoefenen op het gedrag van bedrijven in de afvalbranche. Deze partijen vragen bijvoorbeeld gegevens over de emissies naar de lucht, het water en de bodem bij het bevoegd gezag op en monitoren zo in hoeverre bedrijven aan hun vergunning voldoen. Daarnaast kunnen zij klachten over geur-, geluid- en stofoverlast indienen bij het bevoegd gezag, protesteren tegen uitbreidingen of nieuwe activiteiten van bedrijven en middels mediacampagnes milieuproblemen van bedrijven bekend maken bij het grote publiek.

Het doel van de interviews was in de eerste plaats om inzicht te verschaffen in de mate van regelnaleving door bedrijven in de afvalbranche, de relatie tussen toezichthouders en bedrijven, de specifieke strategieën die de toezichthouder hanteert om het gedrag van bedrijven te beïnvloeden, of en in hoeverre zij de dreiging met sancties benutten om bedrijven te beïnvloeden, de effectiviteit van hun toezicht en de wisselwerking tussen verschillende vormen van toezicht en controle. In bijlage drie is een gesprekspuntenlijst opgenomen. Ten tweede hadden deze interviews tot doel om de bevindingen uit de bedrijfscases in het juiste perspectief te kunnen plaatsen, aan te vullen en te vergelijken met de opvattingen van toezichthouders. Ook heb ik geprobeerd de

betrouwbaarheid van het onderzoek te vergroten door bevindingen uit de interviews met bedrijven voor te leggen aan de geïnterviewde toezichthouders. Zo was een veelgehoorde klacht van de respondenten uit de afvalbranche dat toezichthouders vaak wisselen van bedrijf en daardoor maar in beperkte mate kennis opbouwen over individuele bedrijven. De geïnterviewde toezichthouders bleken dit eveneens als een probleem te ervaren, maar zij maakten daarbij de kanttekening dat het regelmatig wisselen van bedrijven bedoeld is om al te hechte relaties met bedrijven te voorkomen en ervoor te waken dat de toezichthouder blind wordt voor regelovertrekend gedrag.

In totaal heb ik met zestien publieke en private toezichthouders één of meerdere keren gesproken. De meeste interviews duurden ongeveer anderhalf uur en zijn meestal op de werkplek van de geïnterviewde afgenomen. Een enkele keer vonden de interviews plaats op een openbare locatie, zoals een stationsrestaurant of op een industrieterrein en één interview is telefonisch afgenomen. Vanwege de soms rumoerige locaties heb ik niet alle interviews op band kunnen opnemen. Ongeveer de helft van de interviews is wel op band opgenomen en nadien volledig getranscribeerd. In bijlage vier is een overzicht opgenomen van de data waarop de interviews zijn afgenomen alsmede de organisaties en de functie van de respondenten.

Met één van de respondenten, de penningmeester van de lokale milieubelangenvereniging, heb ik na het interview gedurende de jaren 2008 en 2009 intensief contact onderhouden via e-mail (T3; Interview 16 januari 2008). Het betreft een belangenvereniging voor omwonenden van een industrieterrein waarop meerdere van de in dit onderzoek figurerende bedrijven zijn gevestigd. Deze vereniging is ooit opgericht om een einde te maken aan ernstige geurklachten waarmee de omwonenden van het industrieterrein geconfronteerd werden. Inmiddels is deze belangenvereniging zich steeds intensiever gaan inzetten voor het verbeteren van de algehele luchtkwaliteit en is zij actief in onderhandeling met een aantal milieubelastende bedrijven. De penningmeester informeerde mij gedurende het onderzoek op zijn initiatief regelmatig over nieuwe ontwikkelingen of succesvol verlopen onderhandelingen met het bevoegd gezag of met de bedrijven op het industrieterrein. Soms stuurde hij daarbij stukken mee, zoals een convenant dat de vereniging had afgesloten met één van de bedrijven of juist een bezwaarschrift of een pleitnota in het geval van procedures voor de Raad van State. Op mijn beurt stelde ik hem vragen over de redenen van de acties van de belangenvereniging alsook over het verloop van de contacten met de bedrijven op het industrieterrein. In hoofdstuk zes zal nader op de strategieën van deze belangenvereniging en de reacties van de bedrijven worden ingegaan.

Naast de interviews heb ik ook een controlebezoek door één van de geïnterviewde toezichthouders bijgewoond (T14; Interview 27 november 2009). Het

bezoek vond aansluitend op het interview plaats en duurde een klein uur. Het bijwonen van dit controlebezoek stelde mij in de gelegenheid om een indruk te krijgen van de onderwerpen waar toezichthouders in de praktijk op controleren, van de interactie tussen bedrijf en toezichthouder alsmede om te observeren hoe toezichthouders in de praktijk de dreiging met sancties benutten om het gedrag van bedrijven te beïnvloeden.

Tot slot, ben ik vanaf het begin van het onderzoek frequent aanwezig geweest bij diverse overleggen, symposia en deskundigenbijeenkomsten over toezicht, handhaving en gedragsbeïnvloeding in het bijzonder op het gebied van de milieuhandhaving. Deze bijeenkomsten stelden mij in de gelegenheid om zowel formeel als informeel van gedachten te wisselen met toezichthouders, beleidsmedewerkers, politiefunctionarissen, officieren van justitie en ook wetenschappers en andere deskundigen op het gebied van toezicht en handhaving. Zo kon ik nieuwe respondenten ontmoeten, op de hoogte blijven van de laatste ontwikkelingen in de milieuhandhaving alsook op meer informele wijze getuige zijn van de dilemma's en discussies die spelen in het toezicht op de naleving van milieuregeling.

4.6 Analyse van de verzamelde data

Het onderzoek waarvan in dit proefschrift verslag wordt gedaan, is, als gezegd, gebaseerd op interviews, observaties en de analyse van documenten en mediaberichtgeving. Al vanaf het begin van het onderzoek ben ik ook begonnen met de analyse van het verzamelde materiaal. Tijdens de verwerking van de interviews, observaties en bestudeerde documenten maakte ik steeds empirische, theoretische en methodische notities die me konden helpen bij de uiteindelijke analyse van de gegevens. Zo markeerde ik al tijdens het transcriberen van de interviews de stukken tekst door er in de kantlijn theoretische concepten bij te schrijven. Dit gebeurde grotendeels op basis van al bestaande theoretische inzichten over afschrikking, generale preventie en regelnaleving. Vanaf het begin heb ik bijvoorbeeld bijgehouden in hoeverre de respondenten op de hoogte waren van de opgelegde sancties in de aan hen voorgelegde vignetten. Maar uit de verzamelde gegevens kwamen ook nieuwe inzichten naar voren die vervolgens weer input leverden voor de verdere dataverzameling. De analyse van de data moet in dit onderzoek dan ook niet worden gezien als een afgebakende en laatste fase in het onderzoek, maar veel meer als een cyclisch proces waarbij continu heen en weer werd bewogen tussen data en theorie (Boeije, 2005; Decorte, 2009; Van Staa & Evers, 2010).

Zoals eerder werd aangegeven, zijn bijna alle interviews op band opgenomen en – behoudens enkele onbelangrijke uitweidingen – volledig getranscribeerd.

Ook van de observaties heb ik verslagen gemaakt en in een apart bestand opgeslagen. Al met al was er sprake van een aanzienlijke hoeveelheid ruwe data (alleen de interviews leverden al meer dan 1.000 pagina's tekst op). Om de gegevens te ordenen en de grote hoeveelheid data te reduceren tot hanteerbare tekstfragmenten heb ik bij de uiteindelijke analyse gebruikgemaakt van het data-analyseprogramma ATLAS.ti.²¹

Bij de analyse heb ik een zogenoemd 'coderingsschema' gebruikt dat bestond uit zeven thema's die gelijk waren aan de gehanteerde gesprekspuntenlijst. Respectievelijk waren dat *het profiel van de respondent; het profiel van het bedrijf; de bestuurlijke omgeving van bedrijven (overheid, toezicht en handhaving); branchekenmerken; de maatschappelijke omgeving van bedrijven; de bedrijfsinterne aandacht voor het milieu; afschrikking en generale preventie*. Tijdens het analyseren heb ik daar nog twee thema's aan toegevoegd. Ten eerste het thema *reacties en gevolgen* dat diende om een duidelijk onderscheid te maken tussen de meer klassieke factoren die de afschrikwekkendheid van sancties bepalen, zoals de kennis van opgelegde sancties en de pakkans en de strafmaat, en de gevolgen van straffen en maatregelen voor de afzonderlijke bedrijven. Ten tweede een meer pragmatisch thema, getiteld *mooie citaten* waarin ik typerende uitspraken, voorbeelden en citaten opnam waaruit ik bij het schrijfproces kon putten. Bij de opdeling in deze negen thema's heb ik steeds relatief grote stukken tekst gemarkeerd. Dat had als voordeel dat ik de grote hoeveelheid data tot hanteerbare fragmenten kon reduceren en tegelijkertijd de contextualiteit van het materiaal kon waarborgen (Bijleveld, 2007: 253). Vervolgens heb ik per code alle passages uitgedraaid en daarop heeft een tweede analyseslag plaatsgevonden. Daarbij heb ik, zoals Boeije het omschrijft (2005; 2010), verschillende lenzen gebruikt om de data te bestuderen. Soms was het nodig om simpelweg te tellen hoe vaak een bepaald verschijnsel voorkwam. Een voorbeeld hiervan is de vraag hoeveel respondenten op de hoogte waren van de sancties in de aan hen voorgelegde vignetten (zie hoofdstuk vijf) of hoeveel bedrijven over een gecertificeerd milieumanagementsysteem beschikten (zie hierna in paragraaf 4.7). In andere gevallen was de analyse gericht op het diepgaand beschrijven van bepaalde verschijnselen en het reconstrueren van de factoren die van invloed zijn geweest op de beslissingen van ondernemingen. Op basis van die analyses kon ik uiteindelijk de wisselwerking tussen de bedrijfsinterne aandacht voor het milieu, de maatschappelijke controle van ondernemingen en de afschrikwekkende werking van sancties reconstrueren.

Leeswijzer

Tot slot, dienen nog enkele opmerkingen te worden gemaakt over de wijze waarop in dit proefschrift wordt omgegaan met en wordt verwezen naar het verzamelde materiaal. Alle respondenten hebben aan het onderzoek meegewerkt

21 Versie 5.2.

op voorwaarde dat de resultaten niet herleidbaar naar hen of naar de bedrijven of organisaties waar zij werkzaam zijn, zouden worden weergegeven. De respondenten zullen in deze studie uitvoerig worden geciteerd, maar daarbij wordt steeds verwezen naar het nummer van de casus en wordt aangegeven uit welk type bron de gegevens afkomstig zijn (interview, observatie, bedrijfsinterne documentatie, media-analyse). De interviews met de publieke en private toezichthouders worden weergegeven als T1 tot en met T16 waarbij tevens de datum van het interview wordt vermeld. Zoals eerder aangegeven is in bijlage 2 een overzicht opgenomen van de veertig bedrijfscases en in bijlage 4 is een overzicht opgenomen van de interviews met toezichthouders.

4.7 Een eerste kennismaking: beschrijving van de bedrijven en de respondenten

4.7.1 Introductie van de bedrijven

De primaire bron van informatie voor dit onderzoek vormen de gegevens die ik heb verzameld bij veertig bedrijven uit de Nederlandse afvalbranche. In deze paragraaf worden de bestudeerde bedrijven geïntroduceerd en wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste bedrijfskenmerken. In het vorige hoofdstuk is beschreven dat de afvalbranche zich vanaf haar ontstaan in de jaren zeventig heeft ontwikkeld van een sector met kleine, lokaal georiënteerde bedrijfjes tot een (inter)nationale industrie bestaande uit grote, complexe bedrijven met enorme financiële belangen die zich toeleggen op een breed scala aan activiteiten. Op grond van die analyse beschrijf ik de bedrijven in deze paragraaf op een drietal kenmerken, te weten de omvang, de aard van de werkzaamheden en de professionaliteit van de bedrijven.²²

Omvang van de bedrijven

De omvang van de bedrijven heb ik op drie manieren in kaart gebracht (tabel 4.1). In de *eerste* plaats heb ik gekeken naar het aantal medewerkers in Nederland. Ik heb de bedrijven ingedeeld in kleine (6), middelgrote (19) en grote (15) bedrijven. Kleine bedrijven hebben minder dan vijftig werknemers in dienst, middelgrote bedrijven hebben vijftig tot tweehonderd medewerkers en grote bedrijven hebben meer dan tweehonderd medewerkers. *Ten tweede* heb ik gekeken naar het aantal vestigingen in Nederland en het aantal buitenlandse vestigingen dat een bedrijf heeft. Meer dan de helft van de bedrijven (27) bleek meer dan één vestiging in Nederland te hebben. Daarvan hebben zeven bedrijven tussen de zes en de tien vestigingen, drie bedrijven tussen de elf en

22 Deze onderwerpen zullen in de volgende hoofdstukken nog uitvoeriger aan de orde komen. Zo zal in hoofdstuk zes uitgebreid worden stilgestaan bij de communicatie van bedrijven naar hun omgeving en in hoofdstuk zeven bij de interne milieuzorg van bedrijven. Deze paragraaf bevat daartoe een eerste kennismaking.

twintig vestigingen en drie bedrijven hebben meer dan twintig vestigingen in Nederland. Dertien bedrijven voeren hun activiteiten uit op één locatie en de overige veertien bedrijven hebben tussen de twee en vijf vestigingen. Van de veertig bestudeerde bedrijven bleken zes bedrijven één of meerdere vestigingen in het buitenland te hebben. *Ten derde*, heb ik de omvang in kaart proberen te brengen aan de hand van de omzet van de bedrijven over het jaar 2009.²³ Niet van alle bedrijven konden de financiële gegevens worden achterhaald. Van acht bedrijven waren deze gegevens in het geheel niet te vinden. Dit betreft veelal kleine bedrijven die hun financiële gegevens niet openbaar maken. Van drie bedrijven waren enkel de gegevens over het bedrijfsresultaat (winst-verlies rekening) bekend. Bij twee van die bedrijven waren de activa en passiva aan elkaar gelijk en was het bedrijfsresultaat dus nihil, het derde bedrijf had een negatief bedrijfsresultaat van 15 miljoen euro. Tot slot konden van drie bedrijven de gegevens niet worden weergegeven omdat deze gegevens deel uitmaken van een geconsolideerde balans van een holding waarin ook andere bedrijfsactiviteiten zijn ondergebracht. Het opnemen van die gegevens zou een te vertekend beeld opleveren. Dit betekent dat ik uiteindelijk van 26 bedrijven de omzet wel hebben kunnen achterhalen. Die gegevens maken duidelijk dat er ontzettend veel geld omgaat in de afvalbranche. Op vier bedrijven na behaalden alle bedrijven een omzet van meer dan 20 miljoen euro, daarvan hadden vier bedrijven een omzet van meer dan 50 miljoen euro en bleken vijf bedrijven zelfs een omzet van meer dan 100 miljoen euro te hebben.

Tot slot heb ik gekeken of de kwalificatie klein, middelgroot of groot, die ik op basis van het aantal werknemers aan een bedrijf had toegekend, ook overeenkwam met het aantal vestigingen en de gemiddelde omzet van de bedrijven. Dit bleek het geval te zijn. Kleine bedrijven hebben allemaal één vestiging, middelgrote bedrijven hebben gemiddeld drie vestigingen en grote bedrijven hebben gemiddeld negen vestigingen.²⁴ Voor de omzet was dit iets lastiger in kaart te brengen omdat van geen van de kleine bedrijven de financiële gegevens bekend waren. Wanneer we kijken naar de gemiddelde omzet van de middelgrote en grote bedrijven, dan blijken die bedrijven een gemiddelde omzet van respectievelijk 30 en 116 miljoen euro te hebben.²⁵ In tabel 4.1 (zie volgende pagina) zijn deze gegevens nog eens samengevat.

23 De financiële gegevens zijn verzameld met behulp van de jaarverslagen van de bedrijven en de databank *company.info*. Deze databank bevat, zoals eerder vermeld, jaarverslagen, bedrijfsinformatie en gegevens over de financiële ontwikkeling van bedrijven en is toegankelijk via de bibliotheek van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

24 Daarbij zijn in de categorie grote bedrijven twee bedrijven uit de berekening van het gemiddelde weggelaten omdat zij gezien hun omvang een te vertekend beeld zouden geven.

25 Ook hier is gecorrigeerd door in de categorie grote bedrijven één uitschieter uit de berekening weg te laten.

Tabel 4.1 Overzicht van de omvang van de bedrijven (N=40, tenzij anders aangegeven)

Omvang	Aantal
<i>Aantal werknemers (in Nederland)</i>	
Klein: < 50	6
Middelgroot: 51-200	19
Groot: > 200	15
<i>Aantal vestigingen in Nederland</i>	
1	13
2-5	14
6-10	7
11-20	3
> 20	3
<i>Vestigingen internationaal</i>	
Geen vestigingen	34
Eén of meerdere vestigingen	6
<i>Omzet (N= 26)</i>	
< € 10 mln.	1
€ 11-20 mln.	3
€ 21-50 mln.	13
€ 51-100 mln.	4
> € 100 mln.	5

Aard en activiteiten

In de afvalbranche zijn, zoals we in hoofdstuk drie zagen, zowel publieke als private bedrijven actief. Publieke bedrijven komen voort uit gemeenten die een wettelijke zorgplicht hebben voor de inzameling van huishoudelijk afval. Maar tegenwoordig wordt een belangrijk deel van de afvalmarkt gedomineerd door private bedrijven. In dit onderzoek zijn evenveel publieke als private bedrijven bestudeerd en twee ondernemingen waarbij de aandelen evenredig in handen zijn van publieke en private partners (tabel 4.2). Wanneer we kijken naar het jaar van oprichting van de bestudeerde bedrijven, dan valt op dat de meeste bedrijven tussen 1980 en 2000 zijn opgericht. Dit is, indachtig hoofdstuk drie, de periode waarin de afvalbranche de sterkste groei doormaakte. Er

kwamen strengere regels voor de inzameling en verwerking van afvalstoffen, door marktwerking ontstond er meer ruimte voor concurrentie en bedrijven uit het buitenland waren bereid grote sommen geld in Nederlandse afvalbedrijven te investeren. Het was, kortom, een aantrekkelijke periode om in de afvalbranche te beginnen.

Afvalbedrijven houden zich doorgaans bezig met een breed scala aan activiteiten variërend van meer logistieke activiteiten (de inzameling) tot procesmatige activiteiten (be- en verwerking en recycling). Vooropgesteld dat de meeste bedrijven zowel meerdere activiteiten in de keten uitvoeren als daarbij meerdere soorten afvalstoffen behandelen, was het praktisch gezien ondoenlijk om alle activiteiten en de daarbij behandelde afvalstoffen weer te geven. Bovendien zou het weergeven van enkel de hoofdactiviteit geen recht doen aan de veelheid van werkzaamheden waar afvalbedrijven zich mee bezighouden. Ik heb er daarom voor gekozen om aan te geven of het bedrijf zich in bepaalde activiteiten gespecialiseerd heeft (specialist) of zich integraal bezighoudt met de inzameling en verwerking van afvalstoffen (generalist).

Ik heb het bedrijf als generalist (23 bedrijven) aangemerkt indien het bedrijf de gehele keten van inzameling tot verwerking en recycling van verschillende soorten afvalstoffen beheerst of indien het bedrijf één of meerdere van die activiteiten uitvoert, maar wel voor een breed scala aan afvalstoffen. Bij dit laatste valt bijvoorbeeld te denken aan een inzamelstation dat verschillende afvalstoffen inzamelt, sorteert en deze vervolgens vervoert naar afvalverwerkende bedrijven. Een bedrijf is als specialist (17 bedrijven) aangemerkt indien de activiteiten zich concentreren in een nichemarkt of rondom een bepaalde soort afvalstoffen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om enkele bedrijven die zich gespecialiseerd hebben in de inzameling en verwerking van chemische afvalstoffen, zoals zuren, oplosmiddelen en oliehoudende afvalstoffen, maar ook om bedrijven die zich uitsluitend bezighouden met de inzameling en verwerking van bouw- en sloopafval.

Het spreekt voor zich dat bedrijven die gevaarlijke afvalstoffen mogen en kunnen verwerken vanuit milieuhygiënisch oogpunt een groter risico vormen dan bedrijven die alleen papier inzamelen. Omdat vrijwel alle bestudeerde bedrijven ergens in hun proces met gevaarlijke afvalstoffen in aanraking bleken te komen – een inzamelaar van huishoudelijk afval heeft meestal ook een depot voor klein chemisch afval, zoals batterijen en verfstoffen – heb ik in het bijzonder gekeken of de bedrijven gevaarlijk afval mogen *verwerken*. Van de veertig bestudeerde bedrijven, verwerken achttien bedrijven ook gevaarlijk afval. Deze groep komt qua omvang grotendeels overeen met de groep bedrijven die zich gespecialiseerd hebben in één of meerdere activiteiten of afvalstromen. Het gaat hier echter niet om dezelfde bedrijven. Een generalist houdt zich bezig met een

veelheid aan activiteiten en kan dus ook gevaarlijk afval verwerken. Een voorbeeld hiervan is een bedrijf dat afvalstoffen inzamelt, een afvalverbrandingsoven exploiteert en een stortplaats waar, onder andere, asbest of vervuilde grond wordt gestort. Andersom geldt hetzelfde, een specialist kan zich bezighouden met de recycling van afvalstoffen die niet noodzakelijkerwijs ook gevaarlijke afvalstoffen zijn, zoals hout of papier. Tabel 4.2 bevat een overzicht van deze gegevens.

Tabel 4.2 Overzicht van de aard en de activiteiten van de bedrijven
(N=40, tenzij anders aangegeven)

Aard en activiteiten	Aantal
<i>Jaar van oprichting</i>	
Voor 1970:	9
1970-1980:	4
1980-1990:	11
1990-2000:	12
Na 2000:	4
<i>Eigendomsstructuur</i>	
Publiek	19
Privaat	19
Publiek-private samenwerking	2
<i>Generalist of specialist</i>	
Generalist	23
Specialist	17
<i>Verwerken van gevaarlijk afval?</i>	
Ja	18
Nee	22

Professionaliteit

Ook de professionaliteit van de bedrijven heb ik op verschillende manieren in kaart proberen te brengen (tabel 4.3). In de eerste plaats heb ik gekeken in hoeverre de managementsystemen (voor arbo, milieu en kwaliteit) van de bedrijven gecertificeerd zijn.²⁶ Van de veertig bestudeerde bedrijven bleken er

26 Op de verschillende certificaten en de relatie met de naleving van milieuwet- en regelgeving wordt in hoofdstuk 7 nader ingegaan.

28 gecertificeerd conform de ISO 9001 norm voor kwaliteit en 27 bedrijven bleken ISO 14001 gecertificeerd, de norm voor milieu. In 18 bedrijven was het personeel VCA gecertificeerd²⁷, een norm voor veiligheid, en zes bedrijven hadden hun interne managementsysteem ook opgebouwd en gecertificeerd conform de OHSAS 18001 norm, eveneens voor veiligheid. Vier van de onderzochte bedrijven waren in het geheel niet gecertificeerd en drie bedrijven bleken over alle hierboven genoemde certificaten te beschikken. Naast certificaten voor de wijze waarop bedrijven kwaliteit, milieu of veiligheid hebben geborgd, bestaan er ook diverse productcertificaten die de kwaliteit van recyclede grondstoffen moeten waarborgen.²⁸ Veel bedrijven die zich bezighouden met de be- en verwerking en recycling van bijvoorbeeld bouw- en sloopafval bleken over één of meerdere van deze productcertificaten te beschikken.

Een tweede aspect waarvan de professionaliteit van een bedrijf kan worden afgeleid, is de organisatorische inbedding van de milieuzorg. Is de zorg voor het milieu de verantwoordelijkheid van de directeur of heeft het bedrijf een aparte afdeling belast met milieuzorg? De meeste bedrijven (31) in dit onderzoek hebben een aparte milieuzorgcoördinator of een aparte afdeling belast met milieuzorg. Vaak wordt dit gecombineerd met de kwaliteits- en arbozorg en heeft zo'n afdeling de naam *KAM* (Kwaliteit, Arbo en Milieu)²⁹ of *SHEQ* (*Safety, Health, Environment, Quality*). Van belang is niet alleen of er één of meerdere functionarissen zijn aangesteld voor milieuzorg, maar ook wat hun formele positie is binnen de organisatie. In meer dan de helft van de bedrijven (25) is de zorg voor het milieu een staffunctie. Dit betekent dat de milieucoördinator vooral een adviserende en ondersteunende rol heeft: hij adviseert het management over te nemen milieumaatregelen en ondersteunt het lijnmanagement bij het implementeren en uitvoeren van die maatregelen. Dat is van belang omdat de daadwerkelijke verantwoordelijkheid voor het milieu dan 'in de lijn' komt te liggen, bij de mensen die dagelijks die activiteiten uitvoeren die een mogelijk risico inhouden voor het milieu. Bij zes bedrijven ging het om

27 VCA staat voor Veiligheid, gezondheid, milieu Checklist Aannemers. VCA is in feite een beheersingssysteem om de veiligheid, gezondheid en het milieu te waarborgen voor bedrijven die werken in een risicovolle omgeving of werken met risicovolle producten. Hierbij valt te denken aan de petrochemische industrie, de bouw, maar ook aan de afvalbranche waar vaak met grote complexe installaties en processen wordt gewerkt. VCA omvat een certificaat voor een inrichting wanneer deze voldoet aan de eisen uit de checklist. Daarnaast bestaat er ook een persoonsgebonden certificaat voor werknemers die daarvoor een speciale opleiding tot veilig werken hebben gevolgd. Zie <http://www.vca.nl/>, geraadpleegd op 1 april 2011.

28 Zo ontstaat bij de verwerking van steenachtige afvalstoffen granulaat. Om dit granulaat opnieuw te kunnen gebruiken, bijvoorbeeld in de wegenbouw dient het granulaat te voldoen aan bepaalde eisen die in de zogeheten KOMO beoordelingsrichtlijnen zijn neergelegd, zie <http://www.komo.nl/brl-en/>, geraadpleegd op 30 maart 2011.

29 Of een variatie op deze letters. Zo had één van de bestudeerde bedrijven deze afdeling de naam *MAK* (Milieu, Kwaliteit, Arbo) gegeven om uitdrukking te geven aan het belang dat het bedrijf hecht aan het milieu (Casus 37).

een gecombineerde lijn-staffunctie, hetgeen betekent dat de milieucoördinator naast zijn milieutaak ook enkele lijnverantwoordelijkheden heeft. Meestal gaat dan het om de acceptatie van afval, het communicatiebeleid of het onderhouden van contacten met klanten. Bij negen bedrijven bleek de zorg voor het milieu in het geheel geen gespecialiseerde taak, maar te zijn neergelegd bij de directeur of bedrijfsleider (5 bedrijven) of bij de locatiebeheerder (4 bedrijven). In hoofdstuk zeven zal nader worden ingegaan op de rol en positie van de milieucoördinator bij het vertalen van wettelijke en maatschappelijke milieueisen naar de bedrijfsinterne besluitvorming.

Tot slot heb ik gekeken of en, zo ja, op welke wijze, de bedrijven hun zorg voor het milieu communiceren naar de buitenwereld. Daartoe is gekeken of het bedrijf een milieubeleidsverklaring publiceert op haar website, of het bedrijf een milieujaarverslag of duurzaamheidsverslag publiceert en ter beschikking stelt op de website en of het bedrijf een gedragscode heeft opgesteld die voor het publiek te raadplegen is via de website van het bedrijf. Van de veertig bestudeerde bedrijven hebben tien bedrijven een milieubeleidsverklaring op hun website gepubliceerd. Deze verklaring is meestal direct weergegeven op de startpagina van het bedrijf en ondertekend door de directie en de milieucoördinator(en). Kort gezegd, houdt de milieubeleidsverklaring meestal in dat het bedrijf verklaart alle maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat het milieu zo min mogelijk wordt belast, dat het bedrijf daarin probeert continu te verbeteren en dat de directie middelen vrij maakt om de zorg voor het milieu zo goed mogelijk te waarborgen. Lang niet alle bedrijven stellen naast een financieel jaarverslag ook een milieujaarverslag of duurzaamheidsverslag op. Dit is ook lang niet voor alle bedrijven verplicht.³⁰ Het is echter wel een goede manier om naar de omgeving te communiceren over de milieubelasting van het bedrijf en de maatregelen die het bedrijf neemt om die belasting zo veel mogelijk te voorkomen of te verminderen. Van de veertig bestudeerde bedrijven, bleken 'slechts' twaalf bedrijven een milieujaarverslag op hun website te publiceren. Dat een milieujaarverslag niet gepubliceerd is op de website betekent natuurlijk niet per definitie dat er geen verslag is opgesteld. Het is echter wel een duidelijke, snelle en – vooral – duurzame manier om hun juridische, maatschappelijke en zakelijke omgeving te informeren over de milieuprestaties van het bedrijf. Het lijkt daarom aannemelijk dat wanneer bedrijven een milieujaarverslag opstellen, ze dit ook zullen publiceren op hun website. Tot slot, bleken vier bedrijven een publiekelijk beschikbare gedragscode voor het personeel te hebben opgesteld en gepubliceerd op hun website.

30 Kort gezegd, geldt deze verplichting alleen voor afvalverbrandingsinstallaties en bedrijven die zich bezighouden met de verwerking van gevaarlijke afvalstoffen en die boven een bepaalde capaciteit per dag uitkomen. Zie Bijlage I van EG verordening Nr. 166/2005 (18 januari 2006) betreffende de instelling van een Europees register inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen en tot wijziging van de richtlijnen 91/689/EEG en 96/61/EG van de Raad.

In tabel 4.3 zijn deze gegevens samenvattend weergegeven.

Tabel 4.3 Overzicht van de professionaliteit van de bedrijven
(N=40, tenzij anders aangegeven)

Professionaliteit	Aantal
<i>Certificering*</i>	
ISO 9001	28
ISO 14001	27
VCA	18
OHSAS	6
<i>Organisatorische inbedding milieuzorg</i>	
Bij directeur of bedrijfsleider	5
Locatiebeheerder/manager	4
Gespecialiseerde milieuafdeling, waarvan:	31
- <i>Staffunctie</i>	25
- <i>Gecombineerde lijn- staffunctie</i>	6
<i>Milieubeleidsverklaring op website</i>	
Ja	10
Nee	30
<i>Milieujaarverslag op website</i>	
Ja	12
Nee	28
<i>Gedragscode op website</i>	
Ja	4
Nee	36

* Omdat bedrijven over meerdere certificaten kunnen beschikken en er ook bedrijven zijn die in het geheel niet over een certificaat beschikken, komt het totaal aantal certificaten niet overeen met het aantal bestudeerde bedrijven.

Samengevat kan worden gesteld dat de in hoofdstuk drie beschreven ontwikkelingen van internationalisering, schaalvergroting, professionalisering en integratie van activiteiten zijn terug te zien in de bestudeerde bedrijven. Het

merendeel van de bedrijven is middelgroot met meerdere vestigingen in Nederland en een gemiddelde omzet van 30 miljoen euro. Daarnaast is er een aantal zeer grote bedrijven met vestigingen in het buitenland en een omzet van meer dan 100 miljoen euro. Vrijwel alle bedrijven houden zich bezig met meerdere activiteiten in de afvalketen en vrijwel alle bedrijven hebben, tot slot, een aparte afdeling voor milieuzorg.

4.7.2 Introductie van de respondenten

Naast een beschrijving van de bedrijven die in dit onderzoek figureren, volgt in deze paragraaf een beschrijving van de respondenten. Bij vier bedrijven waren bij het gesprek of de gesprekken meerdere personen aanwezig, daarmee komt het aantal respondenten op 49. Tabel 4.4 geeft een overzicht van enkele karakteristieken.

Tabel 4.4 Gegevens respondenten (N=49, tenzij anders aangegeven)

Eigenschap	Aantal
<i>Geslacht</i>	
Man	43
Vrouw	6
<i>Functie</i>	
Milieuoördinator	31
Directeur (w.v. directeur-eigenaar)	9 (4)
Bedrijfsleider/locatiebeheerder	2
Anders	7
<i>Achtergrond</i>	
Milieutechnisch	28
Juridisch	2
Sociaal	3
Overig	16
<i>Lengte dienstverband</i>	
< 1 jaar	5
1-2 jaar	2
2-5 jaar	9
5-10 jaar	12
> 10 jaar	21

Vervolg tabel 4.4	
<i>Vorige werkkring</i>	
Toezichthouder	5
Adviseur	8
Vergelijkbare functie ander afvalbedrijf	5
Vergelijkbare functie andere bedrijfstak	10
Andere functie binnen hetzelfde bedrijf	12
Anders	9

Functie en achtergrond

De meeste respondenten in dit onderzoek zijn binnen hun bedrijf verantwoordelijk voor de kwaliteits-, arbo-, en milieuzorg (31 respondenten). Bij kleinere bedrijven is de milieuzorg, zoals hierboven al duidelijk werd, vaker ondergebracht bij de algemeen directeur of de bedrijfsleider. Negen respondenten zijn dan ook geïnterviewd in hun functie als directeur en twee respondenten zijn bedrijfsleider of locatiebeheerder. Tot slot, is in sommige bedrijven ook gesproken met personen die een heel andere functie bekleden: het gaat om een hoofd van de afdeling personeelszaken (Casus 1), een hoofd van de afdeling acceptatie (Casus 11), in twee gevallen om een hoofd van de afdeling facilitaire zaken (Casus 25 en Casus 39) en een hoofd van de afdeling beleidszaken (Casus 15). Eenmaal schoof tijdens het interview ook de bedrijfsjurist aan tafel (Casus 5) en tijdens een ander interview was naast de milieucoördinator en het hoofd van de afdeling milieu ook de (algemeen) *compliance officer* van het bedrijf bij het gesprek aanwezig (Casus 12).

Het grootste deel van de respondenten (28) bleek milieutechnisch geschoold te zijn. Dit betreft enerzijds een groep respondenten die de opleiding tot milieukundige heeft gevolgd, anderzijds waren er ook enkele respondenten opgeleid tot scheikundige, chemisch technoloog of procestechnoloog. Twee respondenten zijn juridisch geschoold en vier respondenten hebben een sociale opleiding gevolgd. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om een opleiding tot personeelsadviseur. Deze personen waren meestal primair verantwoordelijk voor de arbozorg en vanuit die rol ook verantwoordelijk geworden voor de zorg voor het milieu. Opvallend is ten slotte dat een vrij grote groep respondenten (15) geen specifieke opleiding voor het vak van milieucoördinator heeft gevolgd. Zo had een respondent geschiedenis gestudeerd en was daarna, bij gebrek aan werk, in de afvalbranche terechtgekomen (Casus 26). Een andere respondent was leraar in het voortgezet onderwijs geweest en had daarna, min of meer toevallig, de overstap naar de afvalbranche gemaakt (Casus 12).

Lengte dienstverband en vorige werkring

De lengte van het dienstverband en de vorige werkring van de respondenten is van belang voor een inschatting van de kennis die respondenten hebben van de afvalbranche en het desbetreffende bedrijf in het bijzonder. Zoals uit tabel 4.4 blijkt, werken de meeste respondenten al vrij lang bij hetzelfde bedrijf. Van de 33 respondenten die langer dan vijf jaar bij het hetzelfde bedrijf werkzaam zijn, bleken 21 respondenten al tien jaar of langer bij hetzelfde bedrijf te werken. Uitschieter was een respondent die al meer dan 30 jaar bij hetzelfde bedrijf werkzaam was (Casus 13; Interview 10 januari 2008). Ongeveer de helft van de respondenten heeft daarnaast ervaring in een vergelijkbare functie bij een ander afvalbedrijf, ervaring in een andere bedrijfstak, zoals de chemische industrie, de aannemerij of de bouw, of heeft ervaring in een andere functie binnen hetzelfde bedrijf. Tot slot, bleek dat vijf respondenten eerder als toezichthouder van een gemeente of provincie hadden gewerkt en acht respondenten werkten eerder bij een milieuvadvisiebureau.

4.8 Uitleiding

In dit hoofdstuk heb ik de opzet en uitvoering van het empirisch onderzoek verantwoord. Samengevat, is het doel van dit onderzoek om inzicht te verschaffen in de afschrikwekkende werking van sancties op het gedrag van bedrijven in de afvalbranche alsook om een diepgaande beschrijving te geven van de wisselwerking tussen afschrikking, maatschappelijke controle en de bedrijfsinterne aandacht voor het milieu. Daarbij staat het perspectief van de bestudeerde bedrijven centraal. Om een zo goed mogelijke beschrijving te kunnen geven van de betekenis die bedrijven zelf geven aan signalen uit hun juridische en maatschappelijke omgeving en de wijze waarop signalen van buiten worden geïnterpreteerd en vertaald, zijn in dit onderzoek verschillende bronnen en methoden van dataverzameling gecombineerd. De volgende drie hoofdstukken vormen het empirische deel van dit onderzoek. Daarin wordt op grond van de theoretische vertrekpunten uit de hoofdstukken twee en drie en de in dit hoofdstuk besproken werkwijze gereconstrueerd in hoeverre en op welke wijze strafdreiging van invloed is op de bereidheid van Nederlandse afvalbedrijven om milieuregels na te leven alsook hoe afschrikking, maatschappelijke controle en de bedrijfsinterne aandacht voor het milieu zich tot elkaar verhouden.

5 Afschrikking en generale preventie in de Nederlandse afvalbranche

5.1 Inleiding

Voorkomt de dreiging van sancties dat ondernemingen regels overtreden? Laten ondernemingen zich afschrikken en stimuleren sancties regelconform gedrag? Deze vragen staan in dit hoofdstuk centraal. De theorie van afschrikking veronderstelt dat regels worden overtreden, tenzij je de potentiële overtreder een reden geeft om zich eraan te conformeren. Afschrikking is daarmee geworteld in de rationele keuze theorie van gedrag. Deze theorie stelt de onderneming voor als een rationele en amorele actor die de beslissing om regels na te leven of te overtreden baseert op een afweging van kosten en baten (Kagan & Scholz, 1984). De pakkans en de hoogte van de sanctie zijn in deze visie belangrijke kostenverhogende factoren. Het uitgangspunt is dat de onderneming, als ware het een boekhouder, gepreoccupeerd is met informatie over de pakkans en op te leggen sancties, deze informatie nauwkeurig interpreteert en vertaalt naar de eigen situatie en, tot slot, maatregelen neemt om sancties te voorkomen. Vanuit deze redenering ligt de oplossing voor normoverschrijdend gedrag voor de hand: verhoog de kosten van regelovertrading, die tot uiting komen in de pakkans en de strafmaat, opdat ze de baten overtreffen en de potentiële overtreder wordt afgeschrikt.

In hoofdstuk twee is beschreven dat dit beeld van de onderneming als een rationele en amorele actor in de wetenschappelijke literatuur steeds meer is bijgesteld. De rationaliteit van ondernemingen heeft, in de eerste plaats, zijn beperkingen: veel normoverschrijdend gedrag heeft zijn oorsprong in organisatorische tekortkomingen en signalen van buiten dringen niet altijd tot de onderneming door. In de tweede plaats blijkt uit veel onderzoek dat ondernemingen de kosten en baten niet alleen in strikt financiële zin interpreteren, maar dat andere overwegingen ook een belangrijke rol spelen. Voor veel ondernemingen zijn reputatieschade, negatieve reacties van de omgeving, schaamte en schuldgevoel erger dan een boete door de overheid. In het onderzoek naar de preventieve werking van sancties is daarom meer aandacht gekomen voor de wijze waarop informatie over sancties wordt gecommuniceerd; voor de vraag of potentiële overtreders überhaupt wel op de hoogte raken van sancties; voor de vraag hoe deze informatie wordt geïnterpreteerd en vertaald naar de eigen situatie en voor de vraag welke kosten en baten van invloed zijn op de keuzes van ondernemingen. Oftewel, in plaats van de vraag 'schrikken sancties af', is de vraag geworden: 'wat is het precies *aan* de sanctie dat ondernemingen weerhoudt van het overtreden van de normen?'

In dit hoofdstuk ga ik op deze vragen in. Dat gebeurt, zoals in het vorige hoofdstuk werd toegelicht, op basis van interviews met milieucoördinatoren

van veertig bedrijven uit de afvalsector. Allereerst onderzoek ik in hoeverre zij bekend zijn met sancties die aan andere bedrijven zijn opgelegd. Vervolgens onderzoek ik in hoeverre die informatie zich ook vertaalt naar de bedrijfsinterne besluitvorming.

5.2 Bekendheid met en benutten van sancties

5.2.1 In hoeverre bereikt de informatie over sancties de doelgroep van potentiële overtreders?

Willen sancties afschrikken dan moet de doelgroep van potentiële overtreders in ieder geval kennismaken van de opgelegde sancties. Dat veronderstelt dat de informatie over reeds opgelegde sancties ook beschikbaar is voor de doelgroep. Daarom heb ik een inventarisatie gemaakt van het aantal berichten over sancties opgelegd aan een afvalbedrijf of de individuele directeur(en) of bestuurder(s) van een afvalbedrijf op twee websites die zich richten op de afvalbranche. Het betreft de websites <www.afvalgids.nl> en <www.afvalonline.nl>. Naast informatie over ontwikkelingen in de afvalbranche en contactgegevens van bedrijven bieden beide websites dagelijks een selectie van nieuwsfeiten over de branche aan.¹ Het volgende fragment is een willekeurig voorbeeld van een bericht over een boete opgelegd aan een afvalbedrijf dat op een van deze websites is verschenen:

De economische politierechter heeft afvalbedrijf Sorteereinrichting Brabant Exploitatie uit Waalwijk veroordeeld tot 3.000 euro boete. Het bedrijf sluisde afval uit Duitsland rechtstreeks door naar een afvalverwerker in Dordrecht, terwijl het eerst gesorteerd had moeten worden. Afval van het ene naar het andere Europese land vervoeren is aan regels gebonden. Voor de invoer van afval uit Duitsland had het bedrijf toestemming van de overheid nodig. (Brabants Dagblad, 8 februari 2007).

Vrijwel alle respondenten in dit onderzoek zijn geabonneerd op de berichtenservices van één of beide websites en ontvangen dagelijks een overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen en gebeurtenissen in de branche. Tabel 5.1 geeft een overzicht van het aantal berichten per jaar over ondernemingen en bestuurders of directeuren die een strafrechtelijke of bestuursrechtelijke sanctie

1 Daarnaast bieden ook de brancheverenigingen op hun websites een selectie van het landelijke en regionale nieuws over de afvalbranche aan. Deze berichten zijn echter niet meegenomen in deze inventarisatie. De brancheverenigingen richten zich namelijk meestal slechts tot één specifieke doelgroep van afvalbedrijven, zoals verwerkers van afval, overheidsgedomineerde bedrijven of de recyclingbranche. Bovendien was er sprake van een grote mate van overlap tussen de berichten op websites van de brancheverenigingen en de hierboven genoemde websites. De berichten op de websites van de brancheverenigingen hadden dus geen toegevoegde waarde.

opgelegd hebben gekregen.²

Tabel 5.1 Aantal sanctieberichten per jaar

	Afvalgids	Afvalonline
2006*		7
2007	11	9
2008	12	8
2009	8	10

* Het archief op de website van Afvalgids kon niet verder terug worden geraadpleegd dan het jaar 2007.

Van deze berichten hadden er ten minste drie betrekking op grote, langlopende zaken waarin directeuren of bestuurders van afvalbedrijven strafrechtelijk werden vervolgd.³ In aanmerking genomen dat deze aantallen slechts een ondergrens vertegenwoordigen – over lang niet alle sancties verschijnen berichten in de media, van die berichten geven de onderzochte websites nog slechts een selectie weer en naast berichtgeving in de media kan de informatie over sancties ook langs andere kanalen bij de milieucoördinatoren terecht komen – dan is een eerste constatering dat de informatie over opgelegde sancties dus ruim beschikbaar is voor de respondenten.

In hoeverre komt deze informatie nu bij de milieucoördinatoren terecht? De milieucoördinatoren is in de eerste plaats gevraagd naar het *aantal* voorbeelden dat zij zich herinnerden van bestuursrechtelijk of strafrechtelijk optreden tegen een ander afvalbedrijf in een periode tot twee jaar voorafgaand aan het interview. De vraag werd daarna herhaald voor voorbeelden van individuele bestuurders of directeuren tegen wie strafrechtelijk is opgetreden. Met opzet spreek ik hier over ‘optreden’ tegen een ander bedrijf of de directeur van een ander bedrijf. Dit is inhoudelijk breder dan sanctioneren en kan ook een strafrechtelijk onderzoek of een vervolging behelzen die niet uitmondt in een veroordeling. De keuze hiervoor is ingegeven door het feit dat ik wil onderzoeken in hoeverre respondenten zelf het onderscheid maken tussen optreden en sanctioneren en

-
- 2 Een bericht werd geteld als er in ieder geval melding werd gemaakt van sanctionerend optreden tegen het betreffende bedrijf of de directeur of bestuurder van het bedrijf. In sommige gevallen had de kern van het bericht betrekking op de ontdekking van overtredingen of het bestuursrechtelijk of strafrechtelijk optreden tegen een onderneming. Het bericht is dan alleen geteld als er melding werd gemaakt van daadwerkelijk opgelegde sancties tegen het bedrijf.
 - 3 Het betreft de strafzaak tegen de drie directeuren van ATF van wie er uiteindelijk één veroordeeld is tot een voorwaardelijke geldboete van 1.000 euro (rechtbank Leeuwarden 8 maart 2007, LJN BA0200); de strafzaak tegen de directeur van ATM die veroordeeld werd tot het betalen van een boete van 20.000 euro (rechtbank Breda 13 april 2007, LJN BA2911); en de strafzaak tegen de directeur van APS die een werkstraf van 240 uur kreeg opgelegd (rechtbank Amsterdam 5 februari 2009, LJN BH3568).

in hoeverre de informatie over de uiteindelijke sanctie daadwerkelijk bij hen terecht komt.

Iets meer dan de helft van de respondenten (28) kende ten minste één voorbeeld van strafrechtelijk of bestuursrechtelijk optreden tegen een ander bedrijf. Daarnaast herinnerden zestien respondenten zich een voorbeeld van een zaak waarin strafrechtelijk is opgetreden tegen de individuele directeur of bestuurder van een afvalbedrijf. Het aantal voorbeelden dat de respondenten zich herinnerden is, in vergelijking met de berichtgeving over opgelegde sancties, echter betrekkelijk laag. Het maximaal aantal voorbeelden dat een respondent zich herinnerde van strafrechtelijk of bestuursrechtelijk optreden tegen een onderneming was vier en de respondenten herinnerden zich maximaal drie voorbeelden van strafrechtelijk optreden tegen individuele bestuurders. Hoewel ik de respondenten gevraagd had zaken te noemen tot twee jaar voorafgaand aan het interview, refereerden zij hierbij vooral aan ernstige zaken uit het verleden, zoals de affaires Zegwaard en TCR. Een eerste conclusie is derhalve dat de informatie over het optreden tegen andere bedrijven de respondenten lang niet altijd bereikt.

De milieucoördinatoren die hadden aangegeven ten minste één voorbeeld van bestuursrechtelijk of strafrechtelijk optreden tegen een ander bedrijf te kennen, is vervolgens gevraagd om een concreet voorbeeld te beschrijven. Wanneer we kijken naar de voorbeelden die de respondenten zich herinnerden, dan valt in de eerste plaats op dat die vooral betrekking hebben op grote zaken die uitvoerig in de media zijn geweest, zoals de affaires Zegwaard, TCR en, recenter, de Probo Koala-affaire en de strafzaken bij de afvalbedrijven ATF en ATM. In de tweede plaats herinnerden respondenten zich vooral zaken die zich in de nabijheid van het eigen bedrijf afspeelden, bijvoorbeeld bij zusterbedrijven of bij bedrijven die op hetzelfde industrieterrein zijn gevestigd. Tot slot noemden milieucoördinatoren voorbeelden van zaken die zij als onredelijk of onrechtvaardig ervaren. Een veel gehoord bezwaar van de respondenten heeft bijvoorbeeld betrekking op provinciale verschillen in de vergunningverlening en handhaving. Zo kan het gebeuren dat concurrenten in een naburige provincie aan minder strenge eisen moeten voldoen en derhalve niet op dezelfde milieuaspecten worden gecontroleerd. Maar ook bedrijven die in meerdere provincies actief zijn, merken dat bepaalde normen bij de ene vestiging strenger zijn dan bij de andere. Zo geeft een respondent het voorbeeld dat hij bij de ene vestiging van zijn bedrijf asfalt moet opslaan op een vloeistofdichte vloer en bij een andere vestiging is het afdoende wanneer het afval wordt opgeslagen op een vloeistofkerende vloer. Hoewel het onderscheid tussen beide typen vloeren betrekkelijk gering is, heeft de keuze voor één van beide vloeren wel aanzienlijke financiële consequenties, want het aanleggen van een volledig vloeistofdichte

vloer is vele malen duurder (Casus 27; Interview 8 juni 2009).

Maar wat is het nu precies *aan* de zaken dat de respondenten onthouden? Uit de gesprekken met de milieucoördinatoren wordt duidelijk dat zij vooral de overtredingen of de gebeurtenissen zelf hebben onthouden en in hun bespreking van de zaken maar heel beperkt refereren aan de opgelegde sancties. Het volgende fragment illustreert dat niet de boete, maar vooral de als onredelijk ervaren handhaving maakt dat de zaak onder de aandacht van de respondenten komt:

“De boete was hoog, maar er werd heel minutieus gehandhaafd, dat was echt... het was een optelsom van allerlei detailzaken. Het ontbreken van een afvoerputje ergens op dat niveau. En dat heeft bij ons heel erg de discussie opgeroepen van wat is de milieurelevantie van een aantal zaken. [...] En in de afvalverwerking heb je het in onze ogen over een aantal milieurelevante zaken, dan kijken we naar de schoorsteen van een AVI, wat komt daar uit, dan heb je het over het belangrijkste milieurisico, een stortplaats gaat natuurlijk over het risico naar de bodem. Nou, als je dan gaat praten over of er een putje wel of niet aanwezig is, ja dat is gewoon vreemd als je het daarover hebt. [...] Daar ga je toch geen handhavingstraject voor in gang zetten, dat is gewoon buitenproportioneel.” (Casus 12; Interview 8 oktober 2007).

Dat het niet zozeer de sanctie zelf is die onder de aandacht komt bij de milieucoördinatoren, wordt vooral duidelijk wanneer we kijken in hoeverre de milieucoördinatoren bekend zijn met de twee voor dit onderzoek geselecteerde sancties.⁴ Tabel 5.2 geeft de resultaten weer.

Tabel 5.2 Bekendheid geselecteerde cases (N=49)

	Herkent de casus		Herkent de sanctie	
	Ja	Nee	Ja	Nee
ATF	31	18	2	47
Edel- chemie	17	32	0	49

De respondenten zijn het meest bekend met de casus bij ATF Ruim driekwart van de respondenten (31) kent deze zaak. Ongeveer een derde van de respondenten (17) is tevens bekend met de zaak tegen Edelchemie. Op zichzelf is het niet verwonderlijk dat de zaak bij ATF door de respondenten beter wordt

⁴ Voor een beschrijving van beide zaken zie hoofdstuk 4, paragraaf 4.4.2.

herkend. Ten eerste heeft de brand in Drachten aanzienlijk meer aandacht in de media gehad dan de zaak tegen Edelchemie. Ten tweede was de brand bij ATF in Drachten binnen de Vereniging Afvalbedrijven aanleiding tot het oprichten van een platform calamiteitenbestrijding,⁵ gericht op het bespreken en voorkomen van calamiteiten. Tot slot, ging het in deze zaak om het ontstaan van brand door broei, een situatie die in de afvalbranche veel voorkomt en dus voor milieucoördinatoren herkenbaar zou kunnen zijn. Tabel 5.2 laat echter duidelijk zien dat de respondenten niet of nauwelijks bekend zijn met de opgelegde sancties in beide zaken. Van de respondenten die de casus bij ATF herkennen, weten veertien respondenten dat het bedrijf en de individuele directeuren strafrechtelijk zijn vervolgd en dat de zaak voor de rechter is geweest. Van hen zijn slechts twee respondenten ook bekend met de opgelegde boetes. Voor de sanctie bij Edelchemie geldt dit nog sterker: slechts één respondent weet dat de vergunning van het bedrijf niet is verlengd, maar geen van de respondenten is bekend met de opgelegde dwangsommen. Het volgende voorbeeld illustreert dat zelfs zeer ervaren milieucoördinatoren niet altijd op de hoogte zijn van de opgelegde sancties:

De milieucoördinator van een groot publiek bedrijf dat voor een aantal gemeenten de inzameling van het huisvuil en de stadsreiniging verzorgt, werkt al sinds het einde van de jaren tachtig in de afvalbranche. Deze milieucoördinator studeerde proces- en chemische techniek en studeerde in 1987 af bij een chemiebedrijf. Toen de werkgelegenheid in de petrochemische industrie terugliep, vond hij werk als toezichthouder bij een milieudienst. Over die tijd zegt hij zelf: “Het was de tijd dat chemische wasserijen hun afval op de binnenplaats stortten en het daardoor in de bodem zakte en zestig meter diep de petro ethyleen in het grondwater zat, die tijd. Dat was ook de tijd dat we zelf luchtverontreinigingsmetingen gingen doen, toen moesten we dioxine gaan meten, maar niemand wist hoe het moest.” Daarna werkte hij vier jaar bij een afvalverwerker, zes jaar bij een milieuvdiesbureau tot hij in 2000 bij zijn huidige werkgever terechtkwam. Hij heeft dus een lange geschiedenis in de afvalbranche en heeft afvalbedrijven vanuit vrijwel alle kanten leren kennen, als toezichthouder, als adviseur en als milieucoördinator. Tijdens het gesprek dat ik met hem heb, blijkt dat hij mappen vol knipsels heeft over gebeurtenissen in de afvalbranche, variërend van berichten over ongelukken bij bedrijven tot, meer recente, berichtgeving over de export van Nederlands elektronica-afval naar Ghana. Naar eigen zeggen heeft hij “wel een redelijke antenne” voor gebeurtenissen in de branche.

5 Zie: http://www.verenigingafvalbedrijven.nl/html/bestuur_calamiteitenpreventie.htm, geraadpleegd 31 augustus 2011.

Desalniettemin kent hij slechts één voorbeeld van een zaak waarin strafrechtelijk of bestuursrechtelijk is opgetreden tegen een ander bedrijf en ontbreken de beide voor dit onderzoek geselecteerde zaken in zijn ‘knipselmap’ (Casus 32; Interview 17 juli 2009).⁶

Hoewel de opgelegde sancties van veel recentere datum zijn dan de overtredingen zelf – de brand bij ATF vond in 2000 plaats en de gebeurtenissen bij Edelchemie vonden plaats over een langere periode tot 2007 – herinneren de respondenten zich vooral de *gebeurtenissen* die hebben geleid tot het vervolgen en bestraffen van de beide ondernemingen en niet de sancties. Met betrekking tot de zaak bij Edelchemie herinneren zij zich bijvoorbeeld het ernstig vervuilde bedrijfsterrein waarmee de provincie Limburg werd geconfronteerd en de lange tijdsduur voordat uiteindelijk tegen Edelchemie werd opgetreden. En in hun beschrijving van de zaak bij ATF spreken de milieucoördinatoren voornamelijk over de brand, de oorzaak van de brand en de consequenties van de brand voor het milieu en de omgeving.

Zo weet één respondent haarscherp uit te leggen dat de brandblusinstallatie bij ATF van het type Hi-Ex inside Air was. Dit type installatie onttrekt lucht uit de ruimte waar de brand woedt voor de vorming van blusschuim. De milieucoördinator legt uit dat voor een goede werking van die installatie alle luchttoevoerkanalen gesloten moeten worden zodat de brand geen zuurstof meer kan onttrekken aan de buitenlucht. Bij ATF lukte het echter niet om de luchtkanalen tijdig te sluiten waardoor de brand in korte tijd veel groter kon worden (Casus 29; Interview 9 juli 2009).

Geconcludeerd kan worden dat milieucoördinatoren veel minder bekend zijn met opgelegde sancties dan de klassieke visie op afschrikking veronderstelt. Voor zover zij al op de hoogte raken van zaken bij andere bedrijven is het niet zozeer de sanctie, maar vooral de gebeurtenis zelf die beklijft.

5.2.2 Relevantie van sancties

Milieucoördinatoren zijn dus veel minder goed op de hoogte van de opgelegde sancties dan de klassieke visie op afschrikking voorspelt. Maar uit de interviews

6 Illustratief hiervoor is eveneens de situatie die ik meemaakte op een symposium ter ere van het vijfjarig bestaan van de VROM Inlichtingen en Opsporingsdienst (*Crimineel, wat een organisatie. Organisatiecriminaliteit als fenomeen* op 20 september 2007 te Amersfoort). Ik sprak daar de toenmalig directeur van een grote branchevereniging en ik deelde met hem mijn verbazing over het feit dat informatie over sancties de respondenten in de branche in het geheel niet leek te bereiken. Ik gaf hem het voorbeeld van de directeur van afvalverwerker ATM in Moerdijk die eerder dat jaar veroordeeld was voor milieumisdrijven en waarvan veel respondenten niet op de hoogte waren geweest terwijl de zaak toch uitgebreid in de media was belicht. De directeur van de branchevereniging reageerde zichtbaar verbaasd en vertelde dat ook hij daarvan niet op de hoogte was.

blijkt dat ook lang niet alle milieucoördinatoren actief op zoek zijn naar die informatie. Zo stelt de milieucoördinator van een grote, publieke afvalverwerker:

“Ik ben ook niet echt op zoek daarnaar. Als het volop in de media komt, dan zie ik het wel, maar ik zoek er niet echt actief naar.” (Casus 9; Interview 24 september 2007).

Een andere milieucoördinator maakt duidelijk dat informatie over opgelegde sancties wel nuttig zou kunnen zijn, maar dat hij desondanks geen specifieke inspanningen verricht om zich die informatie eigen te maken:

“Het is geen desinteresse als een ander bedrijf een sanctie of een boete krijgt, ik vind het wel erg voor dat bedrijf, maar ik lig er niet wakker van en ik ga er niet op liggen loeren en kijken. Krijg ik het toevallig te horen, dan vraag ik aan de personen hoe kan dat? Want je wordt er alleen maar wijzer van, maar ik ga er niet op liggen loeren.” (Casus 18; Interview 30 november 2007).

Voor sommige respondenten is dit een kwestie van het (ontwikkelings)stadium waarin de onderneming zich bevindt. In hoofdstuk drie is beschreven dat de inzameling, verwijdering en verwerking van afvalstoffen in de afgelopen decennia hoogtechnologische, complexe en veranderlijke activiteiten zijn geworden waaraan veel technische en administratieve eisen zijn gesteld. Voor veel, met name kleinere en jongere, bedrijven vergt alleen al het voldoen aan al die eisen alsook het beheersen van het bedrijfsproces een zeer grote inspanning. Informatie over opgelegde sancties komt onder die omstandigheden in het geheel niet onder de aandacht van de milieucoördinatoren. De milieucoördinator van een grote publieke onderneming vertelt dat zijn bedrijf sinds de oprichting in 2001 grote moeite heeft gehad met de vele administratieve verplichtingen die aan de inzameling en verwijdering van afvalstoffen zijn verbonden. Vooral in de beginjaren was het bedrijf in de woorden van de milieucoördinator “heel sterk op de uitvoering gericht” terwijl “het fundament daaronder wel wat week was.” De laatste jaren is het bedrijf bezig met een inhaalslag. Op de vraag of hij informatie over sancties zou kunnen benutten binnen zijn eigen organisatie, stelt hij:

“Ik denk op termijn wel. Maar we hebben zelf nog genoeg te doen en ik zit even niet op problemen van anderen te wachten. Die zouden misschien wel kunnen bijdragen tot de oplossingsrichting bij ons, maar in principe zijn we daar nog niet aan toe.” (Casus 38; Interview 25 augustus 2009).

Maar dit geldt niet alleen voor kleine, jongere bedrijven. Ook bij (middel)grote, gerenommeerde bedrijven dringen opgelegde sancties lang niet altijd tot de werkvloer door. Afvalbedrijven opereren in een complexe en in toenemende

mate internationale omgeving van waaruit dagelijks allerlei informatie op hen afkomt. Milieucoördinatoren zijn alleen al vanwege deze grote hoeveelheid informatie lang niet altijd in staat om van alle beschikbare informatie van buitenaf kennis te nemen. Dit betekent dat, ook al krijgen milieucoördinatoren informatie over opgelegde sancties, ze toch een keuze zullen maken in welke informatie zij wel en niet gebruiken. De belangrijkste omstandigheid die bepaalt of milieucoördinatoren reeds opgelegde sancties benutten in hun werkzaamheden is dat de informatie over sancties aansluit bij de organisatie en dagelijkse praktijk van de onderneming en in het bijzonder die van de milieucoördinator. Twee respondenten hierover:

“Weet je, als KAM-coördinator heb je de taak om te zorgen dat je werkt volgens de vergunningvoorschriften, daar ben je dagelijks mee bezig, ik probeer het zo goed mogelijk te doen, dus ik ga niet denken als ik nu dit lees ‘o nu moet ik dat niet meer doen, anders word ik misschien gepakt.’” (Casus 27; Interview 8 juni 2009).

“Ik geloof niet dat er veel bestuurders daadwerkelijk echt bezig zijn met ‘o’jee, ik zou in de bak kunnen gaan als het misgaat’. Ik denk dat ze veel meer bezig zijn met die organisatie een beetje goed te laten draaien. Achteraf kun je niet meer herstellen.” (Casus 3; Interview 9 augustus 2007).

Deze voorbeelden nuanceren het beeld van de rationele en amorele onderneming die op basis van informatie over pakkansen en sancties de beslissing neemt om regels na te leven of te overtreden. In de praktijk blijken de milieucoördinatoren helemaal niet op zoek naar informatie over sancties en bepaalt de problematiek van alledag in belangrijke mate in hoeverre er door hen naar aanvullende informatie wordt gezocht en in hoeverre die informatie wordt benut bij de dagelijkse gang van zaken.

De meeste voor dit onderzoek geïnterviewde milieucoördinatoren geven aan dat ze de informatie over opgelegde sancties wel *zouden kunnen* benutten om van te leren:

“Je gaat meer, met name als je dat soort dingen hoort, automatisch kritischer naar je eigen bedrijf kijken. Dat was bij Enschede ook, brandbeveiliging. De handhaving stond hier, maar zelf heb ik in dat weekend ook na zitten denken, is het bij mij goed geregeld? Wat daar gebeurt, kan hier ook, ja niet hetzelfde, we hebben andere producten, maar kan hier ook zo’n calamiteit gebeuren?” (Casus 21; Interview 9 januari 2008).

Voor het vertalen van dergelijke situaties naar de eigen bedrijfsvoering is echter niet de opgelegde sanctie van belang, maar vooral wat de achterliggende

oorzaken van de overtreding waren:

“Het gaat erom wat er is gebeurd, wat het probleem is en daarop reageer je. Je vraagt je af of dat ook bij ons speelt en wat we eraan kunnen doen.” (Casus 13; Interview 10 januari 2008).

Ook de volgende milieucoördinator is van mening dat het met name de achterliggende oorzaken zijn die ervoor zorgen dat bedrijven nagaan of een dergelijke overtreding ook bij hen zou kunnen gebeuren waarna, indien nodig, maatregelen kunnen worden getroffen om vergelijkbare situaties te voorkomen:

“Ik denk dat eerder het ongeval leidt tot het treffen van maatregelen, dan de hoogte van de boete die opgelegd is. (...). Het ongeval als zodanig heeft meer impact gehad en andere bedrijven tot denken gezet, van ja dat is daar gebeurd, hoe steekt het bij ons in elkaar en kunnen wij soortgelijke problemen voorkomen?” (Casus 15; Interview 29 oktober 2007).

Een voorbeeld dat veel respondenten nog vers in het geheugen ligt, is een zaak die in 2004 aan het licht kwam bij de afvalverbrandingsinstallatie van het bedrijf SITA in Roosendaal. Vijf werknemers van het bedrijf zouden daar vanaf 1998 drugs en sigaretten, die voor vernietiging waren bestemd, hebben verduisterd en doorverkocht. Ofschoon dit een typisch geval van werknemerscriminaliteit kan worden genoemd en het bedrijf en de leidinggevenden in deze zaak handig werden misleid door de hoofdverdachten, heeft dit voorbeeld bij veel bedrijven tot aanpassing van de procedures geleid.⁷ Een respondent vertelt:

“Waar ik vreselijk van geschrokken ben, is dat een aantal jaren geleden is er uitgebreid in de pers geweest dat personeel bij de verbrandingsinstallatie in Roosendaal harddrugs achterover had gedrukt. Even los van het feit dat wij gewoon afval verwerken, wij vernietigen ook drugs in opdracht van justitie, vrijwel iedere dag. Nou blijkbaar hadden die mensen het daar zo geregeld dat het personeel bij de verbrandingsinstallatie een aparte trechter had gemaakt, het leek dus net alsof het vernietigd werd, maar het ging via een trechter naar de zijkant van het gebouw en dat werd later 's nachts verhandeld. Dat balletje is gaan rollen met een schietpartij toen iemand 's nachts zijn handel terug kwam halen. Kort daarna gebeurde in Amsterdam hetzelfde. Na Roosendaal heb ik mijn accountant gevraagd; 'ik wil dat jullie die procedure nog een keer voor mij checken', nou wat bleek, dat materiaal werd hier inderdaad aangeleverd, onze mensen tekenden daarvoor en soms bleef de politie er even bij en soms hadden

7 Het bedrijf gaf veertien van de twintig leden van de verwerkingsploeg uiteindelijk ontslag op staande voet. De rechtbank in Breda veroordeelde de hoofdverdachte tot een gevangenisstraf van vier jaar (rechtbank Breda 26 april 2005, LJN AT4649).

ze zoiets van het loopt wel en dan gingen ze weg, (...) De accountant zei toen: 'Ik denk dat er een aantal verbeterpunten zijn'. Die hebben wij doorgevoerd.' (Casus 10; Interview 25 september 2007).

Ook gebeurtenissen op het gebied van de arbozorg leiden vaak tot aanpassingen van de procedures of tot invoering van veiligheidsmaatregelen. Een voorbeeld dat bij veel bedrijven tot maatregelen heeft geleid, is een dodelijk ongeval met een ondergrondse afvalcontainer. Deze containers worden doorgaans met een kraan uit de grond getild om de container te kunnen legen in de vuilniswagen. Bij het betreffende bedrijf was er geen beveiliging op de kraan aanwezig waardoor de container van de haak kon schieten waarbij de chauffeur, die naast de vrachtauto stond, om het leven kwam. Vrijwel alle bedrijven die ik in het kader van dit onderzoek heb gesproken en die afvalstoffen in eigen beheer inzamelen, zijn naar aanleiding van dit voorval nagegaan hoe de containers bij hun bedrijf worden bevestigd en hebben zo nodig maatregelen genomen om te voorkomen dat een dergelijk ongeluk bij hen kan plaatsvinden.

Deze voorbeelden laten zien dat niet de sanctie zelf, maar de aard van het incident maakt dat milieucoördinatoren proberen om de gebeurtenis te vertellen naar hun eigen situatie. Voor veel respondenten bevatten de berichten over sancties echter te weinig informatie over de aard en achtergronden van de overtreding om er daadwerkelijk lering uit te trekken, zo blijkt uit de volgende drie citaten:

“Nou kijk, het is wel uit je branche, dus je bent wel geïnteresseerd in wat daar speelt en je probeert je wel een beetje op de hoogte te houden. Alleen het is heel moeilijk om er wat mee te kunnen, ik lees zoiets wel vaker, maar vaak als ik dit soort berichtjes lees, dan kan ik nooit goed beoordelen wat er nu echt heeft plaatsgevonden, wat er nu echt achter die woorden zit en daar zou je wel wat meer over willen weten, maar daar heb je soms ook de tijd niet voor om dat allemaal te doen.” (Casus 36; Interview 27 juli 2009).

“Omdat je dus hoort dat er wel iets aan de hand is, maar je weet niet precies wat, is het moeilijk om daar zelf iets mee te doen. Het is niet zo dat als zoiets in het nieuws komt, dat je dan direct bij jezelf gaat kijken van wat zit er dan bij ons allemaal fout.” (Casus 3; Interview 9 augustus 2007).

“Kijk het schrikt af, maar is het ook leerzaam? Ga je daardoor je gedrag aanpassen en ervoor zorgen dat het jou niet overkomt?” (Casus 7; Interview 11 september 2007).

Deze laatste milieucoördinator werpt zeer treffend de vraag op of een sanctie überhaupt wel tot gedragsverandering leidt. In de volgende paragraaf zal ik aan de hand van de strafmaat en de pakkans, de twee klassieke factoren die de

afschrikwekkendheid van de sanctie bepalen, een begin van een antwoord op deze vraag formuleren.

5.3 De relatieve werking van sancties

5.3.1 Over de strafmaat

Dat de milieucoördinatoren niet of nauwelijks bekend zijn met de opgelegde sancties, betekent ook weer niet dat er van sancties die wel onder hun aandacht komen helemaal geen afschrikwekkend effect zou kunnen uitgaan. Een eerste aspect dat de afschrikwekkendheid van de straf kan bepalen, is de hoogte of de ernst van de opgelegde sanctie. Een reactie van een respondent naar aanleiding van de boete opgelegd aan ATF:

“Ja, dat is toch niks voor een bedrijf, wat is nou 20.000 euro? Dan geef je dit jaar niks aan goede doelen, daar ligt niemand wakker van. Ik weet niet wat de omzet van dat bedrijf was, maar die 20.000 euro die zullen ze betalen. Nou niet lachend, maar dat zal geen echte straf zijn. Volgens mij was daar ook een heel groot bedrijf eigenaar van *[naam bedrijf]*. Die hebben een boekwaarde van 1 miljard euro, dat is een jaar geen golfclinic voor de regio Noord, dus dat is een symbolische straf, die straf voor de directeur is veel erger. De voorzitter van de Raad van Bestuur hadden ze moeten veroordelen, maar die pakken ze niet, die krijgt dadelijk nog een speldje, terwijl daar de fout zit naar mijn idee.” (Casus 10; Interview 25 september 2007).

Uit hoofdstuk drie werd duidelijk dat de maximale geldboete voor milieudelicten thans 780.000 euro bedraagt. De geïnterviewde milieucoördinatoren stellen zonder uitzondering dat ze de op te leggen geldboetes voor milieudelicten (te) laag vinden en dat deze in het niet vallen bij de winsten die bedrijven behalen.

Hiervan vormt de gang van zaken rondom de Probo Koala een mooie illustratie. Op 23 juli 2010 legde de rechtbank in Amsterdam grondstoffenhandelaar Trafigura een boete van één miljoen euro op voor het in strijd met de geldende regelgeving uitvoeren van afvalstoffen naar Ivoorkust en het verzwijgen van het schadelijke karakter van de afvalstoffen bij het aanbieden daarvan in Amsterdam. Hoewel een boete van die omvang voor veel bedrijven meer dan een tik op de vingers zal zijn, is de boete voor Trafigura slechts van ondergeschikte betekenis: het bedrijf behaalde in 2009 een netto winst van 938 miljoen dollar en verdubbelde daarmee zelfs de resultaten van 2008.⁸

⁸ Rechtbank Amsterdam 23 juli 2010, LJN BN2149. Zowel het OM als Trafigura gingen tegen de uitspraak van de rechtbank in hoger beroep. Maar ook in hoger beroep veroordeelde het gerechtshof in Amsterdam Trafigura tot een geldboete van een miljoen euro, gerechtshof Amsterdam 23 december 2011, LJN BU9237.

Uit een analyse van de straftoemeting in milieuzaken door vijf gerechtshoven blijkt eveneens dat de boetes voor milieudelicten betrekkelijk laag zijn (Schoep & Schuyt, 2009). In 64 zaken die tussen 2001 en 2007 werden berecht, was de hoogst opgelegde boete 40.000 euro. Hoewel de rechters in die zaken een breed scala aan sancties ter beschikking stond, kozen zij telkens voor de boete als meest geschikte sanctie. Eén van de door Schoep en Schuyt (2009: 66) geïnterviewde raadsheren stelde daarover: “Je probeert een sanctie te vinden die een serieuze reactie is op het gedrag. Je probeert voordelen te elimineren die met het plegen van het delict zijn behaald. Dat kan vaak het best met een hoge boete.” Tegelijkertijd gaven de geïnterviewde raadsheren aan dat ze nauwelijks een idee hadden van de effectiviteit van de opgelegde boetes: “Een geldboete leg je op ter ontneming en ontmoediging van financieel gewin. Je hebt dan de illusie dat het effectief zou zijn. Maar er is geen terugkoppeling over wat de werkelijke effectiviteit van de straf is geweest.” (Schoep & Schuyt, 2009: 66-67).

Als het aan de milieucoördinatoren in dit onderzoek ligt, dan zouden in ieder geval veel hogere boetes moeten worden opgelegd om afschrikking te bewerkstelligen, zo maakt het volgende voorbeeld duidelijk:

Een grote, publieke verwerker van afvalstoffen had een zogeheten risicomatrix ontwikkeld. Daarin worden de risico's van het bedrijf bepaald aan de hand van de gevolgen van een incident in combinatie met de waarschijnlijkheid dat het incident zich voordoet. Naast het productieverlies voor de onderneming, gevolgen voor de veiligheid van personen en gevolgen voor het milieu, waren ook sancties, zoals de geldboete, bestuursdwang en een strafzaak alsook de overige financiële en reputationele consequenties door de handhaving van de overheid als mogelijke gevolgen in de risicomatrix opgenomen. Per categorie waren de mogelijke gevolgen vervolgens ingedeeld naar hun ernst: van verwaarloosbaar tot catastrofaal. Zo werd een ongeval waarbij eerste hulp zou moeten worden verleend als een klein incident beschouwd, terwijl een gebeurtenis met meerdere dodelijke slachtoffers als een catastrofale gebeurtenis werd gezien. De risicomatrix past op het eerste gezicht uitstekend bij het beeld van de rationele, calculerende onderneming. Maar tegelijkertijd plaatst de matrix twee belangrijke kanttekeningen bij die standaardvisie op ondernemingen. In de eerste plaats illustreert de risicomatrix dat sancties slechts één van risico's vormen voor het bedrijf. De gevolgen voor het milieu alsmede de veiligheid van het eigen personeel en de omgeving zijn voor hen net zo belangrijk. Daarnaast maakt de risicomatrix duidelijk dat veel hogere sancties dan in de praktijk worden opgelegd door de onderneming pas als een ernstig probleem worden ervaren. Boetes tot € 100.000 worden door het bedrijf namelijk nog slechts als een matig probleem gezien. En sancties worden pas als een ernstig probleem beschouwd wanneer er sprake is van een strafzaak tegen de directie, financiële schade tot 10

miljoen euro en, ten aanzien van de reputatie van de onderneming, nationale commotie (Casus 1; Bedrijfsinterne documentatie; Interview 7 augustus 2007).

Het voorbeeld van de risicomatrix illustreert dat ondernemingen tot op zekere hoogte wel degelijk de kosten en baten van hun activiteiten berekenen. Deze berekening pakt in de praktijk echter heel anders uit dan de klassieke visie op afschrikking veronderstelt. Voor zover de boetes al de afweging van kosten en baten aanspreken, werkt dit eerder andersom: de boetes zijn slechts een kleine kostenpost naast vele andere kosten (Stone, 1975: 40) en doen het signaal uitgaan dat bedrijven het risico wel kunnen lopen, zoals de volgende milieuoördinator in reactie op de casus bij ATF treffend verwoordt:

“Maar stel dat er nu niets was gebeurd en men gewoon met een handhavingsteam binnen was gekomen en dit had geconstateerd en uiteindelijk krijg je dit soort boetes er uit, dan denk ik dat dit voor sommige mensen nog best een overweging waard is van ‘ik neem het risico’.” (Casus 11; Interview 27 september 2007).

Een andere milieuoördinator merkt op dat je van sancties wel degelijk iets kunt leren, maar doelt vervolgens op een heel ander leereffect dan in criminologische theorieën over de preventieve werking van sancties wordt bedoeld:

“Je leert uit dat soort verhalen hoe zwaar ze bij de overheid ergens aan tillen. Wat rekenen ze zwaar aan en dan kijken we binnen onze eigen organisatie of wij dat wel op orde hebben. Want je leert wel ervan wat ze een echt groot misdrijf vinden. Dus als een ander bedrijf een boete heeft gehad, dan lees ik dat wel. (...) Het is af en toe een situatie die zeer herkenbaar is en die mail ik dan ook wel eens intern door. Dan weten zij ook hoeveel zoiets eigenlijk kost.” (Casus 6; Interview 11 september 2007).

Tot slot, een milieuoördinator die het – eerder in hoofdstuk twee besproken – probleem illustreert dat het opleggen van dergelijke lage boetes de beslissing om regels te overtreden juist terugbrengt tot een financiële afweging en zo (onbedoeld) een calculerende houding bij bedrijven uitlokt:

“Ik denk dat alle sancties in de vorm van alleen een bedrag niet echt effectief zijn. Dan heb je heel gemakkelijk een sommetje om te kijken of datgene wat je aan je sanctie moet betalen of dat opgewogen heeft tegen de voordelen die je ervan gehad hebt. Dan wordt het uitrekenen heel gemakkelijk.” (Casus 16; Interview 7 november 2007).

Het bovenstaande zou betekenen dat veel zwaardere sancties nodig zijn om

preventie te bewerkstelligen.⁹ Maar veel zwaardere sancties zijn in de praktijk niet altijd een oplossing. Een financiële boete van een miljoen euro is bijvoorbeeld niet afschrikwekkender dan die van 100.000 euro als beide boetes de financiële draagkracht van de onderneming te boven gaan (Coffee, 1981: 390). De onderneming gaat dan failliet en dat betekent dat het personeel op straat komt te staan, het afval niet langer wordt verwerkt en de overheid wordt geconfronteerd met de eventuele schade aan het milieu die de onderneming heeft veroorzaakt. Dit wordt in de literatuur ook wel het *spill-over* effect genoemd (ibidem, p. 401): de gevolgen van bestraffing worden soms onbedoeld afgewenteld op partijen die zelf niet of nauwelijks bij de overtredingen waren betrokken.

Een treffend voorbeeld hiervan is de zaak bij Edelchemie. De Limburgse vestiging van het bedrijf werd begin 2005 door de provincie Limburg en de VROM-Inspectie buiten werking gesteld. De provincie Limburg werd echter geconfronteerd met een zwaar verontreinigd bedrijfsterrein. Uit een bodemonderzoek dat de provincie in 2009 liet uitvoeren, bleek dat de bodem tot tientallen meters vervuild was met zware metalen en dat de sanering daarvan jaren in beslag kon nemen. De provincie Limburg heeft de kosten voor de sanering van de bodem begroot op ruim twintig miljoen euro.¹⁰

Zeer zware sancties resulteren dus in het spreekwoordelijke weggooiën van het kind met het badwater en worden in de praktijk maar zelden toegepast of opgelegd. De afvalschandalen uit het verleden hebben bovendien nogal eens laten zien dat de belangen van de overheid bij het continueren van de afvalverwijdering er soms toe leiden dat de overheid zeer terughoudend is in het opleggen van zware sancties. Dit komt overeen met wat in de literatuur ook wel het probleem van de *deterrence trap* wordt genoemd (Coffee, 1981: 390; Braithwaite, 1985: 88; Braithwaite, 2002: 108; Parker, 2006: 591). De consequentie van een handhavingstrategie gebaseerd op afschrikking is, zoals we eerder al zagen, dat de beslissing om regels te overtreden juist wordt teruggebracht tot een financiële afweging. De opgelegde sancties worden echter veelal als laag ervaren met als gevolg dat die berekening in het voordeel van de overtreder zal uitpakken. Als de beslissing om regels na te leven of te overtreden inderdaad slechts een

9 Een eerste aanzet daartoe is gegeven met een wetsvoorstel dat het door toevoeging van een volzin aan lid 7 van artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht mogelijk moet maken aan rechtspersonen een geldboete op te leggen die ten hoogste tien procent van de jaaromzet van de onderneming bedraagt. Memorie van toelichting bij voorstel wijziging Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de economische delicten met het oog op het vergroten van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging, alsmede het voorkomen van financieel-economische criminaliteit (verruiming mogelijkheden bestrijding financieel-economische criminaliteit), 22 mei 2012.

10 De erfenis van Edelchemie. (2009, 28 april). *Dagblad de Limburger*, p. 8.

financiële afweging zou zijn, dan zou een forse verhoging van de sancties nodig zijn om preventie te bewerkstelligen. Maar hier klappt de *val van de afschrikking* dicht, want voor dergelijke hoge straffen ontbreekt meestal alle politieke en juridische (het proportionaliteitsbeginsel) steun.

De afschrikwekkende werking van de gevangenisstraf

In het voorgaande ging het steeds over financiële sancties, zoals een boete of een dwangsom. Dit roept de vraag op in hoeverre de *gevangenisstraf* wel een afschrikwekkend effect sorteert. De gevangenisstraf is immers één van de zwaarste sancties uit ons strafrecht en behelst daarmee de meest duidelijke veroordeling van de bestrafte gedraging. Voor vrijwel alle respondenten in dit onderzoek vormt de gevangenisstraf, vanzelfsprekend, hun grootste schrikbeeld. De milieu-coördinator van een middelgrote private afvalverwerker vertelt wat zij als haar grootste angst beschouwt:

“(...) Als je strafrechtelijk aansprakelijk wordt gesteld en dat je ook een strafblad kan krijgen. Of dat je gewoon, al is het maar voor verhoor, even de bak indraait. Ik hoor van andere mensen in de branche, dat dat wel het meest traumatische is. Ook al is het maar voor een paar dagen, dat je gewoon in de cel wordt gestopt en als een echte crimineel wordt behandeld.” (Casus 6; Interview 11 september 2007).

Ook een directeur van een middelgrote verwerker van afvalstoffen die eind jaren negentig enkele dagen vastzat voor verhoor in het kader van een grootschalig onderzoek van de FIOD naar fraude met afvalstoffenheffingen, vertelt over zijn ervaringen:

“Ik heb uiteindelijk geen sanctie opgelegd gekregen, ik kreeg een brief thuis dat van verdere vervolging werd afgezien. Maar alleen het feit dat iemand je thuis ophaalt en drie dagen ergens opsluit, volgens mij is het grootste goed dat je als burger hebt je vrijheid. Als ik het toen af had kunnen kopen met 2.500 euro of door nog veel meer geld te betalen, dan had ik het geld onmiddellijk overgemaakt. Want wat er dan met je gebeurt, dat is nog veel erger dan een sanctie, dat is gewoon je eigenwaarde afnemen en het geloof in de rechtsstaat en daar zit helemaal geen nazorg op hoor, door niemand, dat mag je allemaal zelf regelen.” (Casus 10; Interview 25 september 2007).

Hoewel de respondenten de gevangenisstraf dus als een afschrikwekkende sanctie beschouwen, zien ze deze sanctie tegelijkertijd niet als een reële dreiging. In de eerste plaats is de kans dat deze sanctie daadwerkelijk wordt opgelegd betrekkelijk klein. Zo zijn er uit de geschiedenis van de afvalbranche slechts enkele voorbeelden bekend waarin het tot gevangenisstraffen kwam. De zaak

TCR is daarvan het meest bekende voorbeeld. In die zaak werden de hoofdverdachten veroordeeld tot gevangenisstraffen variërend van één tot zes jaar. In een andere zaak waarin een afvalbedrijf grote hoeveelheden oliehoudende afvalstoffen niet correct verwerkte en dit bewust voor het bevoegd gezag verhulde door de bijbehorende begeleidingsdocumenten te vervalsen, eiste de officier van Justitie een boete van 500.000 euro tegen het bedrijf en tegen de directeur een gevangenisstraf van achttien maanden waarvan 6 maanden voorwaardelijk met een proeftijd van twee jaar. De rechtbank legde het bedrijf uiteindelijk een boete op van 450.000 euro en de directeur een werkstraf van 240 uur met een proeftijd van twee jaar.¹¹ Uit een in 2010 door de Raad van Korpschefs uitgebracht *Witboek milieucriminaliteit*, waarin zeven spraakmakende en succesvol afgeronde strafrechtelijke onderzoeken werden gepresenteerd, komt naar voren dat zelfs in zware zaken niet altijd gevangenisstraf wordt opgelegd (Politie Nederland, 2010). Hoewel het in dit witboek om de zwaarste strafrechtelijke milieuonderzoeken gaat die worden behandeld door de interregionale milieuteams van de politie en de bijzondere opsporingsdiensten van de VROM-Inspectie, de Voedsel- en Warenautoriteit en de Algemene Inspectiedienst, werd, voor zover bekend,¹² slechts in twee zaken een onvoorwaardelijke gevangenisstraf opgelegd.¹³ Ook in de beide voor dit onderzoek geselecteerde zaken was een gevangenisstraf niet aan de orde.

Maar zelfs al zou de gevangenisstraf vaker worden opgelegd, dan is de vraag in hoeverre daarvan een preventieve werking zou uitgaan. Huisman (2001: 373) signaleerde in zijn dissertatie al dat verschillende van de door hem geïnterviewde directeuren door de jaren heen zelf verdachte zijn geweest in een strafrechtelijk onderzoek. Ook verschillende respondenten in het onderhavige onderzoek zijn zelf wel eens verdachte in een strafrechtelijk onderzoek geweest. Hoewel deze ervaringen door de betrokkenen als zeer ingrijpend zijn ervaren, hebben deze voorbeelden op de doelgroep als geheel niet het gewenste preventieve effect gehad. Integendeel, deze voorbeelden lijken nauwelijks enig effect te sorteren, omdat ze door de respondenten als dermate ernstig worden beschouwd dat ze niet op de eigen situatie worden betrokken. De TCR-affaire is hiervan een voorbeeld. Maar er zijn ook voorbeelden die door de respondenten

11 Het betreft een zaak tegen het bedrijf *Amsterdam Port Services*, het bedrijf dat ook terecht stond in de Probo Koala zaak. Rechtbank Amsterdam 5 februari 2009, LJN BH3568, zie tevens Politie Nederland. (2010). *Witboek milieucriminaliteit. Wat er goed gaat in de opsporing van milieucriminaliteit*. Den Haag: OBT.

12 Nog niet alle zaken waren ten tijde van de publicatie onherroepelijk geworden. In hoger beroep kan het Hof natuurlijk altijd tot een hogere sanctie komen. Het gaat hier overigens niet alleen om zaken betreffende bedrijven in de afvalbranche, maar om allerlei vormen van milieucriminaliteit.

13 In een geval betrof het de sloop van een asbesthoudende steenfabriek zonder vergunning waarvoor de hoofdverdachte een gevangenisstraf van negen maanden kreeg opgelegd waarvan drie maanden voorwaardelijk. In de andere zaak ging het om de vervalsing van bodemanalyse certificaten. De verdachte in deze zaak kreeg een gevangenisstraf van vijftien maanden opgelegd waarvan drie maanden voorwaardelijk.

worden gezien als een overtrokken reactie van politie en justitie en die voorbeelden roepen in de branche eerder weerstand op. In de beleving van de respondenten leiden dergelijke voorbeelden ertoe dat de branche als geheel wordt gestigmatiseerd. In plaats van negatieve reacties, ontvangen de ‘getroffen’ ondernemers eerder steunbetuigingen en bijval vanuit de branche. Illustratief hiervoor is de situatie van de hierboven genoemde directeur die zelf verdachte is geweest in een strafrechtelijk onderzoek. Op het in 2008 door PricewaterhouseCoopers georganiseerde afvalcongres werd hij door alle aanwezigen uitgebreid begroet en zijn verhaal werd in vrijwel alle presentaties even aangehaald. In plaats van negatieve reacties van zijn concurrenten, leek hij juist symbool te staan voor de negatieve beeldvorming waarmee de afvalbranche in de ogen van veel respondenten te maken heeft. Op de consequenties hiervan voor de relatie met het publieke toezicht wordt in paragraaf 5.5.2 nader ingegaan.

5.3.2 De invloed van de pakkans

Als de sanctie laag is, dan moet, volgens het stramien van de rationele keuze, de pakkans hoog zijn om preventie tot stand te brengen. Vrijwel alle respondenten die in het kader van dit onderzoek zijn geïnterviewd, beschouwen de pakkans voor milieudelicten echter als klein. Tijdens de interviews werd daarvoor een aantal met elkaar samenhangende redenen aangedragen. In de *eerste* plaats schrijven veel respondenten de kleine pakkans toe aan de betrekkelijk lage frequentie waarmee zij worden gecontroleerd. Een respondent:

“Als je één keer per jaar een controle uitvoert en er ligt net genoeg of net precies onder de grens dan is er dus niks aan de hand en is het weer voor een hele tijd goed, terwijl al die andere dagen er bijvoorbeeld 40 of 50 vrachtwagens extra kunnen liggen. Het handhavingsbezoek is ook maar een momentopname.”
(Casus 13; Interview 7 mei 2009).

De perceptie van deze milieucoördinator ten aanzien van de pakkans komt overeen met de bevindingen uit eerder onderzoek naar de praktijk van de handhaving in het algemeen (Platform Bijzondere Opsporingsdiensten, 2007) en de handhaving van milieuregelgeving in het bijzonder (o.m. Blomberg & Michiels, 1997; Huisman, 2001; Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving, 2008). Regelmatige en terugkerende controles waarmee de toezichthouder een beeld zou kunnen krijgen van de mate waarin verbeteringen zijn doorgevoerd, blijken in de praktijk geen vanzelfsprekendheid.

In plaats daarvan worden de meeste bedrijven één tot twee keer per jaar geïnspecteerd waardoor er maar in beperkte mate kennis over individuele bedrijven wordt opgebouwd.¹⁴

Een *tweede* reden voor de kleine kans dat overtredingen worden ontdekt, is dat toezichthouders en controleurs zich vaak moeilijk een beeld kunnen vormen van wat er zich binnen de onderneming afspeelt (Stone, 1975: 96; Bovens, 1990: 78; Huisman, 2001: 20–22). In hoofdstuk drie is beschreven dat afvalbedrijven zich hebben ontwikkeld van kleine lokaal georiënteerde bedrijven met geringe financiële belangen tot grote, soms internationale, bedrijven met meerdere vestigingen die soms elk voor zich de omvang van een kleine stad hebben. Zelfs de kleinere bedrijven in dit onderzoek, met maar weinig medewerkers, zijn qua omvang en omzet al erg groot. Deze grote, complexe bedrijven beschikken doorgaans over meer milieutechnische kennis en deskundigheid dan de overheid. Gecombineerd met de ingewikkelde productieprocessen en snelle technologische ontwikkelingen die de afvalbranche eigen zijn, maakt dat het voor buitenstaanders soms bijzonder lastig is om vast te stellen of er sprake is van normoverschrijdingen (ibidem). En dit wordt nog bemoeilijkt wanneer er sprake is van het moedwillig afschermen van milieudelicten voor de buitenwereld, zoals onder andere het geval was in de TCR-affaire.

Deze informatie-asymmetrie tussen overheid en bedrijfsleven, betekent dat de toezichthouder mede afhankelijk is van de medewerking en informatie van de onderneming om inzicht in het nalevingsgedrag van het bedrijf te kunnen krijgen. Dit heeft in de praktijk tot gevolg dat een deel van de controles wordt aangekondigd zodat er in ieder geval iemand met kennis van zaken aanwezig is die de toezichthouder te woord kan staan, de benodigde gegevens voorhanden heeft en eventuele onduidelijkheden kan toelichten. Maar dat brengt tegelijkertijd mee dat milieucoördinatoren voor het toezichtsbezoek nog even de puntjes op de 'i' kunnen zetten en dat het zicht op de normale gang van zaken wordt vertroebeld (vgl. Gray, 2006: 885 e.v.). De milieucoördinator van een middelgrote private verwerker van gevaarlijke afvalstoffen vertelt dat ze voor een aangekondigde controle altijd het hele bedrijf naloopt om er zeker van te zijn dat zij tijdens een controle niet voor onverwachte zaken komt te staan:

“Afen toe dan heb je een paar uur van tevoren de fabriekshal nog in orde, maar dan komt er ineens een chauffeur binnen met iets heel raars en dan staat het ineens voor je neus, terwijl je net die ronde aan het maken bent. Dus meestal

14 Het onderzoek *Fraude in Beeld* waarvoor ruim 1.500 ondernemers werden geïnterviewd over hun ervaringen met en opvattingen over regelnaleving en handhaving liet bijvoorbeeld zien dat het percentage bedrijven dat aangaf in het verleden twee tot vijf keer gecontroleerd te zijn, onder de 10% lag (Platform Bijzondere Opsporingsdiensten, 2007: 133). Maar liefst 15% van de bevragede ondernemers was zelfs nog nooit geïnspecteerd.

waarschuw ik dan ook de planning wel dat ze niet met rare dingen binnen moeten komen, want dan moet ik weer wat uitleggen. Dat gebeurt incidenteel wel eens dat je... bij ons noemen ze dat een prutspartij, die heel veel troep geeft. Dat doe ik liever niet tijdens een milieucontrole.” (Casus 6; Interview 11 september 2007).

Dit voorbeeld lijkt natuurlijk betrekkelijk onschuldig, maar er zijn ook voorbeelden waarbij wel degelijk sprake is van de overtreding van wet- en regelgeving. In reactie op de brand bij ATF in Drachten, die onder meer uit de hand zou zijn gelopen doordat er te veel afvalstoffen op het terrein waren opgeslagen, vertelt de directeur van een kleine private onderneming die zich onder andere bezighoudt met de inzameling en verwerking van batterijen, dat zijn bedrijf ook wel eens meer batterijen aanwezig heeft dan vergund. Volgens de vergunning mag het bedrijf 1.000 ton batterijen opslaan, maar op enig moment had het bedrijf door problemen bij de afvoer ervan ongeveer 1.300 ton batterijen opgeslagen. Omdat de aanvoer van batterijen gewoon door ging, had het bedrijf zelfs, hoewel het daarvoor geen vergunning had, een perscontainer gehuurd om het verpakkingsmateriaal van de batterijen allemaal te kunnen verwerken (Casus 22; Interview 11 januari 2008). Volgens de directeur werd dit tijdens een onaangekondigde controle op de naleving van de vergunningvoorschriften al niet opgemerkt, laat staan als het om een aangekondigde controle zou zijn gegaan. De directeur geeft aan dat hij de perscontainer dan namelijk wel uit het zicht had geplaatst. Een andere respondent merkt in dit verband op dat tegen bewuste, moedwillige criminaliteit geen enkele toezichthouder is opgewassen (Casus 13; Interview 7 mei 2009).

Een *derde* reden waarom de pakkans als klein wordt beschouwd, heeft betrekking op het karakter van de milieuregelgeving. In hoofdstuk drie is geschetst dat de milieuregelgeving vaak technisch en complex van aard is en soms onduidelijk is geformuleerd. Daar komt bij dat in het milieu- en afvalstoffenrecht veel gebruik wordt gemaakt van open normen en doelvoorschriften. Deze normen zijn zo geformuleerd dat ze de normadressaat veel vrijheid geven in de wijze waarop hij de normen invult en welke middelen hij daartoe inzet. Milieuvoorschriften zijn daardoor in de praktijk vaak voor meerdere uitleg vatbaar en dit leidt tot verschillende interpretaties door bedrijven en toezichthouders. Wil het bevoegd gezag echter overgaan tot handhaving van de betreffende normen dan moet het wel heel duidelijk zijn welke maatregelen het bedrijf had moeten treffen om die normen na te leven (Addink & Backes, 1998; Blomberg & Michiels, 1997; Huisman, 2001). Dit alles heeft tot gevolg dat de vraag of er sprake is van regelovertreding meestal niet eenduidig te beantwoorden is. In de praktijk wordt de uitkomst veelal bepaald door overleg en discussie over de interpretatie van de normen (Huisman, 2001: 22). Enkele

voorbeelden uit de praktijk:

Op grond van zijn milieuvergunning mag een groot inzamelbedrijf grofvuil inzamelen. Dat grofvuil bevat allerlei afzonderlijke afvalstromen waaronder, dakleer. Op een gegeven moment is gebleken dat het dakleer voor problemen zorgt¹⁵ als het met het overige grofvuil wordt verbrand in een verbrandingsinstallatie. Daarop heeft het bedrijf op verzoek van de afvalverbranders besloten om het dakleer te sorteren uit het grofvuil en als aparte afvalstroom naar de stortplaats te brengen. Formeel was het bedrijf op dat moment in overtreding, omdat dakleer als afzonderlijke afvalstroom niet aan het bedrijf was vergund. In overleg met de toezichthouder is de situatie gedoogd totdat de vergunning kon worden aangepast (Casus 15; Interview 29 oktober 2007).

Ook in de beide voor dit onderzoek geselecteerde zaken was sprake van overleg over de invulling van de normen en het uiteindelijk gedogen van de ongewenste situatie.

Zo was aan ATF als vergunningvoorwaarde voor brandveiligheid de eis gesteld dat de brandveiligheidsinstallatie moest worden gecertificeerd door een daartoe bevoegd bedrijf. Uit een rapportage van de Gedeputeerde Staten van Friesland (2003) die na de brand werd opgesteld, blijkt echter dat de goedkeuring van de installatie al in 1998 was onthouden door de certificerende instantie omdat de draagconstructie van de beveiligde ruimten niet brandwerend was uitgevoerd. Hoewel de provincie pas in februari 2000 op de hoogte was geraakt van de ontbrekende goedkeuring, werd aan ATF op 27 april 2000 toch een nieuwe milieuvergunning verleend. Over de niet goedgekeurde brandinstallatie merkte Gedeputeerde Staten het volgende op: “Wanneer een bedrijf in een vergunningtraject zit, zijn er altijd zaken die nog moeten worden afgehandeld. Vanuit deze praktijk is het dan ook zo geregeld dat een vergunning wordt verleend en dat er vervolgens een opleveringscontrole plaatsvindt” (2003:20). De combinatie van een brand in de opslaghal en het gelijktijdig niet functioneren van de blusinstallatie werd door de betrokkenen bovendien als een onrealistische gebeurtenis gezien. Dat dit scenario zich uiteindelijk voordeed, is achteraf een bittere constatering.

In hoofdstuk vier werd al duidelijk dat ook in het geval van Edelchemie langdurig niet tegen het bedrijf werd opgetreden. De overtreding van de vergunningvoorschriften was volgens het bedrijf het gevolg van de ontwikkeling van een nieuwe innovatieve afvalverwerkingsmethode die zich nog in de

15 Dakleer is een verzamelnaam voor dakbedekkingsmateriaal op basis van zowel bituminen als teer. Vanwege de hoge calorische waarde van deze stoffen kunnen afvalverbrandingsinstallaties deze stoffen niet verbranden (Ministerie van VROM, 2010).

opbouwfase bevond. Omdat de overheid zeer geïnteresseerd was in de resultaten van deze ontwikkeling, liet zij het bedrijf lange tijd ongemoeid.

Het open karakter van de regelgeving en de bestaande informatie-asymmetrie doen zich vervolgens ook voelen bij de vervolging en berechting van normoverschrijdingen. Als overtredingen al worden ontdekt, is het vaak buitengewoon lastig om milieudelicten in juridische zin te bewijzen en toe te schrijven aan één of meerdere personen of bedrijven (Braithwaite & Geis, 1982: 297; Moore, 1987: 391; Bovens, 1990: 79 Huisman & Niemeijer, 1998; Huisman, 2001). Zo oordeelde de rechter in het geval van ATF onder meer dat de verdachten moesten worden vrijgesproken van culpose brandstichting omdat niet meer kon worden vastgesteld door welke oorzaak de brand was ontstaan.¹⁶ Ook worden eenmaal opgelegde dwangsommen in de praktijk vaak niet geïnd en op veel milieuovertredingen volgt in het geheel geen openbare strafsancie, maar deze worden in het voortraject geseponeerd of met een transactie afgedaan (Huisman & Niemeijer, 1998: 80). Tot slot, maken afvalbedrijven in toenemende mate gebruik van technische en juridische specialisten om zich te verweren in juridische procedures. Deze experts weten optimaal gebruik te maken van de beschermingsmogelijkheden die het recht te bieden heeft (Bovens, 1990: 84; Huisman 2001: 388).

In de strafzaken tegen de afvalbedrijven TCR, ATF en ATM werd bijvoorbeeld gebruikgemaakt van de juridische expertise van hetzelfde advocatenkantoor (Elsink, 2007). En dat was niet zonder succes. In de zaak tegen ATF werden het bedrijf en de directie voor een deel van de strafbare feiten vrijgesproken en in de rechtszaak tegen ATM legde de rechtbank uiteindelijk veel lagere straffen op dan het Openbaar Ministerie had geëist.

Het bovenstaande vraagt om gespecialiseerde toezichthoudende instanties die enerzijds voldoende kennis en deskundigheid in huis hebben om voortschrijdende technologische ontwikkelingen te volgen en onderzoek te doen naar milieucriminaliteit en, anderzijds, voldoende onafhankelijk zijn om door de schone schijn heen te prikken. Uit vele, oudere, maar ook recentere, onderzoeken naar de kwaliteit van de handhaving blijkt echter dat de handhaving van de milieuregelgeving met name op die punten tekortschiet (o.m. Aalders, 1994; Van Vugt & Boet, 1994; Van den Berg, 1995a; 1995b; Eberg, 1997; Blomberg & Michiels, 1997; Van den Anker & Hoogenboom, 1997; Commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke Handhaving, 1998; Blomberg, 2000; 2007; 2010; Huisman, 2001; Michiels, 2006; Vander Beken & Balcaen, 2006; Dorn, Van Daele & Vander Beken, 2007; Struiksma et al., 2007;

16 Rechtbank Leeuwarden 8 maart 2007, LJN BA0200.

De Ridder & Struiksma, 2008; Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving, 2008; Van Daele & Vander Beken, 2009; Biezeveld & Stoové). Vooral op het terrein van de milieuhandhaving zou er een groot handhavingstekort bestaan en dit zou in het bijzonder het geval zijn waar het complexe bedrijfsprocessen en grensoverschrijdende vormen van milieucriminaliteit betreft. Hoewel er de afgelopen decennia aanzienlijke inspanningen zijn verricht om de handhaving van de milieuregelgeving te verbeteren, concludeerde de Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving (2008: 31) dat die inspanningen zijn achtergebleven bij voortschrijdende technologische ontwikkelingen en globalisering van bedrijfsprocessen. Om daar iets aan te doen, zou de handhaving, aldus de commissie, ondergebracht moeten worden in regionale uitvoeringsdiensten. Daardoor zou op grotere schaal kunnen worden gehandhaafd, specialistische kennis beter kunnen worden opgebouwd en behouden en de samenwerking in de handhaving beter kunnen worden gefaciliteerd (ibidem, p. 41-48).

In hoofdstuk twee werd afschrikking omschreven als een communicatiemechanisme dat de potentiële overtreders informeert over de risico's van regelovertrekend gedrag (Zimring & Hawkins, 1973; Geerken & Gove, 1975). De voorbeelden uit deze en de vorige paragraaf maken echter duidelijk dat de opgelegde sancties eerder lijken te communiceren dat het met die risico's wel meevalt. Het is soms buitengewoon moeilijk om regelovertrekkingen te herkennen, laat staan te ontdekken en te bewijzen. Bovendien zijn financiële sancties lang niet altijd toereikend om preventie tot stand te brengen. Een eerste antwoord op de vraag 'wat is het *aan* de sanctie dat ondernemingen weerhoudt van het plegen van delicten', is dan ook dat aan de twee klassieke factoren die de afschrikwekkendheid van de sanctie bepalen, de zekerheid en de strengheid van de sanctie, in de praktijk lang niet altijd wordt voldaan.

5.4 De rol van sancties nader bekeken

5.4.1 De ergste sanctie is...

Betekent dit nu dat er van sancties helemaal geen afschrikwekkend of preventief effect zou kunnen uitgaan? Dat zou een te simpele redenering zijn. In de interviews met milieucoördinatoren komen drie factoren naar voren die ervoor zorgen dat van sancties wel degelijk een afschrikwekkende werking kan uitgaan, maar dit zijn andere factoren dan de klassieke visie op afschrikking veronderstelt. Het gaat om de druk en belasting voor de organisatie, de ernst van de overtreding en de negatieve publiciteit als bekend wordt dat regels zijn overtreden. Een *eerste* factor is dus de druk en de belasting voor de organisatie die het onder vuur liggen van toezichthouders met zich brengt. Een respondent over die belasting:

“(...) Want minstens zo erg is dat je in dat hele onderzoekscircus terechtkomt. Want dat is vaak de meeste last. Ik bedoel, de financiële boete is vaak, ja, dat is nog niet eens een straf, het is vaak het verhoor, het onderzoek, alle gegevens die op tafel komen. Dat kost zoveel inspanning, dat zet het hele bedrijf op zijn kop. Dat is de straf.” (Casus 12; Interview 8 oktober 2007).

De afschrikking komt dan ook niet zozeer tot stand door de sanctie zelf, maar door de eisen die de overheid vervolgens stelt. Als eenmaal ontdekt is dat een bedrijf regels heeft overtreden, dan komt het bedrijf als het ware onder een vergrootglas te liggen van toezichthouders en controleurs en dat betekent vaak dat het bedrijf aan allerlei verzoeken om informatie moet voldoen. Het oplossen van milieuproblemen betekent vaak ook dat bedrijven aanzienlijke investeringen moeten doen, bijvoorbeeld in de vorm van het nemen van bodembeschermende maatregelen, het installeren van veiligheidssystemen of het in de arm nemen van specialisten voor het doen van emissiemetingen of het schrijven van rapportages (Huisman, 2001; Faure, 2004). De directeur van een kleine, private verwerker van chemische afvalstoffen vertelt dat hij toen hij het bedrijf in 2005 overnam van de vorige eigenaar, werd geconfronteerd met een nogal gebrekkige bedrijfsvoering. De afvalstoffenadministratie was niet op orde, gevaarlijke stoffen waren onvoldoende van elkaar gescheiden en belangrijke bodembeschermende maatregelen, zoals vloestofdichte vloeren en lekbakken, ontbraken. Dit had tot gevolg dat het bedrijf vanaf het begin nauwlettend in de gaten werd gehouden door de toezichthouder. De directeur vertelt dat niet de sancties, maar vooral de rompslomp en de hoeveelheid tijd die hij moest besteden aan de handhaving, het afschrikwekkende element vormden:

“En daar ben ik bang voor, dat ik geen tijd meer heb om me uiteindelijk met het bedrijf bezig te houden en alleen maar met vergunningverlening. Dat is wel mijn insteek geweest om van het gedonder af te komen.” (Casus 2; Interview 7 augustus 2007).

Gevraagd naar wat nu precies het ergste is van het feit dat sancties kunnen worden opgelegd, stelt een andere milieucoördinator: “dat de druk van alle kanten toeneemt” (Casus 24; Interview 16 april 2009). Deze citaten weerspiegelen de gedachte die in hoofdstuk twee is uiteengezet dat de conceptuele grenzen van de afschrikking steeds verder zijn opgeschoven en dat aan het begrip afschrikking een steeds bredere invulling is gegeven.

Behalve de druk en belasting die toezicht en controle meebrengen, is een *tweede* factor die ervoor zorgt dat er van straffen een afschrikwekkende werking kan uitgaan, de mate waarin de situatie herkenbaar is voor de milieucoördinatoren

en of er sprake is van een overtreding die er – in de ogen van de milieucoördinatoren – toe doet.

Wederom kan de affaire rondom de Probo Koala als illustratie dienen. Bij de aankomst van de Probo Koala in Amsterdam werd een deel van het in het schip aanwezige afval overgepompt naar een lichter van het verwerkingsbedrijf *Amsterdam Port Services (APS)*. In de Nederlandse strafzaak tegen APS stond de vraag centraal of APS het afval daarna had mogen terugpompen naar de Probo Koala. Bepalend voor het antwoord op die vraag was of APS door het overpompen van de afvalstoffen ook ‘houder’ of ‘beheerder’ van die afvalstoffen was geworden in de zin van artikel 1.1 lid 1 van de Wm. De ‘houder’ van afvalstoffen mag die afvalstoffen krachtens artikel 10.37 Wm namelijk alleen afgeven aan een daartoe bevoegde inzamelaar of verwerker van afvalstoffen en dat was de Probo Koala niet. APS stelde dat het bedrijf (nog) geen houder van het afval was geworden omdat het, kort gezegd, de afvalstoffen nog niet had geaccepteerd. Volgens zijn eigen acceptatiereglement zou het bedrijf pas houder zijn geworden wanneer de afvalstoffen op het bedrijfsterrein aangekomen waren en er een begin was gemaakt met de verwerking. Hoewel de autoriteiten in de haven van Amsterdam die redenering volgden en het bedrijf toestemming gaven het afval terug te pompen in de Probo Koala, concludeerde de commissie-Hulshoff (2006: 37) later dat deze beslissing berustte op een verkeerde uitleg van het begrip ‘houder’ en dat het afval nooit de haven van Amsterdam had mogen verlaten. De rechtbank in Amsterdam besliste uiteindelijk dat APS weliswaar de geldende regelgeving had overtreden, maar dat het bedrijf hierbij mocht vertrouwen op de door de autoriteiten gegeven toestemming. De rechtbank ontsloeg het bedrijf en de bestuurder van rechtsvervolgning. Deze uitspraak werd in hoger beroep door het Hof bekrachtigd.¹⁷

Voor veel bedrijven was de affaire rond de Probo Koala aanleiding om de eigen procedures met betrekking tot het accepteren van afvalstoffen kritisch tegen het licht te houden. Het voorbeeld van de Probo Koala raakt namelijk aan een essentieel onderdeel van de *core business* van veel afvalbedrijven: het accepteren van afvalstoffen is iets waar alle bedrijven zich dagelijks mee bezighouden. Dergelijke voorbeelden worden dan ook direct op de eigen situatie betrokken. Het voorbeeld van de Probo Koala maakt bovendien nog maar eens duidelijk dat voor het vertalen van gebeurtenissen bij andere bedrijven naar de eigen situatie, de sanctie als zodanig niet van belang is. De strafzaak tegen APS vond ruim vier jaar na de gebeurtenissen in Ivoorkust plaats en het bedrijf werd uiteindelijk ontslagen van alle rechtsvervolgning. Daarentegen waren de

17 Rechtbank Amsterdam 23 juli 2010, LJN BN2106 (rechtspersoon APS) en LJN BN2185 (bestuurder APS). In hoger beroep: gerechtshof Amsterdam 23 december 2011, LJN BU9239.

gebeurtenis als zodanig, de media aandacht daaromtrent alsmede het rapport van de commissie-Hulshoff dat kort daarna verscheen en inzicht verschafte in de interpretatie van het begrip houder, voor de meeste bedrijven aanleiding om maatregelen te treffen om vergelijkbare affaires te voorkomen.

Het onderscheid tussen een overtreding die ‘ertoe doet’ en een overtreding die minder van belang wordt geacht, is evenwel betrekkelijk arbitrair. Immers, wat als de Probo Koala haar afval gewoon op een andere locatie netjes had laten verwerken? Was de teneur dan niet heel anders geweest? Of een zaak ertoe doet, wordt dus niet alleen bepaald door de aansluiting bij de dagelijkse praktijk, maar als gezegd ook door de ernst van de gevolgen.

In de *derde*, en laatste, plaats, merkten de respondenten in vrijwel alle interviews op dat zij vooral de negatieve publiciteit als bekend wordt dat de regels zijn overtreden, als afschrikwekkend beschouwen. Twee respondenten hierover:

“Weet je, die straffen dat blijft ook niet hangen, weet je wat hangen blijft, slechte publiciteit in het nieuws, dat raakt bedrijven veel meer. (...) De boete wordt gewoon betaald, maar als we daardoor negatief in het nieuws komen, heeft dat een veel grotere impact, daar zijn bedrijven bang voor.” (Casus 13; Interview 22 juni 2009).

“(...) Boetes, dat is vervelend, maar eigenlijk dit soort publiciteit. Je wordt zo negatief afgeschilderd. (...) Ik zal het maar even kort door de bocht zeggen, maar je naam is gewoon compleet weg en dat is heel moeilijk om weer te herstellen.” (Casus 6; Interview 11 september 2007).

In hoofdstuk drie is geschetst dat veel afvalbedrijven erg gevoelig zijn voor de aantasting van hun goede naam en reputatie. De afvalschandalen uit de jaren tachtig en negentig zijn lange tijd bepalend geweest voor het publieke imago van de branche. Hoewel de meeste bedrijven in de afgelopen jaren veel hebben geïnvesteerd in het opbouwen van een goede reputatie en het vertrouwen van klanten, opdrachtgevers en de maatschappelijke omgeving, beseffen de meeste respondenten dat een goede reputatie op het gebied van milieuverantwoord ondernemen voor afvalbedrijven niet vanzelfsprekend is. Ieder negatief getint bericht in de media tast de opgebouwde reputatie aan en bij veel respondenten leeft het gevoel dat ze steeds opnieuw hun bestaansrecht moeten bevechten. De milieucoördinator van een groot publiek bedrijf dat zich bezighoudt met alle facetten van het afvalproces noemt zijn bedrijf ‘toonaangevend’ in de regio. Een boete voor milieucriminaliteit betekent volgens de milieucoördinator dat het bedrijf dagenlang de voorpagina van de lokale kranten beheerst:

“Daar worden we badend in het zweet van wakker en niet één dag, dat gaat nog dagen door. Dat willen we absoluut niet en dan kun je wel zeggen ‘ach laat ze

toch lullen, je krijgt toch je afval wel'. Nee dat willen we dus niet, daar zijn we heel gevoelig voor." (Casus 19; Interview 5 december 2007).

Ook de volgende milieuoördinator benadrukt dat niet de boete het afschrikwekkende element vormt, maar vooral het feit dat je in de verdediging moet en uitleg van zaken moet geven:

"(...) Kijk dat geld, los van dat het niet zo leuk staat op je balans, maar 1.000 of 10.000 of voor mijn part 100.000 euro daar zal een bedrijf *an sich* niet van omvallen. Maar wel je imago, je staat in de krant je hebt weer wat uit te leggen, ik denk dat dat het belangrijkste is." (Casus 8; Interview 18 september 2007).

Uit de literatuur over het belang van reputatie voor ondernemingen komt naar voren dat aan het begrip reputatie verschillende invullingen kunnen worden gegeven. In de eerste plaats heeft een goede reputatie een financiële waarde: het betekent dat *stakeholders*, zoals klanten, investeerders, de overheid en de maatschappelijke omgeving vertrouwen hebben in de onderneming. Dit kan zich in de toekomst uitbetalen bij het doen van nieuwe investeringen of het ontwikkelen van nieuwe technologieën. Omgekeerd kan negatieve publiciteit tot gevolg hebben dat klanten hun vertrouwen verliezen, investeerders zich terugtrekken en de overheid terughoudender is bij het fatteren van nieuwe ontwikkelingen. Reputatie heeft echter niet alleen een financiële waarde, bijvoorbeeld omdat klanten bereid zijn om wat meer te betalen voor een goede reputatie, maar ten tweede ook een intrinsieke waarde (Fisse & Braithwaite, 1983; Braithwaite, 1989; 2002; Simpson, 2006; Van Erp, 2007; 2009): bedrijven willen niet te boek staan als overtreder. Betrouwbaar en geloofwaardig overkomen, een goede relatie hebben met de omgeving en het zijn van een goede werkgever, zijn op zichzelf belangrijke waarden. Een respondent:

"(...) Je wilt voldoen aan wet- en regelgeving, dat staat ook overal in al je reclamemateriaal. Het is toch een stukje imago, je wilt als bedrijf toch betrouwbaar overkomen. En als werknemer wil je toch bij een bedrijf werken dat voldoet aan de regels en waar je niet het idee hebt dat het een soort criminele organisatie is die de op de rand van de wet dan wel erover heen gaat." (Casus 11; Interview 27 september 2007).

Uit de interviews met de milieuoördinatoren wordt duidelijk dat vooral die immateriële kant van reputatieschade als afschrikwekkend wordt ervaren. Het gaat daarbij om de afkeuring, het gezichtsverlies en het verlies van vertrouwen van klanten en de maatschappelijke omgeving als bekend zou worden dat een bedrijf milieudelicten heeft gepleegd. De vernedering zit volgens de milieuoördinatoren dan vooral in het feit dat eerder gewekte verwachtingen niet

zijn waargemaakt. Deze bedrijven zijn trots op hun prestaties en willen liever niet dat er negatieve informatie over hen wordt verspreid. Zo vertelt de milieucoördinator van een middelgroot publiek afvalbedrijf dat zijn bedrijf ieder jaar een prijs uitreikt aan een bedrijf dat concreet handen en voeten heeft gegeven aan het maatschappelijk verantwoord ondernemen in de regio: “Als je dat soort dingen doet dan moet je zelf natuurlijk brandschoon zijn, anders maak je je volstrekt belachelijk.” (Casus 26; Interview 12 mei 2009). Ook de volgende twee respondenten maken duidelijk dat het gevoel tekort te zijn geschoten in datgene waarmee het bedrijf zich juist naar buiten toe profileert, het beschamende aspect vormt:

“Wij willen niet negatief in het nieuws komen, op die manier, dat is echt wel een drijfveer. De gemeenten zijn onze aandeelhouders en wij willen...wij stralen uit, dat willen we ook graag zijn, dat wij een bedrijf zijn dat goed is voor het milieu en aandacht heeft voor de omgeving en dan kun je niet hebben dat je allemaal milieuovertredingen aan je broek krijgt.” (Casus 23; Interview 15 april 2009).

“Wij pretenderen een open en eerlijk bedrijf te zijn, dat goed met afval van de burger omgaat en dan is natuurlijk het ergste als wij een boete zouden krijgen omdat we dat nu juist niet doen.” (Casus 1; Interview 7 augustus 2007).

Deze voorbeelden laten zien dat er bedrijven zijn die de regels naleven vanwege heel andere kosten dan financiële. Zij hebben de onderliggende normen geïnternaliseerd en beschouwen de eventuele overtreding die de toezichthouder constateert al als de straf omdat dit een signaal is dat de eigen beheersmaatregelen niet goed hebben gefunctioneerd. Dit wordt bijvoorbeeld treffend verwoord door een milieucoördinator die stelt dat het ‘al erg genoeg is’ dat het bedrijf de naleving niet zelf had geregeld (Casus 36; Interview 27 juli 2009). En eveneens door de milieucoördinator die op de vraag wat nu precies het ergste is aan het feit dat sancties worden opgelegd, antwoordt:

“Het ergste is persoonlijk, ik zou het me persoonlijk aantrekken. Ja, want ik werk bij dat bedrijf, en ook voor de mensen intern. *Als er een sanctie komt, dan schaam ik me ervoor, dat vind ik erg.*” (Casus 18; Interview 30 november 2007, cursivering KvW).

5.4.2 De indirecte werking van sancties

Voor de ondernemers die hierboven aan het woord kwamen, doet het er in feite niet toe of er een sanctie is opgelegd en al helemaal niet welke sanctie in een concreet geval wordt opgelegd, zij zijn intrinsiek gemotiveerd om de regels na te leven. Sancties kunnen bij deze bedrijven hoogstens een indirecte rol spelen wanneer ze die intrinsieke motivatie om regels na te leven activeren of wanneer

ze de boodschap overbrengen dat de rotte appels worden bestraft. Deze twee functies van straffen zijn door Thornton et al. (2005: 266; Kagan et al., 2011: 46–47) omschreven als de herinneringsfunctie en de geruststellingsfunctie van straffen: sancties herinneren bedrijven eraan dat ze moeten controleren of ze aan de regels voldoen en stellen hen gerust dat de bedrijven die vals spelen, worden aangepakt en dat naleving de moeite waard is.

Deze indirecte werking van sancties is ook vastgesteld door Wittberg (2006) in onderzoek naar de naleving van Zweedse belastingwetgeving. Hij concludeerde dat van opgelegde sancties een belangrijke preventieve werking uitging. Deze was alleen niet gelegen in de afschrikwekkende werking, maar in de normbevestiging voor degenen die zich al aan de wet hielden. Uit sociaal-psychologisch onderzoek naar motieven voor regelnaleving en -overtreding komt een vergelijkbaar beeld naar voren. In een artikel met de veelzeggende titel *“I Am Moral, But You Are Deterred”* deden Sanderson en Darley (2002) verslag van een viertal experimenten waarin de deelnemers aan het onderzoek op basis van verschillende criminaliteitsscenario's werd gevraagd naar hun eigen motieven voor regelnaleving of -overtreding, maar ook naar de motieven van fictieve derden. Het onderzoek liet zien dat de meeste mensen hun eigen nalevingsgedrag verklaren vanuit morele overwegingen. Daarentegen waren zij van mening dat anderen slechts weerhouden werden van het plegen van delicten vanwege de strafrechtelijke consequenties van regelovertrading. Dit effect was overigens sterker voor ernstiger delicten (moord, doodslag) dan voor meer discutabele overtredingen (zoals te hard rijden). Daarmee bevestigt dit voorbeeld de gedachte die in hoofdstuk twee al werd uiteengezet dat bij licht onrecht de kans op morele onverschilligheid groter is (vgl. Chambliss, 1967).

Samengevat, uit deze onderzoeken komt naar voren dat van sancties een belangrijk preventief signaal kan uitgaan. Deze preventieve werking hangt alleen niet samen met afschrikking, maar met norminprenting en normbevestiging.

Ook uit de interviews met de milieucoördinatoren komen deze meer indirecte aspecten van sancties naar voren. Zij spreken over sancties in termen van een *‘eye-opener’* en een *‘alarmsignaal’* dat hen eraan doet herinneren dat ze de werking van hun interne procedures moeten controleren. De milieucoördinator van een grote publieke onderneming brengt het eerder genoemde voorbeeld van het verduisteren van drugs in de afvalverbrandingsinstallatie van SITA in Roosendaal in herinnering:

“Dat heeft mij aan het denken gezet, hebben wij dat dichtgespijkerd binnen deze organisatie? Het heeft ons wakker geschud, dit zijn zaken die we goed moeten wegen.” (Casus 12; Interview 8 oktober 2007).

Ook de reactie van veel bedrijven op de Probo Koala-affaire maakt duidelijk dat gebeurtenissen bij andere bedrijven ervoor kunnen zorgen dat de eigen procedures kritisch tegen het licht worden gehouden. Maar sancties stellen ook gerust en brengen de boodschap over dat overtreders worden bestraft en dat de naleving van wet- en regelgeving, waar vaak grote financiële inspanningen mee gemoeid zijn, de moeite waard is. Een milieucoördinator die reageert op de sancties bij ATF en Edelchemie:

“Ik vind het heel belangrijk dat je ’s avonds rustig je hoofd op het kussen kan leggen, dus ook als bestuurder. Ik vind datgene wat geregeld is in de wet- en regelgeving wat je mag en moet, daar moet je binnen blijven. (...) Je moet niet op dat randje gaan lopen. Ik vind het moet gewoon binnen die kaders passen en als dus blijkt dat daar niet goed mee omgesprongen is, dan zouden ze bijna moeten bloeden, je hebt een vergunning, daar moet je binnen blijven, zo moet het zijn.” (Casus 20; Interview 6 december 2007).

Thornton et al. (2005; Kagan et al., 2011) stellen dat dit uiteindelijk de mechanismen zijn waarmee de generale afschrikking werkt: niet door de (directe) angst voor straffen, maar door het opfrissen van de noodzaak tot regelnaleving, het overbrengen van de boodschap dat de naleving van regels de moeite waard is en het geruststellen dat overtreders worden bestraft.

In hoofdstuk twee werd aangegeven dat sancties niet alleen een dreigende, maar ook een morele boodschap communiceren (Zimring & Hawkins, 1973; Geerken & Gove, 1975). De opgelegde sanctie bevat de boodschap dat de bestrafte gedraging als verwerpelijk moet worden beschouwd en informeert bedrijven over acceptabel en non-acceptabel gedrag. Black, Hopper en Band (2007: 201-202) hebben dit als volgt verwoord: “In situations of uncertainty (...) people work out how to comply with imprecise rules by reasoning by analogy, and well-chosen examples can facilitate this process.” Goed gekozen voorbeelden kunnen zo het gedrag dat bedoeld wordt met de norm concreetiseren en bedrijven informeren over de interpretatie van de onderliggende normen. Dit is des te meer van belang in een markt waarin in toenemende mate sprake is van open normen en doelvoorschriften, zoals we eerder zagen. Onder die omstandigheden is de vraag of er sprake is van regelnaleving of -overtreding niet eenduidig te beantwoorden en wordt het antwoord op die vraag veelal bepaald door overleg en discussie met de toezichthouder (Hutter, 1997; Huisman, 2001; Van Erp, 2011; Edelman & Talesh, 2011).

Maar voor deze moreel educatieve functie is het wel nodig dat de sanctie informatie geeft over de aard en achtergronden van de gedraging alsmede over de mogelijkheden om overtreding in de toekomst te voorkomen (Vandenbergh, 2003). Het is echter de vraag of sancties in die behoefte voorzien. In paragraaf

5.2.2 werd al duidelijk dat de berichtgeving over sancties te weinig informatie bevat over de aard en oorzaken van de regelovertreding om er daadwerkelijk lering uit te trekken. Straffen maken duidelijk *dat* er regels zijn overtreden, maar bieden geen duidelijke aanknopingspunten om het eigen gedrag aan te passen. Dit wordt het meest sprekend verwoord door de milieuoördinator die eerder in dit hoofdstuk aan het woord kwam en de vraag opwierp of van een straf überhaupt wel valt te leren (Casus 7; Interview 11 september 2007). Het rapport van de commissie-Hulshoff naar aanleiding van de Probo Koala-zaak was vanuit dit oogpunt wel effectief omdat het concreet invulling gaf aan de interpretatie van het begrip ‘houder’.

Zoals al eerder bleek, lijken zaken waarin sprake is van ongevallen en overtredingen van de arbowet- en regelgeving zich beter te lenen voor inhoudelijke normoverdracht omdat de informatie over de oorzaken van de gebeurtenissen in de afvalbranche beter is gefaciliteerd. Zo moeten de leden van de Vereniging Afvalbedrijven hun ongevallen en bijna-ongevallen melden bij de branchevereniging “met als doel hiervan te leren en in de toekomst een dergelijk voorval zo veel mogelijk te voorkomen.”¹⁸

Strafrechtelijke versus bestuursrechtelijke sancties

Behalve informatie over de aard en achtergronden van de overtreding is het voor normoverdracht en normbevestiging ook van belang dat de sanctie het afkeurenswaardige van de gedraging voldoende over het voetlicht weet te brengen. Dit zou, zoals we eerder zagen, sterker naar voren kunnen worden gebracht bij een strafrechtelijke sanctie dan bij een bestuursrechtelijke sanctie. Juist door bepaalde gedragingen als crimineel te bestempelen, wordt het afkeurenswaardige van die gedragingen duidelijk over het voetlicht gebracht en wordt de boodschap overgebracht dat bepaalde handelingen moreel verwerpelijk zijn (Hart, 1958; Coffee, 1991; Kahan, 1996; 1997; Simester & Von Hirsch, 2011). Anderzijds zijn er ook argumenten om juist bestuursrechtelijke sancties op te leggen: de kosten voor het opleggen van deze sancties zijn doorgaans minder hoog dan bij strafrechtelijke sancties en ze kunnen sneller worden toegepast of opgelegd omdat de rechtsbescherming in het bestuursrecht nu eenmaal minder ver strekt dan in het strafrecht. Daarmee is het bestuursrecht volgens de economische theorie van optimale sancties, zoals we eerder in hoofdstuk twee zagen, efficiënter (vgl. Faure, 2008). Zo pleiten Ogus en Abbott (2002) met het oog op verbetering van de efficiëntie van de Britse milieuhandhaving juist voor de invoering van bestuurlijke boetes in het Engelse milieurecht, een stelsel dat uitsluitend gebruikmaakt van een strafrechtelijke aanpak. In het Nederlandse milieurecht wordt, zoals eerder bleek, veelvuldig zowel langs strafrechtelijke als bestuursrechtelijke weg gehandhaafd. In dit onderzoek is daarom gekeken of het

18 Zie http://www.verenigingafvalbedrijven.nl/html/bestuur_calamiteitenpreventie.htm, geraadpleegd op 14 april 2011.

voor de afschrikwekkende werking van sancties uitmaakt of er een strafrechtelijke dan wel een bestuursrechtelijke sanctie is opgelegd.

Zoals in hoofdstuk vier uiteen werd gezet, is bij de selectie van de vignetten die aan de respondenten zijn voorgelegd, een onderscheid gemaakt tussen een strafrechtelijke en een bestuursrechtelijke sanctie. In het geval van de brand bij het bedrijf ATF in Friesland, werden zowel het bedrijf als de drie individuele directeurs strafrechtelijk vervolgd. Dit resulteerde uiteindelijk in een geldboete voor de rechtspersoon van 20.000 euro en een voorwaardelijke geldboete van 1.000 euro voor één van de drie directeurs die van de strafbare feiten op de hoogte zou zijn geweest. De zaak bij Edelchemie werd volledig bestuursrechtelijk afgedaan. Het bedrijf werd begin 2005 door de provincie Limburg buiten werking gesteld en in totaal werd een bedrag van ongeveer 1 miljoen euro aan dwangsommen opgelegd. Het voorbeeld bij Edelchemie laat zien dat de bestuursrechtelijke consequenties van regelovertreding minstens zo ingrijpend, en soms zelfs ingrijpender, kunnen zijn als de strafrechtelijke gevolgen van regelovertredend gedrag. Maar in hoeverre maken de milieucoördinatoren van afvalbedrijven nu een onderscheid tussen het strafrecht en het bestuursrecht?

Hoewel de literatuur over afschrikking en generale preventie een duidelijk onderscheid maakt tussen de afschrikwekkende en preventieve werking van het strafrecht enerzijds en het bestuursrecht anderzijds, speelt dit onderscheid voor de geïnterviewde milieucoördinatoren geen belangrijke rol. In geen van de interviews merkten de respondenten uit zichzelf een verschil op tussen de strafzaak tegen ATF en de bestuursrechtelijke sancties die waren opgelegd aan Edelchemie. Specifiek gevraagd naar het onderscheid tussen de strafrechtelijke consequenties van regelovertreding en de administratieve afhandeling van een zaak, is het merendeel van de respondenten van mening dat het strafrecht afschrikwekkender is, maar dat is, zo blijkt uit de volgende citaten, vooral een gevoel, een beleving, een emotie:

“Voor mij persoonlijk zou ik het strafrecht als erger ervaren. Als ik er als individuele directeur strafrechtelijk op aangesproken werd. Dat zou ik als erg ervaren ja. Dat is pure emotie.” (Casus 2; Interview 7 augustus 2007).

“Ja, bestuursrecht klinkt altijd een beetje soft he, als het strafrecht om de hoek komt kijken dan hebben mensen gelijk het gevoel van ‘oei’ er krijgt iemand straf. (...). Het is wel een stuk harder, het komt meer binnen zeg maar.” (Casus 13; Interview 7 mei 2009).

“Strafrechtelijk is misschien vervelender, of klinkt vervelender dan bestuurlijk, maar uiteindelijk, nou misschien dat persoonlijke aspect, dat je het idee hebt, nou word ik misschien persoonlijk aangesproken.” (Casus 36; Interview 27 juli 2009).

Deze citaten maken duidelijk dat het denken over sancties bij veel respondenten heel moralistisch is, alsof de ernst van de overtreding sterk wordt bepaald door het feit dat er strafrechtelijk wordt vervolgd. Voor veel respondenten impliceert het strafrecht dan ook dat de overtredingen bewust of met opzet zijn gepleegd: de strafrechtelijke sanctie is als het ware een indicatie van de slechtheid van de actor. Zo stelt een respondent “als ik aan een strafrechtelijk onderzoek denk, dan denk ik toch aan de wat louche types die willens en wetens de regels aan hun laars lappen” (Casus 28, interview 10 juni 2009). Dit terwijl voor veel respondenten soms helemaal niet duidelijk is wat de ernst en achtergronden van een bepaalde overtreding zijn. Wanneer dit wel duidelijk wordt, dan lijkt dit de afschrikwekkende werking eerder te ondermijnen, zoals we in de volgende paragraaf zullen zien.

5.5 Onbedoelde effecten van sanctionering

5.5.1 Het geringe vermogen van de afkeuring

In paragraaf 5.4.1 is aangegeven dat van straffen een sterker afschrikwekkende werking kan uitgaan wanneer de sanctie is opgelegd voor een overtreding die er in de ogen van de milieucoördinatoren “toe doet”. Volgens veel respondenten maakt de toezichthouder in de praktijk echter een groot *issue* van zaken die er volgens hen in veel mindere mate toe doen. Tijdens de interviews zijn diverse voorbeelden aangedragen die volgens de respondenten betrekking hebben op overtredingen die niet of nauwelijks directe schade aan het milieu opleveren of administratief van karakter zijn, zoals het ontbreken van een afvoerputje of een lekbak, het veroorzaken van stof-, geur- of geluidsoverlast en het niet tijdig voldoen aan bepaalde administratieve verplichtingen. Het volgende voorbeeld geeft hiervan een illustratie.

Op een zaterdagmiddag in de zomer van 2009 brak er op de milieustraat van een middelgroot afvalinzamelbedrijf een brand uit. Het bedrijf schakelde allereerst de brandweer in om het vuur te bestrijden. Ingevolge artikel 17.2 van de Wet milieubeheer dient een bedrijf een ongewoon voorval, zoals een brand, tevens zo spoedig mogelijk te melden bij het bevoegd gezag dat de vergunning heeft afgegeven. De zaterdagmiddag is op veel milieustraten echter de drukste middag van de week en het lukte niet meteen om de milieustraat te ontruimen. Uiteindelijk moest de politie er zelfs aan te pas komen om de burgers van het terrein te sommeren. Dit had tot gevolg dat het bedrijf dit ongewone voorval niet onmiddellijk bij de provincie meldde, maar dat pas op maandagochtend deed. Het bedrijf werd hiervoor gedagvaard en de officier van justitie eiste een geldboete van 1.500 euro. De milieucoördinator noemt de vervolging hiervoor buitenproportioneel: “het milieu was er echt niet mee geschaad en de melding had gemakkelijk tot maandag kunnen wachten.” (Casus 29; Bedrijfsinterne documentatie; Interview 9 juli 2009).

Dergelijke voorbeelden dragen in de ogen van de respondenten niet bij aan het reduceren van de belasting voor het milieu en worden veelal gekarakteriseerd als ‘onbeduidend’, ‘pietluttig’ en als ‘futiliteiten’. Hoewel zij meestal wel maatregelen nemen naar aanleiding van dergelijke overtredingen, wordt voor hen niet duidelijk wat nu precies het verwerpelijke aan de gedragingen is. Zij ervaren deze gedragingen niet als crimineel en intrinsiek slecht en dat ondermijnt de afschrikwekkende werking die van de sancties zou kunnen uitgaan:

“Kijk, ik denk dat als wij een boete zouden krijgen voor iets waarvan we zelf denken van waar gaat dat nu helemaal over, dan heeft dat nul effect, dat zorgt er alleen maar voor...dan ondergraaft dat het draagvlak voor dat soort dingen. Dan willen we de schouders ophalen, dan denken we nou, ja, we gaan het wel regelen, want we willen niet nog een keer daar een boete voor krijgen, maar het is nu niet zo dat men dan enthousiast wordt over het handhavingssysteem. En als het over iets ergs gaat, dan vinden we het zelf al erg genoeg dat we het niet geregeld hebben en als je er dan een boete voor krijgt, nou ja, dat wordt dan denk ik ook wel gesnapt.” (Casus 36; Interview 27 juli 2009).

Ook de volgende milieucoördinator benadrukt dat hij uit dergelijke sancties een heel andere boodschap destilleert:

“(...) Als je een heel hoog bedrag moet betalen voor iets heel kleins, dan is dat uit zichzelf een beetje belachelijk, dus kun je ook tegen je collega's zeggen, nou wat ik nu weer voor iets belachelijks gehad heb. En dan gaat het meer over het belachelijke bedrag dan om dat je iets fout hebt gedaan.” (Casus 16; Interview 7 november 2007).

Uit de literatuur over afschrikking en generale preventie komt naar voren dat sancties kunnen bijdragen aan de preventie van criminaliteit niet alleen door afschrikking, maar ook doordat degenen die zich al aan de wet houden, worden bevestigd in hun goede gedrag en dat de boodschap wordt overgebracht dat overtreders worden bestraft. Maar voor deze normoverdragende en normbevestigende functie van sancties is het, zoals hierboven al werd gesteld, van belang dat sancties ook een morele boodschap overbrengen. Ze moeten duidelijk maken waarom er is gestraft en de afkeurenswaardigheid van de gedraging over het voetlicht brengen. Uit de hiervoor aangehaalde uitspraken blijkt echter dat deze expressieve kant van de sanctie maar zelden goed wordt gearticuleerd (vgl. Gunningham, 2007). Veel van de gesanctioneerde milieuovertredingen worden door de milieucoördinatoren niet als echt afkeurenswaardig beschouwd en doen het signaal uitgaan dat het slechts om licht onrecht gaat. In de volgende paragraaf zal worden nagegaan wat dit betekent voor de relatie met de toezichthouder.

5.5.2 De relatie met de toezichthouder

In hoofdstuk één is aangegeven dat er vandaag de dag veel van toezichthouders wordt gevraagd. Enerzijds worden zij geconfronteerd met een roep om meer en strenger toezicht en afschrikwekkende straffen. Tegelijkertijd wordt van hen verwacht dat ze dat zo efficiënt en effectief mogelijk doen. In dat spanningsveld zullen toezichthouders keuzes moeten maken. Zij kunnen onmogelijk alles controleren, laat staan alle geconstateerde overtredingen bestraffen. Maar dat is ook niet nodig zolang toezichthouders relevante zaken selecteren en deze duidelijk overbrengen. De geïnterviewde milieucoördinatoren betwijfelen echter of het toezicht zich wel op de juiste dingen richt:

“De klacht van afvalbedrijven is vaak dat ze iemand tegenover zich hebben die niet weet hoe de wet in elkaar steekt en het accent op het verkeerde legt, op een detail. De toezichthouder moet ook niet te krampachtig zijn, want sommige dingen zijn niet helemaal volgens de regels maar hebben geen negatief effect op het milieu. Dan moet een handhaver kunnen zeggen ‘het is niet volgens de regels, het geeft geen milieu-effect, dus daar gaan we geen halszaak van maken. Maar probeer het middels dat en dat vergund te krijgen.’” (Casus 6; Interview 11 september 2007).

De volgende milieucoördinator uit de zorg of met deze manier van handhaven de echte milieuproblematiek wel wordt opgelost:

“Goed toezicht begint volgens mij bij wat zijn de risico’s; vinden wij beleid een risico; vinden we externe veiligheid een risico; vinden we bodem een risico; vinden we water een risico? Dus waar liggen de plekken waar we nog echt kunnen verbeteren in Nederland? En daar moet je volgens mij over nadenken en in mijn optiek is het enigszins onevenwichtig verdeeld op dit moment. Er is bovenmatig veel aandacht voor gekeutel en klein gedoe en ondernemertjes pesten en te weinig aandacht voor de echt belangrijke zaken.” (Casus 32; Interview 17 juli 2009).

Deze vragen over het nut van sancties en de aandacht voor risicobeheersing moeten worden begrepen tegen de achtergrond van de ontwikkelingen die in de afvalbranche hebben plaatsgevonden. Voor (internationale) ondernemingen op globale markten is het *sec* naleven van de nationale wet- en regelgeving al lang niet meer hun belangrijkste zorg. Zij hebben hun aandacht meer en meer verschoven naar het bredere onderwerp van het beheersen van risico’s met betrekking tot het milieu en de veiligheid en gezondheid van het eigen personeel en de omgeving. Dit bleek bijvoorbeeld al uit het eerder in dit hoofdstuk beschreven voorbeeld van de risicomatrix.

Hoewel deze bedrijven het belang inzien van het naleven van wet- en regelgeving, beschouwen zij die naleving niet als een doel op zich. Ze zien dit veeleer als een onderdeel van het proces van risicobeheersing dat ook uit andere aspecten bestaat, zoals het reduceren van de complexiteit van bedrijfsprocessen, het creëren van een bedrijfscultuur waarin een goede zorg voor het milieu voorop staat en het vergroten van transparantie naar toezichthouders en de maatschappelijke omgeving. De milieucoördinator van een grote publieke verwerker van afvalstoffen met 200 medewerkers en een netto omzet van ruim 90 miljoen euro vertelt dat het bedrijf een vergunning heeft met meer dan 1.000 voorschriften. Hoewel het naleven van al die regels van belang is, noemt de milieucoördinator als haar belangrijkste zorg dat zij er zeker van kan zijn dat de belangrijkste risico's zijn gewaarborgd, de zwakke plekken in de organisatie zijn blootgelegd en dat alle prikkels binnen de onderneming (cultuur, interne controles) goed staan. Het bedrijf heeft daarom een aparte *compliance officer* in dienst genomen die ervoor moet zorgen dat de naleving van al die aspecten voldoende is gewaarborgd. De milieucoördinator:

“Maar wat je eigenlijk zou willen, is samen met de provincie kijken van zo gaan wij dit doen, je hebt soms voorschriften, die kun je op verschillende wijze interpreteren. Wij interpreteren het zo, maar de handhaver leest het net weer wat anders. Nou dan wil je op één lijn komen en in de praktijk heb je met dingen te maken, daar wil je gewoon over in gesprek komen met de provincie, dus je wilt een bepaalde openheid.” (Casus 12; Interview 8 oktober 2007).

De grote vraag is natuurlijk of deze bedrijven zelf wel in staat zijn om belangrijke risico's af te dekken en de zorg voor de naleving van wettelijke en maatschappelijke milieueisen binnen hun bedrijf te waarborgen. Het antwoord op die vraag is echter niet gemakkelijk te geven. Zoals eerder in dit hoofdstuk werd aangegeven, is het bij deze grote bedrijven moeilijk een beeld te vormen van wat er zich binnen de onderneming afspeelt. Toezichthouders beginnen doorgaans met een informatieachterstand: het bedrijf heeft meestal meer kennis en deskundigheid over de eigen bedrijfsprocessen. Daar komt bij dat de publieke toezichthouder bij deze bedrijven ook niet alles kan controleren. In de beperkte tijd die de toezichthouder doorgaans voor een controle op de naleving van de vergunningvoorschriften heeft, kan hij logischerwijs maar een deel van de bedrijfsvoering inspecteren. Ook bleek eerder in dit hoofdstuk al dat de meeste bedrijven maar enkele keren per jaar worden gecontroleerd waardoor maar weinig kennis over individuele bedrijven wordt opgebouwd. Op basis hiervan moet het zicht van controlerende instanties op deze grote bedrijven over het algemeen als laag worden ingeschat. Dit – wat sombere – beeld van de milieuhandhaving, valt ook af te leiden uit de literatuur (Blomberg & Michiels, 1997; Commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke Handhaving, 1998;

Blomberg, 2000; 2007; 2010; Huisman, 2001; VNO-NCW, 2005; Michiels, 2006; Vander Beken & Balcaen, 2006; Bex & Van der Poll, 2007; Bex & Sterrenburg, 2007; Struiksmā et al., 2007; Dorn et al., 2007; De Ridder & Struiksmā, 2008; Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving, 2008; Van Daele & Vander Beken, 2009; Biezeveld & Stoové, 2011). In hoofdstuk zeven zal worden nagegaan hoe bedrijven zelf vorm en inhoud geven aan de naleving van wettelijke en maatschappelijke regels.

Al met al beschouwen veel respondenten in dit onderzoek het toezicht door de overheid als weinig invloedrijk. Zij zien de controle bezoeken van de toezichthouder als een routinematige activiteit die maar weinig bijdraagt aan het terugdringen van de milieubelasting van bedrijven (vgl. Sparrow, 2008). Illustratief hiervoor is de situatie bij een groot publiek afvalbedrijf (Casus 23). De milieuoördinator schetst met de toezichthouder een heel goede band te hebben. De toezichthouder komt soms wel dagelijks langs, in de woorden van deze milieuoördinator “voor ditjes en datjes, een kop koffie en de banden aan te halen” (Interview, 15 april 2009). Tegelijkertijd blijkt uit de voorbeelden die deze milieuoördinator geeft dat het toezicht meestal over kleine dingen gaat, zoals het ontbreken van een duidelijke bewegwijzering op het bedrijfsterrein en een foutief telefoonnummer op het bordje bij de ingang van het bedrijfsterrein. Ook de volgende milieuoördinator vat deze goede relatie met de toezichthouder en de uitwerking daarvan in de praktijk treffend samen:

“[We hebben een, KvW] uitstekende relatie op het persoonlijke vlak, we spelen geen kiekeboe en iedereen is hier altijd welkom. Zakelijk gezien is er echter een behoorlijk gat tussen het doel van de wet- en regelgeving en de uitwerking daarvan in de praktijk. Laten we wel wezen, het echte milieuprobleem gaat over energieverbruik, over de uitputting van grondstoffen en over de echte verontreinigingszaken. Maar de handhaver wordt een dag op pad gestuurd om daarna brieven te schrijven over het verkeerd melden van een incident. Dat gaat nergens over, maar kost wel zeeën van tijd.” (Casus 32; Interview 17 juli 2009).

Deze milieuoördinatoren lijken op zoek naar een betekenisvolle dialoog met de toezichthouder waarin ruimte bestaat om te bespreken op welke wijze voorschriften het best kunnen worden nageleefd en overleg en discussie mogelijk is over de zaken die er echt toe doen. De literatuur over afschrikking en generale preventie voorspelt dat sancties die door de doelgroep als onterecht of onredelijk worden ervaren, afbreuk doen aan het draagvlak van en het vertrouwen in de toezichthouder (V. Braithwaite, 1995; 2003; Tyler, 2006). Een belangrijk risico hiervan is op den duur dat alle bereidheid tot vrijwillige naleving wordt weggenomen en dat kan leiden tot verzet en weerspannigheid (Bardach & Kagan, 1982; Ayres & Braithwaite, 1992; Van de Bunt, 1992; Sherman, 1993). Organisaties binden de juridische strijd aan met het bevoegd gezag, volhardend

in hun standpunten en dat leidt tot een toenemend wantrouwen tussen overheid en het bedrijfsleven. Effectief toezicht vereist echter openheid in de relatie tussen bedrijf en toezichthouder. Daarvoor is een bepaalde mate van onderling vertrouwen onontbeerlijk. Zonder vertrouwen ontbreekt namelijk de openheid op basis waarvan de toezichthouder inzicht kan krijgen in het nalevingsgedrag van het bedrijf. Een mooi voorbeeld hiervan is het onderzoek van Gunningham en Sinclair (2009a). Zij onderzochten de rol van vertrouwen in het toezicht op de mijnindustrie in Australië. De mijnbouwbedrijven en de toezichthouder hadden aanvankelijk een open en constructieve relatie waarbij de toezichthouder vooral de rol van adviseur vervulde. Na een groot mijnongeluk in 1996 waarbij vier mijnwerkers omkwamen, concludeerde de onderzoekscommissie die naar aanleiding van het ongeluk was ingesteld, dat het ongeval het resultaat was van te nauwe relaties tussen de bedrijven en de toezichthouders waardoor toezichthouders een blinde vlek hadden gekregen voor onveilige situaties. Het gevolg van dit alles was, dat werd teruggegrepen op een strategie van controleren en sanctioneren. Dit leidde tot groot wantrouwen tussen toezichthouders en de mijnbouwbedrijven en had tot gevolg dat cruciale informatie over de naleving, zoals ongevallenrapportages en metingen over de hoeveelheid straling en gevaarlijke stoffen, door de mijnbouwbedrijven niet langer meer met de toezichthouder werd gedeeld. Gunningham en Sinclair concluderen dat wantrouwen de effectiviteit van het toezicht ondermijnt met als gevolg dat de toezichthouder niet anders kan dan terug te vallen op een handhavingsstrategie van afschrikking. In het afsluitende hoofdstuk van dit proefschrift zal nader op het spanningsveld tussen vertrouwen en openheid en de relatie met de toezichthouder worden ingegaan.

Concluderend: in de inleiding van dit hoofdstuk werd de vraag opgeworpen wat het precies is *aan* de sanctie dat ondernemers ervan weerhoudt om delicten te plegen. Uit het voorgaande is duidelijk geworden dat voor veel bedrijven het niet de sanctie als zodanig is die het afschrikwekkende element vormt, maar eerder de gevolgen van de gebeurtenis in termen van de druk van toezichthouders of negatieve publiciteit. Daarnaast zijn er bedrijven voor wie intrinsieke motieven een belangrijkere rol spelen bij de naleving dan extrinsieke motieven. Deze bedrijven zijn op zoek naar een andersoortige relatie met de toezichthouder waarbij overleg mogelijk is over de invulling van de regels en discussie kan plaatsvinden over welke risico's er echt toe doen. Daarbij kunnen sancties een rol spelen, maar dan moeten de sancties wel overeenstemming creëren over de verwerpelijkheid van de gedragingen. Sancties die de afkeurenswaardigheid van regelovertredingen onvoldoende over het voetlicht brengen, wekken weerstand op en slaan soms zelfs terug op de legitimiteit van de toezichthouder. In hun bespreking van de zaken bij ATF en Edelchemie refereren de respondenten niet alleen aan de ernst van de gevolgen, maar gaat het ook

over het optreden van de toezichthouders. De lange tijd tussen de brand en de uiteindelijke strafzaak bij ATF wordt door veel respondenten 'schandalig' genoemd en in de bespreking van de zaak bij Edelchemie gaat het veelal over de vraag hoe toezichthouders zo lang aan de zijlijn hebben kunnen staan zonder effectief op te treden. Voor zover sancties al een afschrikwekkende boodschap communiceren, laten de voorbeelden uit dit hoofdstuk zien dat dit zeker niet het enige signaal is dat ervan uitgaat.

5.6 Conclusie

De klassieke visie op afschrikking veronderstelt dat ondernemingen regelover-tredend gedrag nalaten uit angst voor de negatieve consequenties die daaraan, in het bijzonder door het strafrecht, kunnen worden verbonden. De gedachte is dat ondernemingen, als rationele, calculerende actoren, op zoek zijn naar informatie over de pakkans en opgelegde sancties, deze informatie correct interpretern en vertalen naar hun eigen situatie. Uit dit onderzoek is echter duidelijk geworden dat sancties veel verder buiten de belevingswereld van ondernemers staan dan het denken in termen van afschrikking veronderstelt. In paragraaf 5.2 is aangetoond dat sancties lang niet altijd tot de onderneming doordringen. Voor zover milieucoördinatoren al op de hoogte raken van zaken bij andere bedrijven zijn het niet de sancties, maar de gebeurtenissen zelf die de respondenten onthouden. Bovendien laten de voorbeelden die in dit hoofdstuk zijn gepresenteerd, zien dat afschrikking niet zozeer tot stand komt door de sanctie zelf, maar eerder door de gevolgen in termen van toenemende druk vanuit de toezichthouder, negatieve reacties uit de maatschappelijke omgeving en reputatieschade. Daarmee bevestigen deze voorbeelden de in hoofdstuk twee beschreven gedachte dat aan afschrikking in de literatuur een steeds bredere invulling is gegeven. Dit alles betekent overigens niet dat bedrijven in het geheel geen rationele afwegingen maken, zoals we in paragraaf 5.3 zagen. Deze afwegingen zijn echter niet louter amoreel van aard; ook andere dan kosten-technische afwegingen spelen een rol, zoals de zorg voor een goede reputatie en een veilige werkplek voor het eigen personeel. Tegelijkertijd werd duidelijk dat voor de ondernemers die de kosten en baten van hun gedrag wel in financiële zin afwegen, deze berekening in de praktijk vaak in het voordeel van de overtreder uitpakt: sancties zijn slechts een kleine kostenpost naast vele andere kosten en de pakkans wordt als klein ervaren.

Uit dit hoofdstuk komt naar voren dat er niet alleen bedrijven zijn die extrinsiek gemotiveerd worden om regels na te leven, maar ook bedrijven die meer intrinsiek gemotiveerd zijn. Betrouwbaar overkomen, beheersing van het bedrijfsproces en een gezonde en prettige werkomgeving creëren voor het personeel zijn voor deze bedrijven belangrijke waarden. Voor deze bedrijven is straf geen motief voor regelnaleving. Zij zijn op zoek naar informatie die hun intrinsieke motivatie voor regelnaleving bevestigt en de boodschap overbrengt

dat overtreders worden bestraft. Hierin lijken veel sancties tekort te schieten. Sancties bevatten onvoldoende informatie over de maatregelen die bedrijven kunnen nemen om overtredingen te voorkomen. Bovendien worden de overtredingen veelal niet als afkeurenswaardig beschouwd. Van de Bunt stelde in zijn inaugurele rede in 1992 dat de straf is omgeven met mystiek en dat daar ook vooral de werking mee samenhangt: “Niet voor niets spreekt men over de stok *achter* de deur; niets is bedreigender dan de sanctie die ergens boven ons hangt en waarvan wij de ware aard slechts bij geruchte kennen” (Van de Bunt, 1992: 26). De in dit hoofdstuk beschreven voorbeelden laten zien dat de ‘ware aard’ van de sanctie soms eerder relativerend kan werken en daarmee de afschrikwekkende werking van de straf kan ondergraven.

De bevindingen die in dit hoofdstuk zijn gepresenteerd, weerspiegelen de ontwikkelingen in het toezicht op de afvalbranche. De grote afvalschandalen uit de jaren tachtig en negentig waren aanleiding om het toezicht op de afvalbranche te intensiveren en strenger op te treden tegen milieudelicten. Door de strengere regulering en de schaalvergroting die daarvan het gevolg was, ontwikkelde zich vanaf het midden van de jaren negentig een steeds meer kapitaalintensieve en professionelere branche. Binnen bedrijven is er steeds meer aandacht gekomen voor milieuverantwoord ondernemen, zijn aanzienlijke technologische verbeteringen doorgevoerd om de negatieve effecten van afvalverwijdering zo veel mogelijk te beperken en er zijn bij veel bedrijven hoog opgeleide functionarissen in dienst gekomen die zich *fulltime* bezighouden met de zorg voor het milieu en de vertaling van wettelijke regels naar de praktijk. Veel grote, meer professionele bedrijven zien het ook als een onderdeel van hun professionaliteit om structureel aandacht aan het milieu te besteden, de milieubelasting zo laag mogelijk te houden en te kunnen inspelen op toekomstige ontwikkelingen op de markt voor grondstoffen, maar ook op veranderingen van de milieuregelgeving.

Toezicht en handhaving hebben met deze ontwikkelingen op hun beurt geen gelijke tred gehouden (Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving, 2008). Tegenwoordig lijkt er sprake te zijn van een situatie waarin veel bedrijven het publieke toezicht als het ware zijn ontgroeid. Qua kennis en ervaring zijn bedrijven veelal de meerdere van de toezichthouder geworden. De voorbeelden van het handhaven op licht onrecht maken deze kloof zichtbaar. In dit hoofdstuk zijn verschillende voorbeelden gepresenteerd van bedrijven die op zoek zijn naar een andersoortige relatie met de toezichthouder waarin ruimte bestaat voor overleg over de zaken die er echt toe doen. Eenmaal opgelegde sancties kunnen daaraan bijdragen mits zij de boodschap overbrengen dat het gedrag als verwerpelijk moet worden beschouwd. De in dit hoofdstuk besproken sancties beantwoorden onvoldoende aan dit criterium. Bovendien is de publieke toezichthouder in het internationale speelveld waarop

veel afvalbedrijven opereren slechts één van de (f)actoren waar bedrijven rekening mee moeten houden. Ook vanuit de zakelijke en maatschappelijke omgeving worden prikkels afgegeven die het gedrag van bedrijven beïnvloeden en soms zelfs invloedrijker zijn. Het in paragraaf 5.4.1 beschreven belang van een goede reputatie maakt in ieder geval duidelijk dat voor zover er van sancties een afschrikwekkende werking uitgaat, deze werking via die omgeving tot uitdrukking komt. In het volgende hoofdstuk onderzoek ik in hoeverre en op welke wijze de maatschappelijke omgeving invloed kan uitoefenen op het gedrag van deze bedrijven.

6 De invloed van de maatschappelijke omgeving op het gedrag van bedrijven in de afvalbranche

6.1 Inleiding

“Je bent ontzettend afhankelijk van een stuk draagvlak in je omgeving om goed te kunnen opereren”, verzucht de milieucoördinator van een groot afvalverwerkingsbedrijf (Casus 12; Interview 8 oktober 2007). Zij doelt hiermee op het belang van het hebben van een goede reputatie bij omwonenden en belangengroepen voor het voortbestaan van de onderneming. Een goede reputatie op het gebied van milieuverantwoordelijk handelen biedt financiële en strategische voordelen en kan zich in de toekomst uitbetalen bij het doen van nieuwe investeringen of het verkrijgen van toestemming voor uitbreiding of het ontplooiën van nieuwe bedrijfsactiviteiten. Maar omgekeerd geldt hetzelfde principe: een slechte reputatie op het gebied van milieuzorg kan betekenen dat omwonenden niet zo snel akkoord gaan met de nieuwe plannen van het bedrijf. In het vorige hoofdstuk werd duidelijk dat de sancties die het meest werden gevreesd niet de formele juridische sancties betroffen, maar de informele gevolgen daarvan als bekend zou worden dat regels waren overtreden: reputatieschade, negatieve reacties van de omgeving, schaamte en schuldgevoel bleken afschrikwekkender dan de financiële kant van een boete door de overheid. De overheid is dan ook niet de enige actor in de maatschappelijke omgeving van bedrijven die druk uitoefent op het gedrag van bedrijven. Ook andere partijen in die maatschappelijke omgeving, zoals omwonenden en milieubelangenorganisaties, oefenen druk uit op bedrijven om de nadelige gevolgen van hun activiteiten zo veel mogelijk te beteugelen.

In de sociaal-wetenschappelijke literatuur over regulering van ondernemingen is dit geconceptualiseerd als de *social license* (Joyce & Thomson, 2000; Gunningham et al., 2003; 2004; 2005; Lynch-Wood & Williamson, 2007). Dit begrip drukt uit dat de eisen en verwachtingen die aan bedrijven worden gesteld niet alleen juridisch van aard zijn, maar ook een sociale component hebben: ook de maatschappelijke omgeving heeft verwachtingen over en stelt eisen aan de milieubelasting van bedrijven. Bedrijven die gehoor geven aan die maatschappelijke verwachtingen genieten het vertrouwen van de omgeving en legitimeren zo hun bestaansrecht in de omgeving. De maatschappelijke omgeving wordt gevormd door partijen die een belang hebben bij het goed functioneren van ondernemingen, maar die tegelijkertijd geen formele zeggenschap hebben over de activiteiten van die ondernemingen (Meijer, 2005: 25). Het gaat bijvoorbeeld om omwonenden, milieubelangenorganisaties, de lokale gemeenschap en de media. Deze *stakeholders* kunnen een belangrijke vorm van druk uitoefenen op het gedrag van ondernemingen. Ze kunnen bijvoorbeeld klachten over geur-, geluid- of stofoverlast indienen bij het bevoegd gezag,

vergunningen aanvechten bij de rechter of milieuproblemen bekend maken bij het grote publiek. Verschillende studies hebben laten zien dat de wens om een goede reputatie bij de maatschappelijke omgeving te behouden voor veel bedrijven een belangrijke drijfveer is voor regelnaleving. Veel bedrijven investeren zelfs meer in het milieu dan waartoe ze wettelijk gehouden zijn omwille van een goede reputatie bij hun omgeving (Prakash, 2000; Huisman, 2001; Simpson, 2002; Gunningham et al., 2003; 2004; Hutter & O'Mahony, 2004; Van Rooij, 2006; 2011; Thornton et al., 2009).

De conclusie van het vorige hoofdstuk was dat voor zover er van sancties een afschrikwekkende werking uitgaat, die werking via de maatschappelijke omgeving tot uitdrukking komt. In dit hoofdstuk onderzoek ik daarom in hoeverre en op welke wijze de maatschappelijke omgeving invloed uitoefent op het gedrag van bedrijven in de afvalbranche. Die invloed komt echter pas onder drie belangrijke condities tot stand. In de eerste plaats moet de maatschappelijke omgeving zicht hebben op de milieuprestaties van bedrijven, deze negatief waarderen en bedrijven aanspreken op hun handelen. Ten tweede moeten bedrijven ook gehoor geven aan de eisen en verwachtingen van de maatschappelijke omgeving. Tot slot, zal de overheid de condities moeten scheppen waaronder de maatschappelijke omgeving en bedrijven met elkaar de dialoog kunnen aangaan, bijvoorbeeld door inspraakmogelijkheden te creëren voor maatschappelijke organisaties. Deze onderwerpen komen in respectievelijk paragraaf 6.3, 6.4 en 6.5 aan bod. Maar voor we kunnen vaststellen in hoeverre de maatschappelijke omgeving effectief invloed kan uitoefenen op het gedrag van bedrijven, is het eerst nodig om wat preciezer aan te geven wat bedrijven als hun maatschappelijke omgeving beschouwen alsook waarom die maatschappelijke omgeving zo van belang is in de afvalbranche. Daartoe wordt in de volgende paragraaf op basis van de veertig bedrijfscases de perceptie van afvalbedrijven met betrekking tot hun maatschappelijke omgeving beschreven en geduid.

6.2 Afval als 'volksaandeel'

De maatschappelijke aandacht voor het milieu die vanaf de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw opkwam, vertaalde zich heel concreet in een grotere aandacht in de media voor milieuvraagstukken, de opkomst van belangengroepen die zich specifiek bezig gingen houden met een gezond leefmilieu alsmede burgers en omwonenden die door betere opleidingsmogelijkheden en ruimere bestedingsmogelijkheden steeds hogere eisen stelden aan de kwaliteit van hun leefomgeving. Bovendien kwam er door meet- en registratieverplichtingen voor bedrijven en de opkomst van de informatietechnologie steeds meer informatie beschikbaar over de schadelijke gevolgen van de industrie voor mens en milieu en kregen burgers en belangengroepen in toenemende mate (juridische) instrumenten in handen om invloed uit te oefenen op het gedrag

van bedrijven. Deze ontwikkelingen hebben ervoor gezorgd dat bedrijven te maken kregen met steeds mondiger, beter geïnformeerde en ook kritischer burgers (Sociaal-Economische Raad [SER], 2000; Van Tulder & Van der Zwart, 2003; Hummels, Ten Klooster & Paape, 2003).

Het tijdsbeeld van die periode en de veranderende opvattingen ten aanzien van de kwaliteit van de leefomgeving zijn prachtig beschreven in Geert Mak's *Hoe God verdween uit Jorwerd* (1996). In dit boek beschrijft hij de ontwikkeling van het Friese dorp Jorwerd in de periode tussen 1945 en 1995. Jorwerd (tegenwoordig: Jorwert) is één van de kleine Friese dorpen die lange tijd gekenmerkt werden door intensieve veeteelt: melkveehouders, varkenshouderijen en grote kippenboerderijen waren het gezicht van het dorp. Deze bedrijven hadden lange tijd weinig te duchten van omwonenden uit de omgeving. Stank- en geluidsoverlast hoorden nu eenmaal bij het platteland en betekenden werkgelegenheid. Maar vanaf het einde van de jaren zestig kwam daar verandering in. Jorwerd werd een aantrekkelijke uitvalsbasis voor mensen uit Amsterdam en andere delen van de Randstad die in dit dorp rust en een groene woonomgeving zochten. Deze mensen waren niet langer financieel afhankelijk van de lokale bedrijvigheid en de nieuwe bewoners waren niet gewend aan de geuren en geluiden van het dorp. Met de komst van deze nieuwe inwoners werden dan ook andere eisen gesteld aan de leefomgeving: "Ze waren nog maar nauwelijks verhuisd of ze begonnen hun stedelijke wooneisen al aan de nieuwe omgeving op te leggen. En met de Hinderwet in de hand konden ze nog een eind komen. In het naburige Poppenwier was bijvoorbeeld het stokoude dorpscafé de nek omgedraaid door de nieuwe burens die landelijke rust eisten, en daarvoor desnoods naar de Raad van State wilden wandelen. In Britsum had een advocaat het traditionele lijkp pad geblokkeerd omdat die toegang hem, naar hij zei, rechtens toebehoorde. In Birdaard wilde een importfamilie de smederij annex rijwielmanhandel weg hebben, 'vanwege het lawaai van slijpen en lassen', hoewel de smid al zestig jaar in het dorp zijn werk deed en al veertig jaar een vergunning had" (Mak, 1996: 219-232).

Uit de vorige hoofdstukken werd duidelijk dat de afvalbranche een branche is die van oudsher nauwlettend wordt bekeken door overheid en burgers. Daar zijn verschillende redenen voor. In de eerste plaats zijn met de inzameling en verwerking van afvalstoffen essentiële maatschappelijke belangen gemoeid. Dat wordt vooral onderstreept wanneer de afvalverwijdering stil komt te liggen, zoals het geval was tijdens de staking van reinigingsdiensten in Amsterdam en Utrecht in het voorjaar van 2010. De straten lagen bezaaid met afval.¹ Ten

1 Zie Huisvuil Amsterdam en Utrecht weer opgehaald. (2010, 15 mei). *NRC Handelsblad*. Geraadpleegd 28 maart 2012 via http://vorige.nrc.nl/economie/article2544798.ece/Staking_vuilnismannen_vorbij.

tweede is de afvalindustrie een sterk zichtbare industrie. Veel afvalbedrijven liggen in stedelijke gebieden, produceren geur-, geluid- en stofoverlast en stortplaatsen en afvalverbrandingsinstallaties worden door veel mensen gezien als een bedreiging voor de fysieke leefomgeving en de gezondheid van mens en dier. Tot slot is de publieke perceptie over afvalbedrijven sterk beïnvloed door de afvalschandalen uit de jaren tachtig en negentig en de Lickebaert-affaire aan het einde van de jaren tachtig. In 1989 ontdekte een boer uit de Lickebaertpolder tussen Maassluis en Vlaardingen atypisch gedrag bij zijn koeien. Na onderzoek bleek de melk van de koeien hoge concentraties dioxinen te bevatten, vermoedelijk afkomstig van de nabijgelegen afvalverbrandingsinstallatie van Afval Verwerking Rijnmond (AVR). De Lickebaert-affaire werd breed uitgemeten in de pers en leidde tot grote maatschappelijke onrust over de schadelijke gevolgen van de afvalverbranding voor het leefmilieu en de gezondheid van mens en dier. Het leidde uiteindelijk tot de sluiting van vier afvalverbrandingsinstallaties, strengere regels omtrent de emissies van schadelijke stoffen en de verplichting voor verbrandingsinstallaties om aanzienlijk te investeren in rookgasreinigingsinstallaties (Huisman, 2001; Noordhoek, 2010).

De afvalbranche heeft dus geen aantrekkelijk imago. Dit betekent dat het handelen van afvalbedrijven al bij voorbaat kritisch tegen het licht wordt gehouden door overheid en burgers en dat bedrijven in deze branche niet vanzelfsprekend het vertrouwen en de acceptatie van hun maatschappelijke omgeving genieten. Uit de bedrijfscases wordt duidelijk dat de afvalbranche zich heel bewust is van dit gevoelige publieke imago. Enkele milieucoördinatoren aan het woord:

“Heel veel mensen hebben een negatieve beleving bij die grote pluim die daaruit komt, maar het enige wat je daar ziet is gewoon waterdamp verder niets. (...) Alleen door de schandalen die er in het verleden geweest zijn, bijvoorbeeld in Friesland met die dioxinen en koeien en noem maar op, leeft dat natuurlijk heel erg bij mensen en mensen maken zich er heel erg zorgen over.” (Casus 13; Interview 7 mei 2009).

“Dat merk je wel, bedrijven in de afvalbranche worden door veel partijen wel met argusogen bekeken.” (Casus 3; 9 augustus 2007).

“Kijk, afval heeft toch vaak een wat negatieve klank en op het moment dat je een dwangsom krijgt, wordt die negatieve klank nog een keer bevestigd en dat willen wij in ieder geval als bedrijf toch voorkomen.” (Casus 15; Interview 29 oktober 2007).

“Wat we proberen de laatste tijd (...) dat predicaat afval, dat moet er een beetje af. We zijn geen afvalverwerker. Je wordt met afval altijd negatief geassocieerd en dan heb je ook een probleem om vergunningen te krijgen en dergelijke. We proberen er steeds meer naartoe te gaan dat we een productiebedrijf zijn. Wij maken funderingsmaterialen voor de wegenbouw, hout wordt verwerkt tot

brandstof en grondstoffen, het wordt echt een gerecycled product. En door je zo te profileren wordt het ook gemakkelijker om je ergens te vestigen en je in de markt te profileren.” (Casus 33; Interview 22 juli 2009).

De geïnterviewde milieucoördinatoren benadrukken dat het vanwege de geschiedenis van de branche en de publieke belangen die met de inzameling en verwerking van afval zijn gemoeid, voor afvalbedrijven van belang is om de afstand met de maatschappelijke omgeving zo veel mogelijk te verkleinen en een goede relatie met omwonenden en milieubelangengroepen op te bouwen:

“(…) Als je daar zit op zo’n afstand van zo’n grote fabriek in een klein huisje, dan is dat bedreigend. Die mensen zien rook en denken wat is dat? Als je mensen uitnodigt en je legt uit dat is stoom, dan kunnen mensen er iets aan relateren en neemt die afstand af, als ze dan vragen hebben dan komen ze, terwijl als je niets met ze bespreekt, dan lopen de emoties op en als ze heel hoog zijn dan komen ze bij jou of gaan ze naar de autoriteiten, daar schiet je niets mee op. Je moet een goede buur zijn anders creëer je een potentieel probleem.” (Casus 13; Interview 12 oktober 2007).

De maatschappelijke omgeving wordt, zoals hierboven gesteld, gevormd door die partijen die wel een belang hebben bij het goed functioneren van bedrijven, maar daar geen formele zeggenschap over hebben (Meijer, 2005: 25). Deze partijen vormen gezamenlijk de *stakeholders* van de onderneming. Daarbij gaat het om een grote groep van actoren elk met hun eigen wensen en verwachtingen ten aanzien van het gedrag van bedrijven. Daarbij valt te denken aan omwonenden en buurbedrijven, toevallige voorbijgangers die zich afvragen wat er uit de schoorsteen van een afvalverbrandingsinstallatie komt, of aan belangengroepen die zich specifiek richten op de zorg voor het milieu, zowel lokaal, landelijk als globaal.

Maar de maatschappelijke omgeving is breder dan dat en kan niet slechts als ‘milieu-omgeving’ worden geïnterpreteerd. Bedrijven opereren namelijk niet alleen in hun maatschappelijke omgeving, maar zijn daar ook anderszins onlosmakelijk mee verbonden. Nederlandse afvalverbrandingsinstallaties zijn, zo bleek eerder uit hoofdstuk drie, een belangrijke leverancier van warmte en energie aan huishoudens en bedrijven. Daarnaast betekent de vestiging van grote concerns veelal ook een belangrijke economische impuls voor de desbetreffende gemeenten. Niet alleen betekent dat werkgelegenheid, maar bedrijven zijn vaak ook ingebed in lokale maatschappelijke instituties en treden bijvoorbeeld op als sponsor van de lokale sportvereniging, als stage-instelling voor het onderwijs, of zetten zich in voor buurtverbeteringsprojecten. Tot slot, komen ook werknemers vaak uit de lokale omgeving en zij willen graag werken bij een bedrijf waar ze trots op kunnen zijn. Een slechte reputatie bij die lokale

gemeenschap kan dan zijn weerslag hebben op de motivatie van het personeel (Lehman Nielsen & Parker, 2008: 337). Zo stelde Sir Mark Moody-Stuart, voormalig topman van Shell, dat de belangrijkste consequentie van negatieve publiciteitscampagnes tegen het bedrijf niet zozeer gelegen was in de financiële verliezen door een verminderde verkoop van producten, maar in een sterk verminderde moraal onder het personeel en beperkte mogelijkheden om gekwalificeerd personeel aan te trekken en te behouden (in: Yaziji & Doh, 2009: 61). Ook in de interviews wordt het belang van het zijn van een goede buur voor de moraal van het eigen personeel benadrukt. De directeur van een kleine, private verwerker van chemische afvalstoffen vat dit als volgt samen:

“Waar ik bang voor ben, is voor mijn omgeving. En ik zit op een industrieterrein buiten [plaats], waar veel zware industrie is. Maar ik ben bang dat de bewoners van [plaats] gaan klagen over ons bedrijf. En daar ben ik bang voor omdat de mensen het dan niet meer leuk vinden om voor ons te werken, denk ik.” (Casus 2; Interview 7 augustus 2007).

De milieucoördinator van een middelgrote verwerker van afvalstoffen maakt duidelijk dat de meesten van zijn collega's uit de nabije omgeving komen. Zij worden er in hun vrije tijd op aangesproken wanneer hun bedrijf geur-, geluid- of stofoverlast produceert:

“(…) Je merkt gewoon, op het moment dat wij iets meer in het nieuws zijn, zeker in tijden van vergunningsprocedures, dan heb je de omgeving en mensen die zich daar druk over maken. Ik woon zelf hier niet in de omgeving, dus ik heb daar geen last van, maar ik weet van mensen die hier werken die zeggen van ‘ja soms op een verjaardagfeestje, dit en dat...’ en dat vinden die mensen ook vervelend. (...) Hetzelfde geldt als wij een keer geurhinder veroorzaken wat wel eens gebeurt. Die mensen wonen hier op 200 meter vandaan en het is natuurlijk niet leuk als jij hier werkt en jouw buurman die staat in de tuin van ‘goh, wat stinkt jouw bedrijf weer’, dat is iets wat je niet wilt.” (Casus 11; Interview 27 september 2007).

Deze uitspraken maken duidelijk dat een goede relatie met de omgeving en maatschappelijke acceptatie voor afvalbedrijven belangrijke bestaansvoorwaarden zijn. De afvalbranche is in de loop der jaren, zo bleek al uit de voorgaande hoofdstukken, sterk veranderd. Afvalbedrijven hebben een ontwikkeling doorgemaakt van ‘voddenboer’ en handelaren in olie of oud ijzer tot grote milieudienstverlenende bedrijven. Met die ontwikkeling is tegelijkertijd hun positie in het maatschappelijke krachtenveld gewijzigd (SER, 2000: 89). Kwamen de belangrijkste prikkels eerst vanuit de overheid, in toenemende mate wordt het handelen van bedrijven ook gestuurd door maatschappelijke normen over

(milieu)verantwoord ondernemen. Deze sociale normen alsmede de acceptatie en goedkeuring van de maatschappelijke omgeving vormen een krachtige invloed op het gedrag van bedrijven. Of zoals voormalig Van Gansewinkel-directeur Sondag het verwoordde: “Afval is een product waar iedereen een beeld bij heeft. In die zin kun je gerust spreken van een volksaandeel.”²

Dat aandeel zal echter zijn waarde verliezen wanneer er een verschil bestaat tussen de verwachtingen van de omgeving over hoe de onderneming zich zou moeten gedragen en de wijze waarop een onderneming zich gedraagt. In de volgende paragraaf zullen we bezien op welke wijze de maatschappelijke omgeving als ‘aandeelhouder’ druk kan uitoefenen op bedrijven in de afvalbranche en onder welke omstandigheden die druk het gedrag van bedrijven beïnvloedt.

6.3 De druk vanuit de maatschappelijke omgeving

6.3.1 Werkingsmechanismen

De maatschappelijke omgeving kan op verschillende manieren druk uitoefenen op het gedrag van ondernemingen. Omwonenden en milieubelangenorganisaties kunnen bijvoorbeeld klachten over geur-, geluid- en stofoverlast indienen bij het bevoegd gezag en het bevoegd gezag verzoeken tot handhaving over te gaan, ze kunnen procedures starten om uitbreidingen tegen te gaan, of ze kunnen het functioneren van bedrijven aan de kaak stellen door de media op te zoeken en het publiek te informeren over het nalevingsgedrag van bedrijven. Grofweg kunnen twee werkingsmechanismen van maatschappelijke controle worden onderscheiden. Bij het eerste mechanisme speelt de reputatie van ondernemingen een centrale rol. Het tweede werkingsmechanisme betreft het activeren van de bestuurlijke en juridische omgeving van bedrijven. Hieronder wordt op beide mechanismen nader ingegaan.

Reputatie en vertrouwen

Het begrip reputatie verwijst naar het oordeel van allerlei *stakeholders* over de betrouwbaarheid van de onderneming (Van Tulder & Van der Zwart, 2003: 139-140). Dat oordeel kan gebaseerd zijn op eigen ervaringen, bijvoorbeeld een omwonende die dagelijks last heeft van de stank van een nabijgelegen composteringinstallatie, maar ook op basis van informatie van anderen die bijvoorbeeld via de media openbaar wordt gemaakt. Een goede reputatie heeft economische waarde en kan worden uitgedrukt in het begrip reputatiekapitaal:

“Reputation capital opens doors: it is a communications bridge that predisposes NGO’s, communities, and other groups to enter into open discussion rather

2 Zie [http://managementscope.nl/magazine/artikel/444-ruud-sondag-interview-van-gansewinkel,geraadpleegd op 2 mei 2011](http://managementscope.nl/magazine/artikel/444-ruud-sondag-interview-van-gansewinkel,geraadpleegd%20op%202%20mei%202011).

than hostile opposition. Reputation capital carries with it credibility, such that the up-front costs and risks associated with gaining social acceptability are reduced.” (Joyce & Thomson, 2000: 52).

Bedrijven die over voldoende reputatiekapitaal beschikken, kunnen rekenen op financiële en strategische voordelen, zoals de mogelijkheid om goed gekwalificeerd personeel aan te trekken, de goedkeuring van nieuwe projecten, toestemming tot uitbreidingen, de mogelijkheid tot het verkrijgen van leningen en subsidies, het vertrouwen van de overheid en een goede relatie met de omgeving. Een goede reputatie werkt volgens Fombrun en Van Riel (2004: 9) als een magneet: het vergemakkelijkt het aantrekken van kapitaal, niet slechts financieel kapitaal, maar ook sociaal kapitaal in de vorm van loyaliteit en goedkeuring van medewerkers en de maatschappelijke omgeving. Samengevat: een goede reputatie is de basis voor continuïteit op de lange termijn, *goodwill* bij toezichthouders en de maatschappelijke omgeving en het is – in de woorden van Van Tulder en Van der Zwart (2003: 145) – het weerstandsvermogen dat een onderneming in tijden van crises kan aanboren.

Voor veel bedrijven in de afvalbranche vormt de wens een goede reputatie op te bouwen en in stand te houden een belangrijke stimulans voor milieuverantwoord gedrag. Het volgende voorbeeld is hiervan een mooie illustratie.

Toen een grote publieke afvalverwerker begin jaren negentig van de vorige eeuw de plannen voor de bouw van een nieuwe afvalverbrandingsinstallatie bekend maakte, ontstonden er grote protesten door omwonenden en agrariërs uit de omgeving. De dioxine-affaire was nog maar net achter de rug en de omgeving maakte zich grote zorgen over de gevolgen voor de volksgezondheid. Op initiatief van de toenmalige directeur en de verantwoordelijke wethouder werd er een commissie in het leven geroepen waarin zowel vertegenwoordigers van de omgeving en de gemeente als het bedrijf zitting namen. De verschillende partijen kwamen overeen dat een onafhankelijk bureau de emissies van de afvalverbrandingsinstallatie zou controleren en daarover zou rapporteren. Zo sneed het mes aan twee kanten: de omgeving werd objectief geïnformeerd over de milieuprestaties van het bedrijf en de afvalverbrander kon op die manier eventuele klachten weerleggen die niet door het bedrijf waren veroorzaakt. Met de omliggende landbouwbedrijven werd bovendien een schadeloosstellingregeling afgesproken, mochten zij ooit schade ondervinden van de uitstoot van de verbrandingsinstallatie. Sindsdien voert het bedrijf frequent overleg met omwonenden en milieubelangenorganisaties, heeft het een voorlichtingsprogramma voor scholen ontwikkeld in het kader waarvan jaarlijks ongeveer 10.000 leerlingen de verschillende vestigingen van het bedrijf bezoeken en het bedrijf organiseert regelmatig open dagen en rondleidingen

voor geïnteresseerden. De milieucoördinator merkt in dit verband op: “we zeggen wel eens lachend tegen elkaar ‘we zijn een toeristische attractie in [plaats] en nog voor niets ook met koffie en cake erbij’. Dat is een bewuste *policy*, het kost geld, maar daar hebben we bewust voor gekozen omdat we dat imago heel belangrijk vinden: het is uiteindelijk toch geld van de gemeenschap, we zijn wel een nutsbedrijf.” Maar de relatie met de omgeving is niet enkel en alleen op imago gericht. De afvalverwerker legt zichzelf sinds enkele jaren strengere emissie-eisen op dan wettelijk is voorgeschreven en heeft de laatste jaren fors geïnvesteerd in het ontwikkelen van duurzame verwerkingsmethoden en het produceren van duurzame energie. Op deze manier heeft de afvalverbrander ook een goede reputatie opgebouwd bij de milieubeweging. Het bedrijf wordt door één van de geïnterviewde milieubelangengroepen zelfs getypeerd als ‘een heilsoldate in een bordeel.’ (Casus 19; Bedrijfsinterne documentatie; Media-analyse; Interview 5 december 2009; Interview T1, 3 december 2007; Interview T3, 16 januari 2008).

Een goede reputatie is voor afvalbedrijven echter niet vanzelfsprekend, zo bleek eerder. Afval is een product dat al op voorhand kritisch wordt bekeken en afvalbedrijven moeten, meer dan andere bedrijven, opboksen tegen het negatieve imago van de branche. Zoals het investeren in milieuzorg en een goede relatie met de omgeving reputatievoordelen meebrengen, brengen incidenten, schandalen en negatieve media aandacht schade toe aan het vertrouwen in de onderneming. Een gebrek aan reputatiekapitaal kan vervolgens betekenen dat omwonenden en milieubelangengroepen protestacties beginnen, rechtszaken starten en zo het bedrijfsproces stagneren. Een milieucoördinator over deze gevolgen:

“(…) Op het moment dat je een imagodeuk oploopt door een voorval of wat dan ook, dan zullen dat soort groeperingen het eerst bij de provincies staan op het moment dat jij een vergunning wilt hebben of een verandering wilt hebben. En dan wordt het des te moeilijker voor jou als bedrijf om weer iets voor elkaar te krijgen. (...) Het heeft invloed op je bedrijfsvoering en misschien niet op de korte termijn, maar wel op de langere termijn.” (Casus 8; Interview 18 september 2007).

Een andere milieucoördinator vertelt in reactie op de brand bij ATF in Drachten:

“Stel je voor dat dit bij ons zou gebeuren, nou dan is onze kans op uitbreiding een stuk kleiner. Je hebt ook nog eens een keer de gemeenteraad die meekijkt. En daarin is de publieke opinie ook weer verwoord. Als het publiek erg negatief is dan wordt het moeilijk om uit te breiden.” (Casus 9; Interview 24 september 2009).

Een slechte reputatie op het gebied van milieuverantwoord ondernemen kan ook overslaan op de zakelijke omgeving van bedrijven. Wanneer bedrijven negatief in de publiciteit komen, kan dat tot gevolg hebben dat ontdoeners van afvalstoffen geen zaken meer met het bedrijf willen doen, dat aandeelhouders zich terugtrekken (Posner, 2000), dat banken kritischer zijn bij het verstrekken van leningen en dat bedrijven torenhoge premies moeten betalen om zich tegen brand of andere voorvallen te verzekeren (Gunningham, Philipson & Grabosky, 1999; Minoli & Bell, 2003; Lynch-Wood & Williamson, 2007: 327). Bovendien worden aan de inzameling en verwerking van afvalstoffen steeds hogere eisen gesteld. Veel afvalbedrijven werken voor overheden of grote internationale chemische concerns en verwerken gevoelige goederen zoals drugs, sigaretten of vertrouwelijke informatie. In het informatietijdperk komen ook deze opdrachtgevers er niet ongeschonden af als hun afval niet milieuverantwoord wordt verwerkt. Steeds meer afvalbedrijven hebben dan ook te maken met klanten die precies willen weten op welke wijze hun afval wordt verwerkt en met welke partijen wordt samengewerkt. Gelet op het kapitaalintensieve karakter van de branche en de hoge mate van concurrentie, slaat negatieve publiciteit dan ook direct terug op de bedrijvigheid. Een respondent over deze gevolgen:

“Ik ben ervan overtuigd dat grote bedrijven geen zaken meer willen doen, omdat je daar in meegezogen wordt. (...) En er zijn ook bedrijven die daar geld voor over hebben die zeggen ‘ik wil het netjes doen en ik snap dat dat een prijskaartje heeft’. (...) Dus als jij in je 14001 systeem kunt aantonen dat je het voor elkaar hebt, dan zeggen zij: ‘Nou je bent niet de goedkoopste in Nederland, maar ik neem dat graag op de koop toe, want ik wil geen gesodemieter hebben, ik wil niet geassocieerd worden met een bedrijf dat allerlei louche handel heeft.’” (Casus 10; Interview 25 september 2007).

Een goede reputatie is voor bedrijven cruciaal voor het voortbestaan van de onderneming. Het betekent vertrouwen en goedkeuring van de maatschappelijke omgeving en continuïteit op de lange termijn. Het bouwen aan een goede reputatie en, omgekeerd, het voorkomen van negatieve publiciteit en reputatieschade, vormt daarmee een krachtige drijfveer voor milieuverantwoord handelen.

Hierbij past echter de kanttekening dat bedrijven lang niet in dezelfde mate afhankelijk zijn van hun reputatie. Zo constateerde Huisman (2001) in zijn onderzoek in de afvalbranche dat negatieve publiciteit vooral van invloed was op bedrijven wiens klanten en opdrachtgevers ook daadwerkelijk belang hechtten aan milieuverantwoord ondernemen. Wanneer de zakelijke omgeving onverschillig was ten aanzien van de zorg voor het milieu, had negatieve publiciteit daaromtrent nauwelijks invloed op de bedrijvigheid. Consequentie

hiervan is dat alleen in die gevallen waarin de druk vanuit de maatschappelijke omgeving daadwerkelijk een bedreiging vormt voor de reputatie van bedrijven, zij hun gedrag zullen aanpassen. Op deze kanttekening wordt in de paragrafen 6.3.3 en 6.4 nader ingegaan.

Activeren van de bestuurlijke en juridische omgeving

Naast het reputatiemechanisme, is een tweede mechanisme waarmee de maatschappelijke omgeving druk kan uitoefenen op het gedrag van bedrijven het activeren van de juridische en bestuurlijke omgeving van bedrijven. Dit betekent dat de maatschappelijke omgeving bedrijven niet direct aanspreekt op hun handelen door bij het bedrijf te klagen over geur-, geluid- of stofoverlast of protestacties te beginnen, maar dat ze, kort gezegd, de overheid activeert om bedrijven op hun handelen aan te spreken. De beide in dit hoofdstuk genoemde mechanismen van maatschappelijke controle (het reputatiemechanisme en het activeren van de bestuurlijke en juridische omgeving) staan natuurlijk niet los van elkaar, maar ze beïnvloeden elkaar en kunnen gelijktijdig plaatsvinden. Negatieve publiciteit over een bedrijf kan ervoor zorgen dat burgers en andere belanghebbenden protest aantekenen tegen de vergunning, maar omgekeerd geldt hetzelfde: burgers die de nieuwe vergunning van een bedrijf aanvechten, kunnen daarmee ook weer negatieve publiciteit genereren die op zichzelf vervolgens weer aanleiding kan zijn voor nieuwe protestacties.

De maatschappelijke omgeving kan de bestuurlijke en juridische omgeving van bedrijven op verschillende manieren activeren. Ten eerste kunnen omwonenden en milieubelangen groepen beroep aantekenen tegen de vergunning of nieuwe plannen van bedrijven en zo het bedrijfsproces stagneren.

Medio 2007 maakte het Friese afvalbedrijf Omrin (Fries voor kringloop) bekend een afvalverbrandingsinstallatie te willen realiseren. Het bedrijf had zich tot dat moment vooral toegelegd op de inzameling, het transport en de recycling van afvalstoffen, maar wilde nu dus ook afvalstoffen gaan verbranden in een zogeheten reststoffenenergiecentrale, een installatie die afvalstoffen verbrandt met terugwinst van energie. De verbrandingsinstallatie zou gebouwd worden aan de rand van de Waddenzee op een aantal kilometer van het centrum van Harlingen. Sinds Omrin het voornemen voor de bouw van de afvalverbrandingsinstallatie bekend maakte, ligt het bedrijf stevig onder vuur van omwonenden, landelijke milieubelangenorganisaties en de media. Veel bewoners uit Harlingen en omstreken vinden dat een afvalverbrandingsoven niet past aan de rand van de Waddenzee, een plek die in 2009 een plaats kreeg op de Werelderfgoedlijst. Bovendien maken omwonenden zich grote zorgen over de uitstoot van dioxinen en andere schadelijke stoffen. Daarin worden zij gesteund door een hoogleraar milieukunde en een landelijke milieubelangenvereniging die zich zeer kritisch hebben uitgelaten over de

technische installatie van de reststoffenenergiecentrale. Zo zou de schoorsteen van slechts 44 meter hoog de laagste schoorsteen in het land worden en zou het bedrijf ongeveer 60 uur per jaar ongefilterd gassen mogen uitstoten wat, volgens de experts, een groot risico voor de volksgezondheid kan betekenen. Tot slot plaatsen de omwonenden en milieubelangenorganisaties vraagtekens bij het nut van de afvalverbrandingsinstallatie. Al in 2007 was duidelijk dat de verbrandingscapaciteit in Nederland ruim voldoende zou zijn om het aanbod van afvalstoffen te kunnen verwerken en dat er bij een sterke afname van het afvalaanbod juist overcapaciteit zou kunnen ontstaan. De bouw van een nieuwe verbrandingsinstallatie zou dat proces wel eens kunnen versnellen en dat zou bovendien kunnen betekenen dat er minder afval gerecycled wordt, omdat een verbrandingsinstallatie, om rendabel te kunnen zijn, zo veel mogelijk afval moet verbranden (zie ook paragraaf 3.2.4). De omwonenden richtten de stichting Afvaloven Nee op en spanden verschillende procedures aan tegen het college van Gedeputeerde Staten van Friesland om de komst van de afvalcentrale te voorkomen.³ Door steeds opnieuw tegen de vergunning te ageren, duurde het uiteindelijk tot begin 2012 voordat de vergunning voor de reststoffenenergiecentrale onherroepelijk was geworden.⁴

Dit voorbeeld maakt duidelijk dat de invloed van de maatschappelijke omgeving niet losstaat van de invloed van de bestuurlijke overheid, maar mede door de bestuurlijke overheid tot uitdrukking komt. Het proces van aanvragen en verlenen van een vergunning creëert het *momentum* voor de maatschappelijke omgeving om haar zienswijze kenbaar te maken en vervolgens invloed uit te oefenen door de vergunning (steeds opnieuw) aan te vechten.

3 Zie stichting Afvaloven Nee, www.afvalovennee.nl, geraadpleegd op 4 augustus 2012.

4 Op 16 december 2008 had Gedeputeerde Staten van de provincie Friesland Omrin een vergunning verleend voor het oprichten en in werking hebben van de verbrandingsinstallatie. Tegen dit besluit werd beroep aangetekend bij de Raad van State door de Stichting Natuur en Milieu, de Stichting Afvalovennee en de Waddenvereniging. Dat beroep werd door de Raad van State gehonoreerd en op 13 januari 2010 vernietigde de Raad van State de vergunning. Daarop verleende het College van Gedeputeerde Staten van Friesland Omrin op 5 oktober 2010 een nieuwe vergunning. Ook tegen deze vergunning werden echter beroepschriften ingediend. Bij één van die beroepschriften werd door de Stichting Afvalovennee tegelijkertijd een verzoek tot schorsing van de vergunning ingediend omdat de afvaloven op het punt stond in gebruik genomen te worden. Dat verzoek werd door de Raad van State op 24 december 2010 afgewezen. De vijf beroepschriften werden vervolgens in een bodemprocedure op 14 maart 2012 behandeld. De Raad van State verklaarde echter alle beroepen ongegrond en daarmee is de vergunning voor de reststoffenenergiecentrale onherroepelijk geworden. Zie www.afvalovennee.net, laatstelijk geraadpleegd op 23 maart 2012 en Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, uitspraak van 13 januari 2010, zaaknummer 200900542/1; uitspraak van 24 december 2010, zaaknummer 201010015/2/M1; uitspraak van 16 maart 2011, zaaknummer 201007140/1/M1, uitspraak van 14 maart 2012, zaaknummer 201010015/1/A4.

Zo krijgen vrijwel alle afvalverbrandingsinstallaties bij uitbreidingen of wanneer zij een nieuwe vergunning moeten aanvragen, te maken met een stichting bestaande uit milieukundigen en milieurechtjuristen die zich onder meer bezighoudt met het aanpassen van vergunningen van afvalverbrandingsinstallaties aan de Europese IPPC-richtlijn. De stichting probeert daartoe convenanten te sluiten met bedrijven zelf en als dat niet lukt, start zij procedures om de normen uit de Europese richtlijn af te dwingen. De stichting is door de Raad van State erkend als belanghebbende met betrekking tot de Wet milieubeheer en de Natuurbeschermingswet. In 2010 deed de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State veertien maal uitspraak in een zaak aangespannen door deze stichting (Interview T1, 3 december 2007; Casus 13; Casus 19; Casus 20; Casus 36).

Het spreekt voor zich dat de maatschappelijke omgeving eerder bereid zal zijn om juridische stappen te nemen wanneer er een kloof bestaat tussen de maatschappelijke verwachtingen over de milieubelasting van bedrijven en de wettelijke normen waaraan bedrijven moeten voldoen (Van Tulder & Van der Zwart, 2003: 82 e.v.; Lynch-Wood & Williamson, 2007: 326). Het hierboven genoemde bedrijf Omrin had namelijk gewoon een vergunning verkregen voor de verbrandingsinstallatie. De maatschappelijke omgeving beschouwde de bouw van de centrale in haar achtertuin echter als onverantwoord en vocht de vergunning aan. Met andere woorden: datgene wat in juridische zin geoorloofd is, wordt niet altijd zonder meer maatschappelijk aanvaardbaar geacht. Ook het volgende voorbeeld maakt duidelijk dat een gebrek aan consensus over de normen waaraan bedrijven moeten voldoen, ertoe kan leiden dat de maatschappelijke omgeving de gang naar de rechter zoekt.

Bij de grote publieke afvalverwerker waar in het kader van dit onderzoek onder andere de implementatie van een milieumanagementsysteem is gevolgd, deed zich de volgende situatie voor. Op één van de locaties van het bedrijf was tevens een aantal woningen gevestigd. Vroeger waren dit bedrijfswoningen, maar tegenwoordig zijn het woningen in bezit van particulieren. Die bewoners klaagden regelmatig zowel bij het bedrijf alsook bij de toezichthouder over de geluidsoverlast die door het bedrijf werd veroorzaakt. Op basis van de vigerende vergunning voldeed het bedrijf echter aan de geluidsnormen met als gevolg dat ook de toezichthouder niet tegen deze overlast kon optreden. De bewoners spanden toen een kort geding aan om het bedrijf te dwingen de geluidsoverlast naar een aanvaardbaar niveau terug te dringen. De rechter stelde hen in het gelijk. Het bedrijf is tegen die uitspraak in hoger beroep gegaan uit angst dat het ook op de andere bedrijfsterreinen met voormalige bedrijfswoningen aan strengere geluidsnormen zou moeten voldoen en aanzienlijke financiële investeringen zou moeten plegen om de geluidsoverlast terug te dringen. Een aantal dagen

voor het hoger beroep werd de kwestie echter in der minne geschikt waarbij werd afgesproken dat het bedrijf een aanpassing aan de gevels van de woningen zou bekostigen waarmee de geluidsoverlast naar een aanvaardbaar niveau werd teruggebracht (Casus 40; Jurisprudentie; Bedrijfsinterne documentatie; Interview 30 januari 2012).

Naast het ageren tegen vergunningen of uitbreidingen, kan de maatschappelijke omgeving het publieke toezicht activeren door problemen met de naleving van regels aan te kaarten en geur-, geluid- of stofoverlast te melden bij het bevoegd gezag. De publieke toezichthouder is namelijk verantwoordelijk voor het behartigen van het algemeen belang. Dat betekent dat hij de publieke opinie zal meewegen in zijn beoordeling van bedrijven. Als omwonenden erg negatief zijn over een bedrijf kan dat betekenen dat de toezichthouder vaker komt controleren, het bevoegd gezag strengere voorschriften oplegt of de bestaande voorschriften stringenter handhaaft.

Gevraagd naar de frequentie van het publieke toezicht, vertelt de milieucoördinator van een groot publiek bedrijf, dat de reguliere controles in het kader van het toezicht op de vergunningvoorschriften een tot twee keer per jaar plaatsvinden. Veel vervelender is volgens hem het *ad hoc* handhavingstraject. Hij doelt hiermee op de bezoeken van toezichthouders naar aanleiding van klachten van omwonenden over geur- of geluidsoverlast. Het bedrijf verwerkt ook compost en dat betekent dat er, zeker wanneer de temperatuur oploopt, soms wel dagelijks een toezichthouder op de stoep staat (Casus 15; Interview 29 oktober 2007).

Naast het indienen van klachten en bezwaren, kunnen omwonenden en milieubelangenorganisaties problemen op de publieke agenda zetten en zo nieuwe of strengere regelgeving initiëren. De publieke onrust over de uitstoot van gevaarlijke stoffen naar aanleiding van de eerder genoemde Lickebaert-affaire heeft in belangrijke mate bijgedragen aan strengere emissienormen voor afvalverbrandingsinstallaties (Huisman, 2001; Noordhoek, 2010). Ook de grote brand die in januari 2011 woedde bij het bedrijf Chemie-Pack in Moerdijk, leidde, zoals we in hoofdstuk één zagen, tot een brede maatschappelijke discussie over de veiligheid van grote chemische bedrijven en tot plannen om het toezicht op de chemische industrie aan te scherpen.

Tot slot, kunnen omwonenden en milieubelangen groepen het bevoegd gezag ook heel direct tot actie dwingen door een verzoek tot handhaving in te dienen indien zij van mening zijn dat bedrijven buiten de wettelijke regels opereren en het bevoegd gezag tegen die situatie niet optreedt. Indien het bevoegd gezag dat verzoek niet inwilligt, dan kunnen omwonenden in beroep gaan bij de rechtbank en eventueel in hoger beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak

van de Raad van State. Voorts kunnen omwonenden het bevoegd gezag middels een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur vragen om informatie over het nalevingsgedrag van bedrijven openbaar te maken.

Illustratief hiervoor is de situatie rondom een industrieterrein waarop zich meerdere afvalverwerkende bedrijven hebben gevestigd. De bewoners uit de nabij gelegen woonwijk hebben zich verenigd tot belangengroep die zich actief als medetoezichthouder van de milieuregelgeving profileert. Op grond van de Wet openbaarheid van bestuur vraagt de belangengroep geregeld milieueffectrapportages en handhavingsgegevens van bedrijven op om te kunnen controleren of bedrijven zich aan de normen uit hun vergunning houden. Wanneer de belangengroep deze gegevens niet (binnen de daarvoor gestelde termijnen) ontvangt of wanneer blijkt dat het bevoegd gezag niet tegen normovertredingen heeft opgetreden, spreekt zij het bevoegd gezag op haar verantwoordelijkheden aan, desnoods voor de rechtbank (Interview T1, 3 december 2007; Interview T3, 16 januari 2008).

Het bovenstaande vereist natuurlijk mondige, goed geïnformeerde burgers die in staat zijn hun wensen en verwachtingen duidelijk te articuleren. Op dit onderwerp wordt in paragraaf 6.5 nader ingegaan.

6.3.2 De zichtbaarheid van de onderneming

Hierboven zijn twee manieren besproken waarop de maatschappelijke omgeving invloed kan uitoefenen op het gedrag van bedrijven: via het reputatiemechanisme en door het activeren van de bestuurlijke en juridische omgeving. De mate waarin de maatschappelijke omgeving druk uitoefent op ondernemingen kan echter per bedrijf sterk verschillen. Een belangrijk aspect dat de mate van druk vanuit de omgeving bepaalt, is de zichtbaarheid van de onderneming (Hendriques & Sadorsky, 1996; Bowen, 2000; Bandyopadhyay & Horowitz, 2006). Ondernemingen en hun activiteiten zijn zichtbaar wanneer ze gemakkelijk kunnen worden gezien en herkend door *stakeholders*. Hoe zichtbaarder de onderneming, hoe kwetsbaarder ze is voor aandacht en eventuele druk vanuit de omgeving. Bedrijven verschillen vanzelfsprekend in de mate waarin ze zichtbaar zijn voor hun maatschappelijke omgeving.

Locatie

Een *eerste* aspect dat de zichtbaarheid van de onderneming bepaalt, is de locatie van het bedrijf. Een afvalverbrandingsinstallatie midden in een grote stad zal op meer aandacht van de omgeving kunnen rekenen dan een vergelijkbaar bedrijf op een industrieterrein buiten de stad waar veel zware industrie is gevestigd. Twee voorbeelden.

De afvalverbrandingsinstallatie van een groot privaat afvalbedrijf is het enige industriële bedrijf in een verder landelijke omgeving. Het bedrijf ligt aan een doorgaande weg richting een recreatiegebied waar veel mensen uit de omgeving hun ontspanning zoeken. Het bedrijf heeft regelmatig te maken met omwonenden en lokale belangenverenigingen die gegevens opvragen of mensen die langs fietsen en vragen hebben over de stoffen die uit de schoorsteen komen. De milieuoördinator zegt daarover: “Als je daar dus niet op in gaat, dan kan het heel vervelend worden, want dan staat het zomaar in het lokale sufferdje.” “Om *goodwill* te kweken en mensen gerust te stellen” organiseert het bedrijf regelmatig open dagen, heeft actief en regelmatig overleg met milieubelangen groepen en informeert de lokale omgeving regelmatig over de ontwikkelingen van het bedrijf via een speciale website (Casus 13; Observaties; Interview 7 mei 2009).

Een heel ander beeld zien we bij een andere verbrandingsinstallatie. Deze middelgrote publieke afvalverwerker is gelegen op een industrieterrein waar veel zware industriële bedrijven zijn gevestigd. Het industrieterrein ligt tussen een aantal grote transportknooppunten in en in de nabije omgeving is er weinig bewoning. De omliggende bedrijven zijn een andere afvalverbrandingsinstallatie, een composteringsbedrijf en een chemicaliën producent. De milieuoördinator geeft aan nooit klachten te krijgen over geur-, geluid- of stofoverlast en ook geen speciale activiteiten te ondernemen om met de omgeving in contact te komen. Het enige protest ten aanzien van de vergunning van het bedrijf kwam van een landelijke milieubelangenvereniging (Casus 36; Observaties; Interview 27 juli 2009).

De locatie van een bedrijf is evenwel geen statisch gegeven, maar is aan verandering onderhevig. Bedrijven kunnen door de jaren heen te maken krijgen met een andere omgeving die nieuwe eisen stelt aan het bedrijf, zo laten de volgende twee voorbeelden zien.

Kort voor de Tweede Wereldoorlog vestigde een middelgroot familiebedrijf gespecialiseerd in bouw- en sloopafval zich op zijn huidige locatie. Twee belangrijke vormen van milieubelasting die het bedrijf veroorzaakt, zijn geluid- en stofoverlast. Vroeger leverde dit geen problemen op. Het bedrijf lag buiten het dorp aan een doorgaande weg waardoor de omgeving nauwelijks last had van de bedrijfsactiviteiten. Bovendien was het bedrijf sterk geworteld in de lokale omgeving: veel mensen uit de omgeving werkten er en het bedrijf behaalde in de jaren vijftig van de vorige eeuw al een miljoenenomzet en was dus een belangrijke speler in de lokale economie. Door de jaren heen is er rondom het bedrijf veel gebouwd en is het bedrijf ingeklemd komen te liggen tussen een rij woningen uit het duurdere segment en een als A1-locatie ontwikkeld

bedrijfsterrein, hetgeen betekent dat daar veel groothandels en autodealers te vinden zijn. Het resultaat van dit alles is dat er meer geklaagd wordt over geluid- en stofoverlast en dat omwonenden regelmatig in beroep gaan tegen de nieuwe plannen van het bedrijf. De milieuoördinator vertelt: “Ze [de gemeente, KvW] zijn volledig aan het feit voorbij gegaan dat wij hier zitten en dat wij vallen onder de categorie zwaardere industriële bedrijven die dus overlast kunnen veroorzaken. Dus wij liggen continu in de clinch met een garage hierachter want die heeft soms zijn auto’s onder het stof zitten, maar die is veel later gekomen. En die wist dat wij hier zaten toen hij hier ging zitten, dat soort dingen. (...) Ook hebben we een jaar geleden aangegeven aan de provincie en de gemeente dat we graag een achteruitgang willen hebben, dan kom je op het industrieterrein uit en dan zit je eigenlijk nog maar 200 meter van de snelweg af. Omdat de gemeente het plan had om de grond duur te verkopen, paste dat niet in het beleid, dus gaat alles nu nog aan de voorkant erin en eruit, waar je dus vlak langs de woonhuizen rijdt.” (Casus 28; Observaties; Bedrijfsinterne documentatie; Media-analyse; Interview 10 juni 2009).

In 2000 werd de stortplaats van een groot afvalverwerkingsbedrijf gesloten na vernietiging van de vergunning op procedurele gronden. In mei 2007 werd de stortplaats opnieuw in gebruik genomen, maar niet na protesten van omwonenden: zij waren inmiddels gewend geraakt aan de sluiting van de stortplaats en waren bezorgd dat de nieuwe situatie een grotere verkeersdruk, geur- en geluidsoverlast zou betekenen (Casus 12; Jurisprudentie; Media-analyse; Interview 8 oktober 2007).

Bij de locatie van bedrijven gaat het niet alleen om de fysieke omgeving en de nabijheid tot bewoning, soms zijn ook de specifieke eigenschappen van een locatie of een bedrijfsterrein bepalend voor de mate waarin bedrijven onder de aandacht van omwonenden en belangengroepen staan.

Een voorbeeld is een reinigingsbedrijf dat gevestigd is op een industrieterrein waar ook veel vervoerbedrijven zijn gevestigd. Dit bedrijfsterrein is haccp⁵ gecertificeerd, hetgeen betekent dat het gehele industrieterrein gebonden is aan zeer strenge geurnormen. Het bedrijf ontvangt dan ook zelden klachten uit de omgeving (Casus 17; Observaties; Bedrijfsinterne documentatie; Interview 12 november 2007).

5 Haccp staat voor *hazard analysis critical control point* en is een door de wereld gezondheidsorganisatie ontwikkelde systematiek voor het produceren en beheren van veilig voedsel. Zie <http://www.foodsafetymanagement.info/net-book.php>, geraadpleegd op 31 augustus 2011.

Een belangrijk aspect hierbij betreft de historie van het bedrijfs- of industrieterrein waarop het betreffende bedrijf gevestigd is. Veel afvalbedrijven zijn gevestigd op terreinen waar van oudsher een bodemvervuiling aanwezig is. Een concreet voorbeeld is Afval Terminal Moerdijk dat is gevestigd op het oude Uniser-terrein in Moerdijk. Deze bedrijfsterreinen worden veelal nauwkeurig in de gaten gehouden door milieubelangenorganisaties die erop toezien dat de kwaliteit van de bodem niet verder vermindert. Uit de bedrijfscases blijkt verder dat er betrekkelijk veel bedrijfsterreinen zijn waar een gedateerd bestemmingsplan op rust. Bedrijven op deze industrieterreinen kunnen doorgaans op meer aandacht van de omgeving rekenen dan bedrijven die elders gevestigd zijn: een gedateerd bestemmingsplan geeft omwonenden en belangenorganisaties namelijk een instrument in handen om protest aan te tekenen tegen nieuwe activiteiten en ontwikkelingen.

Het meest sprekende voorbeeld hiervan is een bedrijventerrein met veel zware industrie waar officieel een bestemmingsplan ‘passief recreëren’ op rust. Op dit terrein hebben zich verschillende zware industriële bedrijven gevestigd zoals enkele afvalverwerkende bedrijven, maar ook een aantal chemische bedrijven. Maar tegelijkertijd zijn er ook een bowlingcentrum, restaurant en een golfbaan te vinden. Deze situatie zorgt voor de afvalverwerkende bedrijven regelmatig voor problemen, vooral wanneer zij nieuwe activiteiten willen ondernemen of een nieuwe vergunning moeten aanvragen. Omwonenden en omliggende niet-industriële bedrijven ageren dan vrijwel altijd tegen de vergunning wegens strijdigheid met het bestemmingsplan (Casus 8; Casus 19; Casus 32; Interview T3, 16 januari 2008).

Aard, activiteiten en omvang

Naast de locatie van bedrijven, hangt de zichtbaarheid van bedrijven *ten tweede* af van de aard, activiteiten en omvang van bedrijven. Zo heeft een lokale inzamelaar van huishoudelijk afval voornamelijk te maken met omwonenden die zich, al dan niet verenigd, hard maken voor de bestrijding van overlast. Afvalverbrandingsinstallaties en verwerkers van chemische afvalstoffen daarentegen hebben doorgaans ook rekening te houden met landelijke milieubelangen-groepen die zich bekommeren om de emissies en controleren in hoeverre normen in vergunningen voldoen aan landelijke en Europese richtlijnen.

In paragraaf 6.3.1 is aangegeven dat bedrijven niet in dezelfde mate afhankelijk zijn van een goede reputatie. Dit zou betekenen dat de maatschappelijke omgeving een sterkere invloed kan uitoefenen op het gedrag van bedrijven wanneer de druk vanuit de omgeving daadwerkelijk een bedreiging vormt voor de reputatie van bedrijven. Dit is bij grotere bedrijven eerder het geval dan bij kleinere bedrijven (Huisman, 2001; Lynch-Wood & Williamsen, 2007; Meijer, 2008; Thornton et al., 2009). Deze bedrijven hebben doorgaans een

grotere naamsbekendheid en zijn daardoor veel zichtbaarder voor hun omgeving.

Zo vertelt de milieucoördinator van een middelgrote, publieke inzamelaar van afvalstoffen dat er in de omgeving bijna honderd vuilniswagens van zijn bedrijf rondrijden: “Dat zijn allemaal visitekaartjes. Als een chauffeur een fout maakt kan dat al consequenties hebben, want dan wordt er gedacht ‘daar heb je [naam bedrijf] weer.’” (Casus 31, interview 15 juli 2009).

Doordat grotere bedrijven hun omgeving veelal ook beter informeren over hun milieuprestaties, door middel van milieueffectrapportages en milieujaarverslagen, zijn de milieuprestaties van deze bedrijven ook gemakkelijker te controleren en zijn ze gemakkelijker aan te spreken op hun handelen. Daarenboven hebben grotere bedrijven veelal meer te verliezen: ze hebben vaak veel geïnvesteerd in het opbouwen van een goede reputatie op het gebied van milieuverantwoord ondernemen en genieten het vertrouwen van aandeelhouders, klanten en maatschappelijke *stakeholders*. Maar daarmee zijn ze tegelijkertijd een aantrekkelijke ‘prooi’ voor milieubelangenorganisaties en NGO’s (Yaziji & Doh, 2009: 64): om negatieve publiciteit zo veel mogelijk te voorkomen en ter behoud van hun *license to operate*, zijn grote ondernemingen namelijk veelal bereid de dialoog met de maatschappelijke omgeving aan te gaan.

Een treffende illustratie hiervan is het eerder genoemde voorbeeld van de publieke afvalverwerker die in de jaren negentig te maken kreeg met weerstand uit de omgeving bij de bouw van zijn afvalverbrandingsinstallatie. Door de dialoog met de maatschappelijke omgeving aan te gaan en gehoor te geven aan de wensen en verwachtingen van maatschappelijke *stakeholders*, bouwde de onderneming een goede reputatie op. Die reputatie betekent echter niet dat het bedrijf geen ‘last’ meer heeft van zijn maatschappelijke omgeving. De geïnterviewde belangengroep ziet de openheid van het bedrijf en de bereidheid de dialoog aan te gaan juist ook als een kans om bepaalde zaken voor elkaar te krijgen. Toen het bedrijf in 2006 op een andere locatie een tweede verbrandingsinstallatie wilde overnemen, eiste de lokale milieugroep dat zij inzage zou krijgen in de emissies van het bedrijf. Toen het bedrijf daar in eerste instantie niet mee akkoord ging, dreigde de belangengroep met het aanvechten van de vergunning. Uiteindelijk kwamen beide partijen een convenant overeen waarin werd afgesproken dat het bedrijf de gegevens over emissies naar de lucht, bodem en het water openbaar maakt en voor iedere overtreding een bedrag van 1.000 euro overmaakt aan een goed doel. In ruil daarvoor start de belangengroep geen juridische procedures (Casus 19; Bedrijfsinterne documentatie; Media-analyse; Interview 5 december 2009; Interview T1, 3 december 2007; Interview T3, 16 januari 2008).

Bij dit voorbeeld past de kanttekening dat de verwevenheid tussen bedrijven en hun omgeving soms wel erg ver gaat. Dit roept de vraag op of het opbouwen van een goede relatie met de maatschappelijke omgeving niet slechts een strategie betreft om de zaken mooier voor te stellen dan in werkelijkheid het geval is. Hierop wordt onder andere in paragraaf 6.4 ingegaan.

Conclusie

De mate waarin de maatschappelijke omgeving druk kan uitoefenen op het gedrag van bedrijven is onder andere afhankelijk van de zichtbaarheid van ondernemingen. Grotere, beter ingebedde bedrijven die zich hebben gevestigd op een voor burgers zichtbare locatie krijgen meer weerwoord en lopen een groter risico onderwerp te worden van discussie, protestacties, rechtszaken en negatieve publiciteit. In de volgende paragraaf zal nader worden gezien in hoeverre dit ook resulteert in coöperatieve relaties tussen bedrijven en hun maatschappelijke omgeving.

6.4 Reacties op de maatschappelijke omgeving

Tot dusver is beschreven in hoeverre en op welke wijze de maatschappelijke omgeving druk uitoefent op het gedrag van bedrijven in de afvalbranche en zijn de verschillen in de druk van buitenaf in kaart gebracht. Maar om te kunnen vaststellen in hoeverre de druk vanuit de maatschappelijke omgeving werkelijk van invloed is op het gedrag van bedrijven, moeten we ook kijken naar de reacties van bedrijven op hun maatschappelijke omgeving. In deze paragraaf wordt daarom beschreven in hoeverre en op welke wijze bedrijven gehoor geven aan de wensen en verwachtingen van hun maatschappelijke omgeving. De mate waarin bedrijven openstaan voor hun maatschappelijke omgeving en invulling geven aan hun verantwoordelijkheden jegens die omgeving kan onderling natuurlijk sterk uiteenlopen. In grote lijnen kunnen we drie typen reacties onderscheiden. In de eerste plaats zijn er bedrijven die hun omgeving zeer open tegemoet treden. Daartegenover staat een groep bedrijven die de omgeving nogal defensief benadert. De derde reactie die kan worden onderscheiden, betreft, tot slot, die van bedrijven die hun omgeving uiterst strategisch tegemoet treden. Deze reacties worden hieronder nader uitgewerkt. Daarbij richt ik mij nog niet op de verklaring voor verschillen in de reacties van bedrijven; dat onderwerp komt in het volgende hoofdstuk aan de orde. Het gaat er op deze plaats met name om te beschrijven *hoe* bedrijven reageren op hun maatschappelijke omgeving en in hoeverre zij de druk vanuit de maatschappelijke omgeving als een belangrijk signaal beschouwen om de bedrijfsvoering aan te passen.

6.4.1 Gehoor geven aan maatschappelijke verwachtingen

De mate waarin ondernemingen gehoor geven aan de verwachtingen van de maatschappelijke omgeving komt tot uitdrukking in het in hoofdstuk twee beschreven begrip sociale responsiviteit (Van de Bunt, 1992: 19). Sociaal responsieve ondernemingen zijn zich bewust van de mogelijke gevolgen van hun activiteiten voor de omgeving en houden in hun handelen ook daadwerkelijk rekening met de maatschappelijke omgeving en haar eisen en verwachtingen (ibidem, p. 20). Sociaal responsieve ondernemingen kenmerken zich door een open en actieve houding naar hun maatschappelijke omgeving. Dit betekent enerzijds dat bedrijven openstaan voor vragen vanuit de omgeving, adequaat reageren op klachten en incidenten en de omgeving informeren over nieuwe ontwikkelingen alsmede over de milieuprestaties van het bedrijf. Maar het betekent ook proactief en met adequate maatregelen inspelen op situaties en de dialoog aangaan met de maatschappelijke omgeving.

Zoals hierboven duidelijk werd, zijn het vooral grote, zichtbare bedrijven die veel waarde hechten aan hun maatschappelijke reputatie, die gehoor geven aan de wensen en verwachtingen van de maatschappelijke omgeving. Deze bedrijven kenmerken zich door een open en proactieve houding naar hun omgeving en ze doen over het algemeen veel moeite om een goede relatie met de omgeving in stand te houden. Ze organiseren omwonendenavonden en open dagen; nemen deel aan klankbordgroepen; brengen tijdschriften uit waarin ze de omgeving informeren over gebeurtenissen en ontwikkelingen; betrekken de omgeving actief bij nieuwe plannen; en nemen soms milieumaatregelen waartoe ze wettelijk gezien niet gehouden zijn.

De afvalverbrandingsinstallatie van een middelgroot bedrijf ligt op enkele kilometers van een middelgrote stad welke de thuisbasis vormt voor enkele landelijke belangengroepen. Voor het bedrijf is het daarom van belang om een goede relatie te onderhouden met zijn omgeving. Op initiatief van de directeur is het bedrijf enkele jaren geleden begonnen met het organiseren van omwonendenavonden. Tijdens die bijeenkomsten wordt het milieujaarverslag doorgenomen en wordt stilgestaan bij belangrijke ontwikkelingen en gebeurtenissen. In één van de eerste bijeenkomsten werden er door omwonenden klachten geuit over de stankoverlast die het bedrijf veroorzaakte. Om hieraan gehoor te geven hebben twee medewerkers van het bedrijf een cursus geurhinder gevolgd. Sindsdien maken zij dagelijks een zogenoemde geurronde door de omgeving om de overlast voor de omgeving in kaart te brengen en bij overlast adequaat te kunnen optreden. De directeur zegt hierover: "Dus we proberen niet te wachten tot er een klacht is, maar we proberen het zelf te ruiken, dus als er al geuroverlast is van ons bedrijf, dan wordt dat bemerkt door onszelf en dan kun je er dus ook iets aan doen." Een dergelijk initiatief maakt

geen onderdeel uit van de wettelijke verplichtingen van het bedrijf, maar het heeft de relatie met de omgeving sterk verbeterd. In de afgelopen jaren ontving het bedrijf slechts enkele klachten met betrekking tot geuroverlast, zo blijkt uit de milieujarverslagen (Casus 10; Media-analyse; Bedrijfsinterne documentatie; Interview 25 september 2007).

Kenmerkend voor deze bedrijven is bovendien dat ze adequaat reageren op klachten van omwonenden en gepaste maatregelen nemen om tegemoet te komen aan de wensen en verwachtingen van de maatschappelijke omgeving. De milieuoördinator van een middelgrote publieke inzamelaar van afval vertelt hoe binnen zijn bedrijf wordt omgegaan met de afhandeling van klachten:

“Wij hangen dus ontzettend aan het aantal klachten, nou wij noemen ze liever meldingen van ontevredenheid, want klachten klinkt wat negatief. Die klachten daar zitten we bovenop, die gaan tot aan de directeur. Er is een mailgroep, iedere klacht die binnenkomt, die krijgt de directeur en die krijgt de chef en die krijgt de manager van de chef. En daar wordt het liefst diezelfde dag nog op geanticipeerd, die meneer of mevrouw wordt gebeld, er wordt soms wel eens langsgedaan. Alles, alles positief benaderen, daar hangen wij ontzettend aan.” (Casus 31; Interview 15 juli 2009).

Tijdens de interviews met de milieuoördinatoren zijn diverse voorbeelden genoemd van maatregelen die bedrijven hebben genomen om tegemoet te komen aan de wensen van de maatschappelijke omgeving. Zo voert een groot privaat bedrijf gespecialiseerd in de reiniging van riolen en kolken veel van zijn werkzaamheden 's nachts uit om zo min mogelijk overlast voor de omgeving te veroorzaken (Casus 17; Interview 12 november 2007). Een ander bedrijf heeft zijn voertuigen uitgevoerd met geruisloze wielen, zodat de geluidsoverlast voor de omgeving bij het af- en aanrijden van de vuilniswagens zo veel mogelijk wordt beperkt (Casus 37; Interview 16 september 2009). Maar er zijn ook bedrijven die nog veel verder gaan in het tegemoet komen aan de wensen van de maatschappelijke omgeving en zelfs afstand doen van hun juridische rechten, zo laat het volgende voorbeeld zien:

Een middelgrote, publieke inzamelaar wilde op een stukje braakliggend terrein een mobiele puinbreker plaatsen en diende daarvoor een vergunningaanvraag in. Tijdens de procedure voor het verkrijgen van de vergunning werden door omwonenden ernstige bezwaren geuit tegen de plannen van het bedrijf. Een puinbreker veroorzaakt relatief veel geluid- en stofoverlast en omwonenden waren bang dat ze daar veel hinder van zouden ondervinden. Hoewel de

vergunning wel aan het bedrijf werd verleend, heeft het bedrijf er uiteindelijk van afgezien om die te effectueren omwille van zijn relatie met de omgeving (Casus 26; Media-analyse; Interview 12 mei 2009).

De responsiviteit van een onderneming is evenwel geen vaststaand ‘kenmerk’ van bedrijven. De meeste bedrijven blijken geleidelijk aan een ontwikkeling door te maken van een defensieve naar een meer responsieve houding ten aanzien van de maatschappelijke omgeving.

In april 2006 kreeg een middelgroot privaat bedrijf gespecialiseerd in de reiniging en verwerking van gevaarlijke afvalstoffen meldingen van geuroverlast door bewoners uit het nabijgelegen dorp. In korte tijd ging het om ruim honderd klachten. Door de meetdienst van de provincie, het RIVM en een in opdracht van het bedrijf ingeschakeld adviesbureau werd onderzoek gedaan naar de oorzaken van de geuroverlast, maar die konden niet worden vastgesteld. Uit voorzorg heeft het bedrijf de grootste geurbron, de waterzuiveringsinstallatie, voorzien van een dampvernietiging om de mogelijke overlast tegen te gaan. Ondertussen nam de politieke druk en de negatieve publiciteit over de geurklachten wel toe. In de lokale media werd bijvoorbeeld steeds naar het bedrijf verwezen als veroorzaker van de geuroverlast. Niet lang na deze ‘ervaring’, bracht het bedrijf een speciaal magazine uit om te communiceren met de omgeving. In het inleidende artikel schreef de directeur van het bedrijf dat afval een imago-probleem heeft. “Door dit imago beschouwen we het als onze taak om de noodzaak en wijze van goede afvalverwerking naar buiten te brengen en vooral goed te luisteren naar de omgeving. Door open over problemen en mogelijke hinder te spreken en daar op te anticiperen willen we u meer bekend maken met ons bedrijf. Het uitbrengen van dit magazine is hier ook een voorbeeld van.” Ook heeft het bedrijf in 2008 een imago-onderzoek laten uitvoeren onder haar belangrijkste *stakeholders*. De conclusie was dat de relatie met de overheid en omwonenden is verbeterd, maar dat de communicatie voornamelijk nog is gericht op de klanten en het bedrijfsproces, maar niet op de maatschappelijke taken van het bedrijf. De milieucoördinator vertelt dat de verantwoordelijke gedeputeerde van de provincie in dat kader eens opmerkte dat de foto’s die het bedrijf gebruikt in de communicatiematerialen, zoals foto’s van rokende fabrieken, hem doen denken aan het *Mordor* uit de film *The Lord of the Rings* en hij vroeg zich af waarom het bedrijf geen foto’s gebruikt van producten die met de gerecyclede materialen worden vervaardigd. De milieucoördinator zegt hierover: “Dat is misschien nog wel een beetje het karakter van het bedrijf, wij zijn meer van ‘doe maar gewoon’, maar misschien moeten we dat nog wel een beetje leren.” (Casus 24; Bedrijfsinterne documentatie; Media-analyse; Interview 16 april 2009).

Een vergelijkbaar voorbeeld van een dergelijke geleidelijke ontwikkeling naar een steeds opener houding ten opzichte van de maatschappelijke omgeving betreft een kleine private onderneming gespecialiseerd in de verwerking van chemische afvalstoffen. De milieucoördinator:

“Wij hadden een relatie met de omgeving van reactief naar proactief laten we maar zeggen. (...) Als men hier in [*naam gemeente*] de naam [*naam bedrijf*] hoorde, dan gingen er allerlei verhalen de ronde van ‘het zal wel zus en zo zijn’. (...) Dus wij hebben een open dag georganiseerd waarin wij ons op dat punt hebben geprofileerd, onder het mom van ‘kom maar eens kijken in de keuken’. We hebben de burgemeester uitgenodigd, de wethouders en plannen gemaakt met de buurt voor calamiteiten oefeningen, en dergelijke. Wij willen daar wel proactief in zijn, want daar heb je baat bij, op die manier kun je je onderscheiden van andere bedrijven.” (Casus 20; Interview 6 december 2007).

De mate waarin bedrijven gehoor geven aan de wensen en verwachtingen van de maatschappelijke omgeving is moeilijk in exacte termen uit te drukken. Uit de bedrijfscases blijkt echter dat sommige bedrijven aanzienlijke financiële investeringen doen om aan de wensen van de omgeving tegemoet te komen.

De situatie rondom het bouw- en sloopafvalbedrijf dat eerder in paragraaf 6.3.2 al werd geïntroduceerd, kan hier wederom als voorbeeld dienen. De belangrijkste milieuproblemen voor dit bedrijf zijn geluid- en stofoverlast. In de afgelopen jaren heeft het bedrijf tal van maatregelen genomen om de overlast voor de omwonenden en omliggende bedrijven zo veel mogelijk te beperken. Om de geluidsoverlast te verminderen, heeft het bedrijf bijvoorbeeld alle vrachtwagens uitgerust met een afstandsbediening voor het hek. Chauffeurs kunnen het hek dan al openen als ze aan komen rijden en in één vloeiende beweging het terrein oprijden zodat geluidspieken, die vooral door het remmen en weer optrekken van de vrachtwagens werden veroorzaakt, worden voorkomen. Volgens de milieucoördinator heeft het geheel van maatregelen het bedrijf al tonnen gekost: “We hebben dus een geluidswerende muur aangelegd, we hebben een sproei-installatie op het terrein aangelegd, de terreinindeling is totaal vernieuwd, de wasplaats is fors onder handen genomen, daar staan ook wanden naast om verspreiding van vervuilde nevel tegen te gaan, bodemonderzoeksrapporten, geluidsrapporten... Ja plus de tijd die het intern allemaal kost, dat is gewoon best heel veel.” (Casus 28; Media-analyse; Interview 10 juni 2009).

De druk vanuit de omgeving heeft volgens de milieucoördinator echter wel een duidelijk positieve invloed gehad op de bedrijfsvoering:

“Ik zou nog wel kunnen zeggen, hier en daar hebben de wijzigingen een positief effect gehad op onze bedrijfsvoering. We veroorzaken minder overlast, maar we hebben tegelijkertijd onze interne goederenstromen verbeterd. Zo hadden we eerst een stationaire puinbreekinstallatie die op poten van 4 of 5 meter hoog stond. Het hart van de machine, waar het meeste geluid geproduceerd werd, stond ook op die hoogte, dus dan draagt het geluid ook veel verder. Nou dat ding was aan het eind van zijn levensduur. Er moesten tonnen aan verspijkerd worden om die geluidsdicht te maken, dus we hebben die puinbreker vervroegd buiten gebruik genomen en daar is een mobiele installatie voor in de plaats gekomen. Ook met het idee, laatste stand van de techniek. Die is aangeschaft met extra geluidsisolatie; de machine is veel lager; en de werkwijze kan anders worden: voorheen bracht je het materiaal naar de machine, maar deze machine rijdt gewoon naar het materiaal toe en dat heeft wel een aantal voordelen opgeleverd, dus dat is het positieve ervan.” (Casus 28; Interview 10 juni 2009).

Naast de bedrijven die in toenemende mate gehoor geven aan maatschappelijke verwachtingen, zijn er niettemin ook bedrijven die de maatschappelijke omgeving uiterst defensief tegemoet treden. Deze bedrijven laten zich (nog) weinig gelegen liggen aan de wensen en verwachtingen van maatschappelijke *stakeholders*. Zij richten zich voornamelijk op zakelijke klanten en hebben veelal weinig begrip voor klachten van omwonenden. In plaats van open en coöperatief reageren deze bedrijven vaker terughoudend en defensief ten aanzien van hun maatschappelijke omgeving. Klachten worden veelal afgedaan als onterecht en de milieubeweging wordt vooral gezien als ‘luis in de pels’.

Zo noemt de milieucoördinator van een afvalverbrandingsinstallatie de lokale belangenvereniging gekscherend ‘de fanclub’. Volgens de milieucoördinator is de belangenvereniging erop uit om alle afvalbedrijven op het industrieterrein weg te krijgen (Casus 8; Interview 18 september 2007).

Dat een dergelijke houding niet in het belang van de onderneming is, wordt duidelijk uit de situatie bij het Friese afvalbedrijf Omrin. Hoewel er voordat het bedrijf goed en wel begonnen was met de bouw van de verbrandingsinstallatie al nauwelijks draagvlak voor de installatie bestond, heeft het bedrijf de plannen voor de bouw van de installatie wel doorgezet. Het bedrijf is er echter niet in geslaagd de zorgen bij omwonenden weg te nemen. Integendeel, de onrust van omwonenden werd alleen maar groter toen direct na de ingebruikname van de verbrandingsinstallatie een gele wolk uit de schoorsteen ontsnapte met, naar later bleek, een verhoogde concentratie zwaveldioxide. Door de wolk werd een kraanmachinist van een nabij gelegen scheepswerf onwel. Toen bekend werd dat Omrin het incident na melding bij de provincie niet verder naar buiten had gebracht, werd de publieke weerstand alsmat groter.

Omrin zelf stelde hierover op haar website:

“Na het eerste contact met de scheepswerf is door Omrin een verkeerde inschatting gemaakt: dit incident had actief door Omrin openbaar gemaakt moeten worden. Er is niet tijdig ingezien dat met bekendmaking een publiek belang gediend is.”⁶

In plaats van open te communiceren en de dialoog aan te gaan met de omgeving, reageert het bedrijf nog altijd uiterst gesloten. Door de omwonenden wordt het bedrijf een duidelijk gebrek aan responsiviteit verweten:

Zo stelde de directeur van het bedrijf in het televisieprogramma Nieuwsuur in reactie op een incident waarbij zwaveldioxide vrijkwam: “Er is beeldvorming geschetst dat als je een uur over de norm heen gaat, dat de mussen dan van het dak vallen, maar zo is het helemaal niet. Wat er gebeurt, het mengt altijd op en uiteindelijk het wordt pas een probleem voor de volksgezondheid als je dicht bij de grenswaarden zit en daar zitten we hier in Harlingen bij lange na niet aan.” Op de vraag van de verslaggever of hij kan garanderen dat er geen dioxinen zijn vrijgekomen bij het incident zegt hij: “Meten is weten en volgende week worden de meetresultaten bekend. Maar mijn verwachting is dat dit niet het geval is. En natuurlijk komt een hele kleine concentratie vrij, alleen die zal ver onder de norm liggen van wat in onze vergunning staat.”

Hoewel hij in milieutechnische zin wellicht gelijk heeft, wekt een dergelijke reactie bij de omgeving waarschijnlijk alleen maar meer weerstand op: omwonenden voelen zich niet begrepen en willen koste wat kost duidelijkheid over de risico's voor de volksgezondheid. Zij pleiten sindsdien nog actiever voor sluiting van de verbrandingsinstallatie.⁷

6.4.2 Strategische reacties op de maatschappelijke omgeving

Eerder in dit hoofdstuk werd al duidelijk dat bedrijven die zich opener opstellen en de dialoog met de omgeving aangaan, ook de aandacht op zich vestigen met als mogelijk gevolg dat ze juist worden aangesproken op hun handelen.

Zo had een groot privaat afvalverwerkingsbedrijf een in Nederland gevestigde, maar internationaal opererende, milieubelangenroep uitgenodigd om mee te denken in het proces van de aanvraag van de nieuwe vergunning voor de afvalverbrandingsinstallatie. Het doel hiervan was enerzijds om *commitment* te

6 http://www.omrin.nl/nieuws/124/122/Informatie_over_ingebruikname_REC.aspx, geraadpleegd op 23 mei 2011.

7 Zie <http://nieuwsuur.nl/onderwerp/241111-onrust-over-afvaloven-harlingen.html>, geraadpleegd op 23 mei 2011.

creëren bij deze belangengroep en te voorkomen dat het bedrijf tijdens het proces van de vergunningaanvraag met weerstand te maken zou krijgen. Anderzijds had dit voor het bedrijf tot doel om te profiteren van de kennis en deskundigheid die bij deze belangengroep aanwezig is over internationale normen voor afvalverbranding. Volgens de milieucoördinator hadden alle partijen – waartoe vanzelfsprekend ook de provincie als vergunningverlener behoort – tijdens het proces van de vergunningaanvraag hun wensen en verwachtingen kenbaar kunnen maken en waren zij in goed overleg tot overeenstemming gekomen over de tekst van de vergunningaanvraag. Maar nadat de aanvraag voor de vergunning definitief was ingediend, heeft de belangengroep alsnog tegen de vergunning geageerd “op een aantal punten die zij tijdens dat overleg niet voor elkaar hadden gekregen”, aldus de milieucoördinator (Casus 13; Media-analyse; Interview 7 mei 2009; Interview 22 juni 2009; Interview T1, 3 december 2007).

Met het zoeken naar een open dialoog geven bedrijven het publiek, toezicht-houders, belangengroepen en de media als gezegd ook een instrument in handen om de activiteiten van het bedrijf te controleren en te beïnvloeden. In dit verband merkt Van Luijk op: “Naarmate ondernemingen zich duidelijker ontvankelijk tonen voor verwachtingen die in de maatschappij leven ten aanzien van wat zij als hun verantwoordelijkheid dienen te beschouwen, naar die mate worden door diezelfde maatschappij hogere eisen gesteld” (1996: 97). Omgekeerd betekent dit dat bedrijven die zich bewust in de luwte opstellen, mogelijk minder risico lopen om door de omgeving op hun handelen te worden aangesproken.

Dit wordt treffend verwoord door de milieucoördinator van een groot publiek afvalbedrijf die vertelt dat het bedrijf in periodes van vergunningverlening bewust de publiciteit schuwt: “Het is een beetje slapende honden niet willen wakker maken.” (Casus 23; Interview 15 april 2009).

Uit angst juist onder het vergrootglas van de maatschappelijke omgeving terecht te komen, zullen bedrijven wellicht de neiging hebben zich minder responsief op te stellen of zich terug te trekken uit het overleg met de omgeving. Het volgende fragment is hiervan een mooie illustratie:

“Buurtoverleggen hebben we vroeger gedaan, maar daar zijn we mee gestopt, dat werkt namelijk averechts. We hadden vroeger een overleg, dat was met de provincie, de gemeenten en daar zaten op een gegeven moment wat belangenverenigingen bij. Met sommige belangenverenigingen ging het heel goed, maar er zaten er een of twee bij die gewoon maar één doel hadden en dat was zorgen dat het bedrijf hier weggaat en dan heeft het gewoon geen zin om in overleg te gaan. Alles wat je dan naar voren brengt, wat je zegt dat je van plan

bent, de volgende dag staat het dan in de pers. (...) Het heeft pas zin om met mensen te overleggen als zij aanvaarden dat je een bestaansrecht hebt en als zij maar een ding willen en dat is het bedrijf moet weg...dan heeft het ook geen zin om te overleggen.” (Casus 11; Interview 27 september 2007).

Het bovenstaande voorbeeld maakt duidelijk dat ondernemingen die de dialoog met de omgeving aangaan het risico lopen juist onderwerp te worden van discussie en negatieve publiciteit. Eenmaal gedeelde informatie kan niet meer worden ingetrokken, verkeerd worden geïnterpreteerd en een eigen leven gaan leiden. Veel van de geïnterviewde milieuoördinatoren vinden dat milieuproblemen vaak erg versimpeld worden weergegeven in de media waardoor het risico bestaat dat relatief onbenullige zaken worden uitvergroot. De problematiek rondom het afvalwater van een middelgrote slibverwerker vormt hiervan een mooie illustratie.

Het bedrijf loost het afvalwater dat vrijkomt bij de verwerking van slib op een rioolwaterzuiveringsinstallatie. Een belangrijk onderdeel van het zuiveringsproces is het verwijderen van stikstoffen uit het water. Dit gebeurt door biologische organismen die stikstofhoudende stoffen, zoals ammonium, omzetten in stikstofgas. Op enig moment is er een stof op het riool geloosd waardoor de bacteriën die verantwoordelijk waren voor de stikstofafbraak dood gingen. Na onderzoek door het waterschap bestond het vermoeden dat het vervuilde water afkomstig was van de slibverwerker. Dit betekende overigens niet dat de slibverwerker het water daadwerkelijk had vervuild, want het bedrijf verwerkte ook het slib uit diezelfde rioolwaterzuiveringsinstallatie waar ook andere bedrijven hun afvalwater op lozen. De vervuilde stoffen konden dus ook via het reeds vervuilde slib in het afvalwater van het bedrijf zijn beland. Het OM stelde echter een onderzoek in om de oorzaak van de vervuiling te achterhalen en eiste hangende dat onderzoek dat het bedrijf de verwerking van slib uit deze zuiveringsinstallatie stopzette. Deze gebeurtenissen zijn vervolgens door de media opgepikt en volgens de milieuoördinator een eigen leven gaan leiden: “Je krijgt al snel een spraakverwarring, want er wordt dan gezegd, er is een toxische stof geloosd, maar dat is helemaal nog niet zeker. Het enige wat we weten is dat de stof die geloosd is, de beestjes die zorgen voor de stikstofafbraak om zeep heeft geholpen. Maar er zijn ook andere beestjes die voor de afbraak van organische stoffen verantwoordelijk zijn, die zijn gewoon vrolijk doorgedaan, voor die beestjes is het niet toxisch. En dat wil ook niet zeggen dat het toxisch is voor de mens of dat het om een grote concentratie gaat, want dat zijn juist hele gevoelige beestjes die vrij langzaam groeien, dus die leggen als eerst het loodje. Maar omdat het woord toxisch is gebruikt, schrikt iedereen zich kennelijk rot en worden er allerlei verregaande conclusies getrokken en daar moet je mee oppassen.” (Casus 36; Media-analyse; Interview 27 juli 2009).

Anders dan in het publieke toezicht is de maatschappelijke controle van ondernemingen niet met waarborgen omkleed (Van Erp & Brandsen, 2006: 108). Omwonenden en milieubelangenorganisaties hoeven in beginsel geen verantwoording af te leggen over de informatie die zij verspreiden en dat kan betekenen dat de informatie geen recht doet aan de complexiteit van de milieu-problematiek, onvolledig is of zelfs onjuist. Dit laatste heeft Shell bijvoorbeeld ervaren in de Brent Spar-zaak. De Brent Spar was een opslagplatform voor olie die door de ingebruikname van een pijpleiding overbodig was geworden. Shell was voornemens om de tank op zee te laten afzinken en verkreeg daarvoor een vergunning van de Britse overheid. Greenpeace startte echter een wereldwijde mediacampagne om het afzinken tegen te gaan, ging over tot bezetting van de Brent Spar en riep op tot een economische boycot van Shell producten in onder andere Duitsland, Denemarken en Nederland. Shell besloot uiteindelijk af te zien van het laten zinken van de Brent Spar en de tank op het vaste land te ontmantelen. Later bleek echter dat Greenpeace de feiten over de in de Brent Spar aanwezige hoeveelheid gevaarlijke stoffen in haar voordeel had uitgelegd en daarover verkeerde informatie had verspreid (Neale, 1997). Zeker in situaties waar emoties een rol spelen, bijvoorbeeld bij de zorgen over geur- geluid- of stofoverlast, de uitstoot van gevaarlijke stoffen of de waardedaling van woningen, komt het beeld dat het publiek heeft niet altijd overeen met wat de daadwerkelijke risico's zijn en bestaat het risico van ongenueanceerde beeldvorming. Twee milieucoördinatoren aan het woord:

“Het gevaar dat er insluipt, is dat zij hun eigen interpretatie hebben. Maar wat het vaak is met belangengroepen: zij zijn met zijn drieën een belangengroep en roepen wat en dan wordt het genoteerd. Maar soms gaat het nergens over, maar het wordt wel meegenomen en dat komt in een hele grote lijst en van de vijftien vragen zijn er misschien drie relevant en de rest is allemaal emoties die opgebouwd zijn van ‘die stortplaats moet heel snel weg’. Nou, die gaat er nooit meer weg. Maar je krijgt altijd een heel verkeerd beeld en wij proberen altijd naar de toekomst kijken en te kijken hoe we dingen kunnen oplossen.” (Casus 14; Interview 19 oktober 2007).

“Ik denk ook, ja, wat is negatieve publiciteit, het moet ook op de merites worden beschouwd, je hebt er ook die hangen een heel luchtkasteel op terwijl de problematiek maar heel gering is, dus je moet het ook in context beschouwen. Wat is nu het risico en wat speelt er nu precies? Soms worden dingen heel erg opgeblazen.” (Casus 20; Interview 6 december 2007).

Naast het gehoor geven aan maatschappelijke wensen en verwachtingen, kan de druk vanuit de maatschappelijke omgeving derhalve ook defensieve en strategische reacties bij bedrijven uitlokken. In plaats van de dialoog met de omgeving aan te gaan, zullen bedrijven zich dan eerder uit het overleg met de

omgeving terugtrekken.

Het voorbeeld van de hierboven al geïntroduceerde landelijke belangengroep die ondanks gemaakte afspraken met het desbetreffende bedrijf alsnog ageerde tegen de vergunning, heeft ertoe geleid dat verschillende afvalbedrijven deze belangengroep niet meer als een betrouwbare partner zien en zich uit het overleg met deze belangengroep hebben teruggetrokken (Casus 13; Casus 20; Casus 36).

Om te ontkomen aan de druk van de omgeving en negatieve publiciteit zo veel mogelijk te voorkomen, zullen sommige bedrijven geneigd zijn hun maatschappelijke omgeving als het ware uit te schakelen of onschadelijk te maken.

Zo vertelt de milieucoördinator van een groot afvalverwerkingsbedrijf dat jaren geleden, toen het bedrijf nog jodiumhoudend afval verwerkte, dat het dat bij voorkeur 's nachts en in het weekend deed omdat jodium bij verbranding roze kleurt. De milieucoördinator legt uit: "Want als we dat overdag deden, dacht iedereen 'hé een roze pluim op de schoorsteen' en dan gaat heel [*locatie*] bellen. Want dan denken ze allemaal 'wat komt er bij [*naam bedrijf*] uit de schoorsteen, is dat gevaarlijk?' Hetzelfde heb je bij zwarte pluimen hoor, maar omdat jodium zo'n specifieke roze pluim geeft, zeiden we altijd, dat doen we van zaterdag- op zondagnacht, want dan ligt iedereen plat." (Casus 13; Interview 22 juni 2009; Interview 4 augustus 2009).

Maar ook de keuze het afval uit de Probo Koala te vervoeren naar Ivoorkust kan in dit licht worden gezien. Om te voorkomen dat ze in eigen land onderwerp van discussie en protest worden, zullen sommige bedrijven ervoor kiezen hun schadelijke activiteiten te verplaatsen naar landen waar burgers minder mondig zijn. De volgende twee voorbeelden laten echter zien dat sommige bedrijven ook in eigen land verregaande maatregelen nemen om de maatschappelijke omgeving uit te schakelen en zelfs een bod uitbrengen op de woning van notoire klagers.

Opnieuw levert de situatie bij het eerder genoemde bouw- en sloopafvalbedrijf bruikbaar illustratiemateriaal op. Volgens de milieucoördinator is er met name bij één buurvrouw sprake van nogal wat 'oud zeer'. Deze mevrouw woont namelijk in een voormalige bedrijfswoning die op het bedrijfsterrein staat. Toen het bedrijf werd opgebouwd, kon zij daar als de zus van de voormalige eigenaar van het bedrijf gaan wonen. Volgens de milieucoördinator zijn er nooit problemen met de buurvrouw geweest, totdat het bedrijf werd verkocht aan de huidige eigenaren. Vanaf dat moment ontving het bedrijf regelmatig klachten over geluid- en stofoverlast. Om tegemoet te komen aan de wensen van de

buurvrouw heeft het bedrijf op enig moment in overleg met de provincie besloten om een geluidswerende muur te plaatsen om het geluid tegen te houden. Maar daartegen ageerde de buurvrouw eveneens, omdat er geen bouwvergunning was verleend voor het plaatsen van de muur. De milieucoördinator vertelt: “Dus wij hebben een bouwvergunning aangevraagd en die muur is er verder wel gekomen, maar ja, én klagen dat je veel lawaai hebt, maar als er dan een muur gebouwd wordt, dan houd je dat ook weer tegen. Nou dat was het moment voor ons om te zeggen nu stoppen we ermee. Onze directie heeft een bod gedaan om het huis te kopen en dat is ruim getaxeerd maar als je dan nog een paar ton meer wilt hebben, dan houdt het gewoon op, dat is gewoon einde discussie, punt.” Het heeft allemaal niet mogen baten. Tot medio 2011 liepen er nog enkele procedures bij de Raad van State waarin de buurvrouw de provincie aansprak om maatregelen tegen het bedrijf te treffen (Casus 28; Media-analyse; Jurisprudentie; Interview 10 juni 2009).

Ook de situatie bij een groot publiek inzamel- en composteringsbedrijf heeft er uiteindelijk toe geleid dat de directie een bod uitbrengt op het huis van de buurman. Het bedrijf vestigde zich op de huidige locatie in het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw en kreeg vanaf dat moment te maken met een buurman die zich hevig verzette tegen de komst van het afvalbedrijf. Volgens de milieucoördinator heeft deze buurman sinds de vestiging van het bedrijf ontelbare keren geklaagd over geur- en geluidsoverlast en alle besluiten die betrekking hadden op het bedrijf aangevochten. Zo moest het bedrijf voor de aanvraag voor een nieuwe vergunning een geurnorming laten doen door een onafhankelijk bureau zodat de nieuwe geurnormen in de vergunning konden worden vastgesteld. De provincie keurde de meting en de resultaten goed en stelde vervolgens de geurnormen vast voor de nieuwe vergunning. De buurman trok echter de resultaten van de meting in twijfel en vocht het besluit van de provincie om de betreffende geurnormen in de vergunning op te nemen aan. Omdat de buurman vervolgens iedere rechtsgang die openstond, benutte om de nieuwe vergunning van het bedrijf tegen te gaan, heeft het onherroepelijk worden van de vergunning wel een aantal jaren geduurd. Hoewel het bedrijf wel gewoon kon blijven opereren, werd de bedrijfsvoering hierdoor volgens de milieucoördinator wel beïnvloed, omdat de provincie hangende die procedure heel terughoudend was met het instemmen met veranderingen. De milieucoördinator verzucht: “We hebben alles al geprobeerd, overlegd hebben we, een intermediair, wij wisten op een gegeven moment dat hij op het punt stond om te emigreren, we hebben een bod gedaan op zijn huis en een garantie erop gegeven met nog een extra verhoging erbij om hem toch maar tegemoet te komen, maar op de een of andere manier heeft het toch geen effect gehad.” (Casus 15; Media-analyse; Interview 29 oktober 2007).

Een veel verdergaande stap in het uitschakelen van de omgeving is het beperken of soms zelfs manipuleren van de informatie die naar buiten wordt gebracht. Dit wordt treffend geïllustreerd door de milieucoördinator die eerder in dit hoofdstuk aan het woord kwam en vertelde dat hij klachten liever ‘meldingen van ontevredenheid’ noemt, omdat dit positiever klinkt (Casus 31; Interview 15 juli 2009). Sommige bedrijven informeren de omgeving alleen over zaken die geen grote gevolgen kunnen hebben voor de reputatie van het bedrijf. Zo vertelt een milieucoördinator dat zijn bedrijf heel duidelijk selecteert welke informatie wél en niet met de maatschappelijke omgeving wordt gedeeld:

“Nou, gewoon op milieugebied met vergunningen weten ze haast alles, maar als we een keer een bekeuring krijgen, ja dat gaan we niet aan hen vertellen. En als wij handhavingsbezoeken krijgen dat gaan we ook niet aan hen vertellen. Maar een brand of een ongeluk dat vertellen we wel.” (Casus 18; Interview 30 november 2007).

Deze bevindingen passen in eerder empirisch onderzoek naar de invloed van maatschappelijke *stakeholders* op het gedrag van bedrijven. Lee (2010) liet zien dat de openbaarmaking van milieugegevens door bedrijven juist de al bestaande informatie-assymetrie tussen bedrijven en hun maatschappelijke omgeving in stand kan houden, omdat ondernemingen grotendeels zelf bepalen welke informatie ze wel en welke informatie ze niet openbaar maken. Uit verschillende onderzoeken komt bovendien naar voren dat grote bedrijven al lang geen passieve toeschouwer meer zijn als zij onderwerp worden van negatieve publiciteit. Zo liet Van Erp (2009) in een onderzoek naar de openbaarmaking van sancties in de financiële sector zien dat grote bedrijven met een sterke reputatie tegen een stootje kunnen en eventuele negatieve publiciteit gemakkelijk in hun voordeel kunnen doen omslaan. Zeker in een sector die van oudsher wordt gekenmerkt door wantrouwen en afstandelijkheid, bestaat het risico dat een goede verstandhouding met de maatschappelijke omgeving een vorm van *window dressing* kan zijn (Huisman, 2001: 467). Een open en coöperatieve houding heeft dan enkel een symbolische waarde, maar geen daadwerkelijk effect op het milieugedrag van bedrijven.

Samengevat, kunnen drie reacties op de maatschappelijke omgeving worden onderscheiden. In de eerste plaats zijn er bedrijven die hun omgeving open en responsief tegemoet treden. Zij investeren veel in hun relatie met de maatschappelijke omgeving en nemen geregeld maatregelen die verder strekken dan de wet- en regelgeving voorschrijft. Ten tweede zijn er bedrijven die zich weinig gelegen laten liggen aan de wensen en verwachtingen van hun omgeving. Deze bedrijven hebben een sterk commerciële insteek en beschouwen klachten uit de omgeving niet als waardevolle signalen om de bedrijfsvoering aan te passen.

Tot slot, bleek uit het bovenstaande dat de druk vanuit de maatschappelijke omgeving ook strategische reacties kan uitlokken en zelfs tot *window dressing* kan leiden. In het volgende hoofdstuk, waarin de bedrijfsinterne aandacht voor het milieu centraal staat, zal worden nagegaan hoe deze reacties kunnen worden verklaard.

6.5 De wisselwerking tussen de maatschappelijke omgeving en het publieke toezicht

Uit het vorige hoofdstuk werd duidelijk dat de afschrikwekkende werking van sancties voor een belangrijk deel loopt langs de lijn van de maatschappelijke controle. *Goodwill* bij de maatschappelijke omgeving, de zorg voor een goede reputatie en het behoud van de *social license* vormen in veel gevallen een krachtiger invloed op het gedrag van bedrijven dan de financiële kant van sancties. Tegelijkertijd werd in paragraaf 6.3.1 duidelijk dat de omgeving ook afhankelijk is van de goede wil van het bevoegd gezag om tegen bedrijven op te treden. Klachten, protesten en bezwaren van omwonenden en milieubelangen-groepen moeten uiteindelijk wel leiden tot optreden door het bevoegd gezag willen ze invloed hebben op het milieugedrag van bedrijven. De overheid en de maatschappelijke omgeving hebben elkaar dus nodig om het milieugedrag van bedrijven effectief te kunnen beïnvloeden. Dit roept de vraag op of de overheid ook die condities schept waaronder het maatschappelijke toezicht kan functioneren. Die vraag staat in deze paragraaf centraal. Daartoe wordt allereerst onderzocht welke informatie beschikbaar is over het milieugedrag van bedrijven alsmede in hoeverre en op welke wijze die informatie door burgers en belangengroepen wordt gebruikt om bedrijven op hun handelen aan te spreken. Vervolgens wordt gekeken of de overheid ook gebruikmaakt van het maatschappelijke toezicht en tot welke spanningen dit leidt.

6.5.1 Informatie over het milieugedrag van bedrijven

In paragraaf 6.3.1 zijn twee manieren beschreven waarop de maatschappelijke omgeving invloed kan uitoefenen op het gedrag van bedrijven: langs de weg van het reputatiemechanisme en middels het activeren van het bestuurlijke toezicht. Maar wil de maatschappelijke omgeving daartoe in staat zijn, dan moet zij wel zicht hebben op de milieuprestaties van bedrijven. Een belangrijke voorwaarde voor maatschappelijke controle is dan ook dat *stakeholders* beschikken over voldoende en betrouwbare informatie over het milieugedrag van bedrijven.

Op 25 juni 1998 werd daartoe in de Deense stad Aarhus het Verdrag van Aarhus aangenomen.⁸ Dit verdrag regelt voor burgers de toegang tot milieu-informatie, de inspraak bij besluitvorming en de toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden. In de afgelopen jaren is op grond van dit verdrag steeds meer informatie beschikbaar gekomen over de milieuprestaties van ondernemingen. Enkele voorbeelden:

1. Er zijn diverse websites gekomen waarop de belangrijkste milieugegevens van bedrijven, zoals emissies naar de lucht, de bodem en het water, integraal te raadplegen zijn. Deze websites komen niet allemaal direct voort uit de Aarhus verplichtingen, maar zijn ook het gevolg van het feit dat overheden überhaupt veel meer informatie zijn gaan digitaliseren en via internet ter beschikking stellen. Voor informatie over in Nederland gevestigde bedrijven is er bijvoorbeeld de website <www.emissieregistratie.nl>, waar op basis van milieujaarverslagen en milieueffectrapportages per emissiebron en locatie de emissiegegevens te vinden zijn van 350 verschillende stoffen. Het *European Pollutant Release and Transfer Register* bevat vergelijkbare gegevens, maar dan voor industriële bedrijven in de 27 Europese lidstaten alsook in Noorwegen, Zwitserland, IJsland, Liechtenstein en Servië.⁹ Daarnaast zijn er verschillende websites waarop burgers de effecten van milieubelastende bedrijven op hun omgeving kunnen raadplegen, zoals de website <www.risicokaart.nl> en de gegevens van het Compendium voor de Leefomgeving.¹⁰
2. Verschillende toezichthoudende instanties stellen de vigerende milieuvergunningen van bedrijven in hun werkgebied ter beschikking aan het publiek. Zo zijn burgers steeds geïnformeerd over de geldende eisen, maar ook over de status van de vergunning en het verloop van de vergunningaanvraag. De DCMR heeft bijvoorbeeld een speciale website ontwikkeld waar burgers en bedrijven deze informatie integraal kunnen raadplegen.¹¹

8 Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, Aarhus, 25 juni 1998, Trb. 2001, nr. 73. Het verdrag is middels Europese richtlijnen omgezet in de Wet milieubeheer en de Wet openbaarheid van bestuur. Zie richtlijn nr. 2003/4/EG van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van richtlijn 90/313/EEG van de Raad; PbEU L 41; richtlijn nr. 2003/35/EG van 26 mei 2003 tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en, met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter, tot wijziging van de richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG van de Raad; PbEU L 156; Wet uitvoering verdrag van Aarhus, Stb. 519; Besluit van 27 juni 2005, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Implementatiewet EG-richtlijnen eerste en tweede pijler verdrag van Aarhus, Stb. 2005, nr. 342.

9 Te raadplegen via <http://prtr.ec.europa.eu/>, geraadpleegd op 31 augustus 2011.

10 Zie <http://www.compendiumvoordeleefomgeving.nl/>, geraadpleegd op 31 augustus 2011.

11 Zie <http://dcmr.gisinternet.nl/>, geraadpleegd op 31 augustus 2011.

3. Door middel van jaarverslagen informeren toezichthouders het publiek over het toezichts- en handhavingsbeleid. Zo publiceert de DCMR ieder jaar een milieumeldingenverslag waarin onder meer melding wordt gemaakt van structureel overlastgevendende bedrijven die daarin met naam en toenaam worden genoemd (DCMR, 2012). Daarnaast publiceert de DCMR ook zogenoemde *milieucomplimenten* op haar website voor bedrijven die bewust werk maken van milieubewust ondernemen.¹²
4. Een vergelijkbaar initiatief betreft de website <www.milieuklachten.nl> waar burgers klachten over geur-, geluid- of stofoverlast kunnen melden. Deze meldingen worden vervolgens doorgestuurd naar de bevoegde instanties en op een voor het publiek openbare kaart geplaatst.
5. De provincie Limburg gaat nog een stap verder. Zij publiceert op haar website niet alleen informatie over milieuvergunningen en klachten over bedrijven, maar ook informatie over het nalevingsgedrag van bedrijven. Zo kan via de zogeheten milieukaart onder meer informatie worden geraadpleegd over controles die bij bedrijven plaatsvinden, klachten die over bedrijven zijn binnengekomen, ongewone voorvallen, de aard van de overtredingen die zijn geconstateerd en de handhavingsacties die naar aanleiding daarvan zijn genomen.¹³

Er is dus steeds meer informatie over de milieuprestaties van bedrijven beschikbaar gekomen. Maar in hoeverre bereikt die informatie omwonenden en milieubelangenorganisaties en in welke mate benutten zij die informatie om druk uit te oefenen op het gedrag van bedrijven? Uit verschillende studies op diverse terreinen blijkt dat burgers en belangengroepen doorgaans maar weinig doen met de beschikbare informatie over het nalevingsgedrag van bedrijven (o.a. Meijer, 2005; 2008; Van Rooij, 2006; 2011; Van Erp, 2009; Hutter & Jones, 2007; Van Erp & Meijer, 2010; Lee, 2010). Een *eerste* probleem betreft de kwaliteit van de gegevens. Veel informatie is onvolledig of onduidelijk, niet eenvoudig te raadplegen, (nog) niet digitaal ontsloten of pas na een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur beschikbaar. Uit een in 2008 uitgevoerd evaluatieonderzoek naar de implementatie van de Aarhus verplichtingen, blijkt bijvoorbeeld dat veel overheden geen procedures hebben ontwikkeld om de kwaliteit van de informatie die zij openbaar maken zo veel mogelijk te garanderen (Vogelezang-Stoute, Van der Grijp, Van der Flier & Priems, 2009: 86). Ook wordt inzage in bepaalde informatie door verschillende overheden geweigerd omdat het bijvoorbeeld bedrijfsgevoelige informatie zou bevatten. Zo weigeren verschillende overheden om inzage te geven in de winst- en verliesrekeningen van

12 Zie http://www.dcmr.nl/nl/bedrijvenmilieu/duurzaamondernemen/milieucpliment/_/content/internet/nl/documents/doelgroepen/ondernemer/duurzaamondernemen/milieucpliment.html, geraadpleegd op 31 augustus 2011.

13 Te raadplegen via <http://portal.prvlimburg.nl/milieukaart/>, geraadpleegd op 31 augustus 2011.

bedrijven, terwijl die informatie volgens milieubelangengroepen van belang zou kunnen zijn om de kosteneffectiviteit van milieumaatregelen te kunnen beoordelen (ibidem, p. 93).

Ten *tweede* is het bestaan van bepaalde informatiebronnen soms ronduit onbekend bij maatschappelijke *stakeholders*. Zo bleek uit onderzoek van Meijer (2008: 51) naar het hierboven genoemde initiatief van de provincie Limburg om de handhavingsgegevens van bedrijven openbaar te maken, dat deze milieukaart vooral bij burgers een onbekend fenomeen is en daardoor weinig invloedrijk. Ook Van Erp (2009) liet in haar onderzoek naar openbaarmaking van sancties in het financiële toezicht zien dat consumenten nauwelijks kennisnamen van de door de AFM gepubliceerde boetes. Gevraagd naar het aantal aanvragen vanuit de maatschappelijke omgeving voor het toesturen van een duurzaamheidsverslag van zijn bedrijf, merkt een milieuoördinator op:

“[Dat gebeurt, *KvW*] heel weinig, we krijgen heel weinig reacties. Het is meer voor intern, het is elk jaar een enorm werk om het te maken, maar het is wel goed om stil te staan bij de getallen die uit die installatie komen en om te kijken, loopt het nog zoals het moet lopen en moeten we er nog dingen aan gaan doen om iets te verbeteren.” (Casus 36; Interview 27 juli 2009).

Een *derde* probleem betreft de bruikbaarheid van de beschikbare informatie. Informatie over emissies naar de lucht, de bodem en het water is voor een relatieve buitenstaander vaak moeilijk te interpreteren, laat staan te vertalen naar concrete risico's voor de maatschappelijke omgeving (Lee, 2010). Twee voorbeelden:

De milieuoördinator van een middelgroot publiek bedrijf vertelt dat zijn bedrijf samen met verschillende andere milieubelastende bedrijven uit de omgeving een convenant heeft gesloten waarin de bedrijven hebben afgesproken hun CO₂ uitstoot in drie jaar tijd met 9% te verminderen. De gegevens betreffende de CO₂ uitstoot worden op een website gepubliceerd. Het is natuurlijk de vraag of omwonenden ook in staat zijn om die gegevens te interpreteren (Casus 26; Bedrijfsinterne documentatie; Interview 12 mei 2009).

De in paragraaf 6.3.1 al geïntroduceerde belangenvereniging die regelmatig gegevens over de milieuprestaties van bedrijven opvraagt, laat zich bij de beoordeling daarvan dan ook ondersteunen door een landelijke stichting die veel ervaring heeft met het interpreteren van complexe milieugegevens (Interview T1, 3 december 2007; Interview T3, 16 januari 2008).

Maar ook als de informatie de doelgroep wel bereikt, betekent dat nog niet dat maatschappelijke *stakeholders* die informatie benutten om druk uit te oefenen op

bedrijven om hun milieuprestaties te verbeteren. De informatie moet daarvoor ook aansluiten bij de belangen van omwonenden en milieubelangen groepen (Gunningham et al., 2004: 332; Van Rooij, 2011: 22-23). Omwonenden en milieubelangen groepen hebben over het algemeen echter meer oog voor geur-, geluid- en stofoverlast, dan voor ernstiger maar minder zichtbare milieuproblemen.

Een mooi voorbeeld hiervan vormen de imago-onderzoeken die veel afvalbedrijven tegenwoordig uitvoeren onder omwonenden en belanghebbenden. Uit het bewonersonderzoek van een middelgrote publieke organisatie blijkt, dat omwonenden het imago van het bedrijf met een 7,8 als positief waarden. Dit oordeel is echter voornamelijk gebaseerd op dienstverlening, de netheid van de fysieke omgeving, het gedrag van de chauffeurs en de mate waarin afvalcontainers tijdig worden geleegd (Casus 7; Bedrijfsinterne documentatie).

Ook Meijer (2008) liet in het eerder genoemde onderzoek naar openbaarmaking van milieugegevens over bedrijven in Limburg zien, dat de zogeheten klachten top-10 – een overzicht van de tien bedrijven die het meeste overlast voor de omgeving veroorzaken – een belangrijke impuls was voor bedrijven om hun gedrag aan te passen. Die verbeteringen hadden echter vooral betrekking op het verminderen van het aantal klachten. Daarmee voldeden bedrijven weliswaar beter aan maatschappelijke verwachtingen, maar dat betekende niet dat ook de milieuprestaties van deze bedrijven verbeterden. Het bovenstaande impliceert dat de druk vanuit de maatschappelijke omgeving zich vooral op meer zichtbare aspecten richt en dat ernstiger milieuproblemen, zoals de uitstoot van dioxinen of het lekken van chemicaliën in de bodem veel minder onder de aandacht van de maatschappelijke omgeving komen. Dit betekent overigens niet dat deze ‘blinde vlek’ altijd ten nadele van ernstige zaken selecteert. Of en in hoeverre meer schadelijke milieuproblemen onder de aandacht van de maatschappelijke omgeving komen, is sterk afhankelijk van de nieuwswaardigheid ervan. Aan zaken zoals de TCR-affaire in de jaren negentig, de ramp met de Probo Koala in 2006 en de grote brand in Moerdijk in 2011, is in de media en politiek veel aandacht besteed, waardoor deze zaken wél onder de aandacht van een breder publiek komen. Een gedeeld geloof in de ernst en afkeurenswaardigheid van de milieuproblematiek kan er vervolgens voor zorgen dat de maatschappelijke omgeving het bedrijfsleven en de overheid dwingt tot het nemen van maatregelen.

Hoewel de druk vanuit de maatschappelijke omgeving zich in eerste instantie vooral op zichtbare aspecten richt, kan de aandacht van de maatschappelijke omgeving zich na verloop van tijd natuurlijk wel uitbreiden naar andere aspecten van milieuzorg. Het volgende voorbeeld laat deze ontwikkeling duidelijk zien.

Omstreeks augustus 1998 ontstond er onder de personeelsleden van een scheepswerf grote onrust over de gevolgen van een zeer ernstige stank waarvan zij vermoedden dat deze van de nabijgelegen vuilstortplaats afkomstig was. De stank veroorzaakte nogal wat gezondheidsklachten: veel medewerkers van de scheepswerf en de stortplaats hadden last van hoofdpijn, tranende ogen en de luchtwegen. Niet lang daarna kregen ook de bewoners van een nabij gelegen woonwijk last van de – soms – ondragelijke stank. Het probleem bleek te worden veroorzaakt door een slecht functionerende installatie die het stinkende stortgas aan de buitenlucht moest onttrekken. Enkele personeelsleden en omwonenden besloten het heft in eigen handen te nemen en zij benaderden de lokale wethouder om de problemen aan te pakken en, toen dat onvoldoende zoden aan de dijk zette, schakelden zij de krant in om van de stankklachten verslag te doen. Tegenwoordig zijn de omwonenden verenigd in een stichting, beschikken ze over een website, heeft de stichting talloze procedures gevoerd bij de Raad van State en is de stichting erin geslaagd om de problemen rond de vuilstortplaats op de landelijke politieke agenda te krijgen (Interview T3, 16 januari 2008).

De geschiedenis van deze stichting past in het beeld dat sociologen en bestuurskundigen schetsen van de ontwikkeling van belangengroepen (Van Riemsdijk, 1996: 68 e.v.; Burgess, 2004: 83 e.v.; Yaziji & Doh, 2009: 74-96 en 123-145). Belangengroepen ontstaan meestal uit kleine groepen burgers die zich inzetten voor lokale belangen, zoals het terugdringen van geur-, geluid- of stofoverlast. Veelal ontbreekt het dergelijke groepen echter aan middelen, deskundigheid en draagvlak om door de provinciale handhavers en de bedrijven in kwestie serieus genomen te worden. Om een voet tussen de deur te krijgen en de dialoog aan te kunnen gaan, is het noodzakelijk om meer daadkracht te hebben, betrouwbaar over te komen en een bepaald niveau van professionaliteit en deskundigheid te hebben. Maar naarmate belangengroepen zich meer gaan professionaliseren, gaan ze zich vaak ook verbreden. Naast geur-, geluid- of stofoverlast gaan ook andere aspecten een rol spelen, zoals emissies of het acceptatiebeleid ten aanzien van afvalstoffen van bedrijven, en wordt overlast vertaald in technische termen zoals 'luchtkwaliteit' en 'de waarde van het grondbezit'.

Zo richt de hierboven genoemde stichting zich niet meer alleen op stankoverlast van de vuilstortplaats, maar is zij zich steeds intensiever gaan inzetten voor het verbeteren van de algehele luchtkwaliteit en is zij actief in onderhandeling met een aantal milieubelastende bedrijven. Om ervoor te zorgen dat zij door overheden serieus wordt genomen en om te voorkomen dat zij in procedures niet als belanghebbende zal worden aangemerkt, heeft de stichting zelfs haar statuten aangepast: in plaats van het streven naar het sluiten van de vuilstortplaats

is de huidige doelstelling het bevorderen van de kwaliteit van het milieu door onder andere emissies van bedrijven terug te dringen of te voorkomen (Interview T3, 16 januari 2008).

Dit voorbeeld maakt duidelijk dat maatschappelijke *stakeholders* niet alleen zicht moeten hebben op milieuproblemen en de milieuproblematiek negatief moeten waarderen, maar dat ze ook in staat moeten zijn om hun eisen en verwachtingen ten aanzien van het gedrag van bedrijven duidelijk te verwoorden. Effectieve maatschappelijke controle vereist dan ook, tot slot, dat burgers en belangengroepen de mogelijkheden en middelen hebben om zich te verenigen, de kennis en financiële middelen hebben om bijvoorbeeld convenanten met bedrijven te sluiten en toegang tot de rechter hebben om procedures te voeren (Abel & Stephan, 2000). Het spreekt echter voor zich dat burgers in hoogopgeleide westerse samenlevingen daartoe beter in staat zijn dan burgers in minder ontwikkelde landen. Zo bleek uit onderzoek van Bandyopadhyay en Horowitz (2006) naar de naleving van wateremissienormen, dat het nalevingsgedrag van fabrieken sterke samenhang vertoonde met de sociaaleconomische status van de lokale gemeenschap. Hoe lager de sociaaleconomische status van omwonenden van fabrieken, hoe vaker deze fabrieken de emissienormen overtraden, terwijl fabrieken in meer welvarende gemeenschappen de emissies verder hadden teruggebracht dan de wettelijke normen voorschreven. Ook Van Rooij (2006) liet in zijn dissertatie over de regulering van milieuregeling rondom het Dianchimeer in het Zuidwesten van China zien, dat de druk vanuit de maatschappelijke omgeving voor veel bedrijven een belangrijke reden was om zich aan de milieuregels te conformeren. Maar dit was slechts het geval wanneer de maatschappelijke omgeving niet economisch afhankelijk was van de betreffende bedrijven. Van Rooij concludeert derhalve dat de lokale economische situatie een belangrijke beperkende werking kan hebben op de invloed van de maatschappelijke omgeving. Meijer, Homburg en Bekkers (2007) waarschuwen in dit verband voor het risico van elitisme: het verschijnsel dat alleen een relatief kleine groep hoogopgeleide burgers in staat is om hun wensen en verwachtingen kenbaar te maken en invloed uit te oefenen.

Dit probleem wordt natuurlijk nijpender wanneer bedrijven hun schadelijke activiteiten verplaatsen naar het buitenland, zoals we in de vorige paragraaf al zagen. In hoofdstuk drie is bovendien aangegeven dat de door DiMaggio (2001) geschetste ontwikkeling van ondernemingen naar (internationale) netwerken van producten en diensten tot gevolg heeft dat productieprocessen in toenemende mate worden verplaatst naar andere landen. Zo leggen verschillende afvalbedrijven zich de laatste jaren toe op de Oost-Europese markt. Maar daar gelden natuurlijk wel andere regels en heeft de maatschappelijke omgeving wellicht minder mogelijkheden om bedrijven op hun handelen aan te spreken.

Maar ook in ons land zijn de mogelijkheden voor burgers en belangengroepen om zich in milieuzaken te wenden tot de rechter de laatste jaren sterk ingeperkt (Neerhof & Peeters, 2008; Blomberg, 2009; De Graaf, Jans & Tolsma, 2009). Deze ‘lijn’ werd in 2005 ingezet toen de *actio popularis*, inhoudende het beroepsrecht voor een ieder in het bestuursrecht, werd afgeschaft (ibidem).

Sinds 2005 staat deze mogelijkheid enkel nog open voor ‘belanghebbenden’.¹⁴ In 2008 werd de toegang tot de rechter voor milieuorganisaties verder ingeperkt door een strengere invulling van het begrip ‘feitelijke werkzaamheden’ uit het derde lid van artikel 1.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).¹⁵ Om in het vervolg als belanghebbende in de zin van art. 1.2 Awb te kunnen worden aangemerkt, dienen milieuorganisaties, kort gezegd, aan te tonen dat zij ook werkzaamheden verrichten die los staan van het voeren van juridische procedures (Blomberg, 2009: 31). De achterliggende gedachte hiervan is dat zogenoemde ‘procedeerclubs’, organisaties die zich louter bezighouden met het ageren tegen milieubesluiten, niet langer onder het belanghebbenden begrip vallen.¹⁶ Bovendien is met de inwerkingtreding van het Activiteitenbesluit¹⁷ op 1 januari 2008, de milieuvergunningplicht voor een groot aantal bedrijven komen te vervallen. Dit geldt ook voor bedrijven in de afvalbranche. Een gevolg hiervan is dat voor burgers en belangengroepen nog slechts een heel algemene mogelijkheid bestaat om inspraak te leveren op de normen waaraan bedrijven moeten voldoen, namelijk bij de totstandkoming van het Activiteitenbesluit, en niet langer op de specifieke vergunning voor concrete bedrijven (Neerhof & Peeters, 2008: 8). Tegen deze algemene inspraakmogelijkheid staat bovendien geen beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ibidem).

De hierboven genoemde onderwerpen plaatsen belangrijke kanttekeningen bij de mogelijkheden van burgers en belangengroepen om het milieuedrag van bedrijven te beïnvloeden. Wanneer burgers en belangengroepen onvoldoende informatie hebben om het milieuedrag van bedrijven te beoordelen en als onverantwoord te kunnen herkennen én wanneer ze beperkte mogelijkheden

14 Art 1.2 lid 1 van de Algemene wet bestuursrecht definieert een belanghebbende als: ‘degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.’ In geval van milieubelangengroepen moet het blijkens lid 3 gaan om een rechtspersoon, die op basis van haar doelstellingen en blijkens haar feitelijke werkzaamheden, de collectieve belangen in het bijzonder behartigt.

15 Op 1 oktober 2008 deed de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak in drie zaken waarin deze lijn werd uitgezet. Het gaat om ABRvS 1 oktober 2008, nr. 200709094/1, ABRvS 1 oktober 2008, nr. 200801150/1 en ABRvS 1 oktober 2008, nr. 200707921/1.

16 Zie ook: Vermaat, A. (2008, 2 oktober). Raad van State rekent af met beroepsklagers, *Trouw*, 2 oktober 2008.

17 Zie paragraaf 3.3.2.

hebben om hun wensen en verwachtingen duidelijk kenbaar te maken, bestaat een groot risico dat louter meer zichtbare milieuproblemen onder de aandacht worden gebracht (Gunningham et al., 2003; 2004; Lochner, Apollonio & Tatum, 2008).

6.5.2 Maakt de overheid gebruik van het maatschappelijke toezicht?

Zoals hierboven aangegeven, is de maatschappelijke omgeving ook afhankelijk van de goede wil van het bevoegd gezag om tegen bedrijven op te treden. In hoeverre maken toezichthouders nu gebruik van het maatschappelijke toezicht? Uit de interviews met de publieke toezichthouders komt naar voren dat zij de reacties van burgers lang niet altijd als een nuttig signaal beschouwen. Voor deze toezichthouders lijkt de bemoeienis van de maatschappelijke omgeving met de vergunningverlening en handhaving bij afvalbedrijven soms eerder te worden ervaren als ‘lastig’ en ‘gedoe’. Volgens één van de voor dit onderzoek geïnterviewde toezichthouders vraagt een landelijke belangenvereniging zoveel tijd en energie van de vergunningverlener bij de vergunningverlening aan bedrijven dat daardoor regelmatig vergunningen niet op tijd worden afgegeven, wat vervolgens ook consequenties heeft voor het toezicht op de naleving (Interview T2, 8 januari 2008; Interview T1, 3 december 2007). De geïnterviewde toezichthouders noemen het betrekken van de omgeving bij het toezicht bovendien risicovol, omdat met name omwonenden niet altijd objectief kunnen beoordelen of er sprake is van risico’s of gevaar: “er is al snel onrust en dan gaan mensen zeuren” (Interview T11, 20 november 2009). Deze toezichthouder geeft het voorbeeld van een boerenbedrijf dat bij een bepaald proces witte rook uitstoot. Hierdoor ontstond lange tijd grote onrust bij omwonenden. De toezichthouder heeft meerdere keren uitgelegd dat de rook geen schadelijke stoffen bevatte, maar dat het te maken had met de techniek die werd gebruikt. De omgeving weigerde die uitleg echter te accepteren. Pas toen de boer zelf zijn omgeving uitnodigde en hen rondleidde over zijn bedrijf werd de omgeving gerust gesteld. Uit paragraaf 6.5.1 bleek al dat de maatschappelijke omgeving vooral oog heeft voor meer zichtbare milieuproblemen, maar dat meer schadelijke milieuactiviteiten niet altijd onder de aandacht van omwonenden en belangengroepen komen. Dit roept de vraag op of het niet beter zou zijn als het publieke toezicht juist los van het maatschappelijke toezicht zou opereren. Het risico bestaat namelijk dat de publieke toezichthouder zijn aandacht te veel richt op problemen die het publiek aanspreken. Geur-, geluid- en stofoverlast worden dan belangrijker dan het voorkomen van ernstige milieuschade of onveilige situaties (Van Erp & Meijer, 2010). Dit is te vergelijken met het fenomeen dat in de criminologie ook wel *reassurance policing* wordt genoemd (o.m. Terpstra, 2010). Volgens dit model moet de politie zich in haar optreden vooral richten op de problemen die zorgen voor gevoelens van onveiligheid bij burgers. Een risico hiervan is dat de politie zich vooral gaat richten op

meer zichtbare problemen, zoals overlast- en leefbaarheidsproblematiek en dat de aanpak van meer ernstige vormen van criminaliteit in het gedrang komt.

Uit het bovenstaande blijkt dat toezichthouders klachten en bezwaren van omwonenden en milieubelangen groepen niet altijd als een nuttig signaal beschouwen. Maar de discussie tussen het bevoegd gezag en de maatschappelijke omgeving kan veel verder gaan en uiteindelijk zelfs escaleren. Een al veelbesproken probleem in dit verband is de sterke afhankelijkheid van de overheid van afvalverwerkende bedrijven. Veel overheden hebben grote financiële belangen in afvalverwerkingsinrichtingen. Dat kan, zoals we eerder in hoofdstuk drie zagen, tot gevolg hebben dat niet al te strikt tegen bedrijven wordt opgetreden, hetgeen op zijn beurt ernstige gevolgen kan hebben voor de legitimiteit van het bevoegd gezag. Zij vertegenwoordigt immers het algemeen belang dat met een goede zorg voor het milieu is gediend. Wanneer het bevoegd gezag onvoldoende gehoor geeft aan de klachten en verwachtingen van burgers kan zij het vertrouwen dat burgers hebben in de overheid ernstig schaden. Het risico bestaat dan dat de maatschappelijke omgeving zich tegen de toezichthouder in plaats van tegen het bedrijfsleven keert. Daarvan volgen hieronder twee voorbeelden.

Opnieuw is de situatie bij het bedrijf Omrin illustratief. Omrin is eigendom van dertig Friese gemeenten. Voor de bouw van de reststoffenenergiecentrale investeerden zij zo'n 150 miljoen euro. Het voormalig ministerie van Economische Zaken heeft voor de bouw tevens een subsidie van 6 miljoen euro verstrekt maar daarvoor moest de verbrandingsinstallatie wel voor 1 april 2011 in bedrijf zijn.¹⁸ Sluiting van de afvalverbrandingsinstallatie nog voordat die iets heeft opgeleverd zou bovendien een desinvestering van 150 miljoen euro betekenen, wat omgerekend een eenmalige kostenpost zou zijn van 580 euro per Fries huishouden.¹⁹ Volgens de omwonenden zouden de financiële belangen van de overheid niet mogen opwegen tegen de risico's voor de volksgezondheid bij het in bedrijf houden van de installatie. Intussen lopen de gemoederen steeds hoger op: de Stichting Afvaloven Nee diende eind maart 2011 een verzoek tot handhaving in bij Gedeputeerde Staten van Friesland wegens het in bedrijf zijn van de installatie nog zonder dat de milieuvergunning onherroepelijk was geworden. Omdat Gedeputeerde Staten van Friesland verzuimde hierop binnen een termijn van acht weken te beslissen, heeft de Stichting het provinciebestuur in gebreke gesteld. Ook in de Tweede Kamer zijn inmiddels vragen gesteld over

18 Zie <http://www.omrin.nl/downloadfiles/persbericht%20toekenning%20subsidie%20rec.pdf>, geraadpleegd op 31 augustus 2011 en Ministerie van Infrastructuur en Milieu, brief van 29 maart 2011 in antwoord op de vragen van de leden De Mos & Wilders over plannen voor een nieuwe afvaloven. Kenmerk DP2011041064.

19 Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 30 872, nr. 53, p. 3.

het handelen van de provincie.²⁰

Ook in het eerder genoemde geval van het bouw- en sloopafvalbedrijf leidde het niet optreden van de provincie tegen het afvalbedrijf ertoe dat de buurvrouw van het bedrijf de gang naar de rechter zocht. Daar sprak zij niet het bedrijf, maar de provincie aan voor het nalaten van het handhaven van de vergunning bij het bedrijf. Toen zij zich ook daar in eerste instantie niet in haar belangen vertegenwoordigd zag, ging zij in een tweede separate zaak zelfs over tot wraking van de rechtbank omdat zij de rechters, die ook in de eerdere zaak hun oordeel hadden uitgesproken, niet langer als onpartijdig zag (Casus 28; Media-analyse; Jurisprudentie).

Het is duidelijk dat bij een dergelijke geëscaleerde situatie de mogelijkheden om het publieke en private toezicht bij elkaar te laten aansluiten of van elkaar gebruik te laten maken, beperkt zijn.

6.6 Conclusie

Ondanks dat we leven in een tijd van toenemende globalisering, maken bedrijven tegelijkertijd onderdeel uit van een lokale maatschappelijke omgeving die op zichzelf verwachtingen heeft en eisen stelt ten aanzien van de milieubelasting van bedrijven. De maatschappelijke omgeving bestaat uit die partijen die wel een belang hebben bij het goed functioneren van bedrijven, maar daar geen formele zeggenschap over hebben (Meijer, 2005: 25). Hierbij valt te denken aan omwonenden, milieubelangenorganisaties en de media. Het zijn deze *stakeholders* die de onderneming als het ware een *social license to operate* verschaffen (Joyce & Thomson, 2000; Gunningham et al., 2003; 2004; 2005; Lynch-Wood & Williamson, 2007). Dit begrip verwijst naar het verwachtingspatroon van de maatschappelijke omgeving en de mate waarin een onderneming wordt geaccepteerd door zijn omgeving. Maatschappelijke acceptatie en een goede relatie met de maatschappelijke omgeving zijn voor veel bedrijven belangrijke bestaansvoorwaarden. Dit geldt des te meer in de afvalbranche, die vanwege verschillende milieuschandalen al op voorhand kritisch wordt bekeken. In dit hoofdstuk heb ik daarom onderzocht in hoeverre en op welke wijze de maatschappelijke omgeving invloed kan uitoefenen op het gedrag van bedrijven in de afvalbranche. Daarbij heb ik in de eerste plaats gekeken naar de mate waarin de maatschappelijke omgeving bereid en in staat is om druk uit te oefenen op het gedrag van bedrijven. Ten tweede heb ik de reacties van bedrijven op hun maatschappelijke omgeving in kaart gebracht. Ten slotte, is gekeken in hoeverre de overheid de condities schept waaronder de omgeving invloed kan

20 Vragen van de leden Paulus Jansen (SP), Jacobi (PvdA) en Samsom (PvdA) aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu over de emissies van de afvalverbrandingsinstallatie OMRIN te Harlingen, ingezonden 27 mei 2011.

uitoefenen op het gedrag van bedrijven.

In dit hoofdstuk zijn veel voorbeelden gepresenteerd van afvalbedrijven die zich in de regel zeer goed bewust zijn van hun verantwoordelijkheden jegens hun omgeving. Deze bedrijven onderhouden open en coöperatieve relaties met hun maatschappelijke omgeving, investeren soms veel financiële middelen om aan de wensen en verwachtingen van de omgeving te voldoen en nemen soms milieumaatregelen die verder strekken dan waartoe ze wettelijk gezien gehouden zijn. Voorwaarde hiervoor is wel dat er een actieve omgeving is die bereid en in staat is bedrijven op hun handelen aan te spreken. Uit dit hoofdstuk is echter duidelijk geworden dat die condities niet altijd aanwezig zijn. In de *eerste* plaats beschikt de maatschappelijke omgeving niet altijd over de informatie over de milieuprestaties van bedrijven die nodig is om die bedrijven op hun handelen te kunnen aanspreken. Maar ook al komt die informatie wel bij omwonenden of milieubelangen groepen terecht, dat betekent nog niet dat zij daar ook naar handelen. Daarvoor moet de maatschappelijke omgeving ook over de juridische en milieutechnische kennis en de financiële middelen beschikken om haar wensen en verwachtingen duidelijk naar voren te brengen en bedrijven dan wel het openbaar bestuur in rechte aan te spreken op hun handelen. Uit dit onderzoek komt naar voren dat vooral een – relatief kleine – groep goed opgeleide, mondige burgers daartoe ook daadwerkelijk in staat is. Daarenboven werd duidelijk dat de toegang tot het recht voor burgers en milieugroeperingen in de afgelopen jaren steeds moeilijker is geworden. Milieubelangenorganisaties worden steeds vaker als ‘lastige beroepsklagers’ getypeerd (De Graaf et al., 2009: 80) en krijgen niet zonder meer toegang tot het recht in milieuzaken.

In de *tweede* plaats hangt de druk vanuit de maatschappelijke omgeving ook af van de zichtbaarheid van de onderneming. Uit dit hoofdstuk kan worden geconcludeerd dat grotere, beter ingebedde bedrijven met meer zichtbare activiteiten, over het algemeen op meer aandacht vanuit de omgeving kunnen rekenen dan kleinere bedrijven op een voor burgers minder zichtbare locatie.

In hoeverre draagt de druk vanuit de maatschappelijke omgeving nu werkelijk bij aan het verbeteren van de milieuprestaties van bedrijven? In de *eerste* plaats is uit dit onderzoek gebleken dat de maatschappelijke omgeving vooral oog heeft voor meer zichtbare milieuproblemen, zoals geur-, geluid- en stofoverlast, maar dat meer schadelijke milieugedragingen niet altijd onder de aandacht van omwonenden en milieubelangen groepen komen. Uit de reacties van bedrijven op hun maatschappelijke omgeving komt naar voren, dat de maatregelen die bedrijven treffen ook vooral betrekking hebben op het verminderen van het aantal klachten over geur-, geluid- en stofoverlast (vgl. Meijer, 2008: 101). Hoewel bedrijven daarmee tegemoet komen aan maatschappelijke wensen en verwachtingen, betekent dit nog niet dat bedrijven hun milieuprestaties

daadwerkelijk verbeteren of beter voldoen aan wettelijke milieueisen. Ten *tweede* werd uit dit hoofdstuk duidelijk dat de reacties van bedrijven op hun maatschappelijke omgeving heel divers zijn. Hoewel vaak wordt verondersteld dat de angst voor reputatieschade ervoor zorgt dat bedrijven tegemoet komen aan de wensen en verwachten van de omgeving, bleek uit dit onderzoek dat de druk vanuit de omgeving ook kan omslaan in geslotenheid, het verplaatsen van activiteiten naar landen waar burgers minder kritiek op de bedrijfsactiviteiten hebben en zelfs kan leiden tot *window dressing*. De reacties van bedrijven zijn er dan vooral op gericht de maatschappelijke omgeving onschadelijk te maken, terwijl er aan hun werkelijke milieugedrag maar weinig verandert.

Al met al maakt dit onderzoek duidelijk dat zonder al die maatschappelijke aandacht, de afvalbranche zich wellicht veel minder sterk had geprofessionaliseerd en van maatschappelijk verantwoord ondernemen misschien in het geheel geen sprake zou zijn geweest. Uit dit, maar ook uit het vorige hoofdstuk, is gebleken dat de wens om een goede reputatie bij en een goede relatie met de maatschappelijke omgeving op te bouwen en in stand te houden voor veel afvalbedrijven een belangrijke prikkel vormt voor milieuverantwoord gedrag. De potentiële druk vanuit de maatschappelijke omgeving fungeert zo als het ware als de stok achter de deur waarmee het publieke toezicht werkt. De voorbeelden uit dit hoofdstuk hebben tegelijkertijd laten zien dat die druk zich niet altijd op de meest schadelijke milieuaspecten richt. Echter, de meest schadelijke milieuactiviteiten vragen ook aandacht van bedrijven zelf door middel van een professionele zorg voor het milieu die binnen bedrijven zelf tot stand komt. Op die bedrijfsinterne aandacht voor het milieu wordt in het volgende hoofdstuk nader ingegaan.

7 Regulering van binnenuit: de bedrijfsinterne aandacht voor het milieu

7.1 Inleiding: 'It is the management, stupid!'

Wie het terrein van deze middelgrote private verwerker van gevaarlijke afvalstoffen oprijdt, weet onmiddellijk dat hij zich begeeft op het terrein van een bedrijf dat tot de categorie zware industriële bedrijven behoort. Grote tankwagens rijden af en aan, er staan grote vaten waarin verschillende soorten afvalstoffen worden aangeleverd en opgeslagen en op het bedrijfsterrein zijn meerdere fabrieken gevestigd waar onder andere verontreinigde grond, vervuild afvalwater en afvalstoffen die vrijkomen bij de productie van verf, lijm en olie worden verwerkt. In de afgelopen jaren was er behoorlijk wat frictie tussen het bedrijf aan de ene kant en het bevoegd gezag en de maatschappelijke omgeving aan de andere kant. Het bedrijf heeft een aantal keer te maken gehad met een strafrechtelijk onderzoek naar milieudelicten: in 2007 werd het veroordeeld voor het overschrijden van de lozingsnormen voor verontreinigd afvalwater en in 2010 startte het OM opnieuw een onderzoek tegen de afvalverwerker voor het overtreden van de milieuvergunning. Daarenboven wordt er vanuit een nabijgelegen woonwijk regelmatig geklaagd over geuroverlast die van het bedrijf afkomstig zou zijn. Hoewel het bedrijf gevestigd is op een industrieterrein met meerdere zware industriële bedrijven, wordt juist dit bedrijf door de omgeving gezien als de grote veroorzaker van de geuroverlast (Casus 24; Observaties; Bedrijfsinterne documentatie; Jurisprudentie; Media-analyse; Interview 16 april 2009; Interview T15, 8 januari 2010).

Even verderop op hetzelfde industrieterrein is een middelgrote publieke afvalverwerker gevestigd. Wie hier binnenkomt, zal eerder het idee hebben dat hij het kantoor van een architectenbureau binnenstapt, dan het kantoor van een afvalbedrijf. De ontvangstruimte is hoog en licht, er hangt kunst aan de muur en er is veel glas gebruikt om de werkruimten te scheiden van de publieke gedeelten. Ook in de verbrandingsinstallatie wordt niet direct duidelijk dat het hier gaat om een industrieel bedrijf. De fabriek ziet er netjes uit en zelfs in het hart van de installatie, de oven, zou de onwetende bezoeker nog de indruk kunnen hebben dat hij zich in een enorme bakkerij bevindt. Het is er brandschoon en hoewel er gedurende het normale proces weinig personeel in de buurt van de ovens hoeft te zijn, is er zelfs iemand bezig de vloer te dweilen. Dit bedrijf doet bovendien veel aan milieuzorg: na beoordeling door een onafhankelijke accreditatiecommissie vervult het bedrijf sinds 2010 bijvoorbeeld een voortrekkersrol op het gebied van duurzaamheid op het industrieterrein en is het voorzitter van de projectgroep Duurzaam Water [plaats]; het bedrijf heeft

haar emissies veel verder teruggebracht dan de wettelijke normen voorschrijven; het voert de CO₂ die achterblijft in de rookgassen na verbranding af naar een buurbedrijf dat de CO₂ gebruikt bij de productie van nieuwe stoffen en in de periode tussen 2005 en 2010 heeft het bedrijf zijn energieverbruik met 22% teruggebracht. Deze publieke afvalverwerker krijgt zelden klachten uit de omgeving en heeft een goede relatie met de toezichthouder (Casus 36; Observaties; Bedrijfsinterne documentatie; Media-analyse; Interview 27 juli 2009; Interview T15 8 januari 2010).

Twee bedrijven die gevestigd zijn op hetzelfde industrieterrein, te maken hebben met dezelfde toezichthouder en dezelfde maatschappelijke omgeving, maar, ondanks deze gelijke omstandigheden, een heel andere relatie hebben met hun omgeving. Het ene bedrijf wordt door de omgeving gezien als overlastgevend en staat bij justitie te boek als overtreder. Het andere bedrijf heeft zelden problemen met het bevoegd gezag of de omgeving en neemt milieumaatregelen die veel verder strekken dan de wettelijke regels voorschrijven. Hoe kan het dat twee bedrijven met vergelijkbare externe omstandigheden zo verschillend reageren op (signalen uit) hun omgeving? Die vraag staat in dit hoofdstuk centraal.

In de voorgaande hoofdstukken is duidelijk geworden dat het antwoord daarop maar beperkt kan worden gevonden in de externe prikkels waarmee bedrijven te maken hebben. In hoofdstuk vijf is geconcludeerd dat door de overheid opgelegde sancties maar beperkt tot bedrijven doordringen. Voor zover dat het geval was, liep de werking van sancties over de band van de maatschappelijke controle. In het vorige hoofdstuk werd echter duidelijk dat de maatschappelijke omgeving selectief is in de onderwerpen en bedrijven waarop zij haar pijlen richt en dat bedrijven sterk verschillen in de mate waarin ze gehoor geven aan de wensen en verwachtingen uit de maatschappelijke omgeving. De uiteenlopende reacties van de twee bedrijven hierboven doen vermoeden dat de inspanningen van bedrijven ten aanzien van wettelijke en maatschappelijke milieueisen, worden bepaald door een derde factor die moet worden gezocht in de bedrijfsinterne aandacht voor het milieu. Centraal daarbij staat het in hoofdstuk twee al besproken concept sociale responsiviteit. Onder sociale responsiviteit wordt het vermogen van de onderneming begrepen om rekening te houden met en gehoor te geven aan de wensen en verwachtingen van de overheid en maatschappelijke *stakeholders* (Van de Bunt, 1992: 19). Sociaal responsieve ondernemingen zijn in staat om rekening te houden met de wensen en verwachtingen van een brede groep *stakeholders*, deze wensen en verwachtingen adequaat in te schatten en er vervolgens naar te handelen. In het geval van gebrekkige sociale responsiviteit ontbreekt het de onderneming juist aan het vermogen om al die signalen op te vangen waardoor de onderneming in zekere zin ongevoelig is voor bepaalde signalen van buiten

(ibidem, p. 21; Van de Bunt & Huisman, 1998: 170).

In dit hoofdstuk wordt als het ware het ‘gehoorapparaat’ van de onderneming uiteengezet. Uit de literatuur over dit thema kunnen in grote lijnen drie organisatorische condities worden afgeleid die de mate van responsiviteit – en daarmee de mate waarin bedrijven in staat zijn om signalen van buiten te interpreteren en te vertalen naar de bedrijfsinterne besluitvorming – bepalen (o.m. Stone, 1975; Braithwaite, 1984; 1985; Van de Bunt, 1992; Prakash, 2000; Huisman, 2001; Parker, 2002; Gunningham et al., 2003; 2005; Parker & Lehman Nielsen, 2006; 2009). Ten eerste gaat het om de beheersingsmaatregelen en -systemen van bedrijven zelf die bedoeld zijn om de zorg voor het milieu en de naleving van wet- en regelgeving te waarborgen. Ten tweede is de rol en positie van de functionaris die verantwoordelijk is voor de naleving van wettelijke eisen van belang. In de afvalbranche is dit de milieuoördinator. Tot slot, is de bedrijfscultuur en meer in het bijzonder de *tone at the top* van belang voor hoe bedrijven signalen van buiten vertalen naar de praktijk.

Deze drie kenmerken van responsiviteit staan niet los van elkaar, maar ze beïnvloeden elkaar ook. Zo is de bedrijfscultuur ook van invloed op de organisatorische maatregelen die het bedrijf treft om de naleving van wettelijke en maatschappelijke milieueisen te waarborgen. En het bedrijf kiest natuurlijk ook een milieuoördinator en directeur die bij de bedrijfscultuur past. Andersom geldt dat een goede bedrijfsinterne milieuzorg ook gemotiveerd en goed opgeleid personeel aantrekt en dat leidt op zichzelf weer tot een betere beheersing van de bedrijfsprocessen en meer aandacht voor wettelijke en maatschappelijke milieueisen. Sommige bedrijven zijn dus niet alleen responsiever omdat ze over een beter gehoorapparaat beschikken, maar ook omdat ze beter willen luisteren naar en gehoor willen geven aan de wensen en verwachtingen uit hun omgeving. Deze causaliteitsvraag laat ik in dit hoofdstuk buiten beschouwing. Het gaat er met andere woorden niet om een antwoord te formuleren op de vraag hoe het komt dat bedrijven in meer of mindere mate over deze kenmerken beschikken. Het gaat er in dit hoofdstuk vooral om te beschrijven op welke wijze deze drie organisatorische condities van invloed zijn op hoe bedrijven wettelijke en maatschappelijke milieueisen vertalen naar de bedrijfsinterne besluitvorming.

De hierboven genoemde organisatorische kenmerken komen achtereenvolgens in de paragrafen 7.3, 7.4 en 7.5 aan de orde. Maar alvorens daartoe over te gaan, zal in de volgende paragraaf eerst kort worden stilgestaan bij de eigenomsstructuur van ondernemingen en de invloed die daarvan uitgaat op de responsiviteit van bedrijven.

7.2 Publieke versus private bedrijven

Ter verklaring van de verschillende reacties van de bedrijven in de hierboven gepresenteerde voorbeelden zou in de eerste plaats kunnen worden gedacht aan verschillen in eigendomsstructuur tussen beide bedrijven. In het eerste voorbeeld figureert namelijk een private onderneming, in het tweede een publieke organisatie. In hoofdstuk vier is bovendien aangegeven dat in dit onderzoek evenveel publieke als private bedrijven zijn bestudeerd. Dit roept de vraag op in hoeverre publieke en private bedrijven van elkaar verschillen en welke gevolgen dat heeft voor de wijze waarop bedrijven signalen vanuit hun omgeving interpreteren en vertalen.

Over de verschillen tussen publieke en private bedrijven is in de bestuurskundige en organisatiekundige literatuur al veel geschreven (vgl. Smit & Van Thiel, 2002; Van der Wal, 2008; Karré, 2011). Daarbij wordt vaak gesteld dat publieke en private bedrijven op een drietal punten van elkaar verschillen. Het meest pregnante verschil zou betrekking hebben op het streven naar winst in de private sector en het dienen van het algemeen belang in de publieke sector. Een voor de hand liggende verklaring voor de uiteenlopende reacties van de hierboven besproken bedrijven zou dan zijn dat het winststreven van private bedrijven een verantwoorde verwerking van het afval en een goede zorg voor het milieu in de weg kan staan. Een tweede verschil betreft de omgeving van publieke en private bedrijven. Private bedrijven zouden primair verantwoording afleggen aan klanten en aandeelhouders terwijl publieke bedrijven ook rekening moeten houden met publieke en politieke wensen en verwachtingen. Tot slot, zouden ook de organisatorische condities sterk uiteen lopen. Zo wordt van publieke organisaties vaak gezegd dat ze log en bureaucratisch zijn en zich daardoor maar moeilijk kunnen aanpassen aan wat de buitenwereld van hen vraagt (Van der Wal, 2008).

Uit empirisch onderzoek rondom dit thema komt echter geen eenduidig beeld naar voren over de verschillen tussen publieke en private bedrijven. Van der Wal (2008) heeft in zijn dissertatie over de verschillen in moraal tussen publieke en private organisaties laten zien dat er wel accentverschillen bestaan tussen publieke en private organisaties, maar ook dat er een gezamenlijke kern van waarden bestaat die voor iedere organisatie, publiek of privaat, van belang is. Deze bestaat uit betrouwbaarheid, expertise, effectiviteit, efficiëntie en verantwoordingsbereidheid. Ook uit onderzoek van Huberts c.s. (2005) naar het regelovertrekend gedrag van overheden komt naar voren dat overheden zich niet per definitie beter aan de wet houden dan private bedrijven. En Huisman (2001) vond in zijn onderzoek naar regelnaleving en -overtreding door ondernemingen in de afvalbranche geen duidelijke verschillen in regelnaleving tussen publieke en private ondernemingen.

Ook uit het onderhavige onderzoek komen geen duidelijk verschillen tussen publieke en private bedrijven naar voren. Zowel de geïnterviewde

milieucoördinatoren als de geïnterviewde toezichthouders zijn van mening dat de verschillen tussen publieke en private bedrijven in de afgelopen jaren steeds kleiner zijn geworden. Zo bleek uit hoofdstuk drie al dat overheidsgedomineerde bedrijven steeds bedrijfsmatiger zijn gaan werken en hun inkomsten deels verdienen op de commerciële markt (vgl. Huisman, 2001: 166). Aan de andere kant hebben private bedrijven ook meer oog gekregen voor hun maatschappelijke verantwoordelijkheden. Uit het vorige hoofdstuk werd bovendien duidelijk dat zowel publieke als private bedrijven in toenemende mate te maken krijgen met klanten en opdrachtgevers die hoge kwaliteitseisen stellen aan de inzameling en verwerking van afvalstoffen. Een goede reputatie op het gebied van milieuverantwoord handelen is voor deze bedrijven essentieel voor het voortbestaan van de onderneming op de langere termijn. De omgeving van publieke en private bedrijven loopt dus niet zo sterk uiteen als hierboven werd verondersteld.

Het bovenstaande betekent overigens niet dat de eigendomsstructuur van de onderneming in het geheel geen rol kan spelen bij de wijze waarop bedrijven signalen van buiten vertalen naar de bedrijfsinterne besluitvorming. De eigendomsstructuur van bedrijven kan bijvoorbeeld van invloed zijn op de beschikbare financiële middelen voor milieuzorg of op de bedrijfscultuur en daarmee mede op de mate van responsiviteit. Zoals hierboven al duidelijk werd, is de betekenis van de eigendomsstructuur op verschillende manieren te duiden en derhalve soms lastig te interpreteren. Zo kan zowel het publieke als het private karakter van bedrijven tot gevolg hebben dat ze minder goed in staat zijn om in te spelen op wettelijke en maatschappelijke milieueisen. Hieronder licht ik er één voorbeeld uit waarin de invloed van de eigendomsstructuur het meest sprekend naar voren kwam. Het betreft het *publieke* bedrijf waar in het kader van dit onderzoek de implementatie van een milieumanagementsysteem is gevolgd.

Dit bedrijf is een grote publieke dienstverlener op het gebied van de inzameling en recycling van afvalstoffen. Het bedrijf is in 2008 begonnen met een grote herziening van het bedrijfsinterne milieubeleid en de implementatie van een milieumanagementsysteem. De aanleiding hiervoor was tweeledig. In de zomer van 2006 werd het bedrijf, op verzoek van het college van burgemeester en wethouders van de stad waar het onderdeel van uitmaakt, intensief gecontroleerd op de naleving van de vergunningvoorschriften. Van de 27 locaties die door de toezichthouder werden geïnspecteerd, werden bij 21 locaties overtredingen van de voorschriften geconstateerd. Daarbij ging het veelal om het niet conform de voorschriften opslaan van gevaarlijke stoffen, de orde en netheid op de locaties en de afwezigheid van verplichte documenten en onderzoeken. In vrijwel alle gevallen werd een bestuurlijk handhavingstraject in gang gezet. Tegelijkertijd voerde de milieucoördinator een grootschalige milieu-audit op alle locaties van

het bedrijf. Het doel daarvan was inzicht te verkrijgen in de mate waarin op de verschillende locaties de belangrijkste voorschriften en aanwezige procedures werden nageleefd. Daarnaast wilde de milieuoördinator de organisatorische aspecten van de milieuzorg in kaart brengen. Het eindrapport van de audit schetste een verontrustend beeld van de aanwezige kennis, deskundigheid en bevoegdheidsverdeling binnen de organisatie: “Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, specifiek geënt op milieuzorg zijn niet formeel geregeld, noch op schrift gesteld. (...) Kennis op het gebied van milieu(zorg) is vakinhoudelijk wel aanwezig, maar ten aanzien van milieuaspecten en de vergunningen is de kennis beperkt. Er is geen sprake van voorlichting en onderricht op dit vlak, maar dit is wel wenselijk. (...) Communicatie over milieuzorg is geen vast onderdeel op de agenda van overlegvormen. Het gebeurt incidenteel en veelal *ad hoc*.” Dit betekende volgens de milieuoördinator niet dat de taken niet werden uitgevoerd, maar veelal pas “gedeeltelijk of na handhaving van het bevoegd gezag.” (Casus 40; Bedrijfsinterne documentatie; Interview 25 maart 2009).

De hierboven beschreven situatie is volgens de milieuoördinator voor een deel terug te voeren op het publieke karakter van de organisatie:

“Als gemeentelijke dienst hebben wij een taakstelling die geformuleerd wordt op basis van de diensten die wij verlenen. Dat betekent dat onze bedrijfsvoering grotendeels wordt bepaald door politieke bestuurders. De voorbeeldfunctie van de overheid speelt gedeeltelijk een rol bij het nemen van beslissingen, die heel reactief en vooral *ad hoc* is. Het inzamelen van afval is voor ons geen commerciële activiteit, maar wordt bekostigd uit gemeenschapsgelden. Hierdoor blijven toekomstgerichte investeringen en aanpakken soms uit, vaak uit kostenoverwegingen. Mijn rol als milieuoördinator is er voornamelijk op gericht om de situatie te beheersen en niet om het bedrijf te laten excelleren.” (Casus 40; Interview 30 januari 2012).

Het publieke karakter van deze onderneming beperkt dus het responsieve en innovatieve vermogen van de onderneming. Maar naast het publieke karakter van het bedrijf, spelen ook andere organisatorische condities een rol. Zo karakteriseert de milieuoördinator de mentaliteit van het bedrijf als een mentaliteit van “doeners en niet van denkers.” Binnen het bedrijf is er daarom veel aandacht voor de praktische en technische kanten van het werk, maar tegelijkertijd is men niet zo goed in het vastleggen van procedures en werkwijzen. Een gevolg daarvan is dat medewerkers in uitvoerende posities continu ‘zoekende’ zijn bij welke functionaris zij terecht kunnen voor vragen en instructies en bij welke personen taken en verantwoordelijkheden moeten worden neergelegd. In de praktijk komen veel taken dan ook, onbedoeld, bij de verkeerde afdelingen

en personen terecht waardoor zaken niet of te laat worden opgepakt of op een onjuiste manier worden afgehandeld.

Alles bij elkaar genomen, komt uit dit onderzoek géén duidelijk beeld naar voren van de verschillen tussen publieke en private bedrijven. Voor zover ik verschillen heb geconstateerd, lijken die niet exclusief te kunnen worden toegeschreven aan het respectievelijk publieke of private karakter van bedrijven. Veelal spelen ook andere organisatorische kenmerken een rol, zoals de inrichting van de bedrijfsinterne milieuzorg, de rol en positie van de milieucoördinator en de attitude binnen het bedrijf ten aanzien van wettelijke en maatschappelijke milieueisen. In het vervolg van dit hoofdstuk zal op die organisatorische condities worden ingegaan. Waar dat van belang is, zal het onderscheid tussen publiek en privaat worden aangehaald.

7.3 Milieumanagementsystemen¹, motieven en certificering

7.3.1 Inleiding

Willen bedrijven gehoor kunnen geven aan wettelijke en maatschappelijke eisen en verwachtingen, dan zullen ze in de eerste plaats moeten beschikken over een goed functionerend milieumanagementsysteem. Zoals in hoofdstuk drie al kort werd aangestipt, stimuleert de overheid al sinds het einde van de jaren tachtig van de vorige eeuw, toen de kabinetsnota Milieuzorg werd gepubliceerd, de invoering van bedrijfsinterne milieumanagementsystemen.² Een milieumanagementsysteem bestaat uit het geheel van maatregelen, procedures, controles, voorzieningen, overlegstructuren en rapportages waarmee een bedrijf inzicht kan krijgen in de milieubelasting die het veroorzaakt en waarmee het die belasting kan verminderen (Kuks, 1991: 27).³ Een belangrijk, zo niet essentieel, kenmerk van een goed functionerend milieumanagementsysteem is dat het bedrijven in staat stelt hun eigen handelen aan een kritisch oordeel te onderwerpen; voorziet in terugkoppeling van die beoordeling naar de bedrijfsvoering; en uiteindelijk in bijsturing van het eigen handelen met het oog op een continue verbetering van de eigen resultaten (Van Gestel, 2000: 151).⁴ In een milieumanagementsysteem volgt een bedrijf namelijk zijn eigen milieuprestaties, bijvoorbeeld door middel van controles en metingen, vergelijkt de resultaten met de wettelijke en bedrijfsinterne normen en rapporteert hierover aan het management dat vervolgens maatregelen kan nemen om de

1 In de literatuur over dit thema worden de termen milieuzorgsysteem en milieumanagementsysteem ook wel door elkaar gebruikt. Ik geef de voorkeur aan het begrip milieumanagementsysteem om duidelijk aan te geven dat het gaat om een beheersingssysteem dat primair bedoeld is het bedrijf te helpen zijn eigen processen beter te beheersen.

2 Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 20 633, nr. 3.

3 Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 20 633, nr. 3, p. 18.

4 Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 20 633, nr. 3, p. 18.

milieuprestaties te verbeteren of de eigen normen aan te scherpen.⁵ Op deze manier draagt een bedrijf zelf zorg voor de controle, handhaving en naleving van wettelijke milieueisen.⁶ Samenvattend, door middel van een goed functionerend milieumanagementsysteem worden bedrijven steeds met hun eigen milieuprestaties geconfronteerd en dat scherpt, zo is de gedachte, het milieubewustzijn binnen de onderneming aan (Van Gestel, 2000: 153).

7.3.2 Kenmerken van een goed functionerend milieumanagementsysteem

Hierboven is aangegeven dat de belangrijkste functie van een milieumanagementsysteem is om bedrijven in staat te stellen hun eigen milieubelasting beter te beheersen en maatregelen te nemen om die belasting te verminderen. De meeste managementsystemen zijn gebaseerd op het principe van *plan-do-check-act*, in de organisatiewetenschappen ook wel de cirkel van Deming genoemd.⁷ Deze cirkel onderscheidt vier fasen: plannen maken, uitvoeren, evalueren en bijstellen van de plannen en is gericht op voortdurende terugkoppeling en kwaliteitsbijsturing. In de geest van dit principe heeft een goed functionerend milieumanagementsysteem betrekking op een aantal facetten van de organisatie (o.m. De Bruijn & Lulofs, 1991: 70-92; Bressers, De Bruijn, Kuks & Lulofs, 1995; Van Gestel, 2000: 157; Huisman, 2001: 192-193).⁸ In de eerste plaats is dat de integratie van de bedrijfsinterne milieuzorg in de bedrijfsvoering en de strategie op de langere termijn. Dit betekent dat de bedrijfsleiding een milieubeleidsverklaring opstelt waarin zij de doelstellingen van het bedrijfsinterne milieubeleid uiteenzet en deze kenbaar maakt aan het eigen personeel alsook aan de buitenwereld. Vanzelfsprekend moet een bedrijf vervolgens structuren, procedures en werkwijzen ontwikkelen en de bijbehorende taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden duidelijk verankeren in de structuur van de onderneming. Voor het goed functioneren van een dergelijk integraal milieumanagementsysteem is de aanstelling van een milieuoördinator volgens de kabinetsnota Milieuzorg van essentieel belang.⁹

Een tweede facet van het milieumanagementsysteem ziet op de uitvoering van het bedrijfsinterne milieubeleid. Dit betekent dat een bedrijf jaarlijks aangeeft welke activiteiten het op het gebied van het milieu wil gaan uitvoeren. Daarbij kan het gaan om door de overheid verplichte activiteiten, zoals het saneren van (een deel van) het bedrijfsterrein of het terugdringen van emissies, maar ook om 'vrijwillige' activiteiten, zoals het vervangen van een installatie

5 Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 20 633, nr. 3, p. 19.

6 Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 20 633, nr. 3, p. 24.

7 Vernoemd naar organisatiekundige William Deming die vanaf de jaren vijftig kwaliteitszorg en verandermanagement op de agenda van het bedrijfsleven plaatste (Deming, 2000). Zijn *plan-do-check-act* cirkel staat bekend als een basisprincipe voor kwaliteitszorg en verbetermanagement.

8 Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 20 633, nr. 3, p. 20-24.

9 Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 20 633, nr. 3, p.

en het terugdringen van het energieverbruik van het bedrijf. Om relevante wettelijke en maatschappelijke eisen op te pikken en veranderingen daarin te signaleren, zal een bedrijf regelmatig overleg moeten voeren met de overheid, de omgeving en milieubelangenorganisaties. De systematiek hiervan kan worden vergroot door bijvoorbeeld in het milieujaarprogramma of bij de externe verslaglegging bewust momenten in te bouwen om in overleg te treden met de belangrijkste *stakeholders*. Een punt dat hieraan nauw verbonden is, betreft de interne communicatie- en overlegstructuren over de bedrijfsinterne milieuzorg. Voor een goede vertaling van wettelijke en maatschappelijke milieueisen is frequent overleg en een goede interne communicatie over de naleving van wettelijke en maatschappelijke milieueisen onontbeerlijk. Dit zorgt ervoor dat opdrachten en beslissingen van de directie de werkvloer bereiken en omgekeerd: dat eventuele onwelgevallige informatie de directie van het bedrijf bereikt. Tot slot, dient het bedrijf zorg te dragen voor duidelijke en praktisch toepasbare werkinstructies en documentatie alsmede te investeren in voorlichting en trainingsprogramma's opdat het kennisniveau en de deskundigheid van het eigen personeel op peil worden gehouden.

In de derde plaats is het van belang dat een bedrijf doorlopend metingen en registraties uitvoert waarmee het inzicht verkrijgt in zijn milieubelasting. Daarbij valt te denken aan het meten van emissies naar de lucht, bodem en het water, maar ook aan het bijhouden van een afvalstoffenadministratie. Een laatste facet betreft, tot slot, de interne controles van (onderdelen van) het managementsysteem en de regelmatige doorlichting en evaluatie van het functioneren van het milieumanagementsysteem als geheel door middel van een audit. Wil het systeem namelijk ook op de langere termijn afdoende blijven functioneren, dan zal steeds moeten worden gecontroleerd of het managementsysteem bijdraagt aan de milieudoelstellingen die het bedrijf zichzelf heeft opgelegd (vgl. Van Gestel, 2000: 157).

De grote vraag is natuurlijk of een bedrijf zelf in staat is om zijn eigen functioneren objectief te beoordelen. Het zou beter zijn om dat door een onafhankelijke instantie te laten vaststellen. Dat kan door het managementsysteem te laten certificeren. Certificering betekent dat een onafhankelijke, deskundige instantie periodiek controleert of het systeem aan bepaalde kwaliteitseisen voldoet en, indien dit het geval is, dit bekrachtigt door middel van een certificaat (Blomberg, 2000: 295; Van Gestel, 2000: 159; Evers, 2002: 22; Gabriël-Breukers, 2008: 27). Certificering van het milieumanagementsysteem kan voor bedrijven meerwaarde hebben, omdat het aan de overheid, de maatschappelijke omgeving, maar ook aan klanten, opdrachtgevers en leveranciers laat zien dat het systeem aan bepaalde kwaliteitseisen voldoet. Een bedrijf kan zich op die manier positief onderscheiden van bedrijven die niet gecertificeerd zijn (Gabriël-Breukers, 2008; Van Erp & Verberk, 2003). Certificering betekent bovendien dat een

bedrijf zich regelmatig laat doorlichten door een externe instantie die met een frisse blik tegen procedures en werkwijzen aankijkt. Certificering is in beginsel vrijwillig, maar als bedrijven zich eraan committeren, dan verplichten zij zichzelf om te voldoen aan de eisen van het certificaat en zichzelf continu te verbeteren. De normen waaraan moet worden voldaan voordat een certificaat kan worden afgegeven, worden vastgesteld door een normalisatie-instantie¹⁰ en getoetst door een certificerende instelling. In Nederland worden certificerende instanties op hun beurt gecontroleerd en geaccrediteerd door de Raad voor Accreditatie (RvA). De RvA beoordeelt de onafhankelijkheid en deskundigheid van de certificerende instantie en bewaakt zo als het ware de waarde van het afgegeven certificaat.

Op het gebied van milieuzorg is de meest bekende norm waarvoor een certificaat kan worden afgegeven, de ISO 14001 standaard waarin onder andere de naleving van wettelijke regels en continue verbetering van de milieuprestaties worden geëist.¹¹ Bovendien worden bedrijven op grond van het ISO 14001

10 De bekendste normalisatie-instantie is ongetwijfeld de *International Organization for Standardization* (ISO) in Genève, die onder meer de ISO 9001 norm (voor kwaliteit) en de ISO 14001 norm (voor milieu) heeft vastgesteld. De bekendste Nederlandse normalisatie-instantie is het Nederlands Normalisatie-instituut (NEN).

11 De ISO 14001 norm werd in 1996 door de *International Organization for Standardization* vastgesteld. De eisen van deze norm zijn onderverdeeld in vijf rubrieken: a) het milieubeleid, b) de planning, c) de implementatie en uitvoering, d) de controle en corrigerende maatregelen en e) de beoordeling door de directie. De norm eist dat de directie van het bedrijf een milieubeleid formuleert dat: 1) geschikt is voor de aard, omvang en milieu-effecten van zijn activiteiten, 2) een verbintenis bevat tot continue verbetering en preventie van de milieubelasting, 3) een verbintenis bevat tot naleving van de wet- en regelgeving en andere eisen die het bedrijf onderschrijft, 4) een kader biedt voor het stellen en beoordelen van milieudoelstellingen, 5) schriftelijk is vastgelegd, geïmplementeerd en bekend is gemaakt aan alle medewerkers en 6) beschikbaar is voor het publiek (NEN-EN-ISO 14001: 2004 *Milieumanagementsystemen-Eisen met richtlijnen voor gebruik*. NNI, 2004, paragraaf 4.2, p. 12 e.v.). Naast de ISO norm kunnen bedrijven hun milieumanagementsysteem ook laten beoordelen volgens de Europese EMAS-verordening. EMAS staat voor *Eco Management and Audit Scheme*. Doelstelling van EMAS is om zo veel mogelijk bedrijven te stimuleren om managementsystemen in te voeren en te stimuleren tot continue verbetering van de milieuprestaties. Deelname aan de EMAS verordening is evenals de ISO certificering vrijwillig. Bedrijven die eraan willen deelnemen dienen over een milieumanagementsysteem te beschikken, een milieuverklaring op te stellen en deze dienen door een erkende certificerende instelling te zijn goedgekeurd. Zie verordening Nr. 1221/2009 van 25 november 2009 inzake de vrijwillige deelneming van organisaties aan een communautair milieubeheer- en milieuauditsysteem (EMAS), tot intrekking van verordening nr. 761/2001 en van de beschikkingen 2001/681/EG en 2006/193/EG. In 2010 werd, tot slot, de ISO 26000 norm gepubliceerd. Dit is een internationale richtlijn voor bedrijven op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen. In feite is de ISO 26000 norm niets meer (en niets minder) dan een hulpmiddel voor bedrijven om maatschappelijk verantwoord ondernemen binnen hun organisatie te implementeren, de norm kan thans namelijk nog niet worden gecertificeerd. De richtlijn benoemt zeven principes van maatschappelijk verantwoord ondernemen (verantwoording nemen en verantwoording afleggen, transparantie, ethisch gedrag, respect voor de belangen van *stakeholders*, respect voor wet- en regelgeving, respect voor internationale gedragsnormen en respect voor mensenrechten) en geeft per principe aan hoe bedrijven hieraan invulling kunnen geven.

certificaat in staat geacht om overtredingen en afwijkingen te signaleren en adequate maatregelen te treffen om herhaling te voorkomen. Het proces van certificering omvat onder andere een documentenonderzoek, waarbij wordt nagegaan of een bedrijf op papier aan de gestelde eisen voldoet, en een praktijkonderzoek, waarbij de nakoming van die eisen in de praktijk wordt getoetst. Na het verlenen van een certificaat – dat altijd voor een bepaalde periode wordt afgegeven – ziet de certificerende instantie er periodiek op toe dat het bedrijf aan de eisen blijft voldoen (Evers, 2002: 21–23). Bij het niet of niet langer voldoen aan bepaalde eisen van het certificaat, staat de certificerende instantie een aantal maatregelen ter beschikking. Zo kan in het geval van een geringe afwijking van de normen een waarschuwing of een opdracht tot herstel worden gegeven; kan een bedrijf opnieuw worden geïnspecteerd, waarvan de kosten voor rekening van de onderneming komen; of kan een bedrijf in een zwaarder inspectieregime terechtkomen. Bij ernstige of regelmatig voorkomende afwijkingen, kan de certificerende instantie besluiten tot schorsing of intrekking van het certificaat (Gabriël-Breukers, 2008: 62–63). Tot slot, maken veel certificerende instanties de lijst met ingetrokken en geschorste certificaten openbaar via hun website en dat kan vanzelfsprekend gevolgen hebben voor de reputatie van het bedrijf (ibidem).

7.3.3 Motieven voor milieuzorg

Aan de invoering van een milieumanagementsysteem en de certificering ervan kunnen verschillende motieven ten grondslag liggen. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de wens het milieu zo min mogelijk te belasten of het creëren van een veilige werkomgeving voor het eigen personeel, het opbouwen van een positief imago bij de overheid, de maatschappelijke omgeving en klanten of opdrachtgevers (Henriques & Sadorsky, 1996; McClelland & Horowitz, 1999; Maxwell, Lyon & Hackett, 2000; Bansal & Roth, 2000; Prakash, 2000; Gunningham et al., 2005). Maar daarnaast wordt aandacht voor milieuzorg binnen bedrijven steeds vaker geassocieerd met economische baten voor de onderneming op de lange termijn. Door te innoveren op milieugebied kunnen bedrijven aanzienlijk besparen op kosten voor bijvoorbeeld de reiniging of verwerking van de eigen afvalstoffen. Zo kan voorsprong op concurrenten worden behaald (Porter & Van der Linde, 1995).

Uit dit onderzoek komen in grote lijnen twee motieven voor de invoering van een milieumanagementsysteem naar voren. De eerste is de druk van buitenaf: klanten, opdrachtgevers, brancheorganisaties of de overheid eisen van bedrijven dat ze een milieumanagementsysteem implementeren. Een tweede reden is de wens vanuit bedrijven zelf om de bedrijfsvoering goed op orde te hebben en de naleving van wettelijke en maatschappelijke milieueisen zo veel mogelijk te waarborgen. De invoering van een intern beheerssysteem is daarvoor onontbeerlijk.

Als gezegd, is de eerste reden voor de invoering van een milieumanagementsysteem, de druk van klanten, opdrachtgevers, brancheorganisaties en de overheid om meer systematisch aandacht te besteden aan milieuzorg. Zoals eerder al duidelijk werd, ontstond er vanaf het einde van de jaren tachtig en begin van de jaren negentig zowel bij de overheid als in het bedrijfsleven een groeiende overtuiging dat voor het naleven van de milieuregelgeving en het beheersen van de milieubelasting een milieumanagementsysteem noodzakelijk was. Steeds meer (lokale) overheden en bedrijven op allerlei terreinen gingen in die periode over tot de invoering van milieu- en kwaliteitszorgsystemen. Gevolg hiervan was dat deze organisaties in het kader van hun eigen kwaliteitszorg ook eisen gingen stellen aan de partijen met wie zij zaken deden. Dit betekende dat afvalbedrijven in toenemende mate werden geconfronteerd met de wens van klanten en opdrachtgevers om aantoonbaar aandacht te besteden aan milieuzorg. Een manier om dat te laten zien, was om over een gecertificeerd milieumanagementsysteem te beschikken. In de afvalbranche was (en is) een gecertificeerd milieumanagementsysteem bovendien een voorwaarde voor lidmaatschap van een aantal brancheorganisaties.

Voor veel van de bestudeerde bedrijven had de invoering van een milieumanagementsysteem en de certificering ervan in eerste instantie dan ook een duidelijk commerciële achtergrond. De milieucoördinator van een middelgrote publieke organisatie die zich voornamelijk bezighoudt met de inzameling van afvalstoffen, vertelt dat begin jaren negentig de verwerkingscapaciteit voor gevaarlijk afval beperkt was. Bedrijven die deze afvalstoffen inzamelden, hadden dan ook grote moeite om het afval weer kwijt te raken. Verwerkers van gevaarlijk afval hadden daarentegen de ontdoeners met wie zij in zee gingen voor het uitkiezen. Eén van de voorwaarden om het afval wel te accepteren was dat de ontdoener over een gecertificeerd milieumanagementsysteem beschikte:

“De hoofdreden was dat we voor het gevaarlijk afval gecertificeerd moesten zijn, anders hadden we geen afzetmogelijkheden. Zo is dat begonnen en dat is een vlek die steeds breder wordt. Tegenwoordig is er voldoende verwerkingscapaciteit, dus daar zit het hem allemaal niet in en alles is ook veel beter geregeld in milieuvergunningen. De hoofdreden waarom we nu nog gecertificeerd zijn, is vooral de aanbestedingen. Dus als er een aanbesteding is dan wordt er gewoon van je geëist dat je zowel ISO 9001 als ISO 14001 gecertificeerd bent.” (Casus 29; Interview 9 juli 2009).

De milieucoördinator van een andere middelgrote, publieke organisatie vertelt dat zijn bedrijf in 2000 plannen had om te verzelfstandigen. Dit betekende tegelijkertijd dat het bedrijf een deel van zijn inkomsten op de commerciële markt zou gaan verdienen, door naast het huishoudelijk afval in de regio ook bedrijfsafval te gaan inzamelen. De belangrijkste reden voor de invoering van

een milieumanagementsysteem en de certificering ervan was dan ook een commerciële: grote, zakelijke klanten eisten het als onderdeel van hun eigen kwaliteitszorg. De milieuoördinator:

“Ik denk dat we toch moeten zeggen dat het een commerciële reden is geweest, echt een marketinginstrument. Het heeft ons wel geholpen om processen te stroomlijnen, maar de insteek is geweest: de ondersteuning van de marketing. In 2000 wilden wij commercieel en bedrijven vragen het.” (Casus 26; Interview 12 mei 2009).

Veel respondenten omschrijven de invoering van een milieumanagementsysteem en de certificering ervan als een modetrend die met name in het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw opkwam. Dit komt overeen met wat in de literatuur ook wel een proces van isomorfering wordt genoemd (Dimaggio & Powell, 1983; Suchman & Edelman, 1996; Cashore & Vertinsky, 2000; Potoski & Prakash, 2004; Gunningham, 2009b). In de praktijk stemmen veel ondernemingen hun milieubeleid af op wat andere, veelal meer succesvolle, bedrijven in de sector doen: “Organizations adopt many practices and structures not for efficiency reasons, but because the cultural environment constructs adoption as being the proper, legitimate or natural thing to do” (Suchman & Edelman, 1996: 919). Het invoeren van een milieumanagementsysteem is dan simpelweg een kwestie van conformisme aan de standaard die op een bepaald moment in een bepaalde branche geldt. Zo omschrijft de milieuoördinator van een middelgrote publieke afvalverwerker het hebben van een gecertificeerd milieumanagementsysteem als ‘de standaard in de branche’ (Casus 36; Interview 27 juli 2009).

Hoewel de invoering van een milieumanagementsysteem voor de meeste bedrijven begonnen is als een manier om aan de buitenwereld te laten zien dat ze aandacht aan milieuzorg besteden, zijn de meeste bedrijven ook de voordelen ervan gaan inzien. Een goed functionerend managementsysteem biedt bedrijven een bepaalde systematiek om grip te krijgen op de vaak complexe bedrijfsvoering, de mogelijkheid om hun processen en milieubelasting beter te beheersen en de mogelijkheid om beter in te spelen op vragen en signalen uit hun juridische, maatschappelijke en – in toenemende mate internationale – zakelijke omgeving. Het volgende voorbeeld laat deze ‘ontwikkeling’ mooi zien:

Een middelgrote publieke inzamelaar van afvalstoffen heeft de zorg voor het milieu, de kwaliteit en de veiligheid geïntegreerd in één managementsysteem dat zowel ISO 9001 (kwaliteit) als VCA (veiligheid) is gecertificeerd. De belangrijkste reden om het managementsysteem te certificeren, is volgens de milieuoördinator dat het paste bij de tijdgeest van de jaren negentig: klanten

verlangden het van bedrijven en “het was een beetje de situatie, dat als je het niet had, dan hoorde je er niet bij.” Inmiddels ziet het bedrijf ook de voordelen ervan in, want “het betekent natuurlijk *efficiency* en stroomlijnen van je bedrijfsprocessen en het inzichtelijk maken en verbeteren van je procedures.” Het bedrijf is nog niet ISO 14001 gecertificeerd, maar heeft wel de wens om dat in de toekomst te worden (Casus 32; Bedrijfsinterne documentatie; Interview 17 juli 2009).

Het door de milieucoördinatoren meest genoemde motief voor de invoering van een milieumanagementsysteem is dan ook niet de druk van buitenaf, maar de wens vanuit bedrijven zelf om de naleving van wettelijke en maatschappelijke regels zo goed als mogelijk gewaarborgd te hebben. Een milieumanagementsysteem helpt bedrijven om abstracte normen uit de wet- en regelgeving om te zetten in concrete maatregelen en bedrijfsvoorschriften; helpt bedrijven inzicht te krijgen in de mate waarin de eigen milieudoelstellingen worden gerealiseerd; en biedt bedrijven een handvat om de naleving van milieuregels te controleren. Een milieucoördinator van een middelgrote private verwerker van afvalstoffen maakt duidelijk hoe belangrijk het milieumanagementsysteem is voor de naleving van wet- en regelgeving:

“Wetgeving van buitenaf is heel gemakkelijk opgelegd, maar als je iets opgelegd krijgt en je moet er aan voldoen en je wilt eraan voldoen, dan moet je ook handvatten hebben om daaraan handen en voeten te geven. Daarom hebben wij een managementsysteem. Dat zorgt ervoor dat wij alle bedrijfsprocessen die wij hebben en alle wet- en regelgeving waaraan we moeten voldoen, vastgelegd hebben. Daar zetten wij dan concrete maatregelen tegenover en zo zorg je ervoor dat alles gestructureerd verloopt binnen het bedrijf. Vanuit het managementsysteem zijn er vervolgens interne en externe audits om te controleren dat we aan die milieueisen voldoen.” (Casus 37; Interview 16 september 2009).

Voor de meeste bedrijven is de invoering van een milieumanagementsysteem dan ook een kwestie van beheersbaarheid, grip krijgen op procedures en overzicht creëren. De milieucoördinator van een grote private verwerker van bouw- en sloopafval:

“[Zo hebben, KvW] wij al onze activiteiten, het hele bedrijfsproces beheersbaar, dus is het te managen op een goede manier. Dat geeft rust in de tent, dat geeft de directie en het management het gevoel dat de bedrijfsprocessen beheersbaar zijn, onder controle zijn.” (Casus 33; Interview 22 juli 2009).

De milieucoördinator van de middelgrote publieke verwerker van afvalstoffen die in de inleiding van dit hoofdstuk werd geïntroduceerd, vat de belangrijkste

meerwaarde van een milieumanagementsysteem treffend samen: “Je wilt het zelf ook op orde hebben. Dan ben je *in control*.” (Casus 36; Interview 27 juli 2009). Voor deze bedrijven vervult een milieumanagementsysteem dus een belangrijke brugfunctie tussen de algemene en abstracte wettelijke eisen en maatschappelijke verwachtingen enerzijds en de vertaling daarvan naar de praktijk (Huisling & Silbey, 2011).

7.3.4 Milieumanagementsystemen in de afvalbranche

Hoe ziet het milieumanagementsysteem van de bestudeerde bedrijven er nu uit en hoe gebruiken deze bedrijven hun milieumanagementsysteem? In zijn dissertatie over regelnaleving en –overtreding door bedrijven in de afval- en textielveredelingsbranche, constateerde Huisman (2001: 195-225) nog grote verschillen in de aandacht voor milieuzorg bij de door hem bestudeerde bedrijven. De regelovertreedende bedrijven in zijn onderzoek deden in de praktijk vrijwel niets aan milieuzorg. De regelnalervers daarentegen hadden allemaal verschillende maatregelen getroffen om de zorg voor het milieu in de bedrijfsvoering in te bedden. Ook uit onderzoek van Van de Peppel (1995) van enkele jaren daarvoor komt naar voren dat slechts 30% van de door hem bestudeerde inrichtingen één of enkele aspecten van een milieumanagementsysteem hadden geïmplementeerd. Beide auteurs merkten destijds op dat die bevindingen in de context van de tijd moesten worden geplaatst. Pas vanaf het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw ontstond er vanuit het bedrijfsleven zelf meer aandacht voor milieuzorg. De invoering van een milieumanagementsysteem was op dat moment dan ook nog geen gemeengoed geworden.

Op basis van dit onderzoek kan worden geconcludeerd dat de ontwikkeling van de bedrijfsinterne milieuzorg in het afgelopen decennium een enorme vlucht heeft genomen. Hoewel er nog steeds verschillen bestaan in de wijze waarop bedrijven vorm en inhoud geven aan de zorg voor het milieu, lijken die verschillen ten opzichte van de studies hierboven kleiner te zijn geworden en tevens te zijn opgeschoven naar de ‘goede’ kant van het spectrum: alle bedrijven in dit onderzoek beschikken inmiddels over een milieumanagementsysteem waarin de in paragraaf 7.3.2 genoemde facetten zijn opgenomen. Er zijn echter wel verschillen in hoe professioneel zij de milieuzorg hebben vormgegeven en met name in de wijze waarop bedrijven hun milieumanagementsysteem benutten. Daarin kunnen we twee uitersten schetsen. Aan de ene kant zijn er kleinere, veelal publieke bedrijven of bedrijven die opereren in een nichemarkt, voor wie het milieumanagementsysteem een noodzakelijke voorwaarde is om de wet- en regelgeving te kunnen naleven. Deze bedrijven hebben over het algemeen veel moeite met het vertalen van de vele abstracte wettelijke eisen die aan de inzameling en verwerking van afvalstoffen zijn gesteld, naar de bedrijfsinterne besluitvorming. Een milieumanagementsysteem is voor deze bedrijven een hulpmiddel en biedt hen de

mogelijkheid de discussie met de toezichthouder te vergemakkelijken doordat zij met behulp van het managementsysteem kunnen aantonen dat ze de naleving van regels in hun procedures hebben gewaarborgd. Aan de andere kant zijn er grote, meer complexe en internationaal opererende bedrijven voor wie het managementsysteem niet langer alleen een hulpmiddel is om de naleving van wettelijke regels beter te waarborgen. Deze bedrijven benutten hun managementsysteem in veel bredere zin en beschouwen het als een middel om hun milieuprestaties te monitoren en deze continu te verbeteren. Zo kan beter worden ingespeeld op marktontwikkelingen en kan het bedrijf zich richten op innovaties op het gebied van afvalverwerking. Van deze beide uitersten volgt hieronder een voorbeeld.

Een voorbeeld van een bedrijf dat het milieumanagementsysteem vooral gebruikt als een hulpmiddel om de wet- en regelgeving beter te kunnen naleven, betreft het bedrijf waar in het kader van dit onderzoek de implementatie van het milieumanagementsysteem is gevolgd (Casus 40). Zoals eerder aangegeven, komt de invoering hiervan voort uit de noodzaak om de eigen processen beter te stroomlijnen en de vergunningvoorschriften beter te kunnen naleven. Bij de ontwikkeling en implementatie van het milieumanagementsysteem heeft het bedrijf de ondersteuning ingeroepen van een milieuvadvisbureau. Dit bureau heeft een digitaal, via het internet te raadplegen, systeem ontwikkeld dat erin voorziet de vergunningen centraal te beheren en actueel te houden; de uit de wet- en regelgeving (of uit andere normenstelsels, zoals ISO of gedragscodes) voortvloeiende verplichtingen te vertalen naar concrete werkinstructies procedures en activiteiten; en deze activiteiten te koppelen aan een verantwoordelijke functionaris en afdeling. Hoewel dit systeem qua opzet en inhoud niet onderdoet voor het managementsysteem van het bedrijf uit het navolgende voorbeeld, is het de bedoeling om in de praktijk voorlopig alleen die onderdelen in te voeren die helpen bij het creëren van overzicht in de bedrijfsvoering en die de discussie met en de reputatie bij de toezichthouder verbeteren. Zo blijkt uit de analyse van de bedrijfsinterne documentatie dat: “[het milieumanagementsysteem, KvW] is erop gericht te werken aan en te streven naar een optimale beheersing van de milieuaspecten, te voldoen aan alle eisen die uit de wet- en regelgeving voortvloeien en aan de handhaver de uitgebreide opzet voor de naleving van de milieuvergunning en de toewijding van [naam organisatie] te laten zien.” De eisen van de toezichthouder zijn voor dit bedrijf het belangrijkste referentiekader om milieubeheersmaatregelen te nemen. Het primaire doel van het managementsysteem is dus om voorschriften uit de vergunningen beter na te leven, maar het bedrijf is nog niet zover om het systeem ook te benutten ‘om zijn eigen handelen aan een kritisch oordeel te onderwerpen’ (Van Gestel, 2000: 151) en de milieuzorg continu te verbeteren. Gevraagd naar datgene waarop de milieucoördinator het meest trots is, stelt hij:

“*Terugkijkend [KvW]*, ben ik het meest trots op het realiseren van het beheersen van alle vergunningen door invoering van onder andere het managementsysteem. Toen ik hier binnenkwam, werden de vergunningen niet beheerst en waren er vele discussies met *[naam toezichhoudende instantie]*. Hoewel het hierbij ging om kleinschalige overtredingen, hebben ze er wel toe geleid dat de handhaver dreigde met het opleggen van bestuurlijke boetes. Door een gestructureerd plan neer te leggen, is dit toen voorkomen.” (Interview 30 januari 2012).

Dit voorbeeld maakt duidelijk dat dit bedrijf het milieumanagementsysteem primair gebruikt om de bedrijfssituatie te beheersen. De organisatie is echter nog niet zover dat het daarmee ook continu kan verbeteren.

Heel anders is de situatie bij de middelgrote publieke verwerker van afvalstoffen die in de inleiding van dit hoofdstuk werd geïntroduceerd (Casus 36). Dit bedrijf heeft een managementsysteem opgezet waarin de zorg voor het milieu, de kwaliteit en de arbeidsomstandigheden zijn samengevoegd in één zorgsysteem dat zowel ISO 9001, ISO 14001 als VCA gecertificeerd is. Het bedrijf streeft ernaar om met de toepassing van dit managementsysteem de zorg voor het milieu in te bedden in alle aspecten van de bedrijfsvoering, een zo laag mogelijke milieubelasting te veroorzaken, de milieuprestaties continu te verbeteren alsmede de continuïteit van de afvalverwijdering te garanderen en heeft deze doelen vastgelegd in een officiële milieubeleidsverklaring. Het managementsysteem bestaat uit twee onderdelen. Het eerste onderdeel betreft een grootschalige digitale database waarin alle wettelijke, maatschappelijke en bedrijfsinterne normen op het gebied van milieu, kwaliteit en arbeidsomstandigheden zijn opgenomen, per norm beschrijft hoe de naleving hiervan moet worden gewaarborgd en dit vastlegt in procedures en werkinstructies en de verantwoordelijkheden hiervoor toebedeelt aan verschillende afdelingen en personen. Ten tweede bevat het systeem een registratieprogramma waarmee de voortgang van de milieuprestaties kan worden gemonitord. De milieucoördinator, die fungeert als beheerder van het systeem, kan zo steeds de naleving van wet- en regelgeving monitoren, rapportages genereren die op grond van de vergunning aan het bevoegd gezag dienen te worden verstrekt en het management informeren over de gang van zaken. Uit de bestudering van het managementsysteem en het interview met de milieucoördinator wordt duidelijk dat dit bedrijf het managementsysteem in veel bredere zin gebruikt dan het bedrijf uit het eerste voorbeeld. Het systeem is niet alleen bedoeld om de naleving van wettelijke en maatschappelijke milieueisen te waarborgen, maar dient er vooral toe om de bedrijfsvoering optimaal te beheersen en de milieuprestaties continu te verbeteren. De milieucoördinator: “Het naleven van de vergunningvoorschriften is maar een minimumvoorwaarde. Wat je als bedrijf wilt, is kijken wat nu precies de milieuprestaties zijn, waar draag je iets bij aan het milieu en waar kun je nog verbeteren? Dat is belangrijk.

En daar dient het managementsysteem voor, dan kun je monitoren en op basis daarvan kunnen we maatregelen verzinnen om verder te gaan. Zo zijn wij bijvoorbeeld bezig met proeven om te kijken of we onze lachgas-emissie omlaag kunnen brengen. Daar zijn nu geen enkele wettelijke normen voor, maar we zijn er in de afgelopen jaren wel in geslaagd om die emissie langzaam naar beneden te brengen.” (Bedrijfsinterne documentatie; Interview 27 juli 2009).

Voor bedrijven in deze laatste categorie heeft het managementsysteem dus een fundamenteel andere betekenis. Zij zien hun managementsysteem niet langer als een noodzakelijk hulpmiddel om aan de wet- en regelgeving te *kunnen* voldoen, maar juist als een instrument om vooruit te lopen op de bestaande wet- en regelgeving, de milieubelasting van het bedrijf steeds verder te reduceren en de milieuprestaties te verbeteren. Als gezegd, gaat het hier veelal om grote, complexe bedrijven die ook bereid en in staat zijn om meer maatregelen te treffen dan waartoe zij wettelijk gezien gehouden zijn. Ten aanzien van deze bedrijven is in het verleden vaak de vraag opgeworpen of er in de context van toezicht en handhaving niet meer rekening zou moeten worden gehouden met de maatregelen die bedrijven zelf al treffen en of er in het toezicht gebruik zou moeten worden gemaakt van de informatie uit de managementsystemen van bedrijven (o.m. Van Gestel & Verschuuren, 1999; Van Gestel, 2000; Blomberg, 2000; Huisman, 2001). Daarmee zou kunnen worden ingespeeld op de situatie dat grote, meer responsieve bedrijven zich ergeren over de ‘toonhoogte’ waarop het toezicht plaatsvindt, wat uiteindelijk afbreuk doet aan het vertrouwen in en de legitimiteit van de overheid.

Zo werd in hoofdstuk vijf al duidelijk dat veel van de geïnterviewde milieucoördinatoren zich bij de opgelegde sancties afvragen of het toezicht zich wel op de juiste zaken richt. Zij beschouwen de bestrafte gedragingen als relatief klein en pietluttig. Ook bleek uit hoofdstuk vijf dat voor grote, internationaal opererende bedrijven het toezicht betrekkelijk weinig bijdraagt aan het creëren van een cultuur waarin *compliance* centraal staat. Uit de bedrijfscases komen vele voorbeelden naar voren waarin een groter belang wordt gehecht aan het bedrijfsinterne toezicht op de naleving van wet- en regelgeving dan aan het publieke toezicht door de overheid. De geïnterviewde milieucoördinatoren beschouwen het toezicht door de overheid als te veel op de *output* gericht. Daarmee wordt duidelijk of bepaalde aspecten van de bedrijfsvoering aan de wettelijke normen voldoen, maar niet of die overtredingen een incidenteel of structureel karakter hebben, noch wat de oorzaken ervan precies zijn. Willen bedrijven echter achterhalen of structurele problemen in de bedrijfsvoering ten grondslag liggen aan het niet kunnen voldoen aan wettelijke en maatschappelijke milieunormen en vervolgens hun bedrijfsvoering verbeteren, dan heb je volgens verschillende respondenten meer aan een goede interne en externe (dat wil zeggen: door een certificerende instantie te verrichten) doorlichting van het

managementsysteem dan aan een eenmalige inspectie door de publieke toezichthouder. Daarbij worden namelijk alle relevante aspecten van de bedrijfsvoering (milieu, veiligheid en gezondheid) in onderlinge samenhang beoordeeld, worden de zwakke plekken in de bedrijfsvoering blootgelegd en dat geeft volgens de respondenten een veel beter beeld van hoe de onderneming ervoor staat. Het publieke toezicht richt zich voornamelijk op de naleving of overtreding van de norm, terwijl voor deze bedrijven de achterliggende oorzaken van betekenis zijn voor het bijstellen van hun procedures en werkwijzen. De milieucoördinator van een grote private verwerker van gevaarlijke afvalstoffen, brengt het onderscheid tussen het publieke en het bedrijfsinterne toezicht duidelijk onder woorden:

“Waar ik vooral in geïnteresseerd ben, is dat mensen de juiste procedures, de juiste interne controle systemen werkend hebben, dus zichzelf ook af en toe eens controleren en in de organisatie navragen heb je dit gecheckt en heb je dat gecheckt. Voldoen we hieraan en daaraan en dat ook vastleggen. Als ik dat namelijk kan vaststellen, dan denk ik dat we gewoon wat geruster kunnen zijn dat het in zijn algemeenheid goed gaat. (...) En dan denk ik dat ik eerder het advies kan geven aan een directie dat het goed loopt, in plaats van ‘kijk er zijn deze week geen overtredingen geconstateerd, dus het gaat goed’, dat is een schijnzekerheid.” (Casus 5; Interview 4 september 2007).

Systeemgericht toezicht

Om aan deze problematiek tegemoet te komen, wordt er in de afvalbranche sinds enige tijd geëxperimenteerd met systeemgericht toezicht. Systeemgericht toezicht verschilt van het traditionele toezicht op de naleving doordat de toezichthouder zijn oordeel en eventuele interventies mede baseert op de kwaliteit van de interne beheersing van het bedrijf. Kenmerkend voor systeemgericht toezicht is dat het een vorm van risico-gestuurd toezicht is. Bij bedrijven wordt niet langer op elk detail gehandhaafd, maar het bedrijf maakt met de toezichthouder afspraken over de belangrijkste risico's binnen het bedrijf en hoe die moeten worden gewaarborgd. Constaceert de toezichthouder vervolgens op die punten dat het bedrijf zijn risico's onvoldoende heeft gewaarborgd, dan treedt de toezichthouder op. Bovendien verwacht systeemgericht toezicht van bedrijven dat zij zelf controleren in hoeverre zij regels naleven, regelovertradingen melden bij het bevoegd gezag, deze zelf beëindigen en maatregelen nemen om herhaling te voorkomen. Als een bedrijf inderdaad zelf de overtredingen ontdekt en maatregelen heeft getroffen om deze te beëindigen, dan heeft dit ook gevolgen voor de handhaving: het managementsysteem heeft dan gefunctioneerd zoals het zou moeten functioneren en bestuurlijke handhaving is dan niet langer nodig. Op deze manier wordt de openheid naar het bevoegd gezag beloond en worden bedrijven gedwongen om zelf maatregelen te treffen om

overtredingen te voorkomen, omdat anders alsnog sancties kunnen worden opgelegd.

Aan systeemgericht toezicht worden in de literatuur verschillende voordelen toegeschreven. Ten eerste, zou een dergelijke vorm van toezicht betekenen dat de toezichthouder het bedrijf niet langer als *black box* beschouwt, maar informatie verzamelt over de interne bedrijfsprocessen en zo beter inzicht krijgt in de complexe bedrijfsvoering van grote, internationale bedrijven. Systeemgericht toezicht zou op die manier een oplossing kunnen bieden voor de bestaande informatie-assymmetrie tussen grote bedrijven en de overheid. Ten tweede, doordat het toezicht uitdrukkelijk aansluit bij de maatregelen die bedrijven zelf al treffen, zullen bedrijven het toezicht als redelijker ervaren en dat bevordert de vrijwillige naleving van wettelijke en maatschappelijke milieueisen (Coglianese & Lazer, 2003; Coglianese & Nash, 2006). Bovendien biedt systeemgericht toezicht bedrijven een zekere mate van flexibiliteit in de wijze waarop zij maatschappelijke risico's borgen. Het toezicht richt zich namelijk niet langer op de vraag of een concreet voorgeschreven maatregel is genomen, maar eerder op de vraag of met de genomen maatregelen, al dan niet voorgeschreven, de belangrijkste risico's worden beheerst. Zo wordt innovatie gestimuleerd en kunnen de meest efficiënte maatregelen worden genomen (ibidem, Porter & Van der Linde, 1995). Tot slot, stimuleert systeemgericht toezicht bedrijven om niet enkel de overtreding zelf te beëindigen, maar ook om de achterliggende oorzaken van de overtreding te achterhalen en weg te nemen (Argyris & Schön, 1978). Dit alles betekent niet dat er geen 'klassiek' toezicht op de output meer plaatsvindt, maar in de praktijk zal dit bij deze bedrijven nog slechts steekproefsgewijs plaatsvinden. Zo kunnen toezichthouders het klassieke toezicht richten op die bedrijven die de zorg voor het milieu en de naleving van regels nog niet voldoende in hun bedrijfsvoering hebben verankerd.

Om in aanmerking te komen voor systeemgericht toezicht dienen bedrijven over een gecertificeerd *compliance* managementsysteem te beschikken dat specifiek gericht is op het borgen van de *naleving* van wettelijke regels. De gedachte is dat een goed functionerend *compliance* managementsysteem bedrijven in staat stelt om hun nalevingsgedrag te monitoren, de oorzaken van niet-naleving te achterhalen en maatregelen te nemen om regelovertreding in de toekomst te voorkomen (VROM-Inspectie, 2009: 8). Inmiddels zijn er verschillende instrumenten tot ontwikkeling gekomen waarmee tot op zekere hoogte kan worden vastgesteld hoe goed de bedrijfsinterne zorg voor het milieu en de naleving van wettelijke en maatschappelijke milieueisen functioneert. Voor het toezicht op het gebied van milieu en veiligheid bij grote bedrijven zijn deze vastgelegd in de zogenoemde *checklist compliance competence* (VROM-Inspectie, 2009: 35-45). Deze lijst ziet op een aantal aspecten van de bedrijfsvoering die van belang zijn

voor het waarborgen van de naleving van wettelijke en maatschappelijke milieueisen, zoals de aanstelling van een milieucoördinator, open communicatie over de naleving, visie en gedrag van de onderneming ten aanzien van regelnaleving, kwaliteitsborging en continue verbetering en de *screening* van het personeel bij gevoelige functies. Deze aspecten zijn vervolgens meetbaar gemaakt aan de hand van concrete verificatie-items. In de Provincie Noord-Brabant, één van de eerste provincies die in 2009 een *pilot* is gestart met de toepassing van systeemgericht toezicht, zijn bedrijven op basis van deze verificatie-items ingedeeld in vier niveau's. Niveau een betreft bedrijven die niet willen of kunnen voldoen aan de aan het managementsysteem gestelde eisen. Het tweede niveau bestaat uit bedrijven die beschikken over een gecertificeerd of certificeerbaar milieumanagementsysteem. Deze bedrijven hebben het kwaliteitsmanagement naar het oordeel van de provincie voldoende in de vingers, maar het managementsysteem is nog niet of niet voldoende gericht op de naleving van wettelijke regels. Het derde niveau heeft betrekking op bedrijven die over een gecertificeerd managementsysteem beschikken dat is gericht op de naleving van wettelijke regels en niveau vier betreft, tot slot, bedrijven die over een managementsysteem beschikken dat zich gedurende enkele jaren al heeft bewezen door goede resultaten op het gebied van regelnaleving en continue verbetering van de milieuprestaties. Alleen bedrijven vanaf niveau drie komen in aanmerking voor systeemgericht toezicht. Bij de andere bedrijven blijft het klassieke toezicht op de output bestaan.

Vanzelfsprekend functioneert deze vorm van toezicht alleen onder een aantal condities. Op die condities wordt in het afsluitende hoofdstuk van dit proefschrift nader ingegaan. Op dit moment is het van belang te constateren dat een voorwaarde voor systeemgericht toezicht is dat bedrijven beschikken over een goed functionerend managementsysteem waarmee ze in staat zijn regelovertradingen te ontdekken en herhaling te voorkomen. Dit roept vanzelfsprekend de vraag op wat een milieumanagementsysteem nu precies betekent voor de naleving van regels. Betekent dit dat er nooit overtredingen plaatsvinden? Met andere woorden: in hoeverre is het vertrouwen in een dergelijk systeem gerechtvaardigd? Bij de relatie tussen het milieumanagementsysteem en de naleving van regels wordt derhalve in de volgende paragraaf stilgestaan.

7.3.5 De relatie tussen het milieumanagementsysteem en de naleving van regels

Een goed functionerend en gecertificeerd milieumanagementsysteem geeft, zoals hierboven duidelijk werd, uitdrukking aan het belang dat binnen de onderneming wordt gehecht aan een goede zorg voor het milieu. Bovendien zou het bedrijven in staat moeten stellen om overschrijdingen te signaleren en maatregelen te nemen om herhaling te voorkomen. Maar biedt een dergelijk systeem en het hebben van een ISO 14001 certificaat nu ook de garantie dat

regels worden nageleefd en dat bedrijven hun milieuprestaties continu verbeteren? In de meeste publicaties over regelnaleving door ondernemingen wordt aandacht besteed aan de rol van zorgsystemen bij het voorkomen van organisatiecriminaliteit. Daarbij wordt er veelal op gewezen dat een goed functionerend managementsysteem nog geen garantie biedt voor regelnaleving, maar wel onontbeerlijk is voor goede prestaties op milieugebied en het naleven van wettelijke regels (Braithwaite, 1984; 1985; Huisman, 2001; Simpson, 2002; Parker, 2002; Gunningham et al., 2003; 2005; Van Erp & Verberk, 2003). Of populair gesteld: een bedrijf dat geen goed functionerend managementsysteem heeft, is in ieder geval niet *in control* en heeft geen grip op de eigen bedrijfsprocessen. Verschillende auteurs wijzen er bovendien op dat een milieumanagementsysteem enkel kan worden ingevoerd om een goed imago op te bouwen bij toezichthouders of de maatschappelijke omgeving. Het milieumanagementsysteem is dan slechts cosmetisch (Krawiec, 2003: 487) of symbolisch (Parker & Lehman Nielsen, 2006: 471; 2009: 4) van aard en kan leiden tot *window dressing* (Huisman, 2001): de situatie waarin de onderneming doet alsof de bedrijfsvoering onder controle is, maar waarin het managementsysteem geen enkel effect heeft op de naleving van wettelijke en maatschappelijke milieuregels. Nash en Ehrenfeld (2001) hebben in een overzichtsstudie de resultaten uit empirisch onderzoek naar het functioneren van milieumanagementsystemen op een rij gezet. Zij kwamen tot de conclusie dat:

“Firms that see environmental practices as marginal to their strategic and competitive objectives will treat EMSs¹² as tools for external image manipulations and unimportant for internal change. Firms with strong environmental commitments will use EMSs as tools to become even stronger.” (2001: 79).

Van Gestel (2000: 153) benadrukt in dit verband dat een milieumanagementsysteem in de eerste plaats een beheerssysteem is dat net zo goed (of zo slecht) functioneert als je het zelf gebruikt. Ook de externe certificering van het milieumanagementsysteem zegt nog niet zoveel over de naleving van wettelijke regels en het verbeteren van de milieuprestaties. Hoewel certificering als een extra waarborg kan worden beschouwd dat het milieumanagementsysteem aan bepaalde kwaliteitseisen voldoet en dat bedrijven bereid zijn om door een onafhankelijke instantie te laten controleren of de zichzelf gestelde milieudoelen ook worden behaald, zijn enkele kanttekeningen op zijn plaats. In beginsel is certificering vrijwillig. Dit betekent dat de certificering kan worden stopgezet als de werkwijze van de certificerende instantie niet bevalt, als de eisen als te streng worden ervaren of wanneer certificering niet langer binnen de financiële mogelijkheden van de onderneming valt. Zo gaven enkele van de bestudeerde bedrijven aan dat zij, hoewel ze dat eerder wel waren geweest, niet langer ISO

12 EMS staat voor *Environmental Management System*.

14001 gecertificeerd waren omdat de hoge kosten voor certificering niet langer opwogen tegen de meerwaarde van het certificaat. De milieuoördinator van een grote private organisatie licht toe waarom het bedrijf van hercertificering conform de ISO 14001 norm heeft afgezien:

“Omdat we een ISO 9001 gecertificeerd systeem hebben, dat heet bij ons het kwaliteitsmanagement systeem waarmee we tevens de milieuaspecten beheersbaar hebben ondergebracht. Dus we hebben geen meerwaarde met het behalen van een ISO 14001 certificaat. Het zou zo kunnen, als we nu [*naam certificerende instantie*] uitnodigen voor het behalen van een 14001 certificaat, dan hebben we dat morgen, omdat alle milieuaspecten er al in zitten. (...) Maar dan moet je elk jaar 12.000 euro betalen om het gecertificeerd te houden terwijl het geen meerwaarde heeft. We *zijn* ISO gecertificeerd, *dat* heeft meerwaarde. De klant kijkt namelijk: heeft hij zijn processen beheersbaar, en heeft hij zijn productcertificaten, want dat is van belang om te kunnen afnemen.” (Casus 33; Interview 22 juli 2009, cursivering KvW).

Een vergelijkbaar voorbeeld betreft een middelgrote publieke inzamelaar van afvalstoffen. Tot voor kort beschikte het bedrijf naast een ISO 9001 en een ISO 14001 certificaat ook over een VCA certificaat, voor veiligheid, maar dat certificaat heeft het bedrijf opgezegd omdat het de eisen ervan te streng vond voor de organisatie. De milieuoördinator:

“Daar werd bijvoorbeeld gevraagd om tien keer per jaar een *toolbox meeting*¹³ te houden. Als je dan op negen keer komt, dan moet je zo’n vraag, een *must* vraag, met ‘nee’ beantwoorden. En dat betekent dat je je certificaat niet krijgt, nou daar willen wij graag nog een keer over discussiëren, want voor negen keer hebben wij een goede reden. Dus daar zijn we mee gestopt en we kijken nu naar een ISO-achtig systeem waar je op basis van discussie of argumenten gewoon wel je certificaat krijgt.” (Casus 26; Interview 12 mei 2009).

Voorts merkt Van Gestel (2000:162) op dat het ISO 14001 certificaat weinig materiële eisen stelt aan het bedrijfsmilieubeleid. Er zijn geen inhoudelijke criteria opgenomen voor het bepalen van de milieuprestaties van bedrijven, noch zijn er verwijzingen opgenomen naar de stand der techniek die inhoudelijk richting geven aan het niveau van milieuzorg dat moet worden nagestreefd (ibidem, p.164).

13 In een *toolbox meeting* wordt er gesproken over een aan veiligheid gerelateerd thema, recente (bijna)ongevallen en incidenten alsook over de feitelijke situatie op de werkplek. Het doel is om de uitvoerende medewerkers bewust te laten omgaan met veiligheid op de werkplek. Het is een VCA-verplichting om minimaal 10x per jaar een toolbox meeting te houden, zie Centraal College van Deskundigen VCA (2008). *VCA. VGM Checklist Aannemers. Procedure voor de certificering van het VGM-beheersysteem van aannemers. Versie 2008/5.1*. Leidschendam: Centraal College van Deskundigen VCA.

In de praktijk betekent dit dat, hoewel er grote verschillen bestaan in hoe een milieumanagementsysteem is vormgegeven en op welke manier het wordt gebruikt, die bedrijven wel hetzelfde ISO 14001 certificaat hebben (ibidem, p. 163; Coglianesi & Nash, 2001: 4). Dit werd treffend geïllustreerd door de twee voorbeelden die in de vorige paragraaf werden gepresenteerd. Beide bedrijven hadden een vergelijkbaar milieumanagementsysteem, ISO gecertificeerd, maar gebruikten hun managementsysteem op heel verschillende wijzen. Ook houdt het certificaat inhoudelijk geen rekening met het onderscheid tussen grote en kleine bedrijven, noch met de aard van de bedrijfsactiviteiten. Van Gestel benadrukt dat het ISO 14001 certificaat dan ook niet mag worden opgevat als een *standard of excellence* (2000: 163).

In verschillende studies is het hebben van een certificaat bovendien in verband gebracht met het plegen van milieucriminaliteit (Van Vugt & Boet, 1994; Bruinsma, 1996; Van den Anker & Hoogenboom, 1997; Van den Anker, 1999). Het bekendste voorbeeld in dit verband is de zaak TCR. TCR beschikte immers over een gecertificeerd milieumanagementsysteem, maar voldeed in de verste verte niet aan de milieuvoorschriften (vgl. Huisman, 2001). Ook onderzoek naar de meerwaarde van certificering in de gezondheidszorg maakt duidelijk dat na het verkrijgen van het certificaat zelfs een dip te zien is in de kwaliteit van zorg door GGZ instellingen (Fabbriotti, Oud, Redekop & Huijsman, 2011). Na het verkrijgen van het certificaat is de instelling geneigd ‘achterover te leunen’ waardoor de kwaliteit van zorg in de praktijk tijdelijk vermindert.

Ook de respondenten in dit onderzoek merken op dat het hebben van een gecertificeerd milieumanagementsysteem geen garantie is voor het naleven van wettelijke en maatschappelijke milieuregels. Een milieucoördinator wijst erop dat geen enkel systeem is opgewassen tegen moedwillige en bewuste criminaliteit: “als je kwaad wil, kan dat altijd” (Casus 13; Interview 4 augustus 2009; vgl. Huisman, 2001: 211). Een andere milieucoördinator vraagt zich af wat de waarde van een milieucertificaat precies is. Hij vertelt dat zijn bedrijf, een grote publieke organisatie die zich bezighoudt met de inzameling en verwerking van afvalstoffen, sinds enige tijd alleen nog voor haar stortplaats een milieucertificaat heeft; de certificaten voor de andere bedrijfsonderdelen zijn afgestoten. De belangrijkste reden om het certificaat voor de stortplaats te houden, is imago:

“Een stortplaats heeft veel meer een gezicht naar buiten toe. Voor de burger heeft het toch iets van ‘stank’, ‘hinder’, ‘bodempervuiling’ en met een certificaat toon je in ieder geval aan naar buiten toe dat je de zaken goed beheerst.” (Casus 23; Interview 15 april 2009).

Deze milieucoördinator merkt echter tegelijkertijd op dat dit niet betekent dat

er nooit iets misgaat: “Je kunt in de praktijk nog best wel eens overtredingen maken.” (Interview 24, 15 april 2009). Bovendien vertelt hij dat het afstoten van de certificaten voor de overige bedrijfsonderdelen het bedrijf geen enkel nadeel heeft opgeleverd. Volgens de milieuoördinator heeft er zelfs “geen haan naar gekraaid” (Interview 24, 15 april 2009).

Samengevat, een milieumanagementsysteem is in ieder geval nodig om de eigen processen te kunnen beheersen en wettelijke en maatschappelijke milieueisen te kunnen vertalen naar de bedrijfsinterne besluitvorming. Certificering betekent bovendien dat bedrijven hun bedrijfsvoering regelmatig laten doorlichten door een onafhankelijke instantie waardoor de kans dat afwijkingen van het bedrijfsproces en overtredingen van de milieuregelgeving worden ontdekt, toeneemt. Dat wil echter niet zeggen dat er nooit afwijkingen, incidenten of overtredingen plaatsvinden. Het managementsysteem is er echter op gericht deze afwijkingen te signaleren en bedrijven in staat te stellen maatregelen te nemen om ze in de toekomst te voorkomen. Parker (2003) wijst er in dit verband op dat er in de praktijk een grote verwachtingskloof bestaat ten aanzien van de opbrengst van milieu-audits in het kader van de certificering tussen bedrijven aan de ene kant en het publiek en de toezichthouder aan de andere kant. Milieu-audits zijn in de praktijk zo ingericht dat ze bedrijven aanknopingspunten bieden om hun beheersysteem te verbeteren. Daarmee is een audit inherent gericht op de toekomst, terwijl het publiek en de toezichthouder veelal verwachten dat een audit een oordeel geeft over het functioneren van het management van een bedrijf in het verleden.

7.3.6 Conclusie

De implementatie van een milieumanagementsysteem is een eerste belangrijke voorwaarde voor bedrijven om überhaupt gehoor te kunnen geven aan wettelijke en maatschappelijke milieueisen. Daarbij gaat het om de concrete maatregelen die bedrijven binnen hun milieumanagementsysteem hebben getroffen, de belangrijkste overwegingen die daaraan ten grondslag lagen en in welke mate bedrijven hun milieumanagementsysteem hebben gecertificeerd. Het zal geen verbazing wekken dat hoe beter bedrijven zijn uitgerust, hoe intrinsieker de motivatie is om een milieumanagementsysteem in te voeren en hoe meer bedrijven openstaan voor een kritische beoordeling door onafhankelijke derden, hoe beter zij in staat zullen zijn om signalen van buiten te interpreteren en te vertalen naar hun bedrijfsprocessen.

7.4 De rol en positie van de milieuoördinator

7.4.1 Inleiding

In de vorige paragraaf is betoogd dat voor het vertalen van wettelijke en maatschappelijke milieueisen naar de bedrijfsinterne besluitvorming een goed

functionerend milieumanagementsysteem essentieel is. Een milieumanagementsysteem moet echter wel worden gevoed, beheerd en onderhouden. Daarbij is een belangrijke rol weggelegd voor de milieucoördinator. De functie van milieucoördinator is te vergelijken met een reeks aan functies in het moderne bedrijfsleven, zoals een *compliance officer* en een integriteitscoördinator. Binnen afvalbedrijven zijn milieucoördinatoren verantwoordelijk voor de vertaling van wettelijke en maatschappelijke eisen naar werkprocedures en interne voorschriften alsmede voor het controleren en waarborgen van de naleving ervan. De milieucoördinator is dus bij uitstek de persoon binnen de organisatie die kennisneemt van signalen uit de omgeving. Milieucoördinatoren zijn onder andere belast met het opstellen van interne voorschriften, zij adviseren het management over milieubeslissingen, beheren het bedrijfsinterne milieumanagementsysteem, vragen vergunningen, licenties en certificaten aan, adviseren de verschillende stafafdelingen bij de uitvoering van wet- en regelgeving en zijn verantwoordelijk voor de interne controles op de naleving ervan en de rapportage daarover aan de directie. De milieucoördinator is doorgaans ook het aanspreekpunt voor het bevoegd gezag en belast met de externe verslaglegging over de milieuprestaties van het bedrijf aan de overheid, omwonenden, milieubelangengroepen en andere geïnteresseerde *stakeholders*. De milieucoördinator fungeert dus zowel als interne beleidsmaker, adviseur en controleur ten aanzien van wettelijke en maatschappelijke milieueisen en tegelijkertijd als intermediair tussen het bedrijf, de overheid en de maatschappelijke omgeving (Huisman, 2001: 117 en 214; Parker, 2002: 168 e.v).

Die tweedeling in taken stelt de milieucoördinator echter voor een lastige opgave. Enerzijds dient hij namelijk het belang van de onderneming om externe eisen en verwachtingen in te bedden binnen de structuur, cultuur en financiële mogelijkheden van de onderneming. Anderzijds moet de milieucoördinator ook zijn onafhankelijkheid bewaren en dient hij het evenwicht te bewaken tussen het maatschappelijk belang dat met een goede zorg voor het milieu is gediend en de financieel-economische belangen van de onderneming, twee belangen die met elkaar in strijd kunnen zijn. Zo zal de milieucoördinator soms beslissingen moeten nemen die haaks staan op de commerciële belangen van de onderneming. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de milieucoördinator besluit om bepaalde activiteiten (nog) niet uit te voeren omdat de vereiste vergunningen nog niet zijn afgegeven.

De geïnterviewde milieucoördinatoren herkennen zich zonder uitzondering in deze situatie en omschrijven hun functie als 'luis in de pels' (Casus 32), 'waakhond' (Casus 36), het 'geweten van de onderneming' (Casus 24) en 'degene die – soms ongewenst – aan de noodrem trekt' (Casus 26). Eén van de geïnterviewde milieucoördinatoren geeft aan zijn taak te zien als een spel waarin hij continu operationele belangen moet afzetten tegen *compliance*:

“Sales wil alles naar binnen fietsen, de productie wil produceren en ik bewaak als scheidsrechter of dat allemaal wel kan en mag.” (Casus 24; Interview 16 april 2009).

In haar boek *The Open Corporation: Effective Self-Regulation and Democracy* noemt Christine Parker dit de harmoniserende en de politieke rol van de milieucoördinator (2002: 168 e.v.).¹⁴ Het succes waarmee de milieucoördinator beide rollen kan vervullen en zodoende signalen van toezichthouders en maatschappelijke *stakeholders* kan vertalen binnen de onderneming, hangt af van hoe goed hij erin slaagt om – in de woorden van Parker – “being taken seriously within the firm” (ibidem, p. 179). Daarvan is sprake als de milieucoördinator over voldoende draagvlak binnen de organisatie beschikt om beslissingen met gezag over te brengen en ervoor te zorgen dat de mensen binnen de organisatie naar hem luisteren. John Braithwaite spreekt in dit verband van *organizational clout*: “the more organizational clout pro-public-interest constituencies are given, the more the over-ruling of those constituencies will be confined to matters of only major consequences for profit” (1984: 354). Uit zijn onderzoek naar de naleving van veiligheidsvoorschriften in steenkoolmijnen in de Verenigde Staten, bleek dat de veiligheidsfunctionarissen in de vijf veiligste mijnen binnen hun organisatie veel invloed, gezag en overwicht hadden (1984). Delmas en Toffel (2008) benadrukken dat de wijze waarop signalen van buiten binnen de onderneming worden vertaald, sterk afhankelijk is van het draagvlak van de verschillende afdelingen binnen een bedrijf. In hun studie naar de milieubesluitvorming in 536 zware industriële bedrijven, komen zij tot de conclusie dat bedrijven met een invloedrijke juridische- of milieuafdeling in hun besluitvorming veel vaker rekening hielden met de wensen en verwachtingen van toezichthouders, belangenorganisaties en de maatschappelijke omgeving, terwijl bedrijven met een invloedrijke marketingafdeling zich veel vaker richtten op de wensen en verwachtingen van commerciële *stakeholders*, zoals klanten, leveranciers en concurrenten (zie tevens Howard-Grenville, 2006). Maar wat zorgt er nu voor dat de milieucoördinator binnen de organisatie draagvlak verkrijgt?

7.4.2 De informele positie van de milieucoördinator

De mate waarin de milieucoördinator erin slaagt voldoende draagvlak te bemachtigen binnen de organisatie is van een aantal factoren afhankelijk. In de eerste plaats zijn de persoonlijke vaardigheden, kennis, deskundigheid en ervaring van de milieucoördinator alsmede het belang dat er door hemzelf aan het milieu wordt gehecht van belang (Huisman, 2001: 215; Parker, 2002: 182-192). Om goed te kunnen inspelen op wettelijke en maatschappelijke milieueisen en

14 In *The Open Corporation* richt Parker zich niet alleen op de rol van de milieucoördinator, maar meer in het algemeen op de functie van *compliance professionals*, de functionarissen die belast zijn met de zorg voor de naleving van wettelijke voorschriften.

tegelijkertijd milieubeslissingen te kunnen nemen die passen bij de bedrijfscontext, moet een milieuoördinator over nogal wat eigenschappen beschikken. Hij moet zowel over de nodige milieutechnische en juridische kennis en deskundigheid beschikken alsook over gevoel voor wat er in de organisatie leeft. Hij moet in staat zijn om ontwikkelingen in de milieuwet- en regelgeving te volgen alsook om technische kennis van het productieproces te combineren met een meer pragmatische aanpak van problemen. Deze ‘spin in het web’ functie komt duidelijk naar voren uit de bestudeerde functiebeschrijvingen van milieuoördinatoren.¹⁵ Een voorbeeld:

“Je bent in staat om over de ‘muren’ van het eigen team te kijken. Daardoor ben je al snel vertrouwd met de organisatie en heb je ook inzicht in andere afdelingen en processen binnen [naam bedrijf]. Je bent je bewust wat de effecten van beslissingen en/of activiteiten op de gehele organisatie kunnen zijn. Je weet de eigen werkzaamheden en die van het team in een breder kader te plaatsen. Je legt snel relaties en verbanden. Daardoor heb je overzicht op complexe situaties, problemen en processen. Je bedenkt nieuwe werkwijzen, methoden en technieken. Je bent besluitvaardig (...) ook op basis van beperkte informatie en overziet de consequenties en mogelijke risico’s van de bedrijfsprocessen.” (Casus 12; Bedrijfsinterne documentatie).

In dit onderzoek kunnen in grote lijnen twee groepen milieuoördinatoren worden onderscheiden die overeenkomen met eerdere bevindingen van Huisman (2001: 219–220) uit zijn onderzoek naar regel naleving en -overtreding in de afvalbranche. De eerste groep bestaat uit relatief jonge, hoogopgeleide professionals, die vaak milieutechnisch zijn opgeleid en bijvoorbeeld een opleiding procestechnologie, scheikunde of milieukunde hebben gevolgd.

15 Behoudens een groot aantal meerdaagse cursussen, is er in ons land geen specifieke opleiding voor het vak van milieuoördinator en worden daaraan ook geen bijzondere wettelijke vereisten gesteld. Dit is anders in België. Daar is de verplichting tot aanstelling van een bedrijfsinterne milieuoördinator sinds juli 1996 voor bepaalde categorieën bedrijven bij wet geregeld. In België worden dan ook hoge eisen aan de opleiding en ervaring van milieuoördinatoren gesteld. De Vlaamse wetgeving maakt een onderscheid tussen twee categorieën milieuoördinatoren waarvoor verschillende eisen en kwalificaties gelden. Zo moet een milieuoördinator van niveau A universitair geschoold zijn en ten minste 5 jaren werkervaring hebben, een milieuoördinator van niveau B heeft ten minste een HBO opleiding en 3 jaar werkervaring. Daarnaast moet de milieuoördinator een pakket van 250 (voor niveau A) of 150 uren (niveau B) specifiek gericht op het vak van milieuoördinator hebben gevolgd. Er geldt bovendien een wettelijke verplichting tot bijscholing van 30 uren per kalenderjaar (Faure, 1995; Biesemans et al., 2007). Daarnaast geldt in het Belgische recht een rechtstreekse strafrechtelijke aansprakelijkheid voor de milieuoördinator bij overtreding van de bepalingen van het Decreet Algemene Bepalingen Milieuzorg (artikel 3.8.3 Decreet ABM). Tegenover deze zware wettelijke eisen en verantwoordelijkheden staat dat de milieuoördinator bijzondere wettelijke bescherming geniet omtrent vervanging en ontslag en mag hij in de uitvoering van zijn werkzaamheden vanuit zijn bedrijf geen enkel nadeel ondervinden (Faure, 1995: 1780).

Deze medewerkers hebben vaak veel kennis van (het opzetten en beheren van) milieumanagementsystemen, zijn goed op de hoogte van de wettelijke milieueisen en hebben vaak veel inzicht in en creativiteit ten aanzien van hoe ze externe normen en waarden kunnen inbedden in de bedrijfscultuur en -structuur. Daarbovenop hechten ze veelal veel waarde aan de ethische normen van hun beroepsgroep waarin integriteit, het naleven van de wet en een goede zorg voor het milieu centraal staan. Daartegenover staat dat deze medewerkers meestal nog niet zo lang binnen een bedrijf werkzaam zijn. Ze moeten hun sporen binnen de organisatie nog verdienen en hebben daardoor nog niet altijd het overwicht dat nodig is om het management en de operationele medewerkers van hun standpunten te overtuigen. De tweede groep milieucoördinatoren is vaak al lang binnen het bedrijf werkzaam. Zij zijn veelal begonnen in een operationele functie en zijn doorgegroeid naar de functie van bedrijfsleider of locatiemanager of -beheerder en hebben de zorg voor het milieu er als het ware 'bij'gekregen. Deze groep medewerkers heeft meestal van nature veel gezag binnen de organisatie, maar heeft daarentegen veelal geen speciale opleiding gevolgd om de naleving van wettelijke regels en de zorg voor het milieu te waarborgen. Deze medewerkers hebben van nature meer aandacht voor de technische en operationele aspecten van het werk en wat minder voor de procesmatige aspecten van milieuzorg.

De geïnterviewde milieucoördinatoren zijn unaniem van mening dat in de ideale situatie een combinatie van beide profielen de beste garantie biedt voor een groot draagvlak binnen de organisatie. De milieucoördinator beschikt dan zowel over de kennis en deskundigheid op milieutechnisch vlak alsook over het gevoel voor wat er in de organisatie leeft. Daarbij kan eerdere ervaring als toezichthouder of milieuideurwerker een belangrijke steun in de rug zijn. Uit hoofdstuk vier werd duidelijk dat er enkele milieucoördinatoren zijn die zelf toezichthouder zijn geweest. Volgens de betreffende respondenten heeft die ervaring in de eerste plaats als voordeel dat ze beter kunnen inspelen op wat de toezichthouder van het bedrijf vraagt. Maar tegelijkertijd geeft die ervaring hen ook het draagvlak dat nodig is om de organisatie van het belang van hun adviezen te overtuigen. Zij weten immers op welke milieuaspecten toezichthouders doorgaans letten en wat de gevolgen kunnen zijn als binnen het bedrijf niet aan de eisen van de toezichthouder wordt voldaan. Hieronder volgt een voorbeeld dat deze samenhang tussen kennis en ervaring, het draagvlak binnen de onderneming en de vertaling van wettelijke en maatschappelijke milieueisen treffend illustreert.

Een goed voorbeeld van een milieucoördinator die intern veel invloed en draagvlak heeft, is de zeer ervaren milieucoördinator van een middelgrote, publieke organisatie die eerder in hoofdstuk vijf al ter sprake kwam. Deze

milieucoördinator is opgeleid als proces- en chemisch technoloog en heeft grote deskundigheid op het gebied van milieuzorg. Bovendien heeft hij een lange geschiedenis in de afvalbranche: hij is onder meer eerder toezichthouder en milieuadviseur geweest. Vanwege die ervaringen is hij gewend om trainingen te geven, mensen te instrueren en te stimuleren en naar eigen zeggen is dat de basis geweest voor zijn contacten met zijn collega's binnen de organisatie. Daarnaast is hij ook binnen de branche zeer actief en treedt hij op als voorzitter van de KAM-commissie van een organisatie waarin enkele publiekrechtelijke afvalbedrijven samenwerken met het oog op het delen van kennis en ervaring en het bundelen van de krachten zodat middelen efficiënter kunnen worden ingezet. Hij geniet een groot aanzien zowel binnen het bedrijf als in de branche en wordt met regelmaat door milieucoördinatoren van andere bedrijven benaderd met vragen en dilemma's op het gebied van milieuzorg.¹⁶ Zijn draagvlak binnen de organisatie zorgt ervoor dat door de toezichthouder gesignaleerde tekortkomingen snel worden opgepakt en adequaat worden afgehandeld. Zo werd één van de milieustraten van het bedrijf in het kader van een reguliere controle van de Wm-vergunning geïnspecteerd. In het verslag dat de milieucoördinator zelf van de inspectie optekende, staat te lezen dat tijdens het bezoek in het depot voor klein chemisch afval al een vat met medicijnen werd verplaatst omdat dit te dicht in de buurt stond van brandbare vloeistoffen. Ook werden de begeleidingsbrieven gecontroleerd, deze bleken in orde. Later, ontving het bedrijf toch een schrijven van de inspecteur waarin hij stelde dat hij alsnog een knelpunt had ontdekt: in strijd met de voorschriften had het bedrijf de drukhouders die het inzamelt op elkaar gestapeld. In het verslag is als volgt beschreven hoe hierop is gereageerd: "Meteen actie ondernomen en [verantwoordelijke manager] gevraagd waarom? De reden hiervoor bleken de kosten van afvoer te zijn en daarom wilden zij het liefst zo veel mogelijk in één keer afvoeren. Aangegeven dat dit geen acceptabele reden is en verzocht om meteen af te laten voeren. De afvoer heeft [datum] plaatsgevonden en daarover is de inspecteur [datum] geïnformeerd." (Casus 32; Bedrijfsinterne documentatie; Interview 17 juli 2009).

Dit voorbeeld laat zien hoe de kennis, ervaring en deskundigheid van de milieucoördinator ervoor zorgen dat hij binnen zijn bedrijf veel draagvlak heeft. De door de toezichthouder gesignaleerde tekortkomingen worden daardoor duidelijk binnen het bedrijf gecommuniceerd en direct opgepakt.

7.4.3 De formele positie van de milieucoördinator

De persoonlijke vaardigheden, kennis en deskundigheid van de milieucoördinator zijn een belangrijke, maar niet een voldoende voorwaarde voor het

16 Dit bleek bijvoorbeeld tevens uit de volgende bedrijfscases: Casus 31; Interview 15 juli 2009; Casus 29; Interview 9 juli 2009.

creëren van draagvlak binnen de organisatie. Een *tweede* – en wellicht de meest belangrijke – conditie daarvoor is de organisatorische positie van de milieucoördinator. In de organisatiekunde wordt veelal een onderscheid gemaakt tussen lijn- en staffuncties (o.a. Brandligt & Jacobs-Moonen, 2005). Het belangrijkste verschil tussen lijnfunctionarissen en staffunctionarissen is dat de eerste uitvoering geven aan het primaire proces van het bedrijf en het beleid van de onderneming feitelijk uitvoeren. Ze maken onderdeel uit van de hiërarchische structuur van de onderneming en dragen directe verantwoordelijkheid voor het naleven van wettelijke en maatschappelijke milieuregels. Staffunctionarissen daarentegen hebben een meer adviserende en ondersteunende rol. Ze zijn onafhankelijk gepositioneerd en vallen niet onder de aansturing van de lijnmanagers. Tegelijkertijd hebben zij daardoor geen formele beslissingsmacht en moeten ze de lijnmanagers zien te overtuigen van het belang van hun adviezen.

Zoals hierboven al duidelijk werd, fungeert de milieucoördinator doorgaans als intermediair tussen het bedrijf, de overheid en de maatschappelijke omgeving. Ten aanzien van de naleving van wettelijke en maatschappelijke milieueisen heeft de milieucoördinator ‘slechts’ een adviserende, stimulerende, faciliterende en controlerende rol. Hij heeft tot taak anderen binnen het bedrijf te stimuleren en te faciliteren om regels na te leven. Het is daarom van belang dat de verantwoordelijkheid voor de daadwerkelijke naleving van wet- en regelgeving en de zorg van het milieu ‘in de lijn’ komt te liggen bij de mensen die dagelijks de activiteiten uitvoeren die een mogelijk risico inhouden voor het milieu. Zo liet Braithwaite (1984: 64) in zijn onderzoek naar de naleving van de veiligheidsvoorschriften in de steenkoolmijnenindustrie zien dat in de vijf veiligste bedrijven niet de veiligheidsfunctionaris de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de veiligheid had, maar dat deze verantwoordelijkheid diep in de organisatie was weggelegd bij het lijnmanagement. Zo kon een algehele *culture of compliance* binnen deze organisaties tot stand komen.

In hoofdstuk vier is aangegeven dat de zorg voor het milieu in de meeste bedrijven die in dit onderzoek zijn bestudeerd een staffunctie is. Dit betekent dat de milieucoördinator ten opzichte van het lijnmanagement een onafhankelijke positie heeft, direct toegang heeft tot, en kan rapporteren aan, de bedrijfsleiding en dat de lijnmanagers de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de naleving van wet- en regelgeving dragen (Braithwaite, 1984: 64-65; Huisman, 2001: 215; Parker, 2002: 188-189).

De functie van milieucoördinator bij een grote private afvalverwerker is een staffunctie. De milieucoördinator houdt zich bezig met de hoofdlijnen, maar de lijnmanagers zijn verantwoordelijk: “Als je het hebt over *compliance* en het voldoen aan de wet, dan wil je zo veel mogelijk in de lijn wegleggen, want

daar ligt uiteindelijk die verantwoordelijkheid. Als je als milieucoördinator die dingen gaat oplossen, dan ben je een brandje aan het blussen en daarna gebeurt het gewoon weer, omdat die mensen niet gemotiveerd worden om het niet meer te doen of het in ieder geval anders te doen.” (Casus 13; Interview 7 mei 2009).

Zoals het voorbeeld hierboven duidelijk maakt, is deze bevoegdheidsverdeling van belang omdat anders het risico bestaat dat het lijnmanagement zich niet verantwoordelijk voelt voor het milieu en de taken afschuift op de milieucoördinator. Dit laatste was bijvoorbeeld het geval bij het bedrijf waar de implementatie van een milieumanagementsysteem werd gevolgd (Casus 40). In paragraaf 7.2 werd al duidelijk dat de taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot milieuzorg bij dit bedrijf niet formeel waren geregeld. Een gevolg daarvan was dat de milieucoördinator steeds bezig was met het *ad hoc* oplossen van allerlei problemen en dat de organisatie als geheel onvoldoende in staat was om de zorg voor het milieu in de lijnverantwoordelijkheid onder te brengen.

Wanneer de functie van milieucoördinator geen staffunctie zou zijn, maar een lijnfunctie of een gedeelde lijn-staffunctie, dan zou dit betekenen dat de milieucoördinator naast de zorg voor het milieu ook nog andere verantwoordelijkheden heeft zoals de acceptatie van afval of een commerciële taak. Die dubbele pet brengt mee dat de milieucoördinator een keuze moet maken tussen het belang van goed milieumanagement en de andere (financiële) belangen van het bedrijf.

De milieucoördinator van een grote private onderneming is tevens de locatiemanager van één van de drie locaties die onder zijn verantwoordelijkheid vallen. Dit betekent in de eerste plaats dat hij zijn tijd moet verdelen tussen aan de ene kant het kwaliteits-, milieu- en arbobeleid op drie locaties en aan de andere kant het algehele reilen en zeilen van één van die locaties. In de praktijk lopen zijn verantwoordelijkheden dan ook door elkaar heen. Hoewel hij zich als milieucoördinator vooral zou moeten bezighouden met het formuleren van het milieubeleid en de controle op de naleving van de voorschriften, is hij in de praktijk ook bezig met de uitvoering ervan. Tijdens het interview wordt hij continu opgeroepen op zijn portofoon om allerhande problemen op te lossen. Deze dubbelfunctie betekent bovendien dat de milieucoördinator in zijn functie als locatiemanager onder de verantwoordelijkheid van de bedrijfsleider van de divisie afval valt. De bedrijfsleider wordt op zijn beurt echter niet alleen afgerekend op de zorg voor het milieu en de naleving van wet- en regelgeving, maar ook op de productiecijfers en het zo laag mogelijk houden van de kosten. Dit levert in de praktijk wel eens spanning op. Zo heeft het bedrijf op de stortplaats problemen met het controleren van de stofoverlast. Hierover zijn door de toezichthouder al regelmatig opmerkingen gemaakt. De belangrijkste oorzaak

van de stofoverlast is volgens de milieucoördinator dat heel veel afvalstoffen (te) droog worden aangeleverd. Op het moment dat die partijen worden gestort, ontstaat er een grote stofwolk. Volgens de milieucoördinator valt het bedrijf daarbij niets te verwijten en zou de klant of ontdoener van de afvalstoffen ervoor moeten zorgen dat de aangeleverde afvalstoffen voldoende vochtig zijn. De verplichting om stofoverlast zo veel mogelijk te beperken rust echter op het bedrijf en het bedrijf zou er, bijvoorbeeld door strengere acceptatievoorwaarden te hanteren, voor moeten zorgen dat een dergelijke partij afvalstoffen niet op het terrein terechtkomt. Maar het hanteren van strengere acceptatievoorwaarden zou kunnen betekenen dat het bedrijf minder afvalstoffen inzamelt en daardoor productieverlies leidt (Casus 4; Bedrijfsinterne documentatie; Interview 10 augustus 2007).

Het bovenstaande voorbeeld laat zien hoe de dubbele belangen van de milieucoördinator ervoor zorgen dat hij de wettelijke milieueisen in zijn eigen voordeel uitlegt waardoor de organisatie als geheel regelmatig de vergunningvoorschriften overtreedt. In de ideale situatie kan de milieucoördinator dus betrekkelijk onafhankelijk opereren zowel ten opzichte van het lijnmanagement als ten opzichte van de financiële belangen van de onderneming. Een voorbeeld van een bedrijf waar de organisatie van de milieuzorg goed is geregeld, is het in paragraaf 7.4.2 genoemde bedrijf waar de milieucoördinator veel draagvlak heeft (Casus 32). Buitengewoon bepalend voor zijn draagvlak is volgens de milieucoördinator zijn onafhankelijke positie binnen de organisatie:

“Ik heb lekker geen budget en dat moet ook altijd zo blijven, want dat is mijn verantwoordelijkheid niet. (...) De verantwoordelijkheid voor het naleven van milieu- en arbo regelgeving en ook voor de ISO 9001 en VCA bepalingen ligt in de lijn. En de lijn is de directeur naar de productieafdelingen. Ik stimuleer, ik regel, ik coördineer, ik trek aan alle karren, maar als het gaat om investeringen in vloestofdichte vloeren of het keuren van tanks, dan moeten zij zelf een begroting hebben, ik niet, ik kan ze wel helpen, ik doe van alles, maar ik heb geen cent. (...) Dat zou ook verkeerd zijn als ik dat wel zou hebben, want dan ga je op een hellend vlak. Dan moet je keuzes gaan maken. En in deze functie: een *beetje* veiligheid of een *beetje* milieuzorg, dat kan natuurlijk niet.” (Casus 32; Interview 17 juli 2009, cursivering KvW).

Ook de volgende milieucoördinator maakt duidelijk hoe belangrijk zijn onafhankelijke positie is voor het goed inspelen op de tekortkomingen die door middel van het externe of interne toezicht zijn geconstateerd:

“Dat is ontzettend belangrijk. Dat zorgt ervoor dat ik niet gebonden ben aan de gewone structuren, dus eigenlijk de vrijheid heb om in te grijpen waar nodig is.

Dus als ik iets constateer, hoef ik niet eerst naar mijn leidinggevende en van mijn leidinggevende naar iemand anders, dus ik hoef ook niet bang te zijn voor mijn positie daarin. Ik kan zelf in overleg treden met de hoofden en als het nodig is naar de directeur gaan.” (Casus 37; Interview 16 september 2009).

De positie van de milieuoördinator als staffunctionaris betekent echter tegelijkertijd dat hij niet de formele bevoegdheden heeft om milieumaatregelen en de opvolging van zijn adviezen ‘af te dwingen’. De milieuoördinator adviseert immers slechts de bedrijfsleiding en de lijnmanagers over hoe ze milieueisen moeten vertalen naar de bedrijfsinterne besluitvorming. Daarmee bestaat een risico dat adviezen van de milieuoördinator niet worden opgevolgd. Naast een onafhankelijke positie is het voor het goed functioneren van de milieuoördinator dan ook van belang dat hij formele en informele ondersteuning krijgt vanuit de organisatie en vooral vanuit de bedrijfsleiding. Dit betekent in de eerste plaats dat hij toegang heeft tot alle onderdelen van de organisatie en praktische en financiële ondersteuning krijgt om zijn taken uit te voeren. Daarnaast betekent dit dat de bedrijfsleiding laat merken dat ze de zorg voor het milieu van belang vindt en dat de milieuoördinator het vertrouwen heeft van de directie. In de praktijk betekent dit bijvoorbeeld dat lijnmanagers weten dat de milieuoördinator in het geval van spanningen tussen het milieubelang en de financiële belangen van het bedrijf altijd de ondersteuning heeft van de bedrijfsleiding.

Opnieuw kan hier Casus 32 ter illustratie dienen. Binnen dit bedrijf, een grote publieke organisatie die zich bezighoudt met de inzameling en recycling van afvalstoffen, leiden de commerciële belangen om snel in te spelen op vragen van klanten er wel eens toe dat het milieubelang wat op de achtergrond verdwijnt. Zo gebeurt het regelmatig dat de commerciële afdeling laat in de middag nog de vraag krijgt van een klant of het bedrijf de volgende ochtend een partij afvalstoffen kan ophalen. Wanneer het echter om een nieuwe klant gaat of om een nieuwe stroom afvalstoffen, dan moet daarvoor eerst een afvalstroomnummer worden aangevraagd bij het Landelijk Meldpunt Afvalstoffen (LMA). Zonder dat afvalstroomnummer mag die partij afvalstoffen niet worden vervoerd. Volgens de milieuoördinator ontstaat er dan wel eens discussie tussen de afdeling commercie en de afdeling milieu waarbij de directeur uiteindelijk de knoop moet doorhakken: “Ik zeg dan ‘je moet een afvalstroomnummer hebben. En als je dat niet hebt dan mag je niet gaan rijden’. Maar zij zeggen dan ‘ja, maar wij willen die klant helpen’. Dan zeg ik tegen onze directeur ‘we hebben een probleem, ons beleid is dat we niet gaan rijden zonder de juiste papieren, maar de commercie wil verkopen’. Nou dan komt onze directeur naar beneden, en dat gebeurt niet elke dag hoor. En de directeur zegt tegen de planners ‘je gaat niet rijden’ en tegen commercie zegt hij ‘je regelt eerst een

afvalstroomnummer en pas dan gaan we rijden, punt'. Dus dat is soms ook de rol die je als milieucoördinator speelt." (Casus 32; Bedrijfsinterne documentatie; Interview 17 juli 2009).

Een scherp contrast met de situatie hierboven vormt de gang van zaken bij een middelgrote, publieke inzamelaar van afvalstoffen. Enkele jaren geleden wilde het bedrijf zich ontwikkelen van een overheidsgedomineerde onderneming naar een commercieel bedrijf. Door de reorganisatie was er op managementniveau lange tijd weinig aandacht voor milieu. De formele positie van de milieucoördinator was daardoor niet geregeld. De milieucoördinator was in de praktijk ook verantwoordelijk voor de facilitaire zaken, de klantgerichtheid van het bedrijf en het beheer van de gebouwen. Naar eigen zeggen deed de milieucoördinator het milieu er maar een beetje bij. Volgens de milieucoördinator had dit alles tot gevolg dat de milieusituatie ernstig te wensen overliet. Zo had het bedrijf een vergunning verkregen waarin stond dat op het gehele bedrijfsterrein vloeistofdichte vloeren moest worden aangebracht, maar in werkelijkheid beschikte het bedrijf over geen enkele vloeistofdichte vloer. Volgens de milieucoördinator leefde het bedrijf daardoor voortdurend op voet van oorlog met de toezichthouder. Hoewel de milieucoördinator de bedrijfsleiding continu aansprak op de ontstane situatie, kreeg hij daar niet de gewenste ondersteuning. Integendeel: de toenmalig directeur, zelf juridisch opgeleid, vocht alle dwangsommen aan. Bovendien liet hij duidelijk merken niets op te hebben met alle procedures en werkwijzen die de milieucoördinator opstelde. Zo vertelt de milieucoördinator dat hij alle nieuwe werkprocessen en procedures door de directeur – als eindverantwoordelijke – moest laten autoriseren. Hoewel de milieucoördinator het pakket altijd netjes ondertekend terugkreeg, zat er altijd een briefje bij met de mededeling dat de procedures niet op de directeur van toepassing waren (Casus 30; Interview 14 juli 2009).

De organisatorische positie van de milieucoördinator is van groot belang voor zijn effectiviteit binnen het bedrijf en de wijze waarop signalen van buiten binnen het bedrijf worden geïnterpreteerd en vertaald. Uit het bovenstaande wordt echter duidelijk dat alleen een onafhankelijke positie, niet voldoende is. Een positieve houding van het management ten aanzien van milieuzorg en de ondersteuning van de bedrijfsleiding zijn daarvoor eveneens onmisbaar.

7.4.4 Druk van buitenaf

Hierboven zijn twee factoren genoemd die van belang zijn voor het draagvlak van de milieucoördinator binnen het eigen bedrijf: de persoonlijke eigenschappen van de milieucoördinator en de organisatorische inbedding van de milieuzorg. Maar in sommige gevallen is dat niet genoeg om de bedrijfsleiding en het management ervan te overtuigen dat bepaalde investeringen of maatregelen

nodig zijn. In die gevallen kan druk van buitenaf, bijvoorbeeld in de vorm van de toezichthouder die dreigt met het opleggen van een last onder dwangsom of klachten vanuit de maatschappelijke omgeving, de positie en de invloed van de milieucoördinator versterken. De milieucoördinator die de druk van buiten binnen zijn organisatie weet te benutten, versterkt zijn boodschap en is zo beter in staat om signalen van buiten binnen de onderneming te vertalen. Uit de interviews komen drie typen allianties naar voren die de milieucoördinatoren aangaan of zouden kunnen aangaan om hun positie te versterken.

Een bondje met de toezichthouder

De eerste is die met de toezichthouder. Zoals hierboven duidelijk werd, heeft de milieucoördinator veelal geen formele bevoegdheden om de uitvoering van zijn adviezen af te dwingen. De meeste milieucoördinatoren ervaren de aanwezigheid van de toezichthouder op de achtergrond daarom als een extra stok achter de deur om zaken voor elkaar te krijgen. Zowel uit de interviews met milieucoördinatoren als uit de interviews met de toezichthouders komen enkele voorbeelden naar voren waarin de milieucoördinator en toezichthouder ‘een bondje’ (Ayres & Braithwaite, 1992) met elkaar sluiten om de gevraagde veranderingen of maatregelen sneller door te voeren. Dat varieert van het verzoek om de gesignaleerde tekortkomingen extra stevig aan te zetten in het rapport dat de toezichthouder van de inspectie opmaakt, tot de afspraak een last onder dwangsom op te leggen zodat het management direct aanleiding ziet om gevraagde veranderingen of maatregelen door te voeren.

De milieucoördinator van een middelgrote publieke inzamelaar van afvalstoffen vertelt dat zijn bedrijf gedurende langere tijd problemen had met het bezinksel en de ph-waarde van het afvalwater. Hoewel de milieucoördinator daar meerdere malen melding van maakte, veranderde er aan de situatie maar weinig. In overleg met de toezichthouder is toen een last onder dwangsom opgelegd, die later ook nog een keer verhoogd werd om het management onder druk te zetten de benodigde veranderingen door te voeren (Casus 26; Interview 12 mei 2009).

Eén van de geïnterviewde toezichthouders geeft een vergelijkbaar voorbeeld. Bij een grote onderneming constateerde hij dat de stoffilterinstallatie nodig aan vervanging toe was, een maatregel die voor bedrijven een grote kostenpost kan vormen. De milieucoördinator van het bedrijf probeerde dat al enige tijd voor elkaar te krijgen, maar kreeg vanuit de bedrijfsleiding onvoldoende medewerking. Op verzoek van de milieucoördinator heeft de toezichthouder toen een last onder dwangsom opgelegd. De toezichthouder:

“Dat is het soms een beetje, bij grote bedrijven, die moeten een plan schrijven, en dat moet dan eerst nog worden goedgekeurd door de lokale afdeling ter

plaatse en ik heb er bij die moeten dan eerst nog naar de hoofdvesting, want die hebben te maken met buitenlandse investeerders en die zeggen 'leuk en aardig, maar toon het eerst maar aan'. Dan denk je vaak in maanden voordat er iets gebeurt. En op het moment dat het bevoegd gezag een overtreding op papier zet, kunnen ze dat gebruiken intern als zijnde van 'nu moeten we wel'. Grotere concerns vinden het nu eenmaal lastig als de overheid een brief schrijft waarin staat dat ze het niet goed doen. Dat heeft dan weer met imago te maken en dergelijke. En mij maakt het niet uit, als het maar gebeurt." (Interview T16, 8 januari 2010).

Tegelijkertijd is volgens de geïnterviewde toezichthouders ook een kanteekening op zijn plaats. De milieuoördinator die te vaak een beroep moet doen op de ruggensteun van de toezichthouder, geeft juist ook blijk van zijn zwakke positie binnen het bedrijf en dat zou een teken kunnen zijn dat de zorg voor het milieu meer systematisch in de verdrukking komt.

Druk vanuit de zakelijke en sociale omgeving

De tweede vorm van externe druk betreft de vragen, verzoeken en eisen van partijen van buiten de onderneming. Daarbij kan worden gedacht aan de wensen en verwachtingen van omwonenden en milieubelangenorganisaties die veelal via de milieuoördinator kenbaar worden gemaakt. Maar daarbij valt ook te denken aan zakelijke relaties zoals klanten en aandeelhouders die bepaalde eisen aan de inrichting van het bedrijf stellen.

Een mooi voorbeeld van dit laatste betreft de middelgrote private onderneming waar dit hoofdstuk mee begon. Onder druk van de aandeelhouders van het bedrijf, maakt de milieuoördinator sinds de strafzaken tegen het bedrijf onderdeel uit van het managementteam van de onderneming. Zo gaat een duidelijk signaal naar de toezichthouders uit dat het bedrijf de naleving van wet- en regelgeving serieus neemt, maar het betekent tegelijkertijd een grotere slagkracht voor de milieuoördinator (Casus 24; Interview 16 april 2009).

Professionele netwerken

Een laatste alliantie die de milieuoördinator aangaat om zijn interne positie te versterken, betreft de professionele netwerken die hij onderhoudt met collega-milieuoördinatoren bij andere bedrijven. Vrijwel alle milieuoördinatoren in dit onderzoek nemen actief deel aan overleggen en commissies op brancheniveau en onderhouden regelmatig contact met milieuoördinatoren bij andere bedrijven. De geïnterviewde milieuoördinatoren benutten deze collegiale netwerken om hun kennis te verdiepen en om te horen wat er bij andere bedrijven leeft op het terrein van milieuzorg. Verschillende milieuoördinatoren zijn daarnaast ook op zoek naar bevestiging van hun eigen ideeën

en werkwijzen bij collega's (vgl. V. Braithwaite, 1992; Parker, 2002; Delmas & Toffel, 2008). Bij wijze van klankbord en consultatie maken zij bijvoorbeeld gebruik van de kennis en ervaring van collega's bij andere bedrijven. Enkel onder hen hebben zelfs onderlinge afspraken gemaakt over de collegiale toetsing of controle van het functioneren van het eigen milieubeleid.

Een mooi voorbeeld hiervan zien we bij twee publieke afvalbedrijven. Een paar keer per jaar voeren de milieuoördinatoren bij elkaar een audit van het milieumanagementsysteem uit. De beide milieuoördinatoren spelen elkaar dan vooraf 'de bal toe' en informeren elkaar over die onderwerpen in de bedrijfsvoering die niet volgens de procedures verlopen. De constatering van die tekortkomingen door de milieuoördinator 'van buiten' kan dan soms net een extra prikkel vormen om die onderwerpen weer onder de aandacht van de eigen directie te brengen (Casus 31 en 32).

7.4.5 Conclusie

De milieuoördinator is van groot belang voor de wijze waarop bedrijven hun milieuzorg vormgeven en wettelijke en maatschappelijke milieueisen vertalen naar de bedrijfsinterne besluitvorming. Daarvoor moet de milieuoördinator wel over voldoende draagvlak binnen de organisatie beschikken om het belang van zijn adviezen met gezag over te brengen en ervoor te zorgen dat ze worden opgevolgd. Buitengewoon bepalend voor het draagvlak van de milieuoördinator is dat hij over de juiste kennis en deskundigheid beschikt, een onafhankelijke positie heeft ten opzichte van het lijnmanagement en zich ondersteund weet door de bedrijfsleiding. Deze aspecten zagen we allemaal terug bij de ervaren milieuoördinator uit casus 32. Hij is hoog opgeleid, heeft een lange ervaring in de afvalbranche, een onafhankelijke positie en wordt zichtbaar ondersteund door de bedrijfsleiding. Daardoor geniet deze milieuoördinator het vertrouwen van de organisatie en dat maakt dat door de toezichthouder gesignaleerde tekortkomingen intern goed worden gecommuniceerd en adequaat worden vertaald naar de bedrijfsinterne besluitvorming.

Uit het voorgaande werd echter duidelijk dat de milieuoördinator niet altijd de ondersteuning heeft van de bedrijfsleiding. Dat roept de vraag op hoe bepalend de *tone at the top* is voor hoe er meer in het algemeen binnen het bedrijf tegen het milieu wordt aangekeken. Op dat onderwerp zal in de volgende paragraaf worden ingegaan.

7.5 Attitude en *tone at the top*

7.5.1 Inleiding

In de inleiding van dit hoofdstuk bleek al dat een bedrijf niet alleen over de 'apparatuur' moet beschikken om signalen uit de omgeving op te kunnen vangen, een bedrijf moet daartoe ook bereid zijn. Buitengewoon bepalend

voor de vraag of signalen van buiten hun weg naar de bedrijfsinterne besluitvorming vinden en de wijze waarop ze worden geïnterpreteerd en vertaald, is de heersende attitude binnen het bedrijf ten aanzien van het naleven van wettelijke en maatschappelijke milieueisen en in het bijzonder de *tone at the top* van de organisatie. In zijn onderzoek naar de naleving van veiligheidsvoorschriften in de steenkoolmijnenindustrie kwam Braithwaite (1984) tot de conclusie dat de houding en de boodschap van de leiding van een bedrijf een belangrijke rol speelde bij de naleving van de veiligheidsregels. Binnen de vijf koploper bedrijven die hij onderzocht, benadrukte de bedrijfsleiding steeds het belang van veilig werken en droeg het management de boodschap uit dat het niet zo nauw nemen van de veiligheidsregels niet werd getolereerd. De bedrijfsleiding zet zo als het ware de toon binnen een bedrijf en bepaalt daarmee in belangrijke mate hoe er binnen dat bedrijf tegen wettelijke en maatschappelijke eisen wordt aangekeken (Huisman, 2001: 282).

Diverse andere onderzoeken benadrukken het belang van de houding van de bedrijfsleiding voor het ethisch klimaat binnen de onderneming (o.a. Clinard, 1983; Kagan & Scholz, 1984; Shover & Bryant, 1993; Eshuis & Van den Berg, 1996; Kaptein, 1998; 2004; 2011; Prakash, 2000; Huisman, 2001; Parker, 2002; Gunningham et al., 2003; 2005; Parker & Lehmann Nielsen, 2009; Gunningham & Sinclair, 2009b; Parker & Gilad, 2011). In zijn onderzoek naar regelnaleving en -overtreding door ondernemingen in de afvalverwerkings- en textielveredelingsbranche, benoemde Huisman (2001: 283) drie aspecten van de rol van de bedrijfsleiding die van invloed kunnen zijn op regelnaleving: de stijl van leidinggeven, de door het management gestelde doelen en de voorbeeldfunctie van de bedrijfsleiding. Zowel bij de regelovertridders als bij de regelnalevende bedrijven zag hij deze aspecten terug. De bedrijfsleiding van de regelovertridende bedrijven gaf bijvoorbeeld duidelijk blijk van haar ongenoegen ten aanzien van milieuregels, externe controle door toezichthouders en klachten vanuit de omgeving, stelde het maken van winst boven het milieubelang en hanteerde een stijl van leidinggeven waarin tegenspraak niet werd geduld. De directieleden droegen zo voor een belangrijk deel bij aan het onethisch klimaat binnen hun bedrijf (Huisman, 2001: 282-287). Maar omgekeerd geldt natuurlijk hetzelfde: door de boodschap te verkondigen dat het naleven van wettelijke en maatschappelijke eisen van belang is, kan het management ook een klimaat scheppen waarin serieus aandacht wordt besteed aan de wensen en verwachtingen van de overheid en de maatschappelijke omgeving (ibidem). De houding van het management ten aanzien van het naleven van regels fungeert zo als het ware als een voedingsbodem voor het regelnalevend of regelovertridend gedrag van ondernemingen (ibidem). Deze gedachtegang werd bevestigd in een onderzoek door Wu (2009) naar de verschillen en overeenkomsten tussen bedrijven die milieuregels frequent overtraden en bedrijven die meer milieuvoorzieningen troffen dan waartoe ze gehouden waren. Wu

concludeerde:

“There is strong and consistent evidence that the environmental values and beliefs of upper management affect a facility’s choice of compliance level. Specifically, a facility is more likely to over-comply with environmental regulations if it indicates its upper management believes that it has a moral responsibility for resource conservation and environmental protection, and that environmental management is good for business in the long term.” (2009: 3371).

Kortom: een bedrijfscultuur waarin men de naleving van wettelijke en maatschappelijke milieueisen van belang vindt, wordt bepaald door de *tone at the top*. Maar wat maakt nu dat de *tone at the top* ook de juiste toon is?

7.5.2 De *tone at the top*: bouwstenen

Uit de literatuur over milieuzorg in bedrijven kunnen twee belangrijke aspecten worden afgeleid die van invloed zijn op de houding en attitude van het management ten aanzien van het milieu. Het eerste aspect betreft de mate waarin de bedrijfsleiding het nemen van (verregaande) milieumaatregelen en de bemoeienis van toezichthouders en maatschappelijke *stakeholders* ziet als een potentiële bedreiging of juist als een kans (Henriques & Sadorsky, 1996; 1999; Bansal & Roth, 2000; Sharma, 2000; Howard-Grenville, Nash & Coglianese, 2008). In hun onderzoek naar de milieubesluitvorming binnen tien bedrijven kwamen Howard-Grenville et al. (2008) tot de conclusie dat ondernemers die participeerden in vrijwillige milieubeschermingprogramma’s hun deelname daaraan beargumenteerden vanuit de voordelen die hen dat opleverde, zoals financiële besparingen op de lange termijn, concurrentievoordeel, toegang tot ondersteuning vanuit de overheid, de mogelijkheden om invloed uit te oefenen op het beleid en een positief imago bij de overheid en de maatschappelijke omgeving. Bedrijven die niet deelnamen aan die programma’s verwachtten daarentegen eerder risico’s voor hun bedrijf, zoals het onder de aandacht komen van de handhavers en de media, het risico dat bedrijfsgevoelige informatie bij concurrenten terecht zou kunnen komen en het wekken van (te hoge) verwachtingen bij hun maatschappelijke omgeving. Hieruit kan de hypothese worden afgeleid dat bedrijven waarvan de bedrijfsleiding duidelijk de voordelen ziet van het nemen van verregaande milieumaatregelen en toezicht en controle, meer open zullen staan voor signalen van buiten en meer bereid zullen zijn om externe wensen en verwachtingen te vertalen naar de bedrijfsinterne besluitvorming.

Een tweede element van de rol van het management is de stijl van leidinggeven en wat in de literatuur ook wel met de termen *leadership* (Prakash, 2000), *managerial commitment* (Coglianese & Nash, 2001; Parker, 2002) of

environmental managementstyle (Gunningham et al., 2003; 2005) wordt aangeduid. In hun onderzoek naar milieuzorg in bedrijven constateerden Gunningham et al. (2003; 2005) dat bedrijven die bereid waren om verregaande milieumaatregelen te treffen, werden gekenmerkt door een responsieve stijl van leidinggeven. Dit kwam volgens de onderzoekers tot uitdrukking in een duidelijk streven naar innovatie en een koploperrol op het gebied van milieuzorg, een sterke intrinsieke motivatie om meer milieumaatregelen te nemen dan wettelijk gezien vereist was en een open en transparante houding naar de overheid en maatschappelijke *stakeholders*.

Uit onderzoek van Prakash (2000) komt een vergelijkbaar beeld naar voren. Hij vergeleek de milieubesluitvorming in twee grote Amerikaanse bedrijven. Beide bedrijven hadden al sinds het begin van de jaren tachtig aanzienlijke investeringen gedaan in milieuzorg en voorzieningen getroffen die veel verder gingen dan de wettelijke normen voorschreven.¹⁷ Zo investeerde het ene bedrijf ruim 100 miljoen dollar om ondergrondse opslagtanks voor gevaarlijke afvalstoffen en chemicaliën te laten verwijderen en te vervangen door bovengrondse opslagfaciliteiten. Het andere bedrijf verving alle oude opslagtanks met nieuwe dubbelwandige ondergrondse tanks op al zijn locaties overal ter wereld. Beide initiatieven gingen veel verder dan wat de toezichthouder op dat moment eiste en gingen ook het bedrag ver te buiten dat volgens sceptici binnen de beide bedrijven – *ex ante* – als een verstandige financiële investering kon worden beschouwd (p. 59-69).¹⁸ Prakash probeert te verklaren hoe het komt dat beide bedrijven, ondanks interne weerstand, toch veelvuldig *beyond compliance* initiatieven ontplooiden. Het antwoord zoekt hij in het begrip leiderschap. Managers die leiderschap tonen, hebben volgens Prakash (2000: 30) een duidelijke visie ten aanzien van welke doelen zij willen bereiken en zien het als hun ethische plicht om meer milieumaatregelen te nemen dan noodzakelijk. Bovendien slagen zij er in, door het personeel systematisch te betrekken bij nieuwe ontwikkelingen en open te staan voor kritiek en discussie, om anderen te overtuigen van het nut en de noodzaak van het nemen van milieumaatregelen en consensus te kweken over de te bereiken doelen.

17 Prakash (2000: 3) maakt een onderscheid tussen *beyond compliance* en *overcompliance*. In het eerste geval is het nadrukkelijk de bedoeling van een bedrijf om meer milieumaatregelen te treffen dan wettelijk gezien nodig is. In het tweede geval hebben bedrijven eveneens voorzieningen getroffen die verder gaan dan de wettelijke normen voorschrijven, maar dit is veeleer een bijkomstigheid van technologische mogelijkheden en innovaties. De hier bedoelde bedrijven hadden veelvuldig *beyond compliance* maatregelen getroffen (ibidem, p. 11).

18 Zo had een van de twee bedrijven een tweetal scenario's laten berekenen voor het laten verwijderen van de opslagtanks. De goedkoopste optie, die ook binnen de eisen van de toezichthouder zou vallen, zou het bedrijf 'slechts' tussen de 30 en 40 miljoen dollar kosten. Toch werd besloten om met het duurder plan aan de slag te gaan (Prakash, 2000: 59-69).

Maar hoe onderscheiden goede leiders zich nu van minder goede leiders? Met andere woorden: waaraan zijn zij te herkennen? Deze vraag staat centraal in het werk van hoogleraar bedrijfsethiek Muel Kaptein (1998; 2005; 2011). Uit zijn onderzoek naar integriteit binnen bedrijven komen enkele kenmerken naar voren waaraan goede leiders te herkennen zijn.¹⁹ In de eerste plaats hebben zij, zoals hierboven al duidelijk werd, een duidelijke visie over de maatschappelijke verantwoordelijkheden van hun bedrijf alsook over wat acceptabel en onacceptabel gedrag is. Deze managers zien hun bedrijf bijvoorbeeld niet alleen als een op winst gerichte onderneming, maar ook als een instelling die waarde toevoegt aan de maatschappij. Ten tweede creëren goede leiders een bedrijfscultuur die openstaat voor input, maar ook kritiek van buitenaf. Dat betekent dat goede leiders de deuren openzetten voor het publiek en transparant communiceren naar de overheid en maatschappelijke *stakeholders*. Ten derde geven goede leiders ook het goede voorbeeld. Dit uit zich niet alleen op papier, maar ook, of liever gezegd, *juist* in concrete gedragingen. En tot slot creëren zij een duidelijk intern handhavingsbeleid ten aanzien van zowel positief als negatief gedrag. Zo wordt uiteindelijk een open cultuur gecreëerd waarin mensen van elkaar leren, maar elkaar ook durven en kunnen aanspreken op (on)ethisch gedrag.

Samengevat zijn hierboven twee aspecten van de rol van de bedrijfsleiding beschreven die van invloed kunnen zijn op de wijze waarop signalen van buiten binnen het bedrijf worden geïnterpreteerd en vertaald. Ten eerste is dat de wijze waarop de bedrijfsleiding signalen van buiten percipieert: zien zij deze als een kans of juist als een belemmering? Ten tweede is de stijl van leidinggeven van belang. Daarbij gaat het concreet om de visie die het management uitdraagt, de mate waarin het management de onderneming openstelt voor input en kritiek, het voorbeeldgedrag van het management en het bedrijfsinterne handhavingsbeleid. Deze beide aspecten staan echter niet op zichzelf, maar hangen sterk met elkaar samen. De bedrijfsleiding die signalen uit haar omgeving als een belemmering interpreteert, zal zich naar diezelfde omgeving ook niet open en transparant opstellen en omgekeerd. Ik beschouw de stijl van leidinggeven en – *eo ipso* – de bedrijfscultuur in dit onderzoek dan ook als een afgeleide van de perceptie van het management ten aanzien van wettelijke en maatschappelijke milieuregels en de rol van (publieke en private) toezichthouders. In de volgende paragraaf zal aan de hand van de empirie worden nagegaan hoe de bedrijfsleiding

19 Kaptein noemt in een tweetal publicaties (1998; 2011) in totaal 8 factoren die van invloed zijn op ethisch gedrag van mensen in organisaties. Daarvan hebben er enkele betrekking op de leiderschapskwaliteiten van het management. Daarnaast beschrijft hij in zijn boek *The Six Principles of Managing with Integrity: a practical guide* (2005) zes kenmerken van een integere manager waarvan er drie betrekking hebben op de manager als persoon en drie op de manager als leidinggevende in de bedrijfsmatige context en die deels overlappen met de eerdere 8 factoren. Ik heb deze kenmerken teruggebracht tot de vier hiergenoemde kenmerken die concreet betrekking hebben op het gedrag van leiders in de context van het bedrijfsleven.

van de bestudeerde bedrijven aankijkt tegen wettelijke en maatschappelijke milieueisen en wat dat betekent voor de wijze waarop signalen binnen het bedrijf worden geïnterpreteerd en vertaald.

7.5.3 De tone at the top in de afvalbranche

Vrijwel alle respondenten bevestigen de belangrijke rol van de bedrijfsleiding bij hoe er binnen het bedrijf tegen de buitenwereld wordt aangekeken en op welke wijze signalen van buiten worden geïnterpreteerd en vertaald. Ondanks dat ik in dit onderzoek slechts een aantal keren met de bedrijfsleiding zelf heb gesproken, was het op basis van de interviews met de milieucoördinatoren en de bestudering van de bedrijfsinterne documenten wel mogelijk een indruk te schetsen van de houding van het management ten aanzien van de buitenwereld. Hoewel die houding bij afzonderlijke bedrijven natuurlijk sterk uiteen kan lopen, zijn er ook overeenkomsten te zien. Ik heb vier attitudes ten opzichte van het (publieke en private) toezicht onderscheiden (vgl. Huisman, 2001; V. Braithwaite, 1995; 2003; Gunningham et al., 2003; 2005; Van Erp, 2009). Deze worden hieronder nader uitgewerkt.

Toezicht als belemmering

De *eerste* attitude die kan worden onderscheiden is die van het management dat het toezicht als een belemmering beschouwt. Dit type bedrijf vertoont veel overeenkomsten met de door Bruinsma (1996: 292) beschreven bedrijven die karakteristiek waren voor de beginjaren van de afvalbranche: familiebedrijven die zich in de jaren zeventig en tachtig sterk ontwikkelden met aanvankelijk een geringe interesse voor milieuzorg en een ambivalente houding ten aanzien van de overheid. Het management in deze bedrijven geeft duidelijk blijk van zijn aversie tegen de milieuregels en de controle door toezichthouders. Dit vertaalt zich in een voortdurend verschil van mening tussen de toezichthouder en het bedrijf over de interpretatie van de milieuregelgeving. Volgens het management van deze bedrijven hanteert de toezichthouder in de uitleg van vergunningvoorschriften en bij de toepassing van zijn regulerende bevoegdheden een wel heel strikte benadering en heeft de overheid geen begrip voor de hectische bedrijfsvoering die de afvalsector soms eigen is. Deze attitude zien we vooral bij bedrijven die als familiebedrijf zijn begonnen met een relatief beperkt aantal activiteiten en inmiddels zijn uitgegroeid tot grote bedrijven die een breed scala aan activiteiten aanbieden. Illustratief hiervoor is een groot privaat bedrijf dat zich bezighoudt met de inzameling van huishoudelijk afval en bedrijfsafval alsmede het breken, sorteren en be- en verwerken van bouw- en sloopafval (Casus 4). Het bedrijf heeft in de afgelopen jaren verschillende problemen gehad met de naleving van wet- en regelgeving. Zo werden er in de periode tussen oktober 2002 en juni 2006 vele milieuovertredingen geconstateerd waarvoor het bedrijf ruim 18.000 euro aan transacties heeft voldaan. Het gaat hier

bijvoorbeeld om het niet direct melden van een ongevoon voorval, het vervuilen van omliggende wateren, het vervuilen van de bodem en het zonder vergunning in werking hebben van een installatie. Volgens de milieuoördinator zijn veel van de problemen met de naleving van de milieuregels het gevolg van tekortkomingen in de wet- en regelgeving. Hij is van mening dat er door de complexiteit van de milieuwet- en regelgeving en de vele veranderingen die daarin thans plaatsvinden, grote onduidelijkheid bestaat over de betekenis van enkele centrale begrippen in de milieuregelgeving en de interpretatie van bepaalde voorschriften. Als gevolg hiervan bestaan er vele verschillen van inzicht tussen het bedrijf en het bevoegd gezag over de interpretatie van die voorschriften. Het bedrijf, dat veel van die voorschriften in zijn eigen voordeel uitlegt, trekt daarbij vrijwel altijd aan het kortste eind. Twee voorbeelden:

In paragraaf 3.3.3 en in paragraaf 5.5.1 is eerder aangegeven dat bedrijven ongewone voorvallen zoals een brand, een lekkage of een ander voorval waarbij milieuschade ontstaat, moeten melden bij het bevoegd gezag. Ten aanzien van deze regeling vertelt de milieuoördinator dat er regelmatig afvalstoffen bij het bedrijf worden aangeleverd die al zo verwarmd zijn door broei dat er vrijwel direct brand ontstaat wanneer ze worden gelost. De milieuoördinator hierover: “Als dat hier in de hal gebeurt, dan gaat er gelijk een spuit overheen, dan is dat binnen twee minuten weg. Ja, ga je dat bestempelen als een onvoorziene gebeurtenis volgens de Wet milieubeheer of niet? Ik heb zoiets van dat zit bij mij gewoon in mijn bedrijfsvoering, daar hebben wij ons op ingesteld, ja dat hebben we af en toe, dat risico gebeurt gewoon. Maar als je dat dus niet meldt en het is gezien, dat is dus twee jaar geleden gebeurd, dan krijg je een bekeuring van 1.500 euro, dan denk ik nou...” (Interview 4 augustus 2007).

Een ander voorbeeld van de eigen interpretatie van de regelgeving betreft het begrip ‘calamiteitslozing’. Daarover zegt de milieuoördinator: “Wat is een calamiteitslozing? Is dat vijftien liter, is dat vijftien kuub? Of dertigduizend kuub? Zeg ’t maar. Gevoelsmatig zeggen wij: een beetje flinke lozing is als wij een uur aan het lozen zijn. Dan moeten we het echt wel gaan melden, want dan gaat het niet goed.” (Interview 4 augustus 2007).

Buitengewoon bepalend hiervoor is de houding van de directeur van het bedrijf, die volgens de milieuoördinator niets op heeft met handhaving:

“Als hij zou weten dat ze eraan komen, dan zou hij de poort bij wijze van spreken wel dicht willen doen. Die heeft zoiets van ‘donder maar op, klaar’. Hij heeft helemaal geen begrip voor handhaving en ziet het als pesten en dat soort dingen. Vooral als ik met dit soort boetes aankom, dan roept hij: ‘hoe kan ik nu nog mijn bedrijf runnen?’” (Interview 4 augustus 2007).

Overeenkomstig deze houding is deze onderneming nogal in zichzelf gekeerd. Er bestaat weinig begrip voor de opvattingen en denkwijzen van de overheid en signalen van buiten dringen maar beperkt tot de bedrijfsvoering door. In hoofdstuk vijf is aangegeven dat informatie over opgelegde sancties de milieucoördinatoren maar beperkt bereikt en voor zover zij al op de hoogte raken van zaken bij andere bedrijven, het niet de straf is, maar vooral de gebeurtenis die zij zich herinneren. Dit is bij de milieucoördinator van dit bedrijf evenzeer het geval, met dien verstande dat de gebeurtenissen die hij beschrijft vooral aansluiten bij de eigen opvattingen en denkwijzen over het toezicht. Ook overtredingen bij andere bedrijven worden door de milieucoördinator getypeerd als ‘pietluttigheden’ en ‘futiliteiten’ waarbij de milieurelevantie volgens hem ver te zoeken is. Ten aanzien van zijn maatschappelijke omgeving is de houding van dit bedrijf te typeren als *impression management*, een term die door de socioloog Goffman (1967: 203 e.v.) werd geïntroduceerd. Om uitdrukking te geven aan zijn maatschappelijke betrokkenheid en een goed imago bij de maatschappelijke omgeving op te bouwen, sponsort het bedrijf een groot aantal lokale initiatieven, zoals diverse voetbalclubs, een schaatsteam, en een zorginstelling. Maar tegelijkertijd vindt er met de omgeving nauwelijks dialoog plaats over de daadwerkelijke milieuprestaties van de onderneming en de mogelijke verbeterpunten van het eigen milieubeleid.

Toezichthouder als partner

In de tweede plaats is er een groep bedrijven die de toezichthouder als partner beschouwt die het bedrijf kan ondersteunen en adviseren bij het naleven van wettelijke en maatschappelijke milieueisen. Het gaat hier veelal om bedrijven die zich bezighouden met de inzameling- en recycling van (huishoudelijke) afvalstoffen. Voor deze ondernemers was het vanwege de aard van de werkzaamheden lange tijd minder noodzakelijk om veel te investeren in milieuzorg: het inzamelen van huishoudelijk afval is nu eenmaal minder milieubelastend en risicovol dan het verbranden van afvalstoffen of het werken met chemische afvalstoffen. Deze bedrijven waren zich nog niet altijd zo goed bewust van de soms grote impact die ze kunnen hebben op hun omgeving. Pas recent komt daar verandering in. Het bedrijf waar in het kader van dit onderzoek de implementatie van een milieumanagementsysteem is gevolgd, is hiervan een treffend voorbeeld (Casus 40).

Zoals eerder in dit hoofdstuk duidelijk werd, is dit bedrijf relatief laat begonnen met het implementeren van een milieumanagementsysteem. De door de toezichthouder geconstateerde overtredingen en de resultaten van de interne audit waren het signaal om meer systematische aandacht te besteden aan de bedrijfsinterne milieuzorg. Om de zorg voor het milieu binnen de organisatie te verankeren, heeft de directie een milieubeleidsverklaring opgesteld waarin zij zich verantwoordelijk stelt voor het implementeren en verder ontwikkelen

van het bedrijfsinterne milieubeleid en heeft zij financiële middelen vrijgemaakt voor de invoering van een milieumanagementsysteem. Echter, uit de bestudering van de bedrijfsinterne documenten en het observeren van verschillende bijeenkomsten over de aanpak van het milieubeleid, wordt duidelijk dat het management zelf nauwelijks het voortouw neemt om de voorgestelde veranderingen te bewerkstelligen. Zo is niemand van de bedrijfsleiding bij de bijeenkomsten over de invoering van het managementsysteem aanwezig en, hoewel het management erkent dat een milieusysteem noodzakelijk is voor een goede beheersing van de bedrijfsprocessen, heeft vooral het verbeteren van de relatie met de toezichthouder en de gemeente als aandeelhouder van het bedrijf zijn prioriteit. Deze afzijdige houding van het management leidt ertoe dat de milieucoördinator uitdrukkelijk op zoek is naar een 'bondje' met de toezichthouder. Zo werden de 'vaste' toezichthouders van het bedrijf uitgenodigd bij enkele bijeenkomsten omtrent de implementatie van het milieumanagementsysteem en is de milieucoördinator in het bijzonder benieuwd naar wat de toezichthouder van het bedrijf verwacht. De milieucoördinator merkt op de toezichthouder als partner te zien die het bedrijf kan ondersteunen bij het op de rit krijgen van de milieuzorg. Toezicht en controle zijn volgens deze milieucoördinator uitdrukkelijk momenten waarop de bedrijfsvoering kan worden verbeterd. Al met al is dit bedrijf er nog niet toe in staat om proactief in te spelen op wat de toezichthouder en de maatschappelijke omgeving van het bedrijf vragen. De eisen van de toezichthouder vormen voor dit bedrijf vooralsnog het belangrijkste referentiekader om milieubeheersmaatregelen te nemen en dat beperkt het responsieve vermogen van dit bedrijf.

Toezicht als strategisch spel

De derde attitude die kan worden onderscheiden, is die van het management dat er een strategische houding ten opzichte van het toezicht op nahoudt. Het gaat hier veelal om grotere, meer professionele bedrijven die hun verantwoordelijkheden ten aanzien van het milieu serieus nemen. Deze bedrijven beschikken vaak over professionele milieuafdelingen waar meerdere personen werkzaam zijn, in sommige gevallen hebben zij zelfs naast de milieucoördinator een aparte *compliance officer* in dienst; hebben hoogwaardige interne controlesystemen die extern zijn gecertificeerd; zijn bereid om substantiële investeringen te doen; en nemen regelmatig maatregelen die verder strekken dan de wettelijke normen voorschrijven. Tegelijkertijd zijn deze bedrijven daarin heel strategisch: het doel is een goede reputatie bij de overheid, de maatschappelijke omgeving, aandeelhouders en klanten op te bouwen en te behouden om daar in de toekomst de financiële of strategische (bijvoorbeeld een betere concurrentiepositie of grotere flexibiliteit) vruchten van te plukken. Zij ontplooiën dan ook verschillende initiatieven om een goede reputatie bij de omgeving en de overheid op te bouwen, zoals het subsidiëren van lokale projecten of sportclubs, het ontwikkelen

van voorlichtingsmaterialen voor bijvoorbeeld scholen en het informeren van publiek en overheid over hun milieubeleid. Maar ook hierin zijn ze strategisch: uit angst dat informatie verkeerd wordt geïnterpreteerd of een eigen leven gaat leiden, selecteren deze bedrijven doorgaans zeer zorgvuldig welke informatie ze wel en niet met de buitenwereld delen.

Een treffend voorbeeld in dit verband is het bedrijf waar dit hoofdstuk mee begon (Casus 24). Uit de inleiding van dit hoofdstuk bleek al dat de reputatie van dit bedrijf ten aanzien van de naleving van wet- en regelgeving lange tijd – en wellicht nog steeds – te wensen overliet. Het bedrijf werd in 2007 veroordeeld voor een reeks milieudelicten en in 2010 startte het OM opnieuw een strafrechtelijk onderzoek naar de afvalverwerker. Daarnaast klagen bewoners uit de nabij gelegen woonwijk regelmatig over de stank die van het bedrijf afkomstig zou zijn. De directie is zich zeer bewust van het lastige publieke imago van de onderneming en streeft er dan ook naar om open en coöperatieve relaties op te bouwen met de overheid en de maatschappelijke omgeving. De milieucoördinator merkt in dit verband op dat hij toezicht en handhaving juist als een kans ziet om de goede wil van het bedrijf te tonen en het vertrouwen van toezichthouders en de maatschappelijke omgeving in het bedrijf te vergroten:

“Ik sta er dubbel in, maar het zijn wel momenten waarop we kunnen bewijzen dat we het goed doen, waardoor we het vertrouwen verder kunnen laten groeien. Dan zeg ik: hoe meer inspecties hoe beter.” (Interview 16 april 2009).

Om de relatie met de omgeving te verbeteren neemt het bedrijf sinds enkele jaren deel aan de burenrraad, verspreidt het sinds eind 2006 een tijdschrift om de omgeving, de omliggende gemeenten en klanten te informeren over de gang van zaken binnen het bedrijf en liet het bedrijf in 2008 een imago-onderzoek uitvoeren om de zwakke plekken in de relaties met verschillende *stakeholders* bloot te leggen. Volgens de milieucoördinator staat de deur van het bedrijf ‘altijd open’: “Als de bewoners van [plaats] bij ons eens een kijkje willen komen nemen, zijn ze altijd van harte welkom. We laten altijd graag zien waar we mee bezig zijn.” (Interview 16 april 2009).

Maar de gevoeligheid ten aanzien van haar publieke imago kent ook een keerzijde. Uit angst dat informatie verkeerd wordt geïnterpreteerd of een eigen leven gaat leiden, wordt de informatiestroom over de milieuprestaties van het bedrijf zorgvuldig beheerst. Het milieujaarverslag van het bedrijf bevat bijvoorbeeld enkel de geaggregeerde gegevens van alle bedrijfsonderdelen van de holding waardoor de informatie over de milieuprestaties van de afzonderlijke vestigingen en locaties niet zichtbaar is. De milieucoördinator van het bedrijf vertelt bovendien dat de afwijkingen en normoverschrijdingen van het bedrijf tegenwoordig als ‘*to do's*’ worden geregistreerd in het *compliance*

managementsysteem omdat hiervan een minder negatief signaal uitgaat naar het bevoegd gezag:

“Want het is natuurlijk een druk op de knop...ik kan nu een rapport uitdraaien en je hebt ieder ding wat op dit moment bij ons niet *in compliance* is, heb je op papier en men is bang dat de overheid dat meeneemt en dat ze het terugkrijgen met een stempel van het gerecht erop.” (Interview 16 april 2009).

In het verleden is het namelijk voorgekomen dat het bedrijf op grond van de gegevens uit zijn eigen milieuzorgsysteem strafrechtelijk werd vervolgd. In 2008 had het bedrijf problemen met het controleren van de hoeveelheid kwik in de emissies naar de lucht. Het bedrijf meldde dit bij het bevoegd gezag waarna het bevoegd gezag een voornemen tot een last onder dwangsom oplegde om ervoor te zorgen dat de emissies binnen afzienbare tijd binnen de normen zouden zijn. Nadat het bedrijf daarin was geslaagd, is het bestuurlijke handhavingstraject afgesloten en werd het voornemen tot de last onder dwangsom opgeheven. Niet lang daarna werd het bedrijf echter alsnog voor deze feiten door het OM gedagvaard. Hierdoor is het bedrijf zeer terughoudend in het naar buiten brengen van gevoeligheden. Dit probleem is in de literatuur ook wel omschreven als de transparantieparadox (Waling, 1999; De Moor-Van Vugt, 2001; Gabriel-Breukers, 2008; Gunningham & Sinclair, 2009b). Enerzijds wordt er een steeds groter belang gehecht aan transparantie door ondernemingen en het afleggen van verantwoordelijkheid over hun milieu- en nalevingsprestaties. Maar wanneer die informatie vervolgens wordt gebruikt om bedrijven strafrechtelijk te vervolgen, kan dat tot gevolg hebben dat bedrijven juist terughoudender worden in het delen van informatie.

Het toezicht ontgroeit

De laatste attitude die, tot slot, kan worden onderscheiden is die van het management dat het toezicht als betrekkelijk onbeduidend ervaart. Deze attitude vinden we vooral bij een aantal (middel)grote bedrijven die meer intrinsiek gemotiveerd zijn om in het belang van het milieu te handelen. In hoofdstuk vijf is ten aanzien van deze bedrijven aangegeven dat ze het voldoen aan wet- en regelgeving al lang niet meer als doel op zich beschouwen. Regelnaleving is volgens hen onderdeel van een breder proces van risicobeheersing waar ook andere onderwerpen deel van uitmaken, zoals het reduceren van de complexiteit van bedrijfsprocessen, het creëren van een bedrijfscultuur waarin *compliance* centraal staat en een transparante houding naar toezichthouders en de maatschappelijke *stakeholders*. Het publieke toezicht door de overheid draagt in de ogen van deze ondernemers aan al deze aspecten maar betrekkelijk weinig bij. De milieuhouding van de publieke afvalverwerker die in de inleiding van dit hoofdstuk werd geïntroduceerd, is hiervan een voorbeeld. Ook het volgende,

vrij uitgebreide, voorbeeld laat de verwevenheid tussen de houding en opstelling van het management, de bredere bedrijfscultuur en de vertaling van signalen van buiten mooi zien.

Het gaat hier om een groot internationaal opererend bedrijf dat zich bezighoudt met vrijwel alle activiteiten op het gebied van de inzameling en verwerking van afvalstoffen (Casus 13). Eén van de geïnterviewde milieucoördinatoren verwoordt de filosofie binnen zijn bedrijf als volgt: “Wij willen gewoon voldoen aan wet- en regelgeving, wij willen dat daaromheen allemaal niet. Wij willen gewoon vanuit onszelf de boel netjes voor elkaar hebben. We dienen ook een maatschappelijk belang en willen laten zien dat we een net bedrijf zijn en geen sjoemelaar” (Interview 7 mei 2009). Kenmerkend voor dit bedrijf is dat het bedrijf het streven naar een zo min mogelijke belasting van het milieu en leiderschap op het gebied van innovatie, recycling en milieuzorg onlosmakelijk heeft verbonden met de identiteit en het succes van de onderneming. Het is de ambitie van het bedrijf om economisch succes samen te laten vloeien met milieuverbetering en door innovaties zowel een kostenefficiënter proces te ontwikkelen als de milieubelasting naar beneden te brengen. Zo investeert dit bedrijf veel in milieuzorg en neemt het veelvuldig maatregelen die verder strekken dan de wettelijke normen voorschrijven. Ook is het bedrijf erin geslaagd om met innovatieve recyclingtechnieken en hergebruik van producten een geheel nieuwe markt aan te boren en zo tegelijkertijd economisch succesvol te zijn. Een mooi voorbeeld hiervan betreft een afvalwaterstroom die het bedrijf voor één van zijn klanten behandelt. Dat water is verontreinigd met molybdeen, een stof die veel wordt gebruikt in de staalindustrie. Het bedrijf is er inmiddels in geslaagd om het molybdeen uit het afvalwater te recyclen en het opnieuw te verkopen aan de staalindustrie. Volgens de milieucoördinator levert dat wel een paar miljoen euro per jaar op (Interview 18 augustus 2009).

Het bovenstaande vertaalt zich ook in de bedrijfscultuur ten aanzien van de zorg voor het milieu en de naleving van regels. Milieu, veiligheid, gezondheid, *compliance* en integriteit hebben een hoge prioriteit binnen deze onderneming. Zeer bepalend hiervoor zijn de opvattingen van het management over milieuzorg en de naleving van regels. Een lid van de directie: “daar moeten we proactief in zijn, we moeten beter zijn dan de wetgeving, we moeten vooruit lopen en niet gedwongen worden door de stok” (Interview 12 oktober 2007). De directeur vindt dat regels moeten worden nageleefd ook al betekent dit dat het bedrijf daarvoor extra investeringen moet doen. Deze cultuur wordt door de bedrijfsleiding ook nadrukkelijk uitgedragen binnen het bedrijf door middel van trainingen, klankbordgroepen en communicatiesessies waarin de mensen op de werkvloer de gelegenheid krijgen om mee te denken over de bedrijfsvoering. De bedrijfsleiding ziet het ook als haar uitdrukkelijke taak om daarin het goede voorbeeld te geven: “De directeur hier doet het omdat het gewoon

zo hoort, voor de bedrijfsvoering, voor de mensen. Hij weet ook dat als je om mensen geeft, dan geef je ook om veiligheid en als mensen in een schone, veilige omgeving werken, vinden ze het ook prettiger om voor je te werken en zullen ze productiever worden” (Interview 12 oktober 2007).

Daarnaast geldt binnen het bedrijf een duidelijk *compliance*- en integriteitsbeleid en worden alle vestigingen regelmatig geaudit door regiomanagers en eenmaal per jaar door de milieuoördinator van het moederbedrijf. De milieuoördinator van het moederbedrijf vertelt dat van al die bezoeken een rapport wordt opgemaakt. Tevens worden er foto’s gemaakt van die aspecten in de bedrijfsvoering die verbeterd moeten worden. Deze gegevens worden op het niveau van de holding verzameld en geüniformeerd. Uiteindelijk krijgt iedere locatie een rapportcijfer (auditscore) dat inzicht geeft in het nalevingsniveau van die locatie. Deze gegevens worden aan de Raad van Bestuur gestuurd en aan deze uitslag is ook het interne belonings- en sanctioneringsbeleid gekoppeld.

Een mooi voorbeeld betreft een locatie met een *compliance* score van slechts 20%. Deze locatie had volgens de milieuoördinator van de holding een aantal zaken niet op orde. Daarbij ging het om een gebrekkig acceptatiebeleid en een slechte registratie van afvalstoffen waardoor het bedrijf zelfs afvalstoffen op het terrein had staan die niet vergund waren. Ook liet de orde en netheid op het terrein te wensen over. De milieuoördinator laat een aantal foto’s zien van vloeistofcontainers die in plaats van op een lekbak op de ondergrond staan en schetst het beeld van een algehele gebrekkige bedrijfsvoering. De locatiemanager werd vervolgens verplicht om binnen twee weken na deze interne audit een zogenoemd *close the gap* rapport in te dienen waarin hij aangeeft hoe en op welke wijze hij de zorg voor het milieu en de naleving van de vergunningvoorschriften op zijn locatie gaat verbeteren. En “als stok achter de deur” is hij tevens op het matje geroepen bij de Raad van Bestuur van de onderneming. “Handhavers delen een tik uit, maar intern wordt een dreun uitgedeeld”, zo vat de milieuoördinator van de holding het belang van regelnaleving binnen de onderneming samen (Bedrijfsinterne documentatie; Interview 10 januari 2008).

Om ervoor te zorgen dat minder presterende bedrijfsonderdelen zich optrekken aan de beter presterende locaties, hebben alle locaties bovendien inzicht in elkaars rapportcijfer. Het interne toezicht wordt door de milieuoördinatoren binnen het bedrijf dan ook als zeer streng ervaren. Eén van de milieuoördinatoren: “Onze naam staat bij dit bedrijf in het zand geschreven, een keer harken en hij is weg” (Interview 10 januari 2008). Met andere woorden: je kunt zo worden vervangen wanneer je er niet voor zorgdraagt dat de regels worden nageleefd.

De koploperrol op milieugebied en het grote belang dat binnen de onderneming wordt gehecht aan integriteit en *compliance* hebben ertoe geleid dat het bedrijf veelal strengere normen en prestatiedoelstellingen hanteert dan de overheid in haar rol als bevoegd gezag. Zo heeft het bedrijf op diverse locaties de emissies naar de lucht, het water en de bodem verder teruggebracht dan de wettelijke normen en heeft het bedrijf zichzelf strenge prestatiedoelstellingen opgelegd ten aanzien van het hergebruik van producten en het verminderen van zijn ecologische voetafdruk. Maar het betekent ook dat het bedrijf strenge eisen stelt aan klanten, opdrachtgevers en samenwerkingspartners en de samenwerking stopzet met bedrijven die het niet goed voor elkaar hebben op milieugebied of wiens reputatie negatief in de belangstelling komt te staan. Dit bedrijf was bijvoorbeeld één van de eerste bedrijven die de samenwerking met Edelchemie stopzette toen er signalen waren dat Edelchemie problemen had met de naleving van de milieuwetgeving. De milieucoördinator van het moederbedrijf: “Het was gewoon niet langer vertrouwd” (Interview 10 januari 2008).

Het vorengaande heeft ook gevolgen voor de verhouding tussen interne controles en het toezicht door de overheid. Vrijwel alle binnen het bedrijf geïnterviewde functionarissen zijn van mening dat het toezicht door de overheid als zodanig voor het bedrijf weinig toegevoegde waarde heeft. Een lid van de directie: “Ik vind het veel belangrijker dat we van dingen leren en een cultuur creëren waarin we zeggen ‘hier kunnen we ons verbeteren’ en daar heb ik die handhavers niet voor nodig” (Interview 12 oktober 2007). Deze respondenten gaven vele voorbeelden van situaties waarmee zij aan het publieke toezicht een heel ander belang toekenden dan aan het bedrijfsinterne toezicht. Over het algemeen leeft bij hen het beeld dat het publieke toezicht zich te veel richt op de controle van de *output*, oftewel wordt de norm al dan niet nageleefd? Dat maakt enkel duidelijk *dat* iets een overtreding is, maar geeft geen informatie over *waarom* het gedrag fout is, noch over de verbetermogelijkheden. Het bedrijfsinterne toezicht richt zich daarentegen op de oorzaken van regeloverschrijdingen en dat biedt veel meer aanknopingspunten voor gedragsverandering. Het bedrijfsinterne toezicht kan zo – beter dan het toezicht door de overheid – tot een structurele verbetering van de bedrijfsvoering en de naleving leiden. Eén van de milieucoördinatoren van dit bedrijf: “Zo’n toezichtsbezoek is ook maar een momentopname, maar je moet altijd *in control* zijn”.

Betekent dit alles nu dat er nooit regelovertredingen plaatsvinden? Het antwoord op die vraag is ontkennend. In het jaarverslag over 2010 valt te lezen dat er in dat jaar in totaal 24 sancties zijn opgelegd wegens overtredingen van de wet- en regelgeving. Het ging hierbij om verkeersovertredingen, het foutief etiketteren van afvalstoffen en overtredingen van de vergunningvoorschriften. Het totale boetebedrag bedroeg 58.080 euro. Het grote verschil met andere bedrijven is echter de wijze waarop dit bedrijf over zijn milieuprestaties rapporteert naar toezichthouders en de maatschappelijke omgeving. Het bedrijf is zeer

transparant in zijn communicatie naar overheden en andere *stakeholders*. Zo rapporteert het bedrijf bijvoorbeeld ook over de afwijkingen die zijn aangetroffen bij externe audits. Het bedrijf formuleert elk jaar duidelijke ambities en doelstellingen en beschrijft in het jaarverslag in hoeverre het die heeft waargemaakt. Om de verslaglegging naar de belangrijkste *stakeholders* te verbeteren, interviewt het bedrijf de lezers van zijn jaarverslag en verwerkt het de resultaten in het volgende jaarverslag. Daarmee voldoet dit bedrijf aan de hoogste eisen voor duurzaamheidsverslaglegging van het *Global Reporting Initiative*.²⁰

7.5.4 Conclusie

Uit het voorgaande werd duidelijk dat de bedrijfsleiding een belangrijke rol vervult bij het bepalen van hoe er binnen het bedrijf tegen wettelijke en maatschappelijke milieueisen wordt aangekeken. Het management dat toezicht en milieu als een belemmering voor de bedrijfsvoering beschouwt, zorgt ervoor dat regels in het voordeel van de onderneming worden uitgelegd en dat opmerkingen van toezichthouders nauwelijks als een belangrijk signaal worden gezien om de bedrijfsvoering aan te passen. Andersom geldt, dat managers die benadrukken dat milieu, veiligheid en *compliance* een hoge prioriteit hebben en daaraan vorm en inhoud geven door een duidelijk *compliance*- en integriteitsbeleid, ervoor zorgen dat bedrijven proactief kunnen inspelen op signalen uit de bestuurlijke en maatschappelijke omgeving. Deze bedrijven leggen zichzelf doorgaans strengere eisen op dan de overheid. De houding en attitude van het management drukt daarmee een belangrijke stempel op de bedrijfscultuur en beïnvloedt hoe signalen van buiten worden geïnterpreteerd en vertaald.

7.6 Conclusie

Dit hoofdstuk begon met twee voorbeelden van bedrijven die gevestigd zijn op hetzelfde industrieterrein, te maken hebben met dezelfde toezichthouder en maatschappelijke omgeving en, ondanks die gelijke omstandigheden, toch een heel andere relatie hebben met hun bestuurlijke en maatschappelijke omgeving. De verklaring daarvoor is in dit hoofdstuk gezocht in de bedrijfsinterne aandacht voor het milieu. Daarbij stond het begrip sociale responsiviteit centraal. Sociaal responsieve ondernemingen zijn in staat signalen van buiten op te vangen, deze adequaat in te schatten en te vertalen naar de bedrijfsinterne besluitvorming. In dit hoofdstuk zijn drie organisatorische condities besproken die de mate van responsiviteit bepalen. Om signalen van buiten überhaupt te

20 Het *Global Reporting Initiative* (GRI) is een in 1997 opgerichte internationale organisatie bestaande uit vertegenwoordigers vanuit het bedrijfsleven, de overheid en NGO's die richtlijnen voor duurzaamheidsverslaglegging ontwikkelt. Het GRI voorziet in drie niveaus van verslaglegging, niveau C omvat de minimumvereisten, niveau A omvat het meest uitgebreide verslag. Bedrijven mogen daar een + achter vermelden indien het verslag is geverifieerd door een externe instantie. Dit bedrijf heeft zijn duurzaamheidsverslag in de afgelopen drie jaar verbeterd van een C+ status naar een A+ status.

kunnen opvangen en te kunnen vertalen, zullen bedrijven in de eerste plaats over een goed functionerend milieumanagementsysteem moeten beschikken. Ten tweede moeten bedrijven een goed opgeleide milieuoördinator in dienst hebben die over voldoende draagvlak binnen de organisatie beschikt. Tot slot, is ook de houding van het management ten aanzien van wettelijke en maatschappelijke milieueisen van belang. De bedrijfsleiding bepaalt door haar attitude en wijze van leidinggeven in belangrijke mate hoe er binnen het bedrijf tegen wettelijke en maatschappelijke milieueisen wordt aangekeken.

In dit onderzoek kunnen we in grote lijnen twee groepen bedrijven onderscheiden. In de eerste plaats zijn er bedrijven die weliswaar op papier structureel aandacht hebben besteed aan de zorg voor het milieu, maar uit de gepresenteerde voorbeelden blijkt dat de milieuzorg in de praktijk nog niet goed genoeg functioneert. Bij sommige bedrijven is dit het gevolg van de mores binnen het bedrijf: de commerciële belangen prevaleren boven het milieubelang en er lijkt weinig begrip te bestaan voor bemoeienis van buitenaf. Het in de vorige paragraaf beschreven bedrijf wiens attitude werd gekenmerkt als *toezicht als belemmering* is hiervan een voorbeeld. Daarnaast zijn er bedrijven die pas laat zijn gaan beseffen dat de structurele aandacht voor milieuzorg noodzakelijk is voor een goede beheersing van de bedrijfsprocessen. Het gaat veelal om bedrijven voor wie het vanwege de aard van de werkzaamheden (inzameling en recycling van huishoudelijke afvalstoffen) lange tijd minder noodzakelijk was om een milieumanagementsysteem in te voeren: het inzamelen van huishoudelijk afval is nu eenmaal minder milieubelastend en risicovol dan het verbranden van afvalstoffen of het werken met chemische afvalstoffen. Het bedrijf waar in het kader van dit onderzoek de implementatie van een milieumanagementsysteem is gevolgd, is hiervan een voorbeeld.

In de tweede plaats is er een groep bedrijven voor wie de naleving van wettelijke en maatschappelijke milieueisen meer vanzelfsprekendheid is. Het management binnen deze bedrijven neemt zijn verantwoordelijkheden ten aanzien van de naleving van milieuregels serieus. Deze bedrijven hebben zowel op papier als in de praktijk zeer verregaande milieumaatregelen getroffen en onderhouden open relaties met de overheid en maatschappelijke *stakeholders*.

Is hiermee nu het verschil in responsiviteit tussen de bedrijven waarmee dit hoofdstuk begon, verklaard? Het belangrijkste verschil tussen beide bedrijven, is het verschil in attitude en *tone at the top*. De houding van het eerste bedrijf is te karakteriseren als strategisch, het tweede bedrijf heeft een meer responsieve houding naar het publieke toezicht. De strategische houding van het eerste bedrijf brengt mee dat het bedrijf zeer gevoelig is voor de risico's die het vastleggen van de milieuprestaties met zich kan brengen. Het bedrijf gebruikt het milieumanagementsysteem dan ook vooral om de toezichthouder gecontroleerd te informeren over haar milieuprestaties. Het tweede bedrijf ziet zijn

milieumanagementsysteem uitdrukkelijk als een middel om de milieuprestaties continu te verbeteren en zich te richten op innovatie en communiceert hierover open naar de toezichthouder en de maatschappelijke omgeving. Desalniettemin is het antwoord op de vraag of de verschillen in responsiviteit nu zijn verklaard, niet eenvoudig te geven. De in dit hoofdstuk besproken kenmerken staan namelijk niet op zichzelf, maar moeten mede worden gezien vanuit de interactie tussen het bedrijf, de maatschappelijke omgeving en de overheid. Zo was de belangrijkste reden voor invoering van het milieumanagementsysteem van het bedrijf waar de implementatie van dat systeem is gevolgd, de dreiging dat sancties zouden worden opgelegd voor de overtreding van de vergunningvoorschriften. En bij het bedrijf waar dit hoofdstuk mee begon, wordt de strategische attitude, zoals uiteengezet in de vorige paragraaf, deels veroorzaakt door eerdere negatieve ervaringen met de overheid. Hoewel er dus wel verschillen tussen de beide bedrijven zijn aan te wijzen, met name daar waar het hun attitude ten aanzien van het toezicht betreft, lijkt de mate van responsiviteit mede te worden bepaald door de druk vanuit de maatschappelijke omgeving en vanuit de overheid. In het afsluitende hoofdstuk van dit boek zullen deze lijnen bijeen worden gebracht en zal nader worden gekeken naar de wisselwerking tussen de bedrijfsinterne zorg voor het milieu, de invloed van de maatschappelijke omgeving en de afschrikwekkende werking van sancties.

8 De afschrikking voorbij

“Effective deterrent threats are never carried out” (Schelling, 1966; In: Kleiman, 2009).

8.1 Inleiding

In hoeverre er van sancties een afschrikwekkende werking uitgaat, is al een eeuwenoude vraag. Veelal wordt die vraag vanuit een zeker onderbuikgevoel tegemoet getreden. Van sancties wordt dan ook veel verwacht: we kunnen ons eigenlijk nauwelijks voorstellen dat ze geen bijdrage leveren aan de preventie van criminaliteit. Dit is door Voermans (2007: 59) treffend de aspirinewerking van sanctioneren genoemd: we gaan er veelal intuïtief vanuit dat sancties werken, maar hoe en in welke mate, dat blijft in het midden. De behoefte om beter te begrijpen hoe afschrikking precies werkt in de context van het gedrag van bedrijven, vormde de aanleiding voor dit onderzoek.

Het doel van dit onderzoek was om inzicht te verschaffen in de afschrikwekkende werking van sancties op het gedrag van ondernemingen in de afvalbranche en om te begrijpen hoe afschrikking zich verhoudt tot de twee reguleringsmechanismen die naast afschrikking als de belangrijkste worden beschouwd: maatschappelijke controle en de bedrijfsinterne aandacht voor het milieu. Het onderzoek waarvan in dit proefschrift verslag is gedaan, is gebaseerd op een empirisch onderzoek onder veertig bedrijven uit de Nederlandse afvalbranche. De empirische gegevens zijn verzameld door middel van interviews met vertegenwoordigers van deze bedrijven alsmede interviews met verschillende publieke en private toezichhouders, observaties, de bestudering van een groot aantal documenten en de bestudering van mediaberichtgeving over deze veertig bedrijven.

In dit afsluitende hoofdstuk wordt de balans opgemaakt. In paragraaf 8.2 worden allereerst de belangrijkste empirische bevindingen samengevat. Daarna worden in paragraaf 8.3 de theoretische implicaties van deze resultaten besproken en wordt een antwoord geformuleerd op de centrale vragen van dit onderzoek. Deze analyse wordt vervolgens in het laatste deel van dit hoofdstuk uitgewerkt en vertaald naar de beleidspraktijk.

8.2 Empirische bevindingen: een terugblik

8.2.1 *Over afschrikking en generale preventie*

De eerste vraag die in dit onderzoek centraal stond, was in hoeverre en op welke wijze de dreiging van sancties van invloed is op de bereidheid van bedrijven in de afvalbranche om regels na te leven. De klassieke visie op afschrikking beschouwt afschrikking als het verschijnsel dat de onderneming regelovertrekend

gedrag nalaat uit angst voor de negatieve gevolgen die daaraan, in het bijzonder door het strafrecht, kunnen worden verbonden. Zoals in hoofdstuk twee werd uiteengezet, berust deze visie daarmee op de vooronderstelling dat aan het plegen van delicten een rationeel beslisproces ten grondslag ligt. De onderneming wordt in deze visie voorgesteld als een rationele en amorele actor die de beslissing om regels na te leven of te overtreden baseert op een afweging van kosten en baten. Zij overtreedt regels als de verwachte baten hoger zijn dan de kosten, en andersom, zij leeft regels na als de kosten hoger zijn dan de baten. Dit perspectief gaat ervan uit dat iedere opgelegde sanctie informatie doet uitgaan over de pakkans en de strafmaat, dat deze informatie door de doelgroep correct wordt geïnterpreteerd en vervolgens wordt vertaald naar gedrag. In deze theorie is afschrikking op te vatten als een communicatiemechanisme dat de potentiële overtreder informeert over de risico's van regelovertrekend gedrag.

Dit communicatieproces is in het onderhavige onderzoek bestudeerd door van twee in het oog springende cases te onderzoeken in hoeverre de respondenten uit de afvalbranche daarmee bekend waren, in hoeverre zij op de hoogte waren van de opgelegde sancties en in hoeverre en op welke wijze die informatie ook vertaald is naar de bedrijfsinterne besluitvorming. De eerste casus die hiervoor is geselecteerd, betreft een strafzaak naar aanleiding van een grote brand bij een bedrijf dat zich bezighield met de inzameling, sortering en het vervoer van chemisch afval in Friesland. De brand leidde tot acute gezondheidsrisico's voor de omgeving en verontreiniging van het omliggende gebied. Zowel het bedrijf als de drie individuele directeuren werden strafrechtelijk vervolgd voor brand door schuld. Ook werden zij verdacht van het verzamelen van afvalstoffen waarvoor zij geen vergunning hadden, het overschrijden van de toegestane hoeveelheid afvalstoffen alsmede van het onvoldoende scheiden, dan wel mengen van afvalstoffen waardoor broei en zelfs een brand kon ontstaan. De rechtbank in Leeuwarden sprak de rechtspersoon en de drie directeuren uiteindelijk vrij van brand door schuld. Wel achtte de rechtbank het onvoldoende scheiden en mengen van afvalstoffen bewezen. Het bedrijf werd hiervoor veroordeeld tot een boete van 20.000 euro en één van de directeuren, die hiervan op de hoogte zou zijn geweest, kreeg een voorwaardelijke geldboete van 1.000 euro opgelegd.

De tweede casus die voor dit onderzoek is geselecteerd, betreft het bestuursrechtelijk optreden tegen een verwerker van chemische afvalstoffen die al vanaf de start van het bedrijf geregeld stankoverlast voor de omgeving veroorzaakte. Omdat het bedrijf zich bezighield met het ontwikkelen van een nieuwe verwerkingstechniek die minimale emissies naar de lucht, de bodem en het water beloofde, werd het bedrijf door toezichthouders lange tijd ongemoeid gelaten. Toen de klachten zich echter opstapelden en het bedrijf ook meerdere keren werd betrap op het overtreden van de vergunningvoorschriften voor de opslag

en verwerking van afvalstoffen, zag het bevoegd gezag zich genoodzaakt om in te grijpen. Na een jarenlange juridische strijd, werd het bedrijf uiteindelijk door de provincie stilgelegd en werd een procedure gestart om het totaal aan dwangsommen, dat inmiddels was opgelopen tot één miljoen euro, te innen.

Voor beide zaken is in hoofdstuk vijf nagegaan in hoeverre de voor milieuzorg verantwoordelijke functionarissen in andere afvalbedrijven 1) bekend zijn met de opgelegde sancties, 2) hoe zij aankijken tegen de pakkans en de hoogte van de opgelegde sancties en 3) of ze naar aanleiding van deze zaken maatregelen hebben getroffen om vergelijkbare situaties te voorkomen.

Dit onderzoek heeft laten zien dat het communicatieproces, zoals dat in de theorie wordt voorgesteld, op verschillende punten hapert. Duidelijk werd dat sancties lang niet altijd tot de onderneming doordringen. Ongeveer driekwart van de respondenten bleek op de hoogte van de eerste van de twee hierboven genoemde zaken. Daarnaast was ongeveer eenderde van de respondenten tevens bekend met de tweede casus. Echter, voor zover zij daarvan op de hoogte waren, was het niet de sanctie, maar de gebeurtenis zelf die hen was bijgebleven. De informatie over opgelegde sancties blijkt voor veel respondenten bovendien niet in een concrete behoefte te voorzien. Voor bedrijven die lering willen trekken uit milieuovertredingen bij andere bedrijven is niet zozeer de sanctie, maar veeleer informatie over de aard en achtergronden van de overtreding van belang.

Een volgend probleem in dit communicatieproces is dat de sancties die in de onderzoeksperiode in de afvalbranche zijn opgelegd, op de bestudeerde bedrijven maar weinig indruk maken. In plaats van dreiging, gaat van deze sancties eerder het signaal uit dat het met de financiële risico's van regelovertreding wel meevalt. De opgelegde sancties voor milieuovertredingen worden door veel milieuoördinatoren als laag ervaren en ook de kans dat op overtredingen een sanctie volgt, wordt als klein beschouwd.

Dit onderzoek heeft bovendien duidelijk gemaakt dat de klassieke visie op afschrikking onvoldoende kan verklaren hoe en onder welke condities sancties kunnen bijdragen aan de preventie van regelovertredingen door organisaties. In de eerste plaats is duidelijk geworden dat sancties veel verder buiten de belevingswereld van de ondernemers staan dan de klassieke visie op afschrikking veronderstelt. Zo bleken de voor dit onderzoek geïnterviewde milieuoördinatoren nauwelijks op zoek naar informatie over de risico's van regelovertrekend gedrag. De beslissingen van bedrijven moeten daarentegen worden begrepen tegen de achtergrond van de complexe en dynamische bedrijfsvoering die de afvalbranche eigen is. In de praktijk bepaalt de problematiek van de dag of er door hen naar informatie over bestrafte gedragingen wordt gezocht alsmede in hoeverre die informatie in de dagelijkse praktijk wordt benut. Bovendien bleek uit hoofdstuk vijf dat het onderscheid tussen de afschrikwekkende werking van

strafrechtelijke en bestuursrechtelijke sancties, zoals dat in de literatuur wordt voorgesteld, door de respondenten in dit onderzoek als zodanig maar nauwelijks wordt gemaakt. “Een sanctie is een sanctie, of die nu van links komt of van rechts, dat maakt niet uit”, zo merkte een respondent op (Casus 18).

In de tweede plaats bevestigt dit onderzoek de eerder in hoofdstuk twee uiteengezette gedachte dat bij afschrikking en generale preventie een breed scala aan afwegingen, percepties, kosten én baten een rol speelt. Zo maakt het in paragraaf 5.2.2 aangehaalde voorbeeld van het afvalbedrijf waar het personeel drugs en sigaretten verduisterde en vervolgens doorverkocht, duidelijk dat vooral de schok over iets dat binnen afvalbedrijven voorheen als ondenkbaar werd beschouwd, ervoor zorgt dat bedrijven maatregelen treffen om vergelijkbare situaties te voorkomen. Die ‘schok’ laat zien dat *afschrikking* per definitie niet altijd berust op een rationele afweging van kosten en baten.

Ook werd duidelijk dat vrijwel alle respondenten in dit onderzoek de druk en het gedoe dat het onder de aandacht komen van toezichthouders met zich brengt, negatieve publiciteit en reputatieschade als veel afschrikwekkender beschouwen dan de financiële gevolgen van een sanctie. Niet de opgelegde sanctie zelf, maar de ruchtbaarheid over de overtreding en de druk die het bedrijf vervolgens ervaart vanuit de overheid en de maatschappelijke en zakelijke omgeving, bepalen de afschrikwekkende werking. Bovendien spelen bij regelnaleving ook opvattingen over professionaliteit een belangrijke rol. Grote, meer professionele bedrijven zien het als onderdeel van een goed functionerende organisatie om hun bedrijfsproces te beheersen, structureel aandacht aan het milieu te besteden en te kunnen inspelen op toekomstige milieuvoorschriften. Voor die bedrijven zijn het vertrouwen van klanten, opdrachtgevers en de overheid; betrouwbaar en geloofwaardig overkomen; een goede relatie hebben met de maatschappelijke omgeving; en het zijn van een betrouwbare werkgever belangrijker dan het voordeel dat de overtreding oplevert.

In dit onderzoek zijn verschillende voorbeelden gepresenteerd van bedrijven die regels naleven vanwege andere kosten en baten dan de klassieke visie op afschrikking veronderstelt. Zij hebben de normen die milieuregels beogen te beschermen reeds geïnternaliseerd en beschouwen een eventuele overtreding al als een straf omdat dit een signaal is dat de eigen beheersmaatregelen en interne procedures tekort zijn geschoten. Dit werd bijvoorbeeld treffend verwoord door een milieucoördinator die aangaf zich te schamen als de toezichthouder een overtreding constateert. Ten aanzien van deze ondernemers werd in hoofdstuk vijf aangegeven dat van opgelegde sancties niet een *direct* afschrikwekkende werking uitgaat doordat ze de kosten-batenafweging van bedrijven beïnvloeden, maar eerder een *indirect* effect: opgelegde sancties bevatten voor deze bedrijven het signaal dat zij de werking van hun interne procedures moeten controleren en brengen de boodschap over dat naleving de moeite waard is en dat overtreders worden bestraft.

Voor deze *indirecte* werking van sancties is het echter wel nodig dat de opgelegde sanctie informatie bevat over de aard en achtergronden van de overtreding om er lering uit te trekken. Bovendien moet de sanctie consensus bevorderen over de afkeurenswaardigheid van de bestrafte gedraging. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de affaire met de Probo Koala. Over het afkeurenswaardige van het dumpen van afval in Ivoorkust bestond binnen de afvalbranche geen verschil van mening en het rapport van de commissie-Hulshof (2006) bevatte duidelijke aanknopingspunten om de eigen procedures aan te passen. Uit het onderhavige onderzoek blijkt echter dat bij veel overtredingen die in de onderzoeksperiode zijn bestraft, deze morele boodschap ontbreekt. Veel van de bestrafte gedragingen worden door de bedrijven in dit onderzoek niet als afkeurenswaardig beschouwd, maar als pietluttige overtredingen met een administratief of technisch karakter.

8.2.2 De invloed van de maatschappelijke omgeving

De overheid in haar toezichthoudende en handhavende rol is slechts één van de actoren die invloed uitoefent op het gedrag van afvalbedrijven. Ook andere partijen in de maatschappelijke omgeving van afvalbedrijven, zoals omwonenden en milieubelangenorganisaties, hebben verwachtingen over en stellen eisen aan het milieugedrag van bedrijven. Bovendien bleek uit het bovenstaande dat voor zover er van sancties een afschrikwekkende werking uitgaat, die afschrikwekkende werking loopt over de band van de maatschappelijke omgeving: negatieve publiciteit en reputatieschade zijn voor veel bedrijven afschrikwekkender dan de financiële consequenties van de sanctie die soms pas jaren later wordt opgelegd. In hoofdstuk zes is daarom onderzocht in hoeverre en op welke wijze de maatschappelijke omgeving druk kan uitoefenen op het gedrag van bedrijven. De maatschappelijke omgeving bestaat uit die partijen die formeel geen zeggenschap hebben over het functioneren van bedrijven, maar er tegelijkertijd wel een belang bij hebben dat bedrijven conform de wettelijke milieueisen opereren en voor hun omgeving zo min mogelijk overlast veroorzaken. In de context van de afvalbranche gaat het hierbij om omwonenden, de lokale gemeenschap en milieubelangen groepen.

Een goede reputatie en draagvlak bij de maatschappelijke omgeving zijn voor afvalbedrijven belangrijke bestaansvoorwaarden. De afvalbranche heeft vanwege haar verleden geen aantrekkelijk imago. Dit betekent dat het handelen van deze bedrijven al op voorhand kritisch wordt bekeken. Daar komt bij dat door de ontwikkelingen die de afvalbranche heeft doorgemaakt, de maatschappelijke positie van afvalbedrijven sterk is gewijzigd. Hun handelen wordt in toenemende mate gestuurd door maatschappelijke normen over milieuverantwoord ondernemen. In de literatuur is hiervoor het concept van de *social license* ontwikkeld (Joyce & Thomson, 2000; Gunningham et al., 2003; 2004; 2005; Lynch-Wood & Williamson, 2007): publieke verwachtingen over

verantwoord ondernemen die kunnen worden 'gehandhaafd' door het onder de aandacht van handhavers brengen van bepaalde problemen (bijvoorbeeld geluid- en geuroverlast); het genereren van negatieve publiciteit; het uitoefenen van economische druk door boycots; en het aanspannen van civiele zaken.

De mate waarin de maatschappelijke omgeving in staat is om druk uit te oefenen op het gedrag van bedrijven, is van drie factoren afhankelijk. In de eerste plaats moet de maatschappelijke omgeving bereid en in staat zijn om bedrijven op hun handelen aan te spreken. Ten tweede moeten bedrijven ook gehoor geven aan de wensen en verwachtingen van de maatschappelijke omgeving. Tot slot, moet de overheid die condities scheppen waaronder het maatschappelijke toezicht kan functioneren.

Dit onderzoek heeft laten zien dat niet alle milieuproblemen zich even goed lenen voor maatschappelijke controle. Meer zichtbare milieuproblemen, zoals geur-, geluid- en stofoverlast, komen eerder onder de aandacht van de maatschappelijke omgeving, dan meer schadelijke, maar minder zichtbare vormen van milieuverontreiniging. Bovendien blijkt de maatschappelijke omgeving selectief in de bedrijven waarop zij zich richt. Grote, beter ingebedde bedrijven met meer zichtbare activiteiten, krijgen meer weerwoord en lopen een groter risico onderwerp te worden van discussie en negatieve publiciteit. Naast de bereidheid om bedrijven op hun handelen aan te spreken, moet de maatschappelijke omgeving daartoe ook *in staat* zijn. Dit betekent dat de maatschappelijke omgeving zicht moet hebben op het milieugedrag van bedrijven, maar ook over (machts)middelen moet beschikken om naleving af te dwingen. Uit dit onderzoek is duidelijk geworden dat die condities niet altijd aanwezig zijn. Hoewel er onder invloed van het verdrag van Aarhus steeds meer informatie beschikbaar is gekomen over de milieuprestaties van bedrijven, is het voor de maatschappelijke omgeving soms lastig om die informatie te doorgronden, laat staan te vertalen naar risico's voor de maatschappelijke omgeving. Maar ook als de maatschappelijke omgeving daartoe wel in staat zou zijn, betekent dit niet altijd dat die informatie ook wordt gebruikt om het gedrag van bedrijven te beïnvloeden. Daarvoor moet de omgeving ook over de juridische kennis en de financiële middelen beschikken om procedures te voeren of het openbaar bestuur in rechte aan te spreken om tegen bedrijven op te treden. In de praktijk betekent dit dat doorgaans alleen een relatief kleine groep, hoogopgeleide burgers bereid en in staat zal zijn bedrijven op hun handelen aan te spreken.

Dit onderzoek heeft bovendien duidelijk gemaakt dat maatschappelijke controle niet altijd tot betere naleving leidt. Ondernemingen reageren verschillend op de druk vanuit de maatschappelijke omgeving. Naast bedrijven die het belang onderkennen van het onderhouden van goede relaties met hun maatschappelijke omgeving en omwille daarvan bereid zijn gehoor te geven

aan de wensen en verwachtingen van de maatschappelijke omgeving, is er ook een groep bedrijven die betrekkelijk eenvoudig in staat is kritiek vanuit de maatschappelijke omgeving te neutraliseren door de informatie over de milieuprestaties van het bedrijf te beheersen, of zelfs te manipuleren. Ook hebben we enkele voorbeelden gezien van bedrijven die hun maatschappelijke omgeving proberen uit te kopen door een bod uit te brengen op de woning van 'lastige' klagers. Voor een goed begrip van de reacties van bedrijven op signalen uit hun bestuurlijke en maatschappelijke omgeving, moeten we daarom ook kijken naar de aandacht die binnen bedrijven zelf bestaat voor het naleven van wettelijke en maatschappelijke milieueisen en milieuverantwoord ondernemen.

8.2.3 De bedrijfsinterne aandacht voor het milieu

Signalen van buiten dringen pas tot de bedrijfsvoering door als ook binnen bedrijven zelf de verantwoordelijkheid wordt gevoeld voor de naleving van wettelijke en maatschappelijke milieueisen. In hoofdstuk zeven is daarom onderzocht hoe de bedrijfsinterne zorg voor het milieu bij de veertig bestudeerde bedrijven is georganiseerd en wat dat betekent voor de wijze waarop bedrijven signalen uit hun bestuurlijke en maatschappelijke omgeving interpreteren en vertalen. Daarbij stond het begrip sociale responsiviteit centraal. Onder sociale responsiviteit wordt het vermogen van de onderneming begrepen om rekening te houden met en gehoor te geven aan de wensen en verwachtingen van de overheid en maatschappelijke *stakeholders* (Van de Bunt, 1992: 19). In hoofdstuk zeven zijn drie organisatorische condities besproken die de mate van responsiviteit bepalen.

In de eerste plaats zullen signalen van buiten beter tot de onderneming doordringen als bedrijven over een goed functionerend milieumanagementsysteem beschikken. Een milieumanagementsysteem is een intern beheersingssysteem dat bedrijven in staat stelt hun milieubelasting te beheersen en maatregelen te nemen om die belasting te verminderen. Een milieumanagementsysteem vormt de concrete vertaling van wettelijke en maatschappelijke milieueisen naar bedrijfsinterne normen en voorschriften; biedt de basis om de milieuprestaties van het bedrijf te monitoren door middel van metingen en controles; en maakt het mogelijk de resultaten van die controles periodiek terug te koppelen naar het management met het oog op bijstelling en continue verbetering van de eigen milieubelasting. Een bedrijf kan zo zelf zorg dragen voor de naleving, controle, en handhaving van wettelijke en maatschappelijke milieueisen.

Ten tweede is het van belang dat bedrijven een goed opgeleide en in het bedrijf ingevoerde intermediair in dienst hebben die zowel de belangen van de onderneming behartigt als het maatschappelijk belang dat met het goed functioneren van de onderneming en het naleven van wet- en regelgeving is gediend. In de afvalbranche is dit de milieucoördinator. Milieucoördinatoren vertalen wettelijke en maatschappelijke milieueisen naar interne voorschriften,

adviseren het management over het bedrijfsinterne milieubeleid, vragen vergunningen aan, onderhouden contacten met toezichthouders en maatschappelijke *stakeholders* en controleren binnen het bedrijf de naleving van wettelijke, maatschappelijke en bedrijfsinterne milieueisen. Het optreden van de milieucoördinator is echter sterk afhankelijk van zijn kennis en ervaring, een onafhankelijke positie ten opzichte van het lijnmanagement en de mate waarin hij wordt ondersteund door de bedrijfsleiding. Een milieucoördinator die op al die vlakken goed 'scoort', is verzekerd van het vertrouwen van de organisatie en dat zorgt ervoor dat hij beslissingen met gezag kan overbrengen en dat er binnen de organisatie naar hem wordt geluisterd.

Tot slot, is de attitude van het management ten aanzien van wettelijke en maatschappelijke milieueisen van belang. Door zijn houding en gedrag bepaalt het management namelijk in belangrijke mate hoe er binnen het bedrijf tegen wettelijke en maatschappelijke milieueisen wordt aangekeken. Het management dat duidelijk laat merken dat het de naleving van milieueisen hoog in het vaandel heeft staan, schept een klimaat waarin serieus aandacht wordt besteed aan de wensen en verwachtingen van de overheid en de maatschappelijke omgeving. Omgekeerd geldt, dat managers die duidelijk hun ongenoegen laten blijken over (het naleven van) milieueisen en toezicht en controle, er ook voor kunnen zorgen dat signalen van buiten maar moeilijk hun vertaling naar de bedrijfsinterne besluitvorming vinden.

Uit dit onderzoek blijkt dat er binnen de bestudeerde bedrijven over het algemeen veel aan milieuzorg wordt gedaan. Alle bedrijven in dit onderzoek beschikken over een milieumanagementsysteem en bij alle bedrijven is een functionaris aangesteld die ervoor moet zorgen dat de naleving van wettelijke en maatschappelijke milieueisen gewaarborgd is. Ook bleek uit paragraaf 7.2 dat verschillen in de mate van responsiviteit van bedrijven niet exclusief konden worden toegeschreven aan het respectievelijk publieke of private karakter van bedrijven. Daarmee lijken de verschillen in milieuzorg tussen responsieve en minder responsieve ondernemingen ten opzichte van eerdere studies waarin dit thema centraal stond, veel kleiner geworden (vgl. Van de Peppel, 1995; Huisman, 2001).

Wat onderscheidt responsieve ondernemingen dan nu van minder responsieve bedrijven? Het verschil tussen responsieve en minder responsieve ondernemingen uit zich niet zozeer in het feit *dat* deze bedrijven over een uitgebreider milieumanagementsysteem beschikken, meer interne audits uitvoeren of over een grotere milieuafdeling beschikken, maar vooral in de wijze waarop zij dergelijke systemen en waarborgen *benutten*. Voor meer responsieve ondernemingen is regelnaleving onderdeel van een breder proces van risicobeheersing waar ook andere onderwerpen deel van uitmaken, zoals het reduceren van de complexiteit van bedrijfsprocessen, het creëren van een bedrijfscultuur

waarin *compliance* centraal staat en een transparante houding naar toezicht-houders en de maatschappelijke *stakeholders*. Responsieve ondernemers zien hun milieumanagementsysteem dan ook niet slechts als een hulpmiddel om de naleving van wettelijke en maatschappelijke eisen zo goed mogelijk te waarborgen, maar als een middel om de milieubelasting en -prestaties continu te monitoren en te verbeteren. Deze bedrijven zien het ook als een onderdeel van een professionele, goed functionerende organisatie om meer milieumaatregelen te treffen dan wettelijk gezien nodig is en slagen er bovendien veelal in door innovaties zowel een efficiënter proces te ontwikkelen als om de milieubelasting naar beneden te brengen. Uitermate belangrijk hierbij is de houding van het topmanagement. Meer responsieve bedrijven hebben het streven naar het zo min mogelijk belasten van het milieu en leiderschap op het gebied van innovatie, recycling en milieuzorg onlosmakelijk verbonden met de identiteit en het succes van hun onderneming. Gevolg hiervan is wel dat deze grote, meer responsieve bedrijven het publieke toezicht door de overheid als weinig invloedrijk beschouwen. Zij zien de controlebezoeken van de toezichthouder als een routinematige activiteit die betrekkelijk weinig bijdraagt aan een cultuur waarin *compliance* centraal staat. Voor deze bedrijven maakt het publieke toezicht door de overheid wel duidelijk dat er normen zijn overtreden, maar niet of die overtredingen een incidenteel of structureel karakter hebben, noch wat de oorzaken ervan precies zijn. Daarmee mist de publieke toezichthouder de mogelijkheid om aan te sluiten bij het geheel van controles en maatregelen alsmede het plichtsbesef dat bij deze bedrijven aanwezig is en zo de kans om de informatie-asymmetrie tussen overheid en het bedrijfsleven te verkleinen. In paragraaf 8.4.3 zal worden nagegaan hoe hieraan concreet handen en voeten kan worden gegeven in de praktijk van het toezicht.

8.3 Conclusies en theoretische implicaties

8.3.1 De afschrikwekkende werking van sancties

In dit onderzoek is de klassieke visie op afschrikking als uitgangspunt genomen. Die visie op afschrikking gaat uit van twee premissen: aan het plegen van delicten ligt een rationeel beslisproces ten grondslag én de uitkomst van deze rationele afweging wordt bepaald door de strafrechtelijke consequenties van regelovertrekend gedrag. Uit dit onderzoek kan worden geconcludeerd dat afschrikking niet volgens deze vooronderstellingen werkt. Ten eerste, zo werd hierboven al duidelijk, laat het gedrag van bedrijven zich niet uitsluitend kenschetsen als rationeel en amoreel. Bij regelnaleving en -overtreding spelen ook andere overwegingen een rol, zoals de behoefte in te kunnen spelen op toekomstige ontwikkelingen, een goede beheersing van het bedrijfsproces en het zo min mogelijk belasten van het milieu. Maar zelfs al zou regelovertrekking uitsluitend het gevolg zijn van een afweging van kosten en baten, dan pakt die afweging veelal in het voordeel van de overtreder uit. De in dit onderzoek

besproken sancties vallen in het niet bij de winsten die bedrijven maken en ook de pakkans wordt als klein beschouwd. Kortom, als de klassieke visie op afschrikking zou opgaan, dan zou het met het milieuedrag van veel bedrijven nog veel slechter zijn gesteld.

In de tweede plaats werd uit dit onderzoek duidelijk dat afschrikking niet slechts tot stand komt door de strafrechtelijke consequenties van regelover-tredend gedrag, maar breder is en ook andere gevolgen van regelover-treding omvat. Negatieve publiciteit, reputatieverlies, schaamte en schuldgevoel zijn voor de meeste ondernemingen in dit onderzoek afschrikwekkender dan de financiële consequenties van de sanctie.

De vraag is nu: hoe werkt afschrikking en onder welke condities kunnen sanc-ties een bijdrage leveren aan de preventie van regelover-tredend gedrag? Dit onderzoek heeft laten zien dat afschrikking tot stand komt door twee mecha-nismen. Ten eerste, voor zover sancties afschrikken, komt die afschrikwekkende werking tot stand via de omgeving van bedrijven. Niet de opgelegde sanctie zelf, maar de negatieve publiciteit over de overtreding en de druk die het bedrijf vervolgens ervaart vanuit de overheid en de zakelijke en maatschappelijke om-geving bepalen de afschrikwekkende werking. Ten tweede laat dit onderzoek zien dat van opgelegde sancties een belangrijke preventieve werking kan uit-gaan op de groep bedrijven die toch al bereid was regels na te leven. Opgelegde sancties herinneren die bedrijven eraan dat ze de werking van hun interne procedures moeten controleren en brengen de boodschap over dat naleving de moeite waard is omdat overtreders worden bestraft.

Concluderend: dit onderzoek laat zien dat afschrikking veel beter werkt als er al andere normenstelsels zijn die het gedrag van bedrijven beïnvloeden. Ten eerste een maatschappelijke omgeving die het gedrag van bedrijven afkeurt. Ten tweede moet er ook binnen bedrijven zelf al verantwoordelijkheid worden gevoeld voor de naleving van wettelijke en maatschappelijke regels. Preventie komt daarmee tot stand door de combinatie van de angst voor de sociaal-maatschappelijke gevolgen van sancties en moreel plichtsbesef. Dit betekent dat er van sancties geen *direct* preventieve werking uitgaat door de dreiging van de pakkans en de strafmaat, maar een *indirect* effect: sancties werken via de maatschappelijke omgeving en sporen bedrijven die toch al bereid waren regels na te leven aan hun interne procedures te controleren en stellen hen gerust dat overtreders worden bestraft (Thornton et al., 2005; Kagan et al., 2011).

Tegelijkertijd heeft dit onderzoek aangetoond dat het voor deze indirecte wer-king van sancties nodig is dat de opgelegde sanctie geen dreigende, maar een nor-matieve boodschap doet uitgaan. De sanctie moet duidelijk maken hoe de over-treding heeft kunnen ontstaan en consensus kweken over het afkeurenswaardige

van de bestrafte gedraging. Met andere woorden: de sanctie krijgt pas betekenis in relatie tot de geschonden norm en de veroorzaakte schade. Dit onderzoek heeft echter laten zien dat de sancties die in de onderzoeksperiode werden opgelegd, de aard en achtergronden van de geschonden norm alsmede de ernst van de veroorzaakte schade onvoldoende belichten en daardoor maar een zwak effect sorteren.

De paradox van de afschrikking is dat het niet goed kan functioneren als er niet binnen bedrijven zelf al verantwoordelijkheid bestaat voor de naleving van regels en maatschappelijk verantwoord gedrag. Tegelijkertijd is bij de groep bedrijven die meer intrinsiek gemotiveerd is om regels na te leven een dreigende boodschap niet op zijn plaats. Deze bedrijven zijn eerder op zoek naar informatie die hun intrinsieke motivatie bevestigt en de boodschap overbrengt dat overtreders worden gestraft. De in dit onderzoek bestudeerde sancties bevatten voor deze bedrijven echter te weinig informatie over de aard en achtergronden van de geschonden norm en de veroorzaakte schade. Bovendien wordt het bestrafte gedrag door hen niet als intrinsiek slecht beschouwd. Dit ondermijnt het geloof in de legitimiteit van het toezicht en wekt onder de doelgroep weerstand op. Een afschrikwekkende boodschap maakt daarmee meer kapot dan de handhaver lief is (vgl. Van de Bunt, Van Erp & Van Wingerde, 2007: 390; Van de Bunt, 2009: 90).

8.3.2 De wisselwerking tussen afschrikking, maatschappelijke controle en de bedrijfsinterne aandacht voor het milieu

Afschrikking werkt dus beter als er al andere normenstelsels zijn die het gedrag van bedrijven beïnvloeden. Daarmee kan nu de vraag worden beantwoord hoe afschrikking, maatschappelijke controle en de bedrijfsinterne aandacht voor het milieu zich tot elkaar verhouden. Uit dit onderzoek kunnen hieromtrent twee conclusies worden getrokken. De eerste is dat voor zover sancties afschrikken, dat effect tot stand komt via de maatschappelijke omgeving. De tweede is dat de kracht van dat effect mede afhangt van de mate van responsiviteit van bedrijven.

Afschrikking loopt over de band van de maatschappelijke controle

Het vertrouwen van hun maatschappelijke omgeving is voor veel afvalbedrijven cruciaal voor het voortbestaan van de onderneming. Bedrijven die dat vertrouwen ontberen, krijgen te maken met protestacties vanuit hun omgeving en rechtszaken tegen de nieuwe vergunning of plannen van het bedrijf. Is er eenmaal negatieve publiciteit over een bedrijf gegenereerd, dan kan dat ook overslaan op de zakelijke omgeving en betekenen dat ontdoeners hun afval niet meer willen laten verwerken, dat aandeelhouders zich terugtrekken en dat banken en verzekeraars kritischer zijn bij het verlenen van leningen en verzekeringen. Deze gevolgen zijn voor veel afvalbedrijven erger dan de

financiële consequenties van een sanctie. Sancties, of in ieder geval overtredingen, zetten dit proces echter wel in werking. Zij tasten het vertrouwen bij de maatschappelijke omgeving aan en dragen daarmee bij aan de preventie van regelovertredend gedrag. Dit betekent dat de afschrikwekkende werking van sancties in belangrijke mate afhankelijk is van de verwachte negatieve reacties vanuit de maatschappelijke omgeving. Zonder die maatschappelijke omgeving zouden sancties wellicht in het geheel geen effect sorteren. Omgekeerd geldt, dat de maatschappelijke omgeving voor haar effectiviteit ook afhankelijk is van het optreden van de overheid. Klachten van omwonenden, procedures tegen een nieuwe vergunning of simpelweg onrust over de schadelijke gevolgen van de afvalindustrie moeten er uiteindelijk wel toe leiden dat het bevoegd gezag bedrijven op hun handelen aanspreekt. In hoofdstuk zes werd derhalve geconcludeerd dat de maatschappelijke omgeving en het publieke toezicht elkaar nodig hebben om effectief invloed te kunnen uitoefenen op het gedrag van ondernemingen.

Dit onderzoek heeft ook laten zien, dat het publieke toezicht en maatschappelijke controle niet altijd goed op elkaar aansluiten. Sancties zetten namelijk alleen een proces van maatschappelijke controle in gang als ze aansluiten bij de belangen van de maatschappelijke omgeving (Gunningham et al., 2004; Van Rooij, 2006). Uit hoofdstuk zes werd duidelijk dat de aandacht vanuit de maatschappelijke omgeving zich vooral richt op zichtbare milieuaspecten, zoals geur-, geluid- en stofoverlast of zeer ernstige zaken waaraan in de media en politiek veel aandacht is besteed. Meer schadelijke, maar minder zichtbare overtredingen, zoals de overschrijding van emissienormen of het illegaal mengen van afvalstoffen, komen nauwelijks onder de aandacht van de maatschappelijke omgeving en zullen dan ook niet vanzelf een proces van maatschappelijke controle in werking stellen.

Bovendien zullen bedrijven hun gedrag alleen maar aanpassen aan de wensen en verwachtingen van de omgeving in die gevallen waarin de druk van de omgeving werkelijk een bedreiging vormt voor de reputatie van de onderneming. In hoofdstuk drie is de ontwikkeling beschreven dat ondernemingen in toenemende mate kunnen worden gekenschetst als dynamische (internationale) netwerken van producten en diensten (Dimaggio, 2001). Dit kan echter tegelijkertijd betekenen dat bedrijven een maatschappelijke omgeving opzoeken waar ze zo min mogelijk last hebben van kritische en mondige burgers. De beslissing het afval uit de Probo Koala naar Ivoorkust te verplaatsen moet vanuit dit oogpunt worden bezien.

Dit onderzoek heeft ten tweede laten zien dat publieke toezichthouders ook niet altijd gebruikmaken van het maatschappelijke toezicht. Zij zien de reacties van omwonenden en milieubelangenverenigingen niet altijd als een nuttig signaal om bedrijven aan te spreken op hun handelen. Dat is ook niet vreemd:

het publieke toezicht heeft immers een eigen verantwoordelijkheid om toe te zien op het gedrag van ondernemingen en de onderwerpen waar de maatschappelijke omgeving zich op richt, betreffen niet altijd de onderwerpen waar ook de publieke toezichthouder zich mee bezighoudt. Dit kan echter wel tot gevolg hebben dat de maatschappelijke omgeving haar pijlen richt op de publieke toezichthouder en de overheid aanspreekt op haar functioneren. Publieke en private controle versterken elkaar dan niet, maar verzwakken elkaar eerder: in plaats van hun aandacht te richten op het bedrijfsleven, houden zij elkaar als het ware in een houdgreep.

Concluderend: dit onderzoek toont aan dat afschrikking en maatschappelijke controle een belangrijke aanvullende en zelfs versterkende werking op elkaar kunnen hebben. In de praktijk doen zich echter niet altijd die omstandigheden voor die ervoor zorgen dat de beide reguleringsmechanismen optimaal gebruik van elkaar kunnen maken. Zo leidt de druk vanuit de maatschappelijke omgeving niet altijd tot reputatieschade bij de onderneming. Ook is er een verschil in onderwerpen waarop de maatschappelijke omgeving en het publieke toezicht zich richten. In paragraaf 8.4.2 zal worden ingegaan op de wijze waarop de overheid effectieve controle van de maatschappelijke omgeving kan stimuleren.

De afschrikwekkende werking hangt mede af van de mate van sociale responsiviteit

Afschrikking komt dus tot stand via de maatschappelijke omgeving. De kracht van dat effect hangt echter mede af van de mate van sociale responsiviteit van bedrijven. Afschrikking kan immers niet functioneren als er niet binnen bedrijven zelf al de verantwoordelijk wordt gevoeld voor het naleven van wettelijke en maatschappelijke regels. Sociale responsiviteit is in dit onderzoek gedefinieerd als het vermogen van de onderneming om gehoor te geven aan de wensen en verwachtingen van de overheid en maatschappelijke *stakeholders* (Van de Bunt, 1992). Sociaal responsieve ondernemingen zijn naar hun aard, beter dan minder responsieve ondernemingen, in staat om rekening te houden met een completere groep *stakeholders* en hebben daardoor oog voor een bredere groep van signalen van buiten.

De mate van sociale responsiviteit van bedrijven kan vanzelfsprekend sterk uiteenlopen (Van de Bunt, 1992; V. Braithwaite, 1995; 2003; Henriques & Sadorsky, 1999; Bansal & Roth, 2000; Huisman, 2001; Gunningham et al., 2003; Kagan et al., 2005). In hun onderzoek naar milieuzorg in bedrijven hebben Gunningham c.s. (2003: 99-102) geprobeerd de responsiviteit van bedrijven onder te brengen in vijf ideaaltypische profielen: 1) *environmental laggards*, 2) *reluctant compliers*, 3) *committed compliers* 4) *environmental strategists* en 5) *true believers*. Het management van de *environmental laggards* geeft duidelijk blijk van zijn aversie tegen de milieuregels en controle door toezichthouders. Dit type onderneming is wel bereid om de regels na te leven, maar alleen vanwege de

mogelijke negatieve gevolgen die aan regelovertreding kunnen worden verbonden. Deze bedrijven hebben weliswaar milieumaatregelen getroffen, maar deze zijn sterk extrinsiek gemotiveerd: het milieumanagementsysteem is gecertificeerd omdat klanten dat eisen en verbetermaatregelen worden enkel getroffen om de toezichthouder tevreden te stellen. De bedrijfsfilosofie van de *reluctant compliers* daarentegen is dat zij de regels naleven. Tegelijkertijd stellen deze bedrijven zich nog overwegend reactief op ten aanzien van wettelijke en maatschappelijke eisen. Dit betekent dat hun milieubeleid grotendeels wordt bepaald door de eisen en verwachtingen die de overheid daaraan stelt. In de praktijk strekt hun milieubeleid dan ook niet verder dan het naleven van de minimeisen. Dat heeft vooral te maken met het feit dat deze bedrijven nog niet zo goed in staat zijn om de eisen van de overheid te vertalen naar de bedrijfsinterne besluitvorming. De *committed compliers* nemen hun verantwoordelijkheden ten aanzien van het milieu serieus en onderhouden open en coöperatieve relaties met toezichthouders en hun omgeving. Tegelijkertijd zijn deze bedrijven nog niet in staat om milieumaatregelen te treffen die verder strekken dan de wettelijke normen voorschrijven. De *environmental strategists* nemen eveneens hun verantwoordelijkheid ten aanzien van het milieu serieus, maar deze bedrijven zien een goed milieubeleid ook als een duidelijke toekomstinvestering. Daartoe investeren ze veel in milieumaatregelen en treffen ze regelmatig maatregelen die verder strekken dan wettelijk nodig is. Het doel daarvan is echter strategisch: het gaat erom een goede reputatie op te bouwen bij de overheid, de maatschappelijke omgeving en commerciële *stakeholders*, de bedrijfsvoering efficiënter te laten verlopen en zo een voorsprong op te bouwen ten opzichte van concurrenten. De *true believers*, tot slot, zien een goed bedrijfsintern milieubeleid als “*the right thing to do*” (ibidem, p. 101). Net als de strategen nemen deze bedrijven milieumaatregelen die verder strekken dan de wettelijke eisen, maar hun motivatie daartoe is niet extrinsiek, maar intrinsiek.

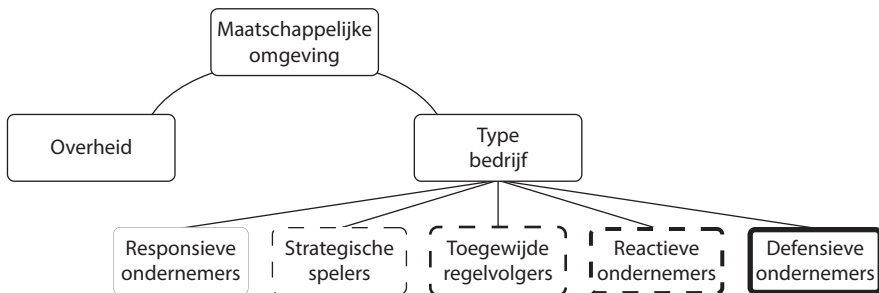
De profielen van Gunningham c.s. (2003) passen goed bij de bedrijven die in dit onderzoek zijn bestudeerd. Op vier bedrijven na, heb ik alle veertig bestudeerde bedrijven kunnen onderbrengen in één van de vijf profielen.¹ Daarbij heb ik gekozen voor een Nederlandse vertaling van de vijf profielen: 1) *defensieve ondernemers*, 2) *reactieve ondernemers*, 3) *toegewijde regelvolgers*, 4) *strategische spelers* en 5) *responsieve ondernemers*. In dit onderzoek levert dit vier *defensieve ondernemers*

1 In bijlage 2 is voor elk van de veertig bestudeerde bedrijven aangegeven door welk profiel het bedrijf zich het meest laat kenmerken. Om de validiteit van de indeling in profielen te vergroten, is één van de geïnterviewde experts uit de oriënterende fase van het onderzoek gevraagd om de bedrijven onafhankelijk van mijn indeling in één van de profielen in te delen en is mijn indeling vervolgens bediscussieerd. Op grond van die discussie is de indeling in profielen verder verfijnd. Ook de milieuoördinator van het bedrijf waar in het kader van dit onderzoek de implementatie van het milieumanagementsysteem is gevolgd, is gevraagd om zijn bedrijf in een van de vijf profielen in te delen. Hij karakteriseerde zijn bedrijf, net als ik, als reactief (Casus 40).

op, tien *reactieve ondernemers*, twaalf *toegewijde regelvolgers*, zes *strategische spelers* en vier *responsieve ondernemers*. Vier bedrijven hadden zowel kenmerken van het profiel van de toegewijde regelvolgers in zich als elementen uit het defensieve profiel. Het gaat hier om bedrijven die de zorg voor het milieu zowel op papier als in de praktijk goed geregeld hebben, maar zich zeer gesloten opstellen ten opzichte van het bevoegd gezag en de maatschappelijke omgeving. Dat uit zich in een gebrek aan externe verslaglegging en een negatieve houding ten opzichte van de toezichthouder.

Hoewel Gunningham c.s. deze profielen hebben ontwikkeld om verschillen in milieuzorg tussen bedrijven te duiden, kunnen deze profielen ook worden gebruikt om de variëteit in de werking van afschrikking te illustreren. Ieder opvolgend profiel geeft namelijk uitdrukking aan een grotere bereidheid tot het naleven van (of vooruitlopen op) wettelijke en maatschappelijke milieueisen, een professionelere milieuzorg én een grotere responsiviteit ten aanzien van signalen van buiten. In het navolgende laat ik aan de hand van de door Gunningham c.s. ontwikkelde profielen zien hoe de mate van responsiviteit van invloed is op de wijze waarop sancties werken. Figuur 8.1 geeft deze relatie schematisch weer.

Figuur 8.1 Variëteit in de werking van sancties



Figuur 8.1 laat zien dat hoe responsiever het bedrijf is, hoe eerder sancties tot de bedrijfsinterne besluitvorming zullen doordringen en hoe sterker de potentieel afschrikwekkende werking zal zijn. Sancties dringen het minst door tot de *defensieve* en *reactieve ondernemers* in dit onderzoek. Deze bedrijven nemen de verantwoordelijkheid voor de naleving van regels (nog) niet erg serieus. Bij de *defensieve ondernemers* is dit het gevolg van de mores binnen het bedrijf. Deze bedrijven onderschrijven niet het nut van de onderliggende regelgeving en trekken zich maar weinig aan van wat de maatschappelijke omgeving van hen vraagt. Bij de *reactieve ondernemers* heeft dit eerder te maken met het stadium waarin het bedrijf zich bevindt. Deze bedrijven zijn relatief laat begonnen met milieuzorg en zijn nog niet zo goed in staat de wensen en verwachtingen van de toezichthouder te vertalen naar de bedrijfsinterne besluitvorming. Hierboven werd gesteld dat afschrikking beter werkt als er al andere normenstelsels

zijn die het gedrag van bedrijven beïnvloeden. Bij deze bedrijven ontbreekt het echter aan het plichtsbesef of de mogelijkheden om de naleving van regels voldoende te waarborgen. Bovendien is het de vraag of negatieve publiciteit deze bedrijven werkelijk reputatieschade toebrengt. De *defensieve ondernemers* geven duidelijk blijk van hun aversie tegen milieuregels en hebben op dat vlak wellicht weinig te verliezen. Bij de *reactieve ondernemers* gaat het veelal om kleinere bedrijven waarbij negatieve publiciteit niet altijd een proces van maatschappelijke controle in gang zet. Bij deze bedrijven hebben sancties alleen een afschrikwekkende werking als de pakkans en de schade als groot genoeg worden beleefd. De sancties die in dit onderzoek zijn bestudeerd, hebben deze afschrikwekkende werking echter niet. Daarvoor zijn de opgelegde sancties te laag en dringen ze niet tot de bedrijfsvoering door. De dreiging van reputatieschade kan bij deze ondernemers wel effectief zijn, maar brengt ook het risico van *window dressing* mee: uit angst voor reputatieschade zullen deze bedrijven eerder symbolische maatregelen nemen in plaats van dat zij werkelijk hun gedrag aanpassen.

Het management van de *toegewijde regelvolgers*, de *strategische spelers* en de *responsieve ondernemers* daarentegen neemt zijn verantwoordelijkheden ten aanzien van de naleving van milieuregels serieus. De naleving van wettelijke en maatschappelijke milieueisen is voor deze bedrijven een vanzelfsprekendheid, hetzij vanwege strategische overwegingen, dan wel vanuit de overtuiging dat het past bij een professionele, goed functionerende organisatie om het milieu zo min mogelijk schade toe te brengen. Deze bedrijven hebben zowel op papier als in de praktijk verregaande milieumaatregelen getroffen waarbij de *strategische spelers* en de *responsieve ondernemers* duidelijk verder gaan dan de *toegewijde regelvolgers*. Voor deze drie groepen van bedrijven geldt dat ze, ten opzichte van de *defensieve* en *reactieve ondernemers*, én beter naleven, maar ook in toenemende mate ontvankelijker zijn voor (sanctie)signalen van buiten.

De *toegewijde regelvolgers* vinden het belangrijk om de regels na te leven en laten dit zien door de zorg voor het milieu nadrukkelijk in te bedden in het bredere bedrijfsbeleid. Ook stellen zij zich coöperatief op naar toezichthouders en de maatschappelijke omgeving. Binnen deze bedrijven bestaat er echter wel altijd spanning tussen het milieubelang en de bedrijfseconomische belangen van de onderneming. Dat betekent niet dat de bedrijfseconomische belangen prevaleren, maar wel dat er veelal discussie plaatsvindt over het nut en de noodzaak van bepaalde milieumaatregelen en dat gekeken wordt of er goedkopere alternatieven zijn. De *toegewijde regelvolgers* zoeken bovendien actief de dialoog met de toezichthouder om erachter te komen wat die van het bedrijf verwacht en zoeken de ondersteuning van de toezichthouder bij de naleving van wet- en regelgeving. Een mooi voorbeeld van deze wisselwerking is het eerder in hoofdstuk zeven gepresenteerde voorbeeld van een milieucoördinator

die een ‘bondje’ met de toezichthouder sluit als stok achter de deur om bepaalde maatregelen voor elkaar te krijgen. In de opgelegde sancties is de *toegeweijde regelvolger* vooral op zoek naar instructie over hoe normen moeten worden nageleefd. Sancties kunnen daaraan bijdragen mits ze informatie verschaffen over de achtergrond van de overtreding en de concrete invulling van de normen.

De *strategische spelers* en de *responsieve ondernemers* zijn in zekere zin de afschrikking voorbij. Deze bedrijven hebben de onderliggende normen geïnternaliseerd en beschouwen opgelegde sancties als een alarmsignaal dat duidelijk maakt dat ze de werking van hun eigen procedures moeten controleren. Deze ondernemers zijn in de opgelegde sancties juist op zoek naar informatie die hun intrinsieke motivatie tot regelnaleving bevestigt en de boodschap overbrengt dat overtreders worden bestraft. Sancties moeten zich dan wel richten op betekenisvolle overtredingen en het afkeurenswaardige van de bestrafte gedraging over het voetlicht brengen, zoals we eerder zagen. Naarmate bedrijven echter responsiever zijn, is dat ook lastiger te bewerkstelligen. Relatief kleine, maar veel voorkomende overtredingen zullen deze ondernemers onvoldoende aanspreken met als risico dat deze ondernemers zich bij de opgelegde sancties afvragen of het toezicht zich wel op de juiste zaken richt. De opgelegde sanctie lokt bij deze bedrijven dan alleen normconformiteit of strategische reacties uit, maar nog geen ethiek, integriteit of een bredere invulling van hun maatschappelijke verantwoordelijkheden.

Uit het bovenstaande kan de conclusie worden getrokken dat sancties het meest effectief zijn bij die bedrijven die dit het minst nodig hebben. Hoe responsiever bedrijven zijn, hoe eerder ze sancties als een betekenisvol signaal zullen beschouwen dat hen eraan herinnert de werking van hun eigen procedures te controleren en zonodig maatregelen te treffen om regelovertreding te voorkomen. Tegelijkertijd maakt dit onderzoek duidelijk dat sancties bij deze responsieve bedrijven niet altijd een proces van *compliance* in gang zetten, maar juist ook vragen kunnen oproepen over nut en noodzaak van het publieke toezicht. Voor minder responsieve bedrijven wordt de afschrikwekkende werking vooral bepaald door de pakkans en de strafmaat. Willen sancties bij deze bedrijven doordringen, dan moet of de pakkans of de strafmaat sterk worden verhoogd.

Hierbij moet tot slot nog worden opgemerkt dat deze profielen nogal een statisch beeld schetsen van de responsiviteit van bedrijven. In werkelijkheid is de responsiviteit van bedrijven veranderlijk over tijd: bedrijven ontwikkelen zich in relatie met en in reactie op prikkels uit hun juridische en maatschappelijke omgeving van meer gesloten naar meer responsief en omgekeerd. De responsiviteit van bedrijven komt dan ook niet geïsoleerd tot stand, maar moet

mede worden gezien vanuit de interactie tussen het bedrijf, de overheid en de maatschappelijke omgeving. Hiervan wil ik tot slot twee voorbeelden geven. Het eerste voorbeeld betreft het bedrijf waar het vorige hoofdstuk mee begon (Casus 24). Deze middelgrote private verwerker van gevaarlijke afvalstoffen heeft zowel in het verleden als in de afgelopen jaren meerdere keren te maken gehad met milieucriminaliteit en is daar ook voor veroordeeld. De attitude van dit bedrijf is te typeren als strategisch: het bedrijf heeft wel verregaande milieu-maatregelen getroffen, maar betracht nog geen volledige openheid van zaken ten aanzien van toezichthouder of de maatschappelijke omgeving. Zo werden de afwijkingen van het bedrijfsproces in het milieumanagementsysteem niet langer als afwijkingen geregistreerd, maar als verbeterpunten, omdat dit minder negatief overkomt op externe partijen. Zoals uit het vorige hoofdstuk duidelijk werd, is deze strategische houding echter deels ook het gevolg van eerdere interacties met de overheid. Het bedrijf werd namelijk op basis van gegevens uit zijn eigen managementsysteem die het in het kader van het bestuurlijke toezicht met de provincie had gedeeld in een latere fase alsnog strafrechtelijk vervolgd door het openbaar ministerie.

Het tweede voorbeeld heeft betrekking op de interactie met de maatschappelijke omgeving. In hoofdstuk zes is aangegeven dat bedrijven op verschillende manieren reageren op hun maatschappelijke omgeving. Sommige bedrijven zijn uiterst responsief en geven gehoor aan de wensen en verwachtingen van de maatschappelijke omgeving. Andere bedrijven reageren eerder strategisch en zijn geneigd zich te onttrekken aan de maatschappelijke omgeving, die omgeving onschadelijk te maken of te neutraliseren. Die strategische reacties staan echter niet op zichzelf en zijn soms juist te typeren als een terugtrekkende beweging als gevolg van eerdere negatieve ervaringen bij een te grote openheid. Zo bleek uit hoofdstuk zes dat een aantal grote afvalverwerkers uit dit onderzoek zich hebben teruggetrokken uit het overleg met een landelijke milieubelangenvereniging, omdat de vereniging tegen eerder gemaakte afspraken in toch de vergunning van één van die bedrijven aanvocht. Deze bedrijven zien de milieubelangenvereniging daarom niet langer als een betrouwbare partner. Kortom, deze voorbeelden laten zien dat de mate van responsiviteit van ondernemingen geen vaststaand gegeven is, maar dynamisch is en mede tot stand komt in interactie met de overheid en de maatschappelijke omgeving.

8.3.3 Bereik en beperkingen van dit onderzoek

De hierboven gepresenteerde bevindingen kunnen worden begrepen en verklaard tegen de achtergrond van de ontwikkelingen in de afvalbranche die in hoofdstuk drie zijn beschreven. De afvalbranche van nu is een branche waarin grote, soms internationaal opererende, bedrijven actief zijn die over het algemeen veel hebben geïnvesteerd in milieuzorg en zich in toenemende mate profileren met innovatieve methoden voor de verwerking en recycling van

afvalstoffen. Dit was echter niet altijd het geval. De afvalbranche is een relatief jonge branche die in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw een sterke groei doormaakte toen de inzameling en verwerking van afval door de opkomende milieuregelgeving een winstgevende bezigheid werden. Toezicht en handhaving bleven daar in eerste instantie bij achter, maar maakten vanaf het midden van de jaren tachtig een inhaalslag als gevolg van de afvalschandalen bij de bedrijven EMK/Uniser, Booy Clean, Kemp, Zegwaard en TCR. Door de strengere regels en striktere handhaving die daarvan het gevolg waren, ontwikkelde zich vanaf het midden van de jaren negentig een steeds professionelere branche.

De bevindingen van dit onderzoek moeten dan ook in de context van de tijd worden geplaatst. In dit onderzoek is op verschillende momenten stilgestaan bij de dissertatie van Huisman uit 2001 waarin onder andere de afvalverwerkingsbranche centraal stond. Een korte terugblik op zijn onderzoek laat het veranderde tijdsbeeld mooi zien. Huisman verrichtte zijn onderzoek in de periode tussen halverwege de jaren negentig en het begin van het nieuwe millennium. De afvalbranche was toen net de schandalen uit de jaren tachtig te boven, maar zat nog middenin de nasleep van de TCR-affaire die in 1995 juridisch werd afgewikkeld. Volgens Huisman heeft met name die TCR-affaire een omslagpunt binnen de afvalbranche doen ontstaan (2001: 37). Veel bedrijven waren geschrokken van de ernst en omvang van de affaire en wilden voorkomen dat zij zelf met een vergelijkbare situatie te maken zouden krijgen. Bovendien had de affaire de publieke beeldvorming over de branche als geheel sterk negatief beïnvloed en veel bedrijven hadden 'last' van dat negatieve imago. De TCR-affaire betekende volgens Huisman het einde van een tijdperk waarin veel rommelaars in de branche actief waren en het begin van een periode waarin de afvalbranche een grote kwaliteitsverbetering zou doormaken. Huisman (2001: 432-440) schetste destijds dan ook een enigszins tweeslachtig beeld van de sector. Aan de ene kant waren er in de afvalbranche nog allerlei factoren aanwezig die gelegenheid boden tot het plegen van criminaliteit. Zo creëerde de zogeheten omgekeerde incentivestructuur, de situatie waarin afvalverwerkers hun geld al verdienen nog voordat ze het afval deugdelijk hebben verwerkt, volgens Huisman een belangrijke prikkel voor regelovertredend gedrag. Aan de andere kant signaleerde hij enkele ontwikkelingen die erop duiden dat het in de afvalbranche de 'goede kant op ging', zoals schaalvergroting, professionalisering van milieuzorg en een kwaliteitsverbetering in de handhaving.

Dit onderzoek laat zien dat die laatste ontwikkelingen zich hebben doorgezet. In het afgelopen decennium is er binnen afvalbedrijven steeds meer aandacht gekomen voor milieuzorg, zijn aanzienlijke technologische verbeteringen doorgevoerd om de negatieve milieueffecten van de afvalverwijdering zo veel mogelijk te beperken en zijn bij alle bedrijven hoogopgeleide functionarissen in dienst gekomen die verantwoordelijk zijn voor milieuzorg en de naleving

van wettelijke en maatschappelijke milieueisen. Ook lijken verschillende van de door Huisman beschreven factoren die het plegen van milieudelicten zouden kunnen bevorderen in de huidige afvalbranche niet meer aanwezig. Zo werd in hoofdstuk drie al aangegeven dat de omgekeerde incentivestructuur tegenwoordig een veel minder grote rol speelt in de afvalbranche dan voorheen.

Al met al laat de casus van de afvalbranche bij uitstek zien dat nieuwe regels, strenger toezicht en zwaardere sancties een belangrijke instigator kunnen zijn van professionalisering en verbeteringen op het gebied van naleving. De afvalbranche van nu is niet meer te vergelijken met de branche uit de periode van de grote afvalschandalen. Afvalbedrijven hebben een ontwikkeling doorgemaakt van bedrijven met een laag maatschappelijk aanzien tot grote milieudienstverlenende bedrijven. Deze bedrijven zijn voor hun continuïteit op de langere termijn lang niet alleen aangewezen op de toezichthoudende rol van de overheid, maar ook – en wellicht vooral – op ontwikkelingen op (inter)nationale markten voor bijvoorbeeld grondstoffen, de invloed van aandeelhouders, internationale toezichthouders en de media. Een sanctie van de toezichthouder is dan slechts één signaal in het geheel van prikkels dat op deze bedrijven afkomt.

Het bovenstaande roept de vraag op naar de reikwijdte van dit onderzoek. Voor welk type bedrijven gelden de resultaten uit dit onderzoek en in hoeverre zijn ze ook van toepassing op andere niet onderzochte bedrijven en branches? In hoofdstuk vier is aangegeven dat bij de selectie van bedrijven voor dit onderzoek gebruik is gemaakt van de ledenlijsten van drie brancheorganisaties. Daarbij gaat het om bedrijven die, als voorwaarde voor lidmaatschap, beschikken over een milieuvergunning, een milieumanagementsysteem alsmede over voldoende financiële middelen om de contributie van hun lidmaatschap te voldoen. Bovendien waren grotere bedrijven vaker bereid om aan het onderzoek mee te werken dan kleinere bedrijven. De resultaten van dit onderzoek hebben daarmee vooral betrekking op grotere, meer professionele bedrijven die opereren vanuit een vaste locatie en regelmatig worden gecontroleerd op de naleving van wet- en regelgeving. Dat neemt niet weg dat er in dit onderzoek ook een groep bedrijven is bestudeerd die te karakteriseren is als *defensief* en *reactief*. Deze bedrijven nemen hun verantwoordelijkheden voor de naleving van milieuregelgeving nog niet erg serieus en trekken zich soms maar weinig aan van wat de toezichthouder en de maatschappelijke omgeving van hen vragen. Voor deze bedrijven kunnen sancties ook een proces van professionalisering en verbeterde naleving in gang zetten, zoals dat ook gebeurde in de jaren tachtig en negentig, maar dan moet de schade wel als groot genoeg worden beleefd. In paragraaf 8.4 waar de implicaties van dit onderzoek voor de praktijk van toezicht en handhaving worden uiteengezet, zal dit nader worden uitgewerkt en zal een onderscheid worden gemaakt tussen de verschillende

typen bedrijven uit dit onderzoek.

Gezien het relatief kleine aantal bedrijven dat in dit onderzoek is bestudeerd, kunnen de resultaten van dit onderzoek niet zonder meer worden geëxtrapoleerd naar de afvalbranche als geheel. Niettemin geven sommige bevindingen aanleiding tot de vraag of ze niet breder toepasbaar zijn en ook gelden voor vergelijkbare bedrijven in andere branches. Ik noem drie bevindingen die wellicht een breder toepassingsgebied hebben. Ten eerste speelt het probleem dat sancties op grote, internationale bedrijven maar weinig indruk maken natuurlijk niet alleen in de afvalbranche, maar komt het ook voor in andere marktsectoren, zoals de financiële sector, de chemische industrie en de bouw. Datzelfde geldt, ten tweede, voor het grote belang dat in afvalbranche wordt gehecht aan de bedrijfsinterne zorg voor de naleving van wettelijke en maatschappelijke regels. Op allerlei terreinen in allerlei sectoren zien we de laatste jaren een groeiende aandacht voor *compliance*, ethiek en integriteit en heeft de *compliance officer* of integriteitsfunctionaris een vaste plek binnen het bedrijfsleven verworven. Tot slot, heeft dit onderzoek laten zien dat het handelen van bedrijven niet uitsluitend wordt gestuurd door wettelijke normen afkomstig van de overheid maar ook door maatschappelijke normen over verantwoord handelen. De wens een goede reputatie bij de maatschappelijke omgeving op te bouwen en te behouden vormt voor veel bedrijven dan ook een krachtig motief voor regelnaleving. Het spreekt voor zich dat ook dit niet alleen van toepassing is op de afvalsector, maar ook geldt voor bedrijven in andere sectoren. Bij dit laatste moet de kanttekening worden gemaakt dat de maatschappelijke omgeving er voor bedrijven in de procesindustrie natuurlijk wel heel anders uit ziet dan voor dienstverlenende bedrijven. Afvalverwerkers en bedrijven uit de chemische industrie hebben te maken met een fysieke, lokale omgeving die heel letterlijk overlast van deze bedrijven kan ervaren. Bovendien hebben bedrijven in de procesindustrie hun maatschappelijke omgeving niet zomaar voor het uitkiezen. Deze bedrijven zijn min of meer gebonden aan een vaste locatie van waaruit zij opereren. Samengevat, hoewel de resultaten van dit onderzoek betrekking hebben op grotere, meer professionele bedrijven in de Nederlandse afvalbranche, zijn sommige bevindingen ook te vertalen zijn naar andere branches waarin vergelijkbare vraagstukken een rol spelen. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de implicaties van deze studie voor toekomstig onderzoek naar afschrikking.

8.3.4 Implicaties voor toekomstig onderzoek

Alvorens op de belangrijkste beleidsimplicaties in te gaan, moet nog kort worden stilgestaan bij de implicaties van deze studie voor toekomstig onderzoek naar de afschrikwekkende werking van sancties op het gedrag van ondernemingen. Dit onderzoek is verricht vanuit een interpretatieve invalshoek. Dit betekent dat in dit onderzoek de percepties en de beleavingswereld van de bestudeerde

bedrijven zelf centraal staan. De keuze voor een interpretatieve onderzoeksbenadering vloeit logisch voort uit het feit dat ik afschrikking beschouw als een communicatiemechanisme dat de potentiële overtreder informeert over de risico's van regelovertreding. In hoofdstuk twee is echter beschreven dat die dreigende boodschap pas effect heeft voor zover deze door de betrokkenen ook als afschrikwekkend wordt ervaren. Om de werking van afschrikking beter te begrijpen en inzicht te verschaffen in de omstandigheden waaronder de dreiging van sancties bijdraagt aan de preventie van criminaliteit, was het daarom nodig te onderzoeken welke betekenis bedrijven zelf geven aan signalen uit hun juridische en maatschappelijke omgeving alsmede de organisatorische percepties en reacties op toezicht en regulering in kaart te brengen. Een interpretatieve onderzoeksbenadering impliceert echter tegelijkertijd dat ik in dit onderzoek geen uitspraken (kan) doe(n) over de mate van regelnaleving. Zoals in de eerste twee hoofdstukken van dit proefschrift is aangegeven, moet daarvoor een objectivistische onderzoeksbenadering worden gehanteerd. In objectivistisch onderzoek wordt namelijk op macroniveau nagegaan in hoeverre er een statistisch verband bestaat tussen de pakkans en de strafmaat en de mate waarin bedrijven regels naleven. Objectivistisch onderzoek draagt daarmee in termen van theorievorming bij aan het voorspellen en toetsen van hypothesen over de relatie tussen factoren in de interne en externe omgeving van bedrijven en de mate van regelnaleving. In de cyclus van het empirisch onderzoek wisselen de beide onderzoeksbenaderingen elkaar af. Het objectivistische onderzoek maakt dan als het ware een eerste 'schifting' in de factoren die van invloed zijn op het nalevingsgedrag van bedrijven. In het interpretatieve onderzoek worden vervolgens de onderliggende causale mechanismen beschreven en wordt een verklaring gegeven voor de relatie tussen regulering en het gedrag van bedrijven. Die bevindingen leveren vervolgens weer input op voor een grootschaliger toetsing van de relatie tussen toezicht en regulering en de mate van regelnaleving. De beide onderzoeksbenaderingen vullen elkaar aan en leveren ieder afzonderlijk een bijdrage aan de theorieontwikkeling over afschrikking.

Om de preventieve werking van sancties verder te kunnen vaststellen, is het daarom tijd voor een grootschaliger toetsing van de relatie tussen juridische sancties en de naleving van regelgeving. Daarbij zou in ieder geval rekening moeten worden gehouden met de factoren die in dit onderzoek centraal stonden: de maatschappelijke omgeving van bedrijven en de bedrijfsinterne aandacht voor het milieu. Zo zou bijvoorbeeld kunnen worden onderzocht in welke mate het effect van sancties op de naleving van bedrijven mede afhankelijk is van het aantal milieubelangengroepen in de omgeving van bedrijven of de aard en omvang van de negatieve publiciteit over het bedrijf. Ook zou een relatie kunnen worden gelegd met de organisatorische condities die de mate van responsiviteit bepalen: de managementsystemen en beheersmaatregelen van bedrijven, de rol en positie van de functionaris die verantwoordelijk is voor de

naleving en de houding van het management. Tot slot heeft dit onderzoek de aandacht gevestigd op de ontwikkelingsgeschiedenis van de afvalbranche en de mate van professionalisering en normbesef. Het zou interessant zijn om in toekomstig onderzoek een onderscheid te maken naar verschillende typen branches en te onderzoeken welke rol de branchecultuur en de mate van normbesef spelen bij de afschrikwekkende werking van sancties.

Objectivistisch onderzoek op dit terrein zou vervolgens op twee manieren vorm kunnen krijgen. Ten eerste zou kunnen worden gedacht aan onderzoek dat gebruikmaakt van de gegevens van toezichthoudende instanties over de aard en omvang van de inspecties bij bedrijven en de daarbij geconstateerde overtredingen en opgelegde sancties. Ten tweede zou gebruik kunnen worden gemaakt van gegevens over de daadwerkelijke milieuprestaties van bedrijven, bijvoorbeeld gegevens betreffende emissies naar de bodem, de lucht en het water (vgl. Gunningham et al., 2003). Dergelijk onderzoek is echter niet eenvoudig op te zetten. Het vereist in de eerste plaats dat de gegevens over de aard en omvang van de inspecties bij bedrijven en de daarbij geconstateerde overtredingen en opgelegde sancties betrouwbaar zijn. Uit hoofdstuk twee bleek echter al dat organisatiecriminaliteit in het algemeen en milieucriminaliteit in het bijzonder een hoog *dark number* kent. Dat betekent dat gegevens van officiële instanties over de aard en omvang van de geconstateerde overtredingen een vertekend beeld laten zien ten opzichte van de werkelijke situatie. Daar komt nog bij dat uit diverse onderzoeken blijkt dat de milieuhandhaving een sterk versnipperd karakter heeft (Commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke Handhaving, 1998; Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving, 2008; Biezeveld & Stoové, 2011). Dit impliceert dat gegevens over de aard en omvang van de geconstateerde overtredingen verspreid bij diverse instanties moeten worden opgevraagd en vanwege registratie- en interpretatieverschillen wellicht niet altijd goed met elkaar kunnen worden vergeleken.

Daarnaast is het voor een goede interpretatie van de gegevens van belang dat ze over een langere periode worden verzameld, omdat het, zo lieten Gunningham c.s. (2003) in hun onderzoek naar milieuzorg in bedrijven zien, doorgaans enige tijd duurt voordat investeringen in milieuzorg zich ook uitbetalen in structureel lagere emissies naar het milieu en minder overtredingen. Toekomstig onderzoek naar afschrikking zou met deze kanttekeningen rekening moeten houden.

8.4 Implicaties voor de praktijk van toezicht en handhaving

Dit onderzoek verschaft inzicht in de condities waaronder sancties een bijdrage kunnen leveren aan de preventie van regelovertrekend gedrag door ondernemingen en laat zien hoe afschrikking, maatschappelijke controle en de bedrijfsinterne aandacht voor de naleving van wettelijke en maatschappelijke regels elkaar kunnen versterken en verzwakken. Twee belangrijke conclusies daaromtrent

lopen als een rode draad door dit onderzoek. In de eerste plaats heeft dit onderzoek laten zien dat de mogelijkheden om het gedrag van bedrijven van buitenaf te beïnvloeden beperkt zijn als er niet binnen bedrijven zelf verantwoordelijkheid wordt gevoeld voor de naleving van wettelijke en maatschappelijke milieueisen. Ten tweede bevestigen de resultaten uit dit onderzoek de gedachte dat toezicht en handhaving al lang geen exclusieve overheidstaak meer zijn. Derden, zoals burgers en milieubelangengroepen oefenen eveneens toezicht uit op het gedrag van ondernemingen, omdat ze er belang bij hebben dat ondernemingen goed functioneren. Uit deze resultaten kunnen enkele lessen worden getrokken voor de praktijk van toezicht en handhaving. In deze paragraaf wordt op drie beleidsimplicaties ingegaan: het differentiëren van de boodschap in sancties, het betrekken van de maatschappelijke omgeving in het toezicht op ondernemingen en het gebruik van systeemgericht toezicht.

8.4.1 Differentiatie in sanctieboodschappen

In paragraaf 8.3.2 is geconcludeerd dat de afschrikwekkende werking van sancties mede afhankelijk is van de mate van sociale responsiviteit van bedrijven. Hoe responsiever bedrijven zijn, hoe eerder ze sancties als een signaal zullen beschouwen om hun eigen procedures te controleren en maatregelen te treffen om regelovertreding te voorkomen. Minder responsieve bedrijven laten zich daarentegen vooral afschrikken door informatie over de pakkans en de hoogte van de opgelegde sanctie. Dit impliceert dat voor sommige ondernemers een dreigende en voor andere ondernemers een normatieve boodschap op zijn plaats is. De Australische criminoloog Gunningham (2007: 361) merkt in dit verband echter op dat het zeer ingewikkeld is om gelijktijdig een afschrikwekkende en een moraliserende boodschap te verkondigen. Dit pleit voor differentiatie in sanctieboodschappen waarbij de boodschap is afgestemd op het niveau en de motivatie van de doelgroep. Hieronder wordt voor de verschillende typen bedrijven in dit onderzoek uiteengezet hoe dit in de praktijk vorm zou kunnen krijgen.

Voor de *defensieve* en *reactieve* ondernemers in dit onderzoek kunnen sancties afschrikwekkend werken, mits de pakkans en de strafmaat als groot genoeg worden beleefd. Zoals hierboven duidelijk werd, schieten veel sancties hierin tekort. Desalniettemin is het van belang om nogmaals te benadrukken dat de belangrijkste verbeteringen in het milieugedrag van bedrijven in de afvalbranche het gevolg zijn van strengere regels, intensievere controles en zwaardere sancties naar aanleiding van de grote afvalschandalen in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw. Sancties kunnen derhalve een belangrijke instigator zijn van professionalisering en verbetering van de naleving. Willen sancties de *defensieve* en *reactieve* ondernemers in dit onderzoek echter werkelijk afschrikken, dan zouden de sancties aanzienlijk moeten worden verhoogd. Een eerste

aanzet daartoe werd medio 2012 gegeven met een wetsvoorstel dat het door toevoeging van een volzin aan lid 7 van artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht bij financieel-economische delicten mogelijk moet maken aan rechtspersonen een geldboete op te leggen die ten hoogste tien procent van de jaaromzet van de onderneming bedraagt. Gelet op de omzet die veel afvalbedrijven jaarlijks realiseren alsmede de huidige maximale boete bij WED delicten van 780.000 euro, betekent dit een aanzienlijke verzwaring van de strafmaxima. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt een expliciete relatie gelegd met de klassieke visie op afschrikking. Zo wordt aangegeven dat de belangrijkste reden waarom het aantrekkelijk is financieel-economische delicten te plegen, is gelegen in:

“de combinatie van hoge winsten en de verhoudingsgewijs lage straffen waarmee het plegen ervan wordt bedreigd. (...) Ondernemingen (...) zijn vaak dermate kapitaalkrachtig dat zij zich niet laten afschrikken door een boete waarvan het maximumbedrag vele malen geringer is dan de winst die zij met het overtreden van de wet kunnen behalen.”²

Het is overigens de vraag of de opgelegde sancties altijd strafrechtelijk van aard moeten zijn om voldoende preventie tot stand te brengen. Dit onderzoek heeft namelijk geen duidelijk onderscheid aangetoond tussen de afschrikwekkende werking van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke sancties. Ook in het bestuursrecht kunnen hoge sancties worden opgelegd, die soms, zo liet de casus rondom het bedrijf Edelchemie zien, veel ingrijpender kunnen zijn dan de strafrechtelijke sancties.

Voor de *toegewijde regelvolgers*, de *strategische spelers* en de *responsieve ondernemers* in dit onderzoek werken sancties niet *direct* door de dreiging van de pakkans en de strafmaat, maar *indirect*: sancties frissen de noodzaak tot regelnaleving op en brengen de boodschap over dat naleving de moeite waard is en dat overtreders worden bestraft. Een belangrijke voorwaarde voor dit effect is wel dat de opgelegde sancties niet een dreigende, maar juist een morele boodschap verkondigen en dat die boodschap daadwerkelijk aankomt bij de doelgroep. Dit vereist dat sancties worden opgelegd voor betekenisvolle overtredingen; dat ze duidelijk maken wat het afkeurenswaardige van de bestrafte gedraging is; en dat de boodschap gericht wordt gegeven.

2 Memorie van toelichting bij voorstel wijziging Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de economische delicten met het oog op het vergroten van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging, alsmede het voorkomen van financieel-economische criminaliteit (verruiming mogelijkheden bestrijding financieel-economische criminaliteit), 22 mei 2012, p. 1.

Het bovenstaande betekent in de eerste plaats dat het in plaats van ‘alles of niets’ te sanctioneren, raadzamer is om goed gekozen voorbeelden te bestraffen die aansluiten bij de belevingswereld van bedrijven. Ten tweede betekent dit dat de sanctie expliciet onder de aandacht wordt gebracht bij een groep bedrijven die voor wat betreft omvang en aard van de activiteiten alsook voor wat betreft houding en motivatie vergelijkbaar is met de overtreder. Goed gekozen voorbeelden kunnen dan zowel het gewenste afschrikwekkende effect sorteren als het gedrag dat bedoeld wordt met de norm concretiseren en bedrijven geruststellen dat overtreders worden bestraft. Tot slot is het van belang dat niet alleen in de fase van de handhaving, maar ook in de daaraan voorafgaande fase van het toezicht expliciet wordt beargumenteerd wat het afkeurenswaardige is aan het overtreden van de voorschriften waarbij het belang van de normen ter bescherming van het milieu duidelijk wordt gecommuniceerd.

Het spreekt voor zich dat het bovenstaande geen gemakkelijke opgave is. Gezien de variëteit in typen bedrijven en de situatie dat sancties thans een beperkt effect sorteren, verdient het echter de aanbeveling de mogelijkheden voor differentiatie in sanctieboodschappen te verkennen.

8.4.2 Activeren van de maatschappelijke omgeving

Dit onderzoek laat zien dat de dreiging van negatieve publiciteit en reputatieschade voor vrijwel alle ondernemers in dit onderzoek het grootste schrikbeeld is. Voor de meer responsieve bedrijven in dit onderzoek vormt de wens een goede reputatie op te bouwen en in stand te houden bovendien een belangrijke stimulans voor milieuverantwoord handelen. De resultaten van dit proefschrift leveren daarmee een empirische onderbouwing voor het stimuleren van het maatschappelijke toezicht op ondernemingen door omwonenden en milieubelangengroepen. Dit past bij het perspectief van *governance* waarin toezicht niet langer alleen een bilaterale relatie tussen overheid en onderneming voorstelt, maar plaatsvindt in netwerken tussen verschillende publieke en private actoren. Deze ontwikkeling doet zich overigens niet alleen voor op het terrein van het milieutoezicht. Op allerlei terreinen heeft het publiek in de afgelopen jaren een grotere rol ingenomen bij het opsporen en voorkomen van misstanden en als ogen en oren van het publieke toezicht (Van Erp & Meijer, 2010; Terpstra, 2010).

Deze ontwikkeling betekent wel dat de rol van de overheid verandert (Mascini & Van Erp, 2010). De overheid zal die omstandigheden moeten creëren die de maatschappelijke omgeving in staat stellen om effectief invloed te kunnen uitoefenen op het gedrag van bedrijven. Concreet voor de afvalbranche betekent dit dat de overheid er mede voor moet zorgen dat de maatschappelijke omgeving beschikt over betrouwbare informatie over het milieugedrag van bedrijven en toegang heeft tot het recht om ondernemingen of het bevoegd gezag

aan te spreken op hun handelen. Dit onderzoek heeft ook laten zien dat niet alle vormen van milieucriminaliteit onder de aandacht van de maatschappelijke omgeving komen en dat derhalve niet altijd een proces van maatschappelijke controle in werking wordt gezet. Dit betekent dat de publieke toezichthouder zich meer zal moeten richten op de wijze waarop maatschappelijke *stakeholders* hun toezicht uitoefenen en moet proberen daarop invloed uit te oefenen zodat ook het maatschappelijke toezicht zich op relevante milieuaspecten richt.

8.4.3 *Systeemgericht toezicht*

Dit onderzoek leidt tot de paradoxale conclusie dat signalen van buiten maar beperkt tot de bedrijfsvoering doordringen als er niet binnen bedrijven zelf al de verantwoordelijkheid wordt gevoeld voor de naleving van wettelijke en maatschappelijke milieueisen. Tegelijkertijd bestaat er bij de meer responsieve bedrijven uit dit onderzoek, de *strategische* en *responsieve* ondernemers, het risico dat signalen van buiten onvoldoende aansluiten bij de wensen en verwachtingen van deze ondernemers. Zo bleek uit dit onderzoek dat een aantal van deze bedrijven zich ergert aan de ‘toonhoogte’ van het toezicht en de signalen van de toezichthouder daarmee als weinig invloedrijk beschouwt.

Eerder in dit proefschrift is al aangegeven dat er in de afvalbranche om die reden bij deze groep bedrijven wordt geëxperimenteerd met systeemgericht toezicht. Dit is een vorm van toezicht waarbij het publieke toezicht door de overheid expliciet aansluit bij en gebruikmaakt van de managementsystemen en milieumaatregelen die bedrijven zelf hebben geïmplementeerd. Deze vorm van toezicht zou drie belangrijke voordelen hebben ten opzichte van het klassieke toezicht door de overheid. Doordat systeemgericht toezicht, ten eerste, aansluit bij de maatregelen die bedrijven zelf al treffen, zullen deze bedrijven minder het gevoel ervaren dat het toezicht op de verkeerde toonhoogte plaatsvindt. Ten tweede dwingt systeemgericht toezicht de toezichthouder ertoe inzicht te krijgen in de managementsystemen van grote, complexe bedrijven waardoor de bestaande informatie-asymmetrie tussen toezichthouders en bedrijven wordt verminderd. Tot slot kan systeemgericht toezicht leiden tot een efficiëntere inzet van de beschikbare capaciteit van toezichthouders. Omdat toezichthouders namelijk meer gebruik zullen gaan maken van de nalevingsinformatie die meer responsieve bedrijven zelf genereren, houdt de toezichthouder meer tijd en middelen over om het klassieke toezicht bestaande uit intensieve, want veelal fysieke, controles vooral in te zetten bij de *defensieve* en *reactieve* ondernemers die de naleving van regels zelf nog niet goed geregeld hebben.

Zowel in binnen- als buitenland bestaat er bij beleidsmakers en toezichthoudende instanties de laatste jaren een groeiende belangstelling voor systeemgericht toezicht (o.m. Helderman & Honingh, 2009; Honingh & Helderman, 2010; De Bree & Van Wingerde, 2010) dat in de internationale literatuur

ook wel *metaregulation* (Parker, 2002; Braithwaite, 2003), *enforced self-regulation* (Ayres & Braithwaite, 1992), *management based regulation* (Coglianese & Nash, 2001; 2006; Coglianese & Lazer, 2003) of *process regulation* (Gilad, 2010) wordt genoemd. De grote populariteit van systeemgericht toezicht kan worden verklaard door het feit dat systeemgericht toezicht een vorm van toezicht is die ingrijpt op de gedachte dat preventie tot stand komt door de combinatie van de angst voor de gevolgen van een sanctie en moreel plichtsbesef bij ondernemingen zelf (Coglianese & Lazer, 2003; Kagan et al., 2011). Systeemgericht toezicht legt de verantwoordelijkheid voor de naleving van regels namelijk expliciet bij bedrijven zelf, maar eist tegelijkertijd van bedrijven dat ze zelf controleren in hoeverre zij regels naleven, overtredingen melden bij het bevoegd gezag, deze beëindigen en maatregelen treffen om herhaling te voorkomen. Doen bedrijven dit niet, dan treedt de toezichthouder op door sancties op te leggen of bedrijven te confronteren met intensiever toezicht.

Systeemgericht toezicht functioneert echter alleen onder een aantal condities. In hoofdstuk zeven is al aangegeven dat allereerst moet worden vastgesteld of het bedrijf het in de onderneming (en het managementsysteem) gestelde vertrouwen verdient. Naast eisen aan het managementsysteem van de onderneming stelt systeemgericht toezicht ook eisen aan de kwaliteit en competenties van de publieke toezichthouder. Hoewel vaak wordt verondersteld dat deze vorm van toezicht impliceert dat toezichthouders meer op afstand van ondernemingen gaan opereren en ondernemingen vertrouwen geven, vergt een goede uitvoering van systeemgericht toezicht juist een diepgaande wisselwerking tussen publieke en private controle. Om het managementsysteem van bedrijven immers goed te kunnen beoordelen, zullen toezichthouders ook beter moeten weten wat er werkelijk binnen bedrijven speelt. Dit dwingt toezichthouders ertoe meer inzicht te krijgen in de werking van managementsystemen en procedures, maar ook in het algehele reilen en zeilen binnen de onderneming opdat zij kunnen beoordelen of er sprake is van ‘goed management’.

Systeemgericht toezicht brengt echter ook risico's mee. Een veelgehoord probleem is datgene wat in de literatuur ook wel is omschreven als de transparantieparadox (Waling, 1999; De Moor-Van Vugt, 2001; Gabriel-Breukers, 2008; Gunningham & Sinclair, 2009b). Binnen systeemgericht toezicht wordt van bedrijven een grote openheid gevraagd met betrekking tot het afleggen van verantwoordelijkheid over hun milieu- en nalevingsprestaties. Bedrijven zijn, om in aanmerking te komen voor systeemgericht toezicht, zelfs verplicht om hun eigen overtredingen en overschrijdingen van emissienormen te melden bij het bevoegd gezag en maatregelen te treffen om herhaling te voorkomen. Het bedrijf maakt hieromtrent afspraken met de bestuurlijke toezichthouder. Maar wanneer die informatie vervolgens wordt gebruikt om bedrijven strafrechtelijk

te vervolgen, of terecht komt bij de maatschappelijke omgeving die deze informatie gebruikt om het bedrijf onder druk te zetten, kan dat tot gevolg hebben dat bedrijven juist terughoudender worden in het delen van informatie. Bij veel bedrijven uit dit onderzoek blijft vanwege deze transparantieparadox de nodige koudwatervrees bestaan om mee te doen aan systeemgericht toezicht. Sommige bedrijven prefereren zelfs de toezichthouder die eenmaal per jaar een controle uitvoert in plaats van doorlopend toezicht op de bedrijfsvoering en de verplichting om overtredingen te melden.

Een andere kanttekening bij systeemgericht toezicht is dat het gedrag van bedrijven in de loop der tijd kan veranderen, zowel in positieve als in negatieve zin. Dit betekent dat de toezichthouder zijn toezichtsstrategie hierop wel zou moeten aanpassen. Bedrijven die na verloop van tijd hun managementsysteem en de naleving van regels sterk verbeteren, zouden in aanmerking moeten kunnen komen voor systeemgericht toezicht. Andersom geldt, dat bij bedrijven die niet langer in staat zijn om hun managementsysteem en de naleving op zo'n niveau te houden dat systeemgericht toezicht gerechtvaardigd is, het toezicht van karakter zal moeten veranderen.

Een laatste kanttekening bij systeemgericht toezicht zoals dat nu wordt gehanteerd, is dat de rol van derdebelanghebbenden zeer zwak is. Om een vertrouwensrelatie op te bouwen tussen overheid en bedrijf vinden overleg en afspraken achter gesloten deuren plaats. Daardoor wordt de maatschappelijke omgeving echter volledig buitenspel gezet (vgl. Van Gestel, 2000: 195; Huisman, 2001: 351). In de huidige opzet van het systeemgericht toezicht zijn er geen waarborgen voor inspraak en maatschappelijke controle. De positie van burgers en belangengroepen, die toch al niet zo sterk was, zo bleek eerder, wordt daardoor zo mogelijk nog verzwakt. Systeemgericht toezicht betekent dat overheid en het bedrijfsleven afspraken maken over hoe bedrijven invulling geven aan (de naleving van) normen alsmede over de toezichtsstrategie die de overheid daar tegenover stelt. Dit vereist zowel openheid als beslotenheid. Overheid en het bedrijfsleven moeten zowel op basis van betrouwbare informatie met elkaar de dialoog aan kunnen gaan als het onderlinge vertrouwen hebben dat die informatie besloten blijft. Dit beperkt echter tegelijkertijd de maatschappelijke en democratische controle.

De belangrijkste bijdrage van systeemgericht toezicht lijkt dan ook te liggen in het feit dat het een dialoog op gang brengt tussen het bedrijf en de overheid over hoe bedrijven de zorg voor de naleving van wettelijke en maatschappelijke eisen het best kunnen waarborgen. Wanneer die dialoog echter vooral plaatsvindt tussen bedrijf en overheid creëert systeemgericht toezicht een platform voor regulering tussen overheid en bedrijfsleven waarin afspraken over de invulling van regels (en de handhaving ervan) in betrekkelijke isolatie tot stand komen. Eén van de meest invloedrijke auteurs op dit terrein, de Australische

criminoloog John Braithwaite (Ayres & Braithwaite, 1992; Braithwaite & Drahos, 2000) pleit er dan ook voor om de maatschappelijke omgeving te betrekken in het overleg tussen overheid en bedrijfsleven. Hij stelt een tripartiete overlegstructuur voor waarin overheid, het bedrijfsleven en (vertegenwoordigers van) de maatschappelijke omgeving samen afspraken maken over de interpretatie van de normen en de invulling daarvan door het bedrijfsleven (vgl. Parker, 2002). Alleen dan creëert het toezicht die openheid die bedrijven dwingt om werkelijk responsief in te spelen op wettelijke en maatschappelijke milieueisen.

8.5 Tot besluit

Dit boek begon met de vraag in hoeverre er van sancties een afschrikwekkende werking uitgaat. Aan het eind van dit onderzoek kunnen we concluderen dat afschrikking een samenspel is van betekenisvolle sancties, maatschappelijke afkeuring en moreel plichtsbesef binnen bedrijven zelf. Maar uit dit onderzoek wordt ook duidelijk dat dit samenspel in de praktijk niet altijd harmonieus verloopt. Een belangrijke oorzaak daarvan is gelegen in datgene wat in het eerste hoofdstuk van dit proefschrift de toezichtreflex is genoemd: ieder incident leidt tot een roep om (nog) meer, strenger en intensiever toezicht. Strengere controles en zwaardere sancties krijgen daarbij doorgaans meer aandacht dan het inspelen op normbesef en maatschappelijke controle. Aan die reflex moeten we weerstand bieden. Toezichthouders die namelijk effectief willen afschrikken, zouden juist gebruik moeten maken van al bestaande normensystemen die het gedrag van bedrijven beïnvloeden. Sancties moeten daartoe niet louter een afschrikwekkende, maar juist ook een normatieve boodschap doen uitgaan, waarbij expliciet wordt beargumenteerd wat het afkeurenswaardige is aan het bestrafte gedrag en waarbij de aard en achtergronden van de geschonden norm worden benadrukt. Pas dan schrikken sancties werkelijk af.

Literatuur

- Aalders, M.V.C. (1984). *Industrie, milieu en wetgeving. De Hinderwet tussen symboliek en effectiviteit*. (Diss.). Amsterdam: Uitgeverij Kobra.
- Aalders, M.V.C. (1994). Het handhavingsvraagstuk. In: P. Glasbergen (Red.). *Milieubeleid. Een beleidswetenschappelijke inleiding*. (pp. 289-319). Den Haag: VUGA Uitgeverij B.V.
- Aalders, M.V.C. (2008). Is strafrecht goed voor het milieu? De 'tegenstelling' tussen bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving van het milieurecht. *Nederlands Juristenblad*, nr. 36, 2294-2299.
- Abbot, C. (2009). *Enforcing Pollution Control Regulation. Strengthening Sanctions and Improving Deterrence*. Portland, Oregon: Hart Publishing.
- Abel, T.D. & Stephan, M. (2000). The Limits of Civic Environmentalism. *American Behavioural Scientist*, 44 (4), 614-628.
- Addink, G.H. & Backes, Ch.W. (1998). Handhaving van de milieuregeling inzake afvalstoffen. In: Commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke Handhaving (commissie-Michiels). *Handhaven op niveau*. (pp. 273-299). Deventer: Tjeenk Willink.
- Afval Overleg Orgaan [AOO] (2000). *De afvalmarkt: structuur en ontwikkelingen*. Utrecht: Afval Overleg Orgaan.
- AOO (2002). *Het poldermodel op de afvalhoop? De rol van overleg in het toekomstig afvalbeleid*. Utrecht: Afval Overleg Orgaan.
- AOO (2003). *The waste market: The Netherlands and neighbouring countries*. Utrecht: Afval Overleg Orgaan.
- AOO (2004). *De afvalmarkt: ontwikkelingen 2003*. Utrecht: Afval Overleg Orgaan.
- Agentschap NL/ Uitvoering Afvalbeheer. (2010). *Afvalstoffenheffing 2010*. Utrecht: Agentschap NL/ Uitvoering Afvalbeheer.
- Agentschap NL/ Werkgroep Afvalregistratie. (2011). *Afvalverwerking in Nederland, gegevens 2010*. Utrecht: Agentschap NL.
- Agtmaal-Wobma, E. van & Duin, C. van (2007). Huishoudensprognose 2006-2050: belangrijkste uitkomsten. *Bevolkingstrends. Statistisch kwartaalblad over de demografie van Nederland*, 55 (2), 53-59.
- Alexander, C.S. & Becker, H.J. (1978). The Use of Vignettes in Survey Research. *Public Opinion Quarterly*, 42 (1), 93-104.
- Algemene Rekenkamer (1996). *Tankcleaning Rotterdam en andere havenontvangst-installaties*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Andenaes, J. (1966). The General Preventive Effects of Punishment. *University of Pennsylvania Law Review*, 114 (7), 949-983.
- Andenaes, J. (1974). *Punishment and Deterrence*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

- Anker, M.J.J. van den. (1999). *Wie betaalt, bepaalt. Over intermediaire organisaties, milieucriminaliteit, organisatiecriminaliteit en integriteit in het complexe milieuveld*. Den Haag: Elsevier.
- Anker, M.J.J. van den & Hoogenboom, A.B. (1997). *Schijn bedriegt. Overheid, bedrijfsleven en gelegenheidsstructuren voor milieucriminaliteit op de hergebruikersmarkt*. Den Haag: VUGA Uitgeverij B.V.
- Argyris, C. & Schön, D. (1978). *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley.
- Ayres, I. & Braithwaite, J. (1992). *Responsive Regulation. Transcending the Deregulation Debate*. New York: Oxford University Press.
- Baal, P. van (2004). *Computer simulations of criminal deterrence: from public policy to local interaction to individual behavior*. (Diss.). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Bachman, R., Paternoster, R. & Ward, S. (1992). The Rationality of Sexual Offending: Testing a Deterrence/Rational Choice Conception of Sexual Assault. *Law & Society Review*, 26 (2), 343-372.
- Backes, Ch.W., Blomberg, A.B., Jongma, M.P., Michiels, F.C.M.A. & Rijswick, H.F.M.W., van. (2004). *Hoofdpijnen milieubestuurrecht. Eerste druk*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Bailey, W.C. (1980). Deterrence and the Celerity of the Death Penalty: A Neglected Question in Deterrence Research. *Social Forces*, 58 (4), 1308-1333.
- Bakker, G., Hoogenboom, B. & Pheijffer, M. (2005, 29 december). Behoeftte aan toezicht loopt uit de hand. *NRC-Handelsblad*, p. 8.
- Bandyopadhyay, S. & Horowitz, J. (2006). Do Plants Overcomply with Water Pollution Regulations? The Role of Discharge Variability. *Topics in Economic Analysis and Policy*, 6 (1), 1-30.
- Bansal, P. & Roth, K. (2000). Why Companies Go Green: A Model of Ecological Responsiveness. *Academy of Management Journal*, 43 (3), 717-736.
- Bardach, E. & Kagan, R.A. (1982). *Going by the Book: The Problem of Regulatory Unreasonableness*. Philadelphia: Temple University Press.
- Beccaria, C. (1982 [1764]). *Over misdaden en straffen*. (Ingeleid, van aantekeningen voorzien en vertaald door J.M. Michiels). Antwerpen/Zwolle: Kluwer/Tjeenk Willink.
- Beck, U. (1992). *Risk Society. Towards a New Modernity*. London/ Thousand Oaks/ New Delhi: Sage Publications.
- Becker, G.S. (1968). Crime and Punishment: An Economic Approach. *The Journal of Political Economy*, 76 (2), 169-217.
- Becker, G.S. (1976). *The Economic Approach to Human Behavior*. Chicago: University of Chicago Press.

- Becker, G.S. & Stigler, G.J. (1974). Law Enforcement, Malfeasance, and Compensation of Enforcers. *The Journal of Legal Studies*, 3 (1), 1-18.
- Beijen, B.A., Freriks, A.A., Robbe, J., Schueller, B.J., Broek, G.M. van den, Blomberg, A.B., Keessen, A.M. & Rijswijk, H.F.M.W. van. (2012). *Hoofdlijnen milieubestuurrecht. Tweede druk*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Beken, T. Vander & Balcaen, A. (2006). Crime Opportunities Provided by Legislation in Market Sectors: Mobile Phones, Waste Disposal, Banking, Pharmaceuticals. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 12 (3-4), 299-323.
- Bentham, J. (2007 [1823]). *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*. Mineola/ New York: Dover Publications, Inc.
- Berg, E.A.I.M. van den. (Red.). (1995a). *De markt van misdaad en milieu. Deel I*. Den Haag: WODC.
- Berg, E.A.I.M. van den. (Red.). (1995b). *De markt van misdaad en milieu. Deel II. De grijze en groene deelmarkten*. Den Haag: WODC.
- Berg, E.A.I.M. van den (2002). *Organisatiecriminaliteit. Aard, achtergronden en aanpak*. Den Haag: WODC.
- Berg, E.A.I.M. van den & Waelen, W. (1991). *Politie en milieuwethandhaving*. Den Haag: WODC.
- Berg, E.A.I.M. van den & Eshuis, R.J.J. (1996). *Grote strafrechtelijke milieu-onderzoeken*. Den Haag: WODC.
- Berghuis, A.C. (2008). De olifant in de kamer; generale preventie en criminaliteitstrends. *Justitiële Verkenningen*, 34 (2), 11-26.
- Bernstein, S. & Cashore, B. (2007). Can non-state global governance be legitimate? An analytical framework. *Regulation & Governance*, 1 (4), 347-371.
- Better Regulation Task Force (2005). *Regulation – Less is More. Reducing Burdens, Improving Outcomes. A BRTF report to the Prime Minister*. London: Better Regulation Task Force.
- Beuting, D.M., Hurenkamp, H. & Bareman, P. (1998). *Gevaarlijk afvalverwerkende bedrijven onder de aandacht*. Inspectiereeks 1998/3. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer [Ministerie van VROM].
- Bex, P.M.H.H. & Poll, P.A.M. van der (2007). *Meting toezichtlasten in het domein afval. Onderzoek naar de administratieve en ervaren lasten van toezicht binnen het domein afval*. Nieuwegein: SIRA Consulting B.V.
- Bex, P.M.H.H. & Sterrenburg, J.P. (2007). *Belevingsonderzoek VROM-Inspectie. Onderzoek onder 50 bedrijven naar de beleving van inspecties van de VROM-Inspectie*. Nieuwegein: SIRA Consulting B.V.
- Beyens, K. (2000). *Straffen als sociale praktijk. Een penologisch onderzoek naar strafvoemeting*. (Diss.). Brussel: VUBPress.

- Beyens, K. (2009). Beslissingsprocessen bij strafrechters: semi-gestructureerde interviews met behulp van vignetten. In: T. Decorte & D. Zaitch. (Red.). *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie*. (pp. 208-209). Leuven/Den Haag: Acco.
- Beyleveld, D. (1979). Identifying, Explaining and Predicting Deterrence. *The British Journal of Criminology*, 19 (3), 205-224.
- Beyleveld, D. (1980). *A Bibliography on General Deterrence Research*. Westmead/Farnborough/ Hampshire: Saxon House.
- Biesemans, P., Clerick, P., Decruyenaere, K., Harlem, S., Holvoet, I., Vandekerkhove, L., Vereecke, E., Vyvey, Q. & Willocx, A. (2007). *Zakboekje voor de milieuoördinator*. Mechelen: Wolters Kluwer Belgium NV.
- Biezeveld, G.A. & Stoové, M.C. (2011). Naar een Nederlandse Omgevingsautoriteit. Een pleidooi voor onafhankelijk milieutoezicht. *Tijdschrift voor Toezicht*, 2 (3), 9-33.
- Bijleveld, C.C.J.G. (2007). *Methoden en technieken van onderzoek in de criminologie*. (Derde druk). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Black, J. (2002). Critical Reflections on Regulation. *Australian Journal of Legal Philosophy*, vol. 27, 1-35.
- Black J., Hopper M. & Band, C. (2007). Making a success of Principles-based regulation. *Law and Financial Markets Review*, 1 (3), 191-206.
- Block, M.K., Nold, F.C. & Sidak, J.G. (1981). The Deterrent Effect of Antitrust Enforcement. *Journal of Political Economy*, 89 (3), 429-445.
- Block, A.A. & Scarpitti, F.R. (1985). *Poisoning for Profit: The Mafia and Toxic Waste in America*. New York: William Morrow.
- Blok, A. (1995). *De Bokkerijders. Roversbenden en geheime genootschappen in de Landen van Overmaas (1730-1774)*. Amsterdam: Ooievaar Pockethouse.
- Blomberg, A.B. (2000). *Integrale handhaving van het milieurecht. Een juridische studie over de handhaving van milieurecht in de democratische rechtsstaat*. (Diss.). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Blomberg, A.B. (2007). De plaats van het strafrecht bij integrale handhaving van het milieurecht. In: M.J.C. de Visser en A. de Lange. (Red.). *Milieustrafrecht. Onderzoek en aanbevelingen voor theorie en praktijk*. (pp. 181-196). Den Haag: WODC.
- Blomberg, A.B. (2009). Annotatie bij ABRvS 28 oktober 2008, nr. 2007075551/1. *StAB*, 1, 28-31.
- Blomberg, A.B. (2010). Maatschappelijke ontwikkelingen in het toezicht op de milieuzorg bij bedrijven. In: M. de Bree & K. van Wingerde. *Systeemtoezicht in de procesindustrie. Een symposiumverslag*. (pp. 9-18). Rotterdam: Erasmus Instituut Toezicht en Compliance.
- Blomberg, A.B. & Michiels, F.C.M.A. (1997). *Handhaven met effect. Een empirisch-juridische studie naar de mogelijkheden voor een effectieve handhaving van het milieurecht*. Den Haag: VUGA Uitgeverij B.V.

- Blumenthal, M.C., Christian, C.W. & Slemrod, J.B. (2001). Do Normative Appeals Affect Tax Compliance? Evidence from a Controlled Experiment in Minnesota. *National Tax Journal*, 54 (1), 125-138.
- Blumstein, A., Cohen, J. & Nagin, D. (1978). *Deterrence and Incapacitation: Estimating the Effects of Criminal Sanctions on Crime Rates*. Washington D.C.: National Academy of Sciences.
- Bodelier, R. (2001). *Afvalsector is slachtoffer eigen succes*. Geraadpleegd op 13 augustus 2010, via <http://www.mt.nl/1/335/home/afvalsector-is-slachtoffer-eigen-succes.html>.
- Boeije, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek. Denken en doen*. Amsterdam: Boom Lemma uitgevers.
- Boeije, H. (2010). Reactie op een strategie om de kwaliteit van de analyse te verhogen. *Kwalon*, 43 (1), 14-17.
- Borgers, M.J. (2007). *De vlucht naar voren*. (Rede Vrije Universiteit Amsterdam). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Bos, J., Brandsen, T. & Kalders, P. (2003). *Quick Scan storten en verbranden van afvalstoffen buiten inrichtingen: eindrapport* Den Haag: B&A Groep Beleidsonderzoek en -Advies bv.
- Bosker, O.J. (1997). *Snelrecht: de generaal en speciaal preventieve effecten van sneller straffen*. (Diss.). Groningen: z.u.
- Bouman, M. (2011, 8 april). Strenger straffen doet misdaad dalen. *NRC Handelsblad*, p. 14.
- Boutellier, H. (2003). *De veiligheidsutopie. Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Bovenkerk, F. (1992). *Hedendaags kwaad. Criminologische opstellen*. Amsterdam: Meulenhoff.
- Bovens, M.A.P. (1990). *Verantwoordelijkheid en organisatie. Beschouwingen over aansprakelijkheid, institutioneel burgerschap en ambtelijke ongehoorzaamheid*. (Diss.). Zwolle: W.E.J Tjeenk Willink.
- Bowen, F.E. (2000). Environmental Visibility: A Trigger of Green Organizational Response? *Business Strategy and the Environment*, 9 (2), 92-107.
- Braithwaite, J. (1982). Challenging Just Deserts: Punishing White-Collar Criminals. *The Journal of Criminal Law & Criminology*, 73 (2), 723-763.
- Braithwaite, J. (1984). *Corporate Crime in the pharmaceutical industry*. London/Boston/Melbourne: Routledge & Kegan Paul plc.
- Braithwaite, J. (1985). *To Punish or Persuade. Enforcement of Coal Mine Safety*. Albany: State University of New York Press.
- Braithwaite, J. (1989). *Crime, shame, and reintegration*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Braithwaite, J. (2002). *Restorative Justice and Responsive Regulation*. New York: Oxford University Press.

- Braithwaite, J. (2003). Meta Risk Management and Responsive Regulation for Tax System Integrity. *Law & Policy*, 25 (1), 1-16.
- Braithwaite, J.B. (2005). Neoliberalism or Regulatory Capitalism. *RegNet Occasional Paper No. 5*, Geraadpleegd op 21 juni 2012, via <http://ssrn.com/abstract=875789>.
- Braithwaite, J. (2008). *Regulatory Capitalism. How it works, ideas for making it work better*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Braithwaite, J., Coglianese, C & Levi-Faur, D. (2007). Can regulation and governance make a difference? *Regulation and governance*, 1 (1), 1-7.
- Braithwaite, J. & Drahos, P. (2000). *Global Business Regulation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Braithwaite, J. & Geis, G. (1982). On Theory and Action for Corporate Crime Control. *Crime & Delinquency*, 28 (2), 292-314.
- Braithwaite, J. & Makkai, T. (1991). Testing an Expected Utility Model of Corporate Deterrence. *Law & Society Review*, 25 (1), 7-40.
- Braithwaite, J. & Pettit, P. (1990). *Not Just Deserts. A Republican Theory of Criminal Justice*. New York: Oxford University Press.
- Braithwaite, V. (1995). Games of Engagement: Postures Within the Regulatory Community. *Law & Policy*, 17 (3), 225-255.
- Braithwaite, V. (2003). Dancing with Tax Authorities: Motivational Postures and Non-compliant Actions. In: V.A. Braithwaite (Eds.). *Taxing Democracy: Understanding Tax Avoidance and Evasion*. (pp. 15-39). Ashgate: Aldershot.
- Brandligt, J. & Jacobs-Moonen, I. (2005). *De dynamiek tussen lijn en staf*. Assen: Van Gorcum.
- Brants, Ch. en Roos, Th. de. (1984). De strafzaak Uniser in de spiegel van de persverslagen. In: C. Kelk, P. Moedikdo, M. Moerings & A. Swart (Red.). *Grenzen en mogelijkheden. Opstellen over en rondom de strafrechtspleging*. (pp. 216-233). Nijmegen: Ars Aequi Libri.
- BRBS. (2009a). *Jaarverslag 2008*. Zaltbommel: BRBS.
- BRBS. (2009b). Strijd om afval bedreigt recycling en milieudoelen. Recyclingsector roept in brandbrief ministers te hulp. *Persbericht*. Geraadpleegd op 8 augustus 2011, via <http://www.brbs.nl/nieuwsarchief/c2519dd5/98/nieuwsarchief.aspx#item214>.
- Bree, M.A. de (2006). *Waste and Innovation. How waste companies and government can interact to stimulate innovation in the Dutch waste industry*. (Diss.). Amsterdam: Berghauser Pont Publishing.
- Bree, M. de & Wingerde, K. van (Red.) (2010). *Systeemtoezicht in de procesindustrie. Een symposiumverslag*. Rotterdam: Erasmus Instituut Toezicht en Compliance.
- Bressers, J.Th.A., Bruijn, T.J.N.M. de, Kuks, S.M.M. & Lulofs, K.R.D. (1995). (Red.). *Milieumanagement. Een systematische aanpak voor bedrijven en andere*

- organisaties*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Broek, J.H.G. van den & Dresden, M.J. (2010). *De Wabo in de praktijk. Juridische leidraad bij de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht*. Den Haag/Alphen aan den Rijn: Ministerie van VROM/ Kluwer.
- Bruggen, M. van, Baars, A.J. & Traag, W.A. (2001). *Onderzoek naar de emissies van de brand bij ATF in Drachten*. Bilthoven: RIVM.
- Bruijn, H. de & Heuvelhof, E. ten (2005). *Handhaving. Het spel tussen inspecteur en inspectee*. Utrecht: Uitgeverij Lemma BV.
- Bruijn, T.J.N.M. & Lulofs, K.R.D. (1991). Het opzetten van een milieuzorgsysteem. In: J.Th.A. Bressers, T.J.N.M. de Bruijn, S.M.M. Kuks & K.R.D. Lulofs. (Red.). *Milieuzorg van directietafel tot werkvloer*. (pp. 70-72). Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Bruinsma, G.J.N. (1996). De afvalverwerkingsbranche. In: G.J.N. Bruinsma & F. Bovenkerk. *Deelonderzoek II: Branches*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Bruinsma, G.J.N. (2010). Snel straffen vanuit criminologisch perspectief: een paradox in de strafrechtspraktijk. In: Openbaar Ministerie. *Snelrecht: hoe sneller, hoe beter?* (pp. 7-23). Den Haag: Ando B.V.
- Bruinsma, G.J.N. & Bunt, H.G. van de. (1993). Misdrijven uit berekening. *Tijdschrift voor Criminologie*, 35 (2), 99-109.
- Bunt, H.G. van de (1990). Is het strafrecht in de handhaving van milieurecht ultimum remedium? In: M. Wladimiroff (Red.). *Facetten van economisch strafrecht*. (pp. 85-104). Arnhem: Gouda Quint.
- Bunt, H.G. van de (1992). *Organisatiecriminaliteit*. (Rede Vrije Universiteit Amsterdam). Arnhem: Gouda Quint.
- Bunt, H.G. van de (2007). Muren van stilzwijgen. In: H.G. van de Bunt, P. Spierenburg & R. van Swaaningen. *Drie perspectieven op sociale controle*. (Rede Erasmus Universiteit Rotterdam). (pp. 113-136). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Bunt, H.G. van de (2008). Rekeningen vereffenen in de bouw. *Tijdschrift voor Criminologie*, 50 (2), 130-147.
- Bunt, H.G. van de (2009). De tragiek van toezichthouders. *Ars Aequi*, 58 (2), 88-90.
- Bunt, H.G. van de (2010a). De stilte rondom Madoff. *Tijdschrift voor Criminologie*, 52 (1), 19-35.
- Bunt, H.G. van de (2010b). Walls of secrecy and silence. The Madoff case and cartels in the construction industry. *Criminology & Public Policy*, 9 (3), 435-453.
- Bunt, H.G. van de, Erp, J. van & Van Wingerde, K. (2007). Hoe stevig is de piramide van Braithwaite? *Tijdschrift voor Criminologie*, 49 (4), 386-399.
- Bunt, H.G. van de & Huisman, W. (1998). Gehoor geven aan maatschappelijke verwachtingen, enkele opmerkingen bij de aanpak van organisatiecriminaliteit. In: B. Hessel & P. de Graaf (Red.). *Over recht en*

- bedrijfsethiek. Pleidooien voor samenwerking.* (pp. 165-180). Nijmegen: Ars Aequi Libri.
- Bunt, H.G. van de & Huisman, W. (2004). Organisatiecriminaliteit. *Tijdschrift voor Criminologie*, 46 (2), 106-120.
- Bunt, H.G. van de & Huisman, W. (2007). Organizational Crime in the Netherlands. In: M. Tonry & C. Bijleveld (Eds.). *Crime and Justice in the Netherlands. Series Crime and Justice: A Review of Research*, vol. 35. (pp. 217-260). Chicago: University of Chicago Press.
- Bunt, H.G. van de & Roos, T. de (1983). Zwarte toga's kontra witte boorden? *Recht en kritiek*, 9 (1), 6-50.
- Bunt, H.G. van de, Veen, O.C.W. van der & Verfaillie, P. (1989). *Strafrechtelijke handhaving van milieurecht: Verslag van de zestiende ledenvergadering van de Vereniging voor Milieurecht op 17 september 1987*. Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Burgess, A. (2004). *Cellular Phones, Public Fears and a Culture of Precaution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Carson, R. (1962). *Silent Spring*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Cashore, B., Auld, G. & Renckens, S. (2011). The impact of private, industry and transnational civil society regulation and their interaction with official regulation. In: C. Parker & V. Lehmann Nielsen (Eds.). *Explaining Regulatory Compliance. Business Responses to Regulation*. (pp. 170-195). Cheltenham: Edward Elgar.
- Cashore, B. & Vertinsky, I. (2000). Policy networks and firm behaviours: Governance systems and firm responses to external demands for sustainable forest management. *Policy Sciences*, 33 (1), 1-30.
- Centraal Bureau voor de Statistiek [CBS] (2011). *Gemeentelijke afvalstoffen; hoeveelheden. Afval van huishoudens, kg per inwoner*. Den Haag/ Heerlen: CBS.
- CBS (2012). *Bedrijven; bedrijfstak/branche (SBI 2008), grootte, rechtsvorm, 1 januari*. Den Haag/Heerlen: CBS.
- CBS, Planbureau voor de Leefomgeving [PBL] & Wageningen Universiteit en Researchcentrum [Wageningen UR]. (2010). *Afvalproductie en wijze van verwerking, 1985-2008 (indicator 0204, versie 09, 22 september 2010)*. Den Haag/ Bilthoven/Wageningen: CBS/PBL/Wageningen UR.
- CBS, PBL & Wageningen UR (2011). *Gevaarlijk afval per verwerkingswijze, 1990-2008. (indicator 0209, versie 07, 18 mei 2011)*. Den Haag/Bilthoven/Wageningen: CBS/PBL/Wageningen UR.
- Centraal College van Deskundigen VCA (2008). *VCA. VGM Checklist Aannemers. Procedure voor de certificering van het VGM-beheerssysteem van aannemers. Versie 2008/5.1*. Leidschendam: Centraal College van Deskundigen VCA.

- Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid [CCV] (2010). *De tafel van elf. Een veelzijdig instrument*. Utrecht: CCV.
- Chambliss, W.J. (1967). Types of Deviance and the Effectiveness of Legal Sanctions. *Wisconsin Law Review*, vol. 3, 703-719.
- Chiricos, T.G. & Waldo, G.P. (1970). Punishment and Crime: An Examination of Some Empirical Evidence. *Social Problems*, 18 (2), 200-217.
- Clinard, M.B. (1983). *Corporate Ethics and Crime; The Role of Middle Management*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Coffee, J.C. (1981). "No Soul to Damn: No Body to Kick": An Unscandalized Inquiry into the Problem of Corporate Punishment. *Michigan Law Review*, 79 (3), 386-459.
- Coffee, J.C. (1991). Does "Unlawful" Mean "Criminal"? Reflections on the Disappearing Tort/Crime Distinction in American Law. *Boston University Law Review*, vol. 71, 201-252.
- Coglianesi, C. & Lazer, D. (2003). Management-Based Regulation: Prescribing Private Management to Achieve Public Goals. *Law & Society Review*, 37 (4), 691-730.
- Coglianesi, C. & Nash, J. (2001). *Regulating from the Inside: Can Environmental Management Systems Achieve Policy Goals?* Washington: Resources for the future.
- Coglianesi, C. & Nash, J. (2006). *Leveraging the Private sector: Management-Based Strategies for Improving Environmental Performance*. Washington: Resources for the Future.
- Cohen, M.A. (1987). Optimal Enforcement Strategy to Prevent Oil Spills: An Application of a Principle-Agent Model with Moral Hazard. *Journal of Law and Economics*, 30 (1), 23-51.
- Cohen, M.A. (1989). Corporate Crime and Punishment: A Study of Social Harm and Sentencing Practice in the Federal Courts, 1984-1987. *American Criminal Law Review*, vol. 26, 605-660.
- Cohen, M.A. (2000). Empirical Research on the Deterrent Effect of Environmental Monitoring and Enforcement. *Environmental Law Reporter*, 30 (4), 10245-10252.
- Commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke handhaving. (commissie-Michiels) (1998). *Handhaven op niveau*. Deventer: Tjeenk Willink.
- Commissie-Biesheuvel. (1997). *Schoon schip maken. Advies omtrent nader onderzoek TCR en handhaving milieuregels*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Commissie DSB Bank (commissie-Scheltema) (2010). *Rapport van de commissie van Onderzoek DSB Bank*. Den Haag: Commissie DSB Bank.
- Commissie Fundamentele Verkenning Transportbelemmeringen (2008). *Weg belemmeringen. Van red tape naar red carpet. Adviesrapport*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu/ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/ Ministerie van Economische Zaken,

Landbouw en Innovatie.

- Commissie heroverweging instrumentarium rechtshandhaving. (1995). *Het recht ten uitvoer gelegd. Oude en nieuwe instrumenten van rechtshandhaving*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving (commissie-Mans) (2008). *De tijd is rijp*. Den Haag: Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving.
- Commissie-Hulshof (2006). *Rapport van bevindingen naar aanleiding van het onderzoek van de gang van zaken rond aankomst, verblijf en vertrek van de Probo Koala in juli 2006 te Amsterdam*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.
- Commissie-Stevens (2006). *Het gezicht van toezicht. Aanbevelingen tot vermindering van de toezichtslast*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Commissie Toekomstige Organisatie Afvalverwijdering [CTOA] (commissie-Epema) (1996). *Eindrapport*. Den Haag: Sdu.
- Commission strengthens environmental protection through criminal law, abolishing “safe havens” of environmental crime. (2007, 9 februari). *Persbericht IP/07/166*. Geraadpleegd op 21 juni 2012, via <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/166>.
- Cook, P.J. (1980). Research in Criminal Deterrence: Laying the Groundwork for the Second Decade. In: M. Tonry (Eds.). *Crime and Justice: A Review of Research*, vol. 2 (pp. 211-268). Chicago: University of Chicago Press.
- Cooke, A. & Chapple, W. (2000). Merger activity in the waste disposal industry: the impact and the implications of the Environmental Protection Act. *Applied Economics*, 32 (6), 749-755.
- Cornish, D.B. & Clarke, R.V. (1986). Introduction. In: D.B. Cornish & R.V. Clarke. *The Reasoning Criminal: Rational Choice Perspectives on Offending*. (pp. 1-16). New York: Springer-Verlag.
- Cramer, J. (1989). *De groene golf. Geschiedenis en toekomst van de milieubeweging*. Utrecht: Uitgeverij Jan van Arkel.
- Cullen, F.T., Hartman, J.L. & Jonson, C.L. (2009). Bad Guys: Why the public supports punishing white-collar offenders. *Crime, Law & Social Change*, 51 (1), 31-44.
- Daele, S. van & Beken, T. Vander (2009). Afvalcriminaliteit en kwetsbaarheden van de afvalsector. In: G. Vande Walle & P. Van Calster. (Red.). *De criminologische kant van het ondernemen*. (pp. 43-52). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Dans, E. (2010). Het begrip ‘afvalstof’ revisited. Jurisprudentie over het begrip afvalstof 2004-2009. *Tijdschrift voor Omgevingsrecht*, nr. 1, 11-17.
- De erfenis van Edelchemie. (2009, 28 april). *Dagblad de Limburger*, p. 8.
- DCMR. (2012). *Milieumeldingen in Rijnmond. Gegevens over het jaar 2011*. Schiedam: DCMR.

- Decker, S., Wright, R. & Logie, R. (1993). Perceptual Deterrence Among Active Residential Burglars: A Research Note. *Criminology*, 31 (1), 135-147.
- Decorte, T. (2009). Kwalitatieve data-analyse in het criminologisch onderzoek. In: T. Decorte & D. Zaitch (Red.). *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie*. (pp. 433-464). Leuven: Uitgeverij Acco.
- Delmas, M.A. and Toffel, M.W. (2008). Organizational responses to environmental demands: opening the black box. *Strategic Management Journal*, 29 (10), 1027-1055.
- Deloitte. (2006, 1 juni). *Overnames in de Nederlandse afvalsector 2000-2006. Overzicht van transacties in Nederland*. Presentatie Deloitte Afvalseminar 2006 te Rotterdam.
- Deming, W.E. (2000). *Out of the Crisis*. Massachusetts: MIT Press.
- DiChiara, A. & Galliher, J.F. (1984). Thirty Years of Deterrence Research: Characteristics, Causes, and Consequences. *Contemporary Crises*, 8 (3), 243-263.
- Didde, R. (2006). Knap staaltje afvaltechniek. *Afvalforum. Jubileumnummer 10 jaar Afvalforum!*, 10 (3), 36-42.
- Didde, R. (2010, 27 november). Fijn plakkend yoghurtbakje. Reportage Afvalverwerking Wijster. *De Volksrant, Wetenschap*, p. 5.
- Dijkgraaf, E. (2004). *Regulating the Dutch Waste Market*. (Diss.). Rotterdam: Onderzoekcentrum Financieel Economisch Beleid.
- Dijkgraaf, E., Aalbers, R.F.T. & Varkevisser, M. (1999). *Afvalmarkt in de branding. De huidige structuur en mogelijkheden tot marktwerking*. Rotterdam: Onderzoekcentrum Financieel Economisch Beleid.
- Dijkgraaf, E. & Gradus, R.H.J.M. (2008). *The Waste Market: Institutional Developments in Europe*. Dordrecht: Springer.
- Dimaggio, P.J. (2001). (Eds.). *The Twenty-First-Century Firm. Changing Economic Organization in International Perspective*. Princeton: Princeton University Press.
- Dimaggio, P.J. & Powell, W.W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48 (2), 147-160.
- Doob, A.N. & Webster, C.M. (2003). Sentence Severity and Crime: Accepting the Null Hypothesis. In: M. Tonry (Eds.). *Crime and Justice: A Review of Research*, vol. 30, 143-196. Chicago: University of Chicago Press.
- Donahue, J. (2009). Assessing the Relative Benefits of Incarceration: The Overall Change Over the Previous Decades and the Benefits on the Margin. In: S. Raphael & M.A. Stoll (Eds.). *Do Prisons Make Us Safer? The Benefits and Costs of the Prison Boom*. (pp. 269-342). New York: Russel Sage Foundation.
- Dorn, N., Daele, S. van & Beken, T. Vander. (2007). Reducing vulnerabilities to crime of the European waste management industry: the research base

- and prospects for policy. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 15 (1), 23-36.
- Drupsteen, Th.G. (1994). Het juridische sturingsmodel. In: P. Glasbergen (Red.). *Milieubeleid. Een beleidswetenschappelijke inleiding*. (pp. 143-158). Den Haag: VUGA Uitgeverij B.V.
- Duijm, F., Greven, F. & Janssen, J.M.T. (2008). *Eindrapport onderzoek gevolgen ATF-brand mei 2000*. Leeuwarden: GGD Fryslân.
- Durlauf, S.N. & Nagin, D.S. (2011). Imprisonment and crime: Can both be reduced? *Criminology & Public Policy*, 10 (1), 13-54.
- Duyne, P.C. van, Kouwenberg, R.F. & Romeijn, G. (1990). *Misdaadondernemingen. Ondernemende misdadigers in Nederland*. Den Haag: WODC.
- Eberg, J.W. (1997). *Waste policy and Learning. Policy Dynamics of Waste Management and Waste Incineration in the Netherlands and Bavaria*. (Diss.). Delft: Uitgeverij Eburon.
- Eberg, J.W., Potman, H.P. & Bekkers, V.J.J.M. (1998). De dynamiek van afvalbeleid. *Bestuurskunde*, 27 (5), 206-209.
- Eckert, H. (2004). Inspections, warnings, and compliance: the case of petroleum storage regulation. *Journal of Environmental Economics and Management*, 47 (2), 232-259.
- Edelman, L.B. & Talesh, S.A. (2011). To comply or not to comply – that isn't the question: how organizations construct the meaning of compliance. In: C. Parker & V. Lehmann Nielsen (Eds.). *Explaining Regulatory Compliance. Business Responses to Regulation*. (pp. 103-122). Cheltenham: Edward Elgar.
- Ehrlich, I. (1972). The Deterrent Effect of Criminal Law Enforcement. *Journal of Legal Studies*, 1 (2), 259-276.
- Ehrlich, I. (1975). The Deterrent Effect of Capital Punishment: A Question of Life and Death. *The American Economic Review*, 65 (3), 397-417.
- Eijk, A. van der. (2008). De strijd tussen markt en overheid. *Vakblad Afval!* Februari 2008 (1). Geraadpleegd op 6 augustus 2012, via <http://afvalonline.nl/artikel?id=9584>.
- Elffers, H. (2005). *De rationele regelovertreder*. (Rede Universiteit Antwerpen). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Elffers, H. (2008a). *Een straffe aanpak*. (Rede Vrije Universiteit Amsterdam). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Elffers, H. (2008b). Afschrikking en het aanleren van normen; de theorie van Kelman toegepast op het strafrecht. *Justitiële verkenningen*, 34 (2), 82-97.
- Elffers, H., Heijden, P. van der. & Hezemans, M. (2003). Explaining Regulatory Non-compliance: A Survey Study of Rule Transgression for Two Dutch Instrumental Laws, Applying the Randomized Response Method. *Journal of Quantitative Criminology*, 19 (4), 409-439.

- Elffers, H. & Hessing, D.J. (1992). *Naleving van belastingregels. Een inventarisatie van onderzoek en een evaluatie van onderzoeksmogelijkheden*. Rotterdam: Erasmus Centre for Sociolegal Tax Research.
- Elffers, H., Keijser, J.W. de, Koppen, P.J. van & Haeringen, L. van (2007). Newspaper juries: A field experiment concerning the effect of information on attitudes towards the criminal justice system. *Journal of Experimental Criminology*, 3 (2), 163-182.
- Elsink, N. (2007). Spraakmakende strafpleiter. *Vakblad Handhaving*, 4, 10-12.
- Erp, J. van. (2007). De dreiging van negatieve publiciteit. Is reputatieschade een alternatief voor handhaving? In: F. Leeuw et al. (Red.). *Turven, tellen, toetsen. Over toezicht, inspectie, handhaving en evaluatie en hun maatschappelijke betekenis in Nederland*. (pp. 79-91). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Erp, J. van (2008). Lessen voor toezicht in de 21^e eeuw. *Justitiële verkenningen*, 34 (6), 9-21.
- Erp, J. van (2009). *Naming en shaming in het markttoezicht. Een onderzoek naar de openbaarmaking van sancties op de financiële markt*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Erp, J. van (2011). Naming without shaming: The publication of sanctions in the Dutch financial market. *Regulation & Governance*, 4 (5), 287-308.
- Erp, J. van & Brandsen, T. (2006). Maatschappelijke controle als reguleringsmechanisme. Groene stroom zonder wettelijke dwang? *Recht der werkelijkheid*, 28, 97-117.
- Erp, J. van, Huisman, W., Bunt, H.G. van de & Ponsaers, P. (2008). Toezicht en compliance. *Tijdschrift voor Criminologie*, 50 (2), 83-95.
- Erp, J. van & Mascini, P. (2010). Waarom zijn sommige vormen van rechtshandhaving effectiever dan andere? In: M. Hertogh & H. Weyers. (Red.). *Recht van onderop. Antwoorden uit de rechtssociologie*. (pp. 115-132). Nijmegen: Ars Aequi Libri.
- Erp, J. van & Meijer, A. (2010). Overheids- en burgertoezicht in de kennissamenleving: pleidooi voor een LAT-relatie. In: W. Pieters, K. Boersma, G. Alberts, J. Timmer, A. Dijkstra & M. Popkema (Eds.). *Inzichten Toezicht, controle in de kennissamenleving, Jaarboek Kennissamenleving*, 6, 2010. (pp. 183-198). Amsterdam: Aksant.
- Erp, J. van & Verberk, S. (2003). *Handhaving en certificering. Een handreiking voor de beleids- en wetgevingspraktijk*. Den Haag: Expertisecentrum Rechtshandhaving.
- Eshuis, R.J.J. & Berg, E.A.I.M. van den. (1996). *Dossier TCR. Tien jaar schone schijn*. Den Haag: WODC.
- Eshuis, R.J.J. & Graaf, P. de. (1998). Misstanden en misverstanden: de alternatieve instrumentatie van het milieubeleid. *Milieu en recht*, 25 (10), 226-230.

- Evaluatiecommissie Wet Milieubeheer (2003). *Ongewone voorvallen en hoofdstuk 17 Wet milieubeheer*. Den Haag: Ministerie van VROM.
- Evans, W.N. & Owens, E.G. (2007). COPS and crime. *Journal of Public Economics*, 91 (1-2), 181-201.
- Evers, G.J.M. (2002). *Blind vertrouwen? Een onderzoek naar de toepassing van certificatie ten dienste van de handhaving van wettelijke voorschriften*. (Diss.). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Fabbricotti, I.N., Oud, M., Redekop, W.K. & Huijsman, R. (2011). *De meerwaarde van HKZ-certificering voor GGZ instellingen*. Utrecht: Trimbos-instituut.
- Faure, M.G. (1991). De gevolgen van de 'administratieve afhankelijkheid' van het milieustrafrecht: een inventarisatie van de knelpunten. In: M.G. Faure, J.C. Oudijk & D. Schaffmeister. (Red.). *Zorgen van heden – Opstellen over het milieustrafrecht in de praktijk*. (pp. 91-150). Arnhem: Gouda Quint.
- Faure, M.G. (1995). De civielrechtelijke en strafrechtelijke aansprakelijkheid van de milieucoördinator. *Tijdschrift voor Privaatrecht*, 32 (4), 1769-1825.
- Faure, M. (2004). Economische analyse van het strafrecht toegepast op milieudelicten. *NJB*, nr. 37, 1930-1940.
- Faure, M.G. (2008). Onbegrensd toezicht? *Justitiële verkenningen*, 34 (6), 84-104.
- Faure, M. (2009). Environmental Crimes. In: N. Garoupa (Eds.). *Criminal Law and Economics*. (pp. 320-345). Cheltenham: Edward Elgar.
- Fisse, B. and Braithwaite, J. (1983). *The Impact of Publicity on Corporate Offenders*. Albany: State University of New York Press.
- Fombrun, C.J. & Riel, C.B.M. van (2004). *Reputatiemanagement. Hoe succesvolle ondernemingen bouwen aan sterke reputaties*. Amsterdam: Pearson Education Benelux.
- Frederiks, G., Kessel, H.B.J.A. van, Holt, H. ten, Klein Koerkamp, K.A. & Bergen, A.W. van (2003). *Handhaving Afvalstoffenregeling*. Nijmegen: NovioConsult.
- Friedman, M. (1970). The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits. *New York Times Magazine*, September 13, 1970. Geraadpleegd op 6 augustus 2012, via <http://www.colorado.edu/studentgroups/libertarians/issues/friedman-soc-resp-business.html>.
- Friedrichs, D.O. (2010). *Trusted Criminals. White Collar Crime in Contemporary Society*, 4th Edition. Belmont: Wadsworth Cengage Learning.
- Functioneel Parket. (2006). *Toetsingskader Financieel-economische- & milieucriminaliteit*. Den Haag: Openbaar Ministerie.
- Gabriël-Breukers, S.K. (2008). *Hulp bij de handhaving: Een onderzoek naar de mogelijkheden om de handhaving af te stemmen op privaatrechtelijke systemen van kwaliteitsborging, in het bijzonder door middel van het vorderen van informatie-overdracht*. (Diss.). Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

- Gansewinkel Groep, van (2010). *Jaarverslag 2009*. Eindhoven: Van Gansewinkel Groep.
- Gansewinkel Groep, van (2011). *Jaarverslag 2010*. Eindhoven: Van Gansewinkel Groep.
- Geerken, M.R. & Gove, W.R. (1975). Deterrence: Some Theoretical Considerations. *Law & Society Review*, 9 (3), 497-513.
- Gedeputeerde Staten van Friesland (2003). *De ATF-brand nader belicht*. Leeuwarden: Gedeputeerde Staten van Friesland.
- Gestel, R.A.J. van (2000). *Zelfregulering, milieuzorg en bedrijven. Naar een eigen verantwoordelijkheid binnen kaders*. (Diss.). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Gestel, R.A.J. van & Verschuuren, J.M. (1999). *Juridische handleiding bedrijfsinterne milieuzorg en vergunning op hoofdzaken*. Deventer: Tjeenk Willink.
- Gibbs, J.P. (1968). Crime, punishment, and deterrence. *Southwestern Social Science Quarterly*, 48 (4), 515-530.
- Gibbs, J.P. (1975). *Crime, Punishment, and Deterrence*. New York/Oxford/Amsterdam: Elsevier.
- Gibbs, C. & Simpson, S.S. (2009). Measuring corporate environmental crime rates: progress and problems. *Crime, Law & Social Change*, 51 (1), 87-107.
- Gilad, S. (2010). It runs in the family: Meta-regulation and its siblings. *Regulation & Governance*, 4 (4), 485-506.
- Glastra van Loon, K. (1993). *De Poppe-methode. Milieuactivist Remi Poppe ontmaskert de grote vervuilers*. Utrecht: Uitgeverij Jan van Arkel.
- Gneezy, U. & Rustichini, A. (2000). A Fine Is a Price. *The Journal of Legal Studies*, 29 (1), 1-17.
- Goffman, E. (1967). *The Presentation of Self in Everyday Life*. Garden City, NY: Doubleday.
- Gosewehr, D.N.R. & Maas, W.P.M. (1984). *Booy Clean. Onderzoek naar bestuurlijke en juridische milieuhygiënische verwickelingen rond het Rotterdamse cleaningbedrijf*. Faculteit der algemene politieke en sociale wetenschappen, mededelingen nr. 45. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Goverde, H.J.M. (1993). Verschuivingen in het milieubeleid: van milieuhygiëne naar omgevingsmanagement. In: A.J.A. Godfroij & N.J.M. Nelissen. (Red.). *Verschuivingen in de besturing van de samenleving*. (pp. 49-87). Bussem: Dick Coutinho.
- Graaf, K. de, Jans, J. & Tolsma, H. (2009). Milieuorganisaties door de mangel. De wetgever gepasseerd? *NJB*, nr. 2, 80-87.
- Graaf, D. de, Putte, B. van den & Werff, S. van der (2011). *Het motiverende effect van normatieve en afschrikwekkende boodschappen*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Grasmick, H.G. & Bryjak, G.J. (1980). The Deterrent Effect of Perceived Severity of Punishment. *Social Forces*, 59 (2), 471-491.

- Grasmick, H.G. & Bursik, R.J. (1990). Conscience, Significant Others, and Rational Choice: Extending the Deterrence Model. *Law & Society Review*, 24 (3), 837-861.
- Grasmick, H.G. & Green, D.E. (1980). Legal Punishment, Social Disapproval and Internalization as Inhibitors of Illegal Behavior. *The Journal of Criminal Law & Criminology*, 71 (3), 325-335.
- Gray, G.C. (2006) The Regulation of Corporate Violations. Punishment, Compliance and the Blurring of Responsibility. *British Journal of Criminology*, 46 (5), 875-892.
- Gray, W.B. & Scholz, J.T. (1991). Analyzing the Equity and Efficiency of OSHA Enforcement. *Law & Policy*, 13 (3), 185-214.
- Gray, W.B. & Shadbegian, R.J. (2005). When and Why do Plants Comply? Paper Mills in the 1980's. *Law & Policy*, 27 (2), 238-261.
- Greenberg, D.F. (1981). Methodological Issues in Survey Research on the Inhibition of Crime. *The Journal of Criminal Law & Criminology*, 72 (3), 1094-1101.
- Groot, E. (2010, 11 februari). Amsterdam gaat afval uit buitenland verbranden. *Het Financieele Dagblad*, p. 4.
- Gunningham, N. (2007). Prosecution for OHS Offences: Deterrent or Disincentive? *Sydney Law Review*, 29 (3), 259-390.
- Gunningham, N. (2009a). Environmental Law, Regulation and Governance: Shifting Architectures. *Journal of Environmental Law*, 21 (2), 179-212.
- Gunningham, N. (2009b). Shaping Corporate Environmental Performance: A Review. *Environmental Policy and Governance*, 19 (4), 215-231.
- Gunningham, N., Grabosky, P.N. & Sinclair, D. (1998). *Smart Regulation. Designing Environmental Policy*. Oxford: Clarendon Press.
- Gunningham, N., Kagan, R. & Thornton, D. (2003). *Shades of Green. Business, Regulation, and Environment*. Stanford: Stanford University Press.
- Gunningham, N., Kagan, R. & Thornton, D. (2004). Social License and Environmental Protection: Why Businesses Go Beyond Compliance? *Law & Social Inquiry*, 29 (2), 307-341.
- Gunningham, N., Philipson, M. & Grabosky, P. (1999). Harnessing third parties as surrogate regulators: achieving environmental outcomes by alternative means. *Business, Strategy and the Environment*, 8 (4), 211-224.
- Gunningham, N. & Sinclair, D. (2009a). Regulation and the Role of Trust: Reflections from the Mining Industry. *Journal of Law & Society*, 36 (2), 167-194.
- Gunningham, N. & Sinclair, D. (2009b). Organizational Trust and the Limits of Management-Based Regulation. *Law & Society Review*, 43 (4), 865-900.
- Gunningham, N.A., Thornton, D. & Kagan, R.A. (2005). Motivating Management: Corporate Compliance in Environmental Protection. *Law & Policy*, 27 (2), 289-316.

- Hanf, K. (1989). Deregulation as regulatory reform: the case of environmental policy in the Netherlands. *European Journal of Political Research*, 17 (2), 193-207.
- Harrington, W. (1988). Enforcement leverage when penalties are restricted. *Journal of Public Economics*, 37 (1), 29-53.
- Hart, H.M. (1958). The Aims of the Criminal Law. *Law & Contemporary Problems*, 23 (3), 401-441.
- Havinga, T. (2008). Uitvoering tussen ambtenarij en markt. In: R.J.S. Schwitters (Eds.). *Recht en samenleving in verandering. Een inleiding in de rechtssociologie*. (pp. 171-195). Deventer: Kluwer.
- Hawkins, K. (1990). Compliance Strategy, Prosecution Policy, and Aunt Sally. A Comment on Pearce and Tombs. *British Journal of Criminology*, 30 (4), 444-466.
- Hawkins, K. (1991). Enforcing Regulation. More of the Same from Pearce and Tombs. *British Journal of Criminology*, 31 (4), 427-430.
- Hendriks, L.E.M. & Wöretshofer, J. (2002). *Milieustrafrecht*. Deventer: Kluwer.
- Helderman, J.-K. & Honingh, M.E. (2009). *Systeemtoezicht. Een onderzoek naar de condities en werking van systeemtoezicht in zes sectoren*. Den Haag: WODC.
- Henriques, I. & Sadorsky, P. (1996). The Determinants of an Environmentally Responsive Firm: An Empirical Approach. *Journal of Environmental Economics and Management*, 30 (3), 381-395.
- Henriques, I. & Sadorsky, P. (1999). The Relationship between Environmental Commitment and Managerial Perceptions of Stakeholder Importance. *The Academy of Management Journal*, 42 (19), 87-99.
- Hert, P. de, Paepe, P. & Griffioen, H. (2006). Europees milieustrafrechtarrest. Minder ruimte voor nationale strafbevoegdheden. *Nieuw Juridisch Weekblad*, nr. 144, 482-495.
- Hertz, N. (2003). *De stille overname. De globalisering en het einde van de democratie*. Amsterdam: Pandora Pockets.
- Heuvel, G.A.A.J. van den (1998). *Collusie tussen Overheid en Bedrijf. Een vergeten hoofdstuk uit de organisatiecriminologie*. (Rede Universiteit Maastricht). Maastricht: Universiteit van Maastricht.
- Heuvelhof, E.F. ten, Bruijn, J.A. de, Luigies, H.H. & Weijnen, M.P.C. (1996). Commissie Handhaving Milieuregels Tank Cleaning Rotterdam. *Bestuursrechtelijke Handhaving Tank Cleaning Rotterdam*. Delft: Technische Universiteit Delft.
- Heuvelhof, E.F. ten, Ringeling, A.B., Sluis, A. van & Thiel, S. van (2001). *Zelfreinigend vermogen? Bestuurlijke rapportage over het stelsel van 'niet-reinigbaar' verklaringen en de daarbij betrokken actoren*. Rotterdam/Den Haag: Erasmus Universiteit Rotterdam, Faculteit Sociale Wetenschappen/Bestad BV.

- Hirsch, A. von. (1976). *Doing Justice: The Choice of Punishments*. Northeastern University Press.
- Hirsch, A. von., Bottems, A.E., Burney, E. & Wikström, P-O. (1999). *Criminal Deterrence and Sentence Severity. An Analysis of Recent Research*. Oxford: Hart Publishing.
- Hoitink, J.E. & Michiels, F.C.M.A. (1993). *Handhaven met beleid*. Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Honingh, M.E. & Helderma, J.K. (2010). Voor wie of wat is systeemtoezicht zinvol? *Tijdschrift voor Toezicht*, 1 (2), 6-25.
- Houtsma, W.H. & Schot, J. van der. (1992). Nood breekt wet. Het half-louche milieubeleid van de overheid. *Intermediair*, 28 (41), 43-45.
- Howard-Grenville, J.A. (2006). Inside the “Black Box”. How Organizational Culture and Subcultures Inform Interpretations and Actions on Environmental Issues. *Organization & Environment*, 19 (1), 46-73.
- Howard-Grenville, J., Nash, J. & Coglianese, C. (2008). Constructing the License to Operate: Internal Factors and Their Influence on Corporate Environmental Decisions. *Law & Policy*, 30 (1), 73-107.
- Huberts, L., Verberk, S., Heuvel, H. van den, Montfort, A. van, Huisman, W. & Vermeulen, M. (2005). *Overtredende overheden*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Huising, R. & Silbey, S.S. (2011). Governing the gap: Forging safe science through relational regulation. *Regulation & Governance*, 5 (1), 14-42.
- Huisman, W. (2001). *Tussen winst en moraal. Achtergronden van regelgeving en regelovertreding door ondernemingen*. (Diss.). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Huisman, W. (2010). Organisatiecriminaliteit. In: E.R. Muller, J.P. Van der Leun, L.M. Moerings & P.J.V. Van Calster. (Red.). *Criminaliteit. Criminaliteit en criminaliteitsbestrijding in Nederland*. (pp. 215-240). Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Huisman, W. & Beukelman, A. (2007). *Invloeden op regelgeving door bedrijven*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Huisman, W. & Niemeijer, E. (1998). *Zicht op organisatiecriminaliteit. Een literatuuronderzoek*. Den Haag: WODC.
- Huisvuil Amsterdam en Utrecht weer opgehaald. (2010, 15 mei). *NRC Handelsblad*. Geraadpleegd op 28 maart 2012, via http://vorige.nrc.nl/economie/article2544798.ece/Staking_vuilnismannen_voorbij.
- Hummels, G.J.A, Klooster, A.C. ten & Paape, L. (2003). *De responsieve onderneming: over verantwoordelijkheden bij de interactie met stakeholders*. Assen: Uitgeverij Van Gorcum.
- Huls, N.J.H. (1997). *Recht in de risicomaatschappij*. (Rede Technische Universiteit Delft). Delft: Delft University Press.

- Hutter, B.M. (1997). *Compliance: Regulation and Environment*. Oxford: Clarendon Press.
- Hutter, B.M. (2005). The Attractions of Risk-Based Regulation: accounting for the emergence of risk ideas in regulation. *Center for Analysis of Risk and Regulation. Discussion paper no. 33*. London: London School of Economics and Political Science.
- Hutter, B.M. & O'Mahony, J. (2004). The Role of civil Society Organizations in Regulating Business. *Center for Analysis of Risk and Regulation. Discussion paper no. 26*. London: London School of Economics and Political Science.
- Hutter, B.M. & Jones, C.J. (2007). From government to governance: External influences on business risk management. *Regulation & Governance*, 1 (1), 27-45.
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2011). *Brand Chemie-Pack Moerdijk. Een onderzoek naar de bestrijding van (de effecten van) het grootschalige incident*. Den Haag: Inspectie Openbare Orde en Veiligheid.
- Jacobs, B.A. (2010). Deterrence and Deterrability. *Criminology*, 48 (2), 417-441.
- Jensen, G.F. (1969). "Crime Doesn't Pay": Correlates of a Shared Misunderstanding. *Social Problems*, 17 (2), 189-201.
- Jensen, G.F., Erickson, M.L. & Gibbs, J.P. (1978). Perceived Risk of Punishment and Self-Reported Delinquency. *Social Forces*, 57 (1), 57-78.
- Johnston, L. & Stenning, C. (2003). *Governing Security. Explorations in Policing and Justice*. New York: Routledge.
- Joyce, S.A. and Thomson, I. (2000). Earning a social license to operate: Social acceptability and resource development in Latin America. *The Canadian Mining and Metallurgical Bulletin*, 93 (1037), 49-52.
- Kagan, R.A., Gunningham, N. & Thornton, D. (2003). Explaining Corporate Environmental Performance: How Does Regulation Matter? *Law & Society Review*, 37 (1), 51-90.
- Kagan, R.A., Gunningham, N. & Thornton, D. (2011). Fear, duty and regulatory compliance: lessons from three research projects. In: C. Parker & V. Lehmann Nielsen (Eds.). *Explaining Regulatory Compliance. Business Responses to Regulation*. (pp. 37-58). Cheltenham: Edward Elgar.
- Kagan, R.A. & Scholz, J.T. (1984). The "Criminology of the Corporation" and Regulatory Enforcement Strategies. In: K. Hawkins & J.M. Thomas. (Eds.). *Enforcing Regulation*. (pp. 67-95). Boston: Kluwer.
- Kahan, D.M. (1996). What do alternative sanctions mean? *University of Chicago Law Review*, 63 (2), 591-653.
- Kahan, D.M. (1997). Social influence, social meaning, and deterrence. *Virginia Law Review*, 83 (2), 349-395.

- Kaptein, M. (1998). *Ethics Management: Auditing and Developing the Ethical Content of Organizations*. (Diss.). Dordrecht: Springer.
- Kaptein, M. (2003). De Open Onderneming: een bedrijfsethisch vraagstuk. (Rede Erasmus Universiteit Rotterdam.). In: M. Kaptein & J. Wempe. *De Open Onderneming*. (pp. 5-46). Rotterdam: Erasmus Research Institute of Management.
- Kaptein, M. (2004). *De integere manager. Over de top, dilemma's en de diamant*. Assen: Van Gorcum.
- Kaptein, M. (2005). *The Six Principles of Managing with Integrity: A practical guide*. London: Spiro Press.
- Kaptein, M. (2011). *Waarom goede mensen soms de verkeerde dingen doen. 52 bespiegelingen over ethiek op het werk*. Amsterdam: Business Contact.
- Karré, P.M. (2011). *Heads and Tails: Both sides of the coin. An analysis of hybrid organizations in the Dutch waste management sector*. (Diss.). Den Haag: Eleven International Publishers.
- Kelk, C. (2001). *Studieboek materieel strafrecht*. Deventer: Gouda Quint.
- Kerkmeester, H.O. (1993). De strafrechtstheorie van Gary Becker. *Delikt & Delinkwent*, 23 (3), 225-239.
- Keijser, J.W. de (2000). *Punishment and Purpose. From Moral Theory to Punishment in Action*. (Diss.). Leiden: Thela Thesis.
- Kleemans, E.R. (2001). Rationele keuzebenaderingen. In: E. Lissenberg, S. van Ruller & R. van Swaaningen. *Tegen de regels: een inleiding in de criminologie*. (pp. 153-170). Nijmegen: Ars Aequi Libri.
- Kleiman, M. A. R. (2009). *When Brute Force Fails. How to Have Less Crime and Less Punishment*. Princeton/Oxford: Princeton University Press.
- Kleiman, W.M. & Berg, E.A.I.M. van den, m.m.v. Linden, E.J.A. van der. (1995). *Overtredende overheden. Vervolgingsbeleid inzake milieudelicten*. Den Haag: WODC.
- Klein, A. & MogeZomp, H. (2009). Is de liberalisering te ver doorgeschoten? *Gram*, november 2009, 21-33.
- Klepper, S. & Nagin, D. (1989a). Tax Compliance and Perceptions of the Risks of Detection and Criminal Prosecution. *Law & Society Review*, 23 (2), 209-240.
- Klepper, S. & Nagin, D. (1989b). The Deterrent Effect of Perceived Certainty and Severity of Punishment Revisited. *Criminology*, 27 (4), 721-746.
- Knoop, H. (1991). *"Vuil Spel" of de rol van de Nederlandse overheid bij het illegaal storten van afval*. Harmelen: Ars Scribendi.
- Koerts, A. (2006). Gemeentelijk afval en de verleiding van het grote geld. *B&G*, november 2006, 18-21.
- Koning, M.E.L. de (1998). *De aandacht van publiek, media en politiek voor milieuproblemen*. (Diss.). Wageningen: Ponsen & Looijen BV.

- Koopmans, I.M. (2007). De strafbaarstelling van milieuverontreiniging in Nederland. In: A. de Lange & M.J.C. Visser. (Red). *Milieustrafrecht. Onderzoek en aanbevelingen voor theorie en praktijk*. (pp. 63-88). Den Haag: WODC.
- Korps Landelijke Politiediensten [KLPD]. (2003). *Inventarisatie milieucriminaliteit. Onderzoek naar aard, ernst en omvang zware milieucriminaliteit, 2001-2003*. Zoetermeer: KLPD.
- KLPD (2008). *Criminaliteit bij internationale afvalstromen. Verslag van een onderzoek voor het Nationaal dreigingsbeeld 2008*. Zoetermeer: KLPD.
- Kortmann, S.C.J.J., Rossum, A.A. van & J.C.E. Ackermans-Wijn (1997). *De concurrentiepositie van particuliere afvalbedrijven ten opzichte van (semi-) overheidsgedomineerde instellingen*. Nijmegen: Onderzoekscentrum Onderneming en Recht.
- Kramer, R.C. (1982). Corporate Crime: An Organizational Perspective. In: P. Wickman & T. Dailey. (Eds.). *White-Collar and Economic Crime: Multidisciplinary and Cross-National Perspectives*. (pp. 75-94). Lexington MA: Lexington Books.
- Krawiec, K. (2003). Cosmetic Compliance and the Failure of Negotiated Governance. *Washington University Law Quarterly*, vol. 81, 487-544.
- Kroneberg, C., Heintze, I. & Mehlkop, G. (2010). The Interplay of Moral Norms and Instrumental Incentives in Crime Causation. *Criminology*, 48 (1), 259-294.
- Kuks, S.M.M. (1991). Uitgangspunten van bedrijfsmilieuzorg. In: J.Th.A. Bressers, T.J.N.M. de Bruijn, S.M.M. Kuks & K.R.D. Lulofs. (Red.). *Milieuzorg van directietafel tot werkvloer*. (pp. 20-31). Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Kuperan, K. & Sutinen, J.G. (1998). Blue Water Crime: Deterrence, Legitimacy, and Compliance in Fisheries. *Law & Society Review*, 32 (2), 309-337.
- Lam, V.M.Y. van 't., Jurgens, G.T.J.M. & Michiels, F.C.M.A. (2002). *Het begrip inrichting in de Wet milieubeheer*. Den Haag: Ministerie van VROM.
- Lanier, M.M. & Henry, S. (1998). *Essential Criminology*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Laplante, B. & Rilstone, P. (1996). Environmental Inspections and Emissions of the Pulp and Paper Industry in Quebec. *Journal of Environmental Economics and Management*, 31 (1), 19-36.
- Lee, E. (2010). Information disclosure and environmental regulation: Green lights and grey areas. *Regulation & Governance*, 4 (3), 303-328.
- Lee, M.T. & Ermann, M.D. (2002). Pinto Madness. Flaws in the Generally Accepted Landmark Narrative. In: M.D. Ermann & R.J. Lundman. *Corporate and Governmental Deviance. Problems of Organizational Behavior in Contemporary Society*. (pp. 277-305). New York: Oxford University Press.

- Leeuw, F.L. & Willemsen, F. (2006). Toezicht en Inspectie: trends, kosten en baten. *Nederlands Juristenblad*, nr. 37, 2108-2116.
- Lehmann Nielsen, V. & Parker, C. (2008). To What Extent Do Third Parties Influence Business Compliance? *Journal of Law and Society*, 35 (3), 309-340.
- Leroy, P. (1994). De ontwikkeling van het milieubeleid en de milieubeleidstheorie. In: P. Glasbergen (Red.). *Milieubeleid. Een beleidswetenschappelijke inleiding*. (pp. 35-58). Den Haag: VUGA Uitgeverij B.V.
- Levi, M. (1995). Serious Fraud in Britain: Criminal Justice versus Regulation. In: F. Pearce & L. Snider (Eds.). *Corporate Crime: Contemporary Debates*. (pp. 181-198). Toronto: University of Toronto Press Incorporated.
- Levi-Faur, D. (2005). The Global Diffusion of Regulatory Capitalism. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598 (1), 12-32.
- Lochner, T., Apollonio, D. & Tatum, R. (2008). Wheat from chaff: Third-party monitoring and FEC enforcement actions. *Regulation & Governance*, 2 (2), 216-233.
- Lombroso, C. (2007 [1876]). *Criminal Man. Translated and with a New Introduction by Mary Gibson and Nicole Hahn Rafter*. Durham: Duke University Press Books.
- Luijk, H.J. van (1996). In plaats van dialoog. In: H.J. Tieleman, H.J. van Luijk, W.J. van Noort & M.J. van Riemsdijk. (Red.). *Conflicten tussen actiegroepen en ondernemingen. De democratisering van het moreel gezag*. (pp. 97-119). Den Haag: Stichting Maatschappij en Onderneming.
- Lynch-Wood, G. & Williamson, D. (2007). The Social License as a Form of Regulation for Small and Medium Enterprises. *Journal of Law & Society*, 34 (3), 321-341.
- Maesschalck, J. (2009). Methodologische kwaliteit in het kwalitatief criminologisch onderzoek. In: T. Decorte en D. Zaitch (Red.). *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie*. (pp. 119-145). Leuven: Uitgeverij Acco.
- Magat, W.A. & Viscusi, W.K. (1990). Effectiveness of the EPA's Regulatory Enforcement: The Case of Industrial Effluent Standards. *Journal of Law & Economics*, 33 (2), 331-360.
- Mak, G. (1996). *Hoe God verdween uit Jorverd*. Amsterdam: Uitgeverij Atlas.
- Makkai, T. & Braithwaite, J. (1994). The Dialectics of Corporate Deterrence. *Journal of research in crime and delinquency*, 31 (4), 347-373.
- Malsch, M., Alberts, W.C., Keijser, J.W. de & Nijboer, J.F. (2011). Ontzetting uit beroep of ambt; herleving van een weinig gebruikte straf? *Justitiële verkenningen*, 37 (1), 77-89.
- Martinson, R.L. (1974). What works? Questions and answers about prison reform. *The Public Interest*, vol. 35, 22-54.

- Mascini, P. (1999). *Risico's in bedrijf: omgaan met gezondheidsrisico's op de werkvloer*. (Diss.). Rotterdam: Optima Grafische Communicatie.
- Maxwell, J.W., Lyon, T.P. & Hackett, S.C. (2000). Self-Regulation and Social Welfare: The Political Economy of Corporate Environmentalism. *The Journal of Law & Economics*, 43 (2): 583-619.
- May, P.J. (2004). Compliance Motivations: Affirmative and Negative Bases. *Law & Society Review*, 38 (1), 41-68.
- May, P.J. (2005). Compliance Motivations: Perspectives of Farmers, Homebuilders, and Marine Facilities. *Law & Policy*, 27 (2), 317-347.
- Meadows, D., Meadows, D., Randers, J. & Behrens, W. (1972). *Rapport van de Club van Rome. De grenzen aan de groei*. Utrecht/Antwerpen: Uitgeverij Het Spectrum B.V.
- Meijer, A. (2005). Vreemde ogen dwingen. Maatschappelijke controle in de publieke sector. *Bestuurskunde*, 14 (1), 25-31.
- Meijer, A. (2008). *Openbaarmaking van handhavinginformatie. Leren van de ervaringen van Deense en Limburgse toezichthouders*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Meijer, A., Homburg, V. & Bekkers, V. (2007). *Toezicht 2.0. Onderzoek naar toezicht, transparantie, burgers en compliance in het informatietijdperk*. Den Haag: Alliantie ICT en Vitaal Bestuur.
- Mein, A. & Wingerde, K. van. (2009). (Red.). *Toezicht door private partijen: panacee voor alle kwalen?* Rotterdam: Erasmus Instituut Toezicht en Compliance.
- Mendelhoff, J. & Gray, W.B. (2005). Inside the Black Box: How do OSHA Inspections Lead to Reductions in Workplace Injuries? *Law & Policy*, 27 (2), 219-237.
- Mertens, F.J.H. (2006). *Toezicht in een polycentrische samenleving*. (Rede Technische Universiteit Delft). Delft: Technische Universiteit Delft.
- Mertens, F.J.H., Pieterman, R., Schuyt, S.J.M. & De Vries, G. (2003). *Pech moet weg*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- McClelland, J.D. & Horowitz, J.K. (1999). The Costs of Water Pollution Regulation in the Pulp and Paper Industry. *Land Economics*, 75 (2), 220-232.
- Michiels, F.C.M.A. (2003). *De Wet milieubeheer*. Deventer: Kluwer.
- Michiels, F.C.M.A. (2006). *Houdbaar handhavingsrecht*. (Rede Universiteit van Tilburg). Deventer: Kluwer.
- Ministerie van VROM (1989). *Functiescheiding vergunningverlening en handhaving. Handhaving milieuwetten, 1989/28*. Den Haag: Ministerie van VROM.
- Ministerie van VROM. (1995). *Bedrijfsinterne milieuzorg als basis voor een andere relatie tussen bedrijven en overheden. Een handreiking voor overheden en bedrijven*. Den Haag: Ministerie van VROM.

- Ministerie van VROM. (2001). *Een wereld en een wil. Werken aan duurzaamheid. Nationaal Milieubeleidsplan 4 - samenvatting*. Den Haag: Ministerie van VROM.
- Ministerie van VROM. (2003). *Toekomstig afvalbeleid. Een eerste stap naar een nieuwe lange termijnvisie voor het afvalbeleid*. Den Haag: Ministerie van VROM.
- Ministerie van VROM (2010). *Landelijk afvalbeheerplan 2009-2021. Naar een materiaalketenbeleid*. Den Haag: Ministerie van VROM.
- Minoli, D.M. & Bell, J.N.B. (2003). Insurance As An Alternative Environmental Regulator: Findings From A Retrospective Pollution Claims Survey. *Business Strategy and the Environment*, 12 (2), 107-117.
- Minor, W.W. & Harry, J. (1982). Deterrent and Experiential Effects in Perceptual Deterrence Research: a Replication and Extension. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 19 (2), 190-203.
- Moerings, M. (2003). *Straffen met het oog op veiligheid. Een onderneming vol risico's*. (Rede Universiteit Leiden). Leiden: Universiteit Leiden.
- Moerland, H. (1991). *Winkeldiefstal, een te riskante zaak?* (Diss.). Arnhem: Gouda Quint.
- Moerland, H. (1993). Afschrikking, de bakermat van de rationale keuzebenadering in de criminologie. *Tijdschrift voor Criminologie*, 35 (2), 110-126.
- Moerland, H. & Rodermond, J.G. (1987). Ontwikkelingen in het afschrikkingsonderzoek. *Panopticon*, 59-75.
- Mogezomp, H. & Klein, A. (2007). Lage tarieven afvalverwerking nog steeds mogelijk! *Vakblad Afval*, nr. 1, 28-30.
- Molenkamp, G.C. (1995). *De verzakelijking van het milieu: onomkeerbare ontwikkelingen in het bedrijfsleven*. (Rede Universiteit van Amsterdam). Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor Milieu-Management.
- Moor-van Vugt, A.J.C. de (2001). *Toezicht achter matglas. Over de betekenis van transparantie voor toezicht op de naleving van regelgeving*. (Rede Universiteit Tilburg). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Moore, C.A. (1987). Taming the Giant Corporation? Some Cautionary Remarks on the Deterrability of Corporate Crime. *Crime & Delinquency*, 33 (2), 379-402.
- Mortelmans, D. (2009). Het kwalitatief onderzoeksdesign. In: T. Decorte & D. Zaitch (Red.). *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie*. (pp. 73-117). Leuven: Uitgeverij Acco.
- Myjer, E. (1998). Zegwaard en de vervuilende strafmaatoverwegingen. *NJCM bulletin*, 23 (2), 194-200.
- Myer, E. (1999). Zegwaard en de vervuilende strafmaatoverwegingen (2). *NJCM bulletin*, 24 (5), 675-679.

- Naaktgeboren, D. (2011, 23 maart). 'Zwaarder straffen helpt'. *De Telegraaf*. Geraadpleegd op 21 juni 2012, via http://www.telegraaf.nl/binnenland/9340133/___Zwaarder_straffen_helpt___.html.
- Nagel, I.H. & Swenson, W.M. (1993). The Federal Sentencing Guidelines for Corporations: Their Development, Theoretical Underpinnings, and Some Thoughts About Their Future. *Washington University Law Quarterly*, 71 (2), 205-219.
- Nagin, D.S. (1998). Criminal Deterrence Research at the Outset of the Twenty-First Century. In: Tonry, M. (Eds.). *Crime and Justice: A Review of Research*, vol. 23, 1-42.
- Nagin, D.S. & Paternoster, R. (1991). The Preventive Effects of the Perceived Risk of Arrest: Testing an Expanded Conception of Deterrence. *Criminology*, 29 (4), 561-587.
- Nagin, D.S. & Paternoster, R. (1993). Enduring Individual Differences and Rational Choice Theories of Crime. *Law & Society Review*, 27 (3), 467-496.
- Nagin, D. & Pogarsky, G. (2001). Integrating Celerity, Impulsivity, and Extralegal Sanction Threats into a Model of General Deterrence: Theory and Evidence. *Criminology*, 39 (4), 865-892.
- Nash, J. & Ehrenfeld, J.R. (2001). Factors that Shape EMS Outcomes in Firms. In: C. Coglianese & J. Nash. (Eds.). *Regulating from the Inside: Can Environmental Management Systems Achieve Policy Goals?* (pp.61-81). Washington: Resources for the Future.
- Neale, A. (1997). Organizational learning in contested environments: lessons from Brent Spar. *Business Strategy and Environment*, 6 (2), 93-103.
- Neerhof, A.R. & Peeters, M. (2008). *De burger als consument van het milieu. Een verkenning naar alternatieve mogelijkheden ter versterking van de handhaving van het milieurecht*. Stem publicatie 2007/5. Arnhem: Arcadis Nederland B.V.
- Noordhoek, F.K. (2009). (Red.). *Afval! Jaarboek 2008*. Utrecht: Uitgeverij Noordhoek bv.
- Noordhoek, F.K. (2010). (Red.). *Afval! Jaarboek 2009*. Utrecht: Uitgeverij Noordhoek bv.
- Nyborg, K. & Telle, K. (2006). Firms' Compliance to Environmental Regulation: Is there really a paradox? *Environmental & Resource Economics*, 35 (1), 1-18.
- Nyfer Onderzoeksinstituut. (1998). *Modes in het milieudebat*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Ogus, A. & Abbot, C. (2002). Sanctions for Pollution: Do We Have the Right Regime? *Journal of Environmental Law*, 14 (3), 283-300.
- Ondernemen: 'Afval is prachtbranche'. (2005, 9 maart). *Elsevier*. Geraadpleegd op 26 april 2010, via <http://www.elsevier.nl/web/Artikel/164280/>

- Ondernemen-Afval-is-prachtbranche.htm.
- Onderzoeksraad Voor Veiligheid (2012). *Brand bij Chemie-Pack te Moerdijk. 5 januari 2011*. Den Haag: Onderzoeksraad Voor Veiligheid.
- Openbaar Ministerie (1994). *Leidraad milieu. Leidraad voor strafrechtelijke handhaving van het milieurecht*. Den Haag: Openbaar Ministerie.
- Parker, C. (2002). *The Open Corporation: Effective Self-regulation and Democracy*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Parker, C. (2003). Regulator-Required Corporate Compliance Program Audits. *Law & Policy*, 25 (3), 221-244.
- Parker, C. (2006). The “Compliance” Trap: The Moral Message in Responsive Regulatory Enforcement. *Law & Society Review*, 40 (3), 591-622.
- Parker, C. & Gilad, S. (2011). Internal corporate compliance management systems: structure, culture and agency. In: C. Parker & V. Lehmann Nielsen (Eds.). *Explaining Regulatory Compliance. Business Responses to Regulation*. (pp. 170-195). Cheltenham: Edward Elgar.
- Parker, C. & Lehmann Nielsen, V. (2006). Do Businesses Take Compliance Systems Seriously? An Empirical Study Of The Implementation Of Trade Practices Compliance Systems In Australia. *Melbourne University Law Review*, vol. 30, 441-494.
- Parker, C. & Lehmann Nielsen, V. (2009). Corporate Compliance Systems. Could They Make Any Difference? *Administration & Society*, 41 (1), 3-37.
- Parker, C. & Lehmann Nielsen, V. (Eds.). (2011). *Explaining Regulatory Compliance. Business Responses to Regulation*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Paternoster, R. (1987). The Deterrent Effect of the Perceived Certainty and Severity of Punishment: A Review of the Evidence and Issues. *Justice Quarterly*, 4 (2), 173-217.
- Paternoster, R. (2010). How Much Do We Really Know About Criminal Deterrence? *The Journal of Criminal Law & Criminology*, 100 (3), 765-824.
- Paternoster, R., Saltzman, L.E., Chiricos, T.G. & Waldo, G.P. (1982). Perceived Risk and Deterrence: Methodological Artifacts in Perceptual Deterrence Research. *The Journal of Criminal Law & Criminology*, 73 (3), 1238-1258.
- Paternoster, R., Saltzman, L.E., Waldo, G.P. & Chiricos, T.G. (1985). Assessments of Risk and Behavioral Experience: An Exploratory Study of Change. *Criminology*, 23 (3), 417-436.
- Paternoster, R. & Simpson, S. (1996). Sanction Threats and Appeals to Morality: Testing a Rational Choice Model of Corporate Crime. *Law & Society Review*, 30 (3), 549-584.
- Pearce, F. & Tombs, S. (1990). Ideology, Hegemony, and Empiricism. Compliance Theories of Regulation. *British Journal of Criminology*, 30 (4), 423-443.
- Pearce, F. & Tombs, S. (1991). Policing Corporate ‘Skid Rows’. A Reply to Keith Hawkins. *British Journal of Criminology*, 31 (4), 415-426.

- Peppel, R.A. van de (1995). *Naleving van milieurecht; Toepassing van beleidsinstrumenten op de Nederlandse verfindustrie*. (Diss.). Deventer: Kluwer.
- Perrée, H. & Oosterhof, H. (2003). 'Vulkaan' Edelchemie staat op uitbarsten. *Vakblad Handhaving*, nr. 4, 33-36.
- Pieterman, R. (2008). *De voorzorgcultuur. Streven naar veiligheid in een wereld vol risico en onzekerheid*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Piliavin, I., Gartner, R., Thornton, C. & Matsueda, R.L. (1986). Crime, deterrence, and rational choice. *American Sociological Review*, 51 (1), 101-119.
- Piquero, A. & Pogarsky, G. (2002). Beyond Stafford and Warr's Reconceptualization of Deterrence: Personal and Vicarious Experiences, Impulsivity, and Offending Behavior. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 39 (2), 153-186.
- Platform Bijzondere Opsporingsdiensten. (2007). *Fraude in beeld. Deel II, Verantwoording, resultaten en implicaties*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Pligt, J. van der, Koomen, W. & Harreveld, F. van (2007). *Bestrafpen, belonen en beïnvloeden. Een gedragswetenschappelijk perspectief op handhaving*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Pogarsky, G. (2002). Identifying "deterable" offenders: Implications for research on deterrence. *Justice Quarterly*, 19 (3), 431-452.
- Pogarsky, G. & Piquero, A.R. (2003). Can Punishment Encourage Offending? Investigating the "resetting" Effect. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 40 (1), 95-120.
- Politie Nederland. (2010). *Witboek milieucriminaliteit. Wat er goed gaat in de opsporing van milieucriminaliteit*. Den Haag: OBT.
- Ponsaers, P. & Hoogenboom, B. (2004). Het moeilijke spel van wortel en stok. Organisatiecriminaliteit en handhavingstrategieën van bijzondere inspectie- en opsporingsdiensten. *Tijdschrift voor Criminologie*, 46 (2), 165-181.
- Porter, M.E. & Van der Linde, C. (1995). Green and Competitive: Ending the Stalemate. *Harvard Business Review*, vol. 73, 120-134.
- Posner, E. A. (2000). *Law and Social Norms*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Posner, R.A. (1973). *Economic Analysis of Law*. Boston: Little Brown & Company.
- Posner, R.A. (1980). Optimal Sentences for White-Collar Criminals. *American Criminal Law Review*, vol. 17, 409-418.
- Potman, H.P. (1998). Het nut van geconditioneerde marktwerking. Afvalbeleid tussen liberalisering en regulering. *Bestuurskunde*, 7 (5), 219-227.
- Potoski, M. & Prakash, A. (2004). Regulatory Convergence in Nongovernmental Regimes? Cross-National Adoption of ISO 14001 Certifications. *Journal of Politics*, 66 (3), 885-905.

- Potoski, M. & Prakash, A. (2005). Green Clubs and Voluntary Governance: ISO 14001 and Firms' Regulatory Compliance. *American Journal of Political Science*, vol. 49, 235-248.
- Potoski, M. & Prakash, A. (2011). Voluntary programs, regulatory compliance and the regulation dilemma. In: C. Parker & V. Lehmann Nielsen (Eds.). *Explaining Regulatory Compliance. Business Responses to Regulation*. (pp. 245-262). Cheltenham: Edward Elgar.
- Powell, W.W. (2001). The Capitalist Firm in the Twenty-First Century: Emerging Patterns in Western Enterprise. In: P.J. Dimaggio. (Eds.). *The Twenty-First-Century Firm. Changing Economic Organization in International Perspective*. (pp. 33-68). Princeton: Princeton University Press.
- Prakash, A. (2000). *Greening the Firm. The Politics of Corporate Environmentalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pratt, T.C. & Cullen, F.T. (2005). Assessing Macro-Level Predictors and Theories of Crime: A Meta-Analysis. In: M. Tonry (Eds.). *Crime and Justice: A Review of Research*, vol. 32, 373-450. Chicago: University of Chicago Press.
- Pratt, T.C., Cullen, F.T., Blevins, K.R., Daigle, L.E. & Madensen, T.D. (2006). The Empirical Status of Deterrence Theory: A Meta-Analysis. In: F.T. Cullen, J.P. Wright & Blevins, K.R. (Eds.). *Taking Stock: The Status of Criminological Theory*. (pp. 367-396). New Brunswick/New Jersey: Transaction Publishers.
- Provincie Noord-Brabant (2009). *Beleidskader voor de pilot systeemtoezicht 2009-2010*. 's Hertogenbosch: Provincie Noord-Brabant.
- Questions and Answers on the protection of the environment through criminal law. (2007, 9 februari). *Memo 07/50*. Geraadpleegd op 21 juni 2012, via <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/50>.
- Reuchlin, G. (1983). *Gifgrond*. Rotterdam: Donker.
- Ridder, J. de & Struiksmā, N. (2008). *De kern van de zaak? Eindrapport in het kader van de pilot kernbepalingen*. Groningen: Pro Facto.
- Ridder, J. de, Schol, M.J. & Struiksmā, N. (2009). *Grip op milieuzaken. Evaluatie van de strafrechtelijke milieuhandhaving*. Den Haag: WODC.
- Riemsdijk, M.J. van (1996). Actie, dialoog en onderhandeling. In: H.J. Tieleman, H.J. van Luijk, W.J. van Noort & M.J. van Riemsdijk. (Red.). *Conflicten tussen actiegroepen en ondernemingen. De democratisering van het moreel gezag*. (pp. 68-96). Den Haag: Stichting Maatschappij en Onderneming.

- Roef, D. (2001). *Strafbare Overheden. Een rechtsvergelijkende studie naar de strafrechtelijke aansprakelijkheid van overheden voor milieuverstoring*. (Diss.). Groningen: Intersentia Uitgevers Antwerpen.
- Roef, D. (2003). Strafrechtelijke verantwoordelijkheid in de risicomaatschappij. In: P.L. Bal, E. Prakken & G.E. Smaers. (Red.). *Veiligheid of vergelding? Nederlandse strafrechtsdagen 2003*. (pp. 33-56). Deventer: Kluwer.
- Rooij, B. van (2006). *Regulating Land and Pollution in China. Lawmaking, Compliance, and Enforcement; Theory and Cases*. (Diss.). Leiden: Leiden University Press.
- Rooij, B. van (2011). *The People's Regulation*. (Rede Universiteit van Amsterdam). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Roos, Th. De (1983). *De strafzaak tegen Uniser. Een case study*. In: H.G. van de Bunt et al. (Red.). *De macht van het O.M.* (pp. 262-277). Nijmegen: Ars Aequi Libri.
- Ross, H.L. (1987). Administrative License Revocation in New Mexico: An Evaluation. *Law & Policy*, 9 (1), 5-16.
- Rousseau, S. (2007). The impact of Sanctions and Inspections on Firms' Environmental Compliance Decisions. *Working Paper Series 2007-04*. Leuven: Center for Economic Studies, Energy, Transport & Environment. Geraadpleegd op 16 juli 2010, via <http://ssrn.com/abstract=1114020>.
- Ruiter, S. & Tolsma, J. (2010). Taakstraffen langs de lat: strafopvattingen van Nederlanders. *Rechtsstreeks*, nr. 3, 7-34.
- Ruiter, S., Tolsma, J., Hoon, M. de, Elffers, H. & Laan, P. van der (2011). *De burger als rechter. Een onderzoek naar geprefereerde sancties voor misdrijven in Nederland*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Ruller, S. van. (1998). Theoretische integratie bij Lombroso en Ferri. *Tijdschrift voor Criminologie*, 40 (2), 129-138.
- Sanderson, C.A. & Darley, J.M. (2002). "I Am Moral, But You Are Deterred": Differential Attributions About Why People Obey the Law. *Journal of applied social psychology*, 32 (2), 375-405.
- Schiffers, M. (2010, 27 april). Van Gansewinkel naar beurs. *Het Financieele Dagblad*, p. 11.
- Schoep, G.K. & Schuyt, P.M. (2009). *Kennisdocument. Straftoemeting in milieu- en gezondheidszaken. Feiten en percepties van de sanctionering van milieudelicten en delicten betreffende de volksgezondheid*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Scholz, J.T. (1997). Enforcement Policy and Corporate Misconduct: The Changing Perspective of Deterrence Theory. *Law and Contemporary Problems*, 60 (3), 253-268.
- Schueler, B.J. (2010). Kroniek van het omgevingsrecht, 1798. Vechten tegen complexiteit. *NJB*, 85 (34), 2253-2262.

- Scott, C. (2004). Regulation in the age of governance: the rise of the post-regulatory state. In: J. Jordana & D. Levi-Faur. *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*. (pp. 145-174). Cheltenham: Edward Elgar.
- Selke, W.L. (1983). Celerity. The Ignored Variable in Deterrence Research. *Journal of Police Science and Administration*, 11 (1), 31-37.
- SenterNovem/Uitvoering Afvalbeheer (2006a). *De afvalmarkt 2006: Overheidsondernemingen en huishoudelijk restafval*. Utrecht: SenterNovem.
- SenterNovem/Uitvoering Afvalbeheer (2006b). *De afvalmarkt 2005: Tussen Duits stortverbod en open grenzen*. Utrecht: SenterNovem.
- Seters, P. van (23 december 2009). Kopenhagen is doorslaand succes. *De Volkskrant, Opinie*, Geraadpleegd op 28 november 2010, via http://opinie.volkskrant.nl/artikel/show/id/4823/Kopenhagen_is_doorslaand_succes.
- Sharma, S. (2000). Managerial Interpretations and Organizational Context as Predictors of Corporate Choice of Environmental Strategy. *Academy of Management Journal*, 43 (4), 681-697.
- Sherman, L.W. (1993). Defiance, Deterrence, and Irrelevance: A Theory of the Criminal Sanction. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 30 (4), 445-473.
- Shimshack, J.P. & Ward, M.B. (2005). Regulator reputation, enforcement, and environmental compliance. *Journal of Environmental Economics and Management*, 50 (3), 519-40.
- Short, J.L. & Toffel, M.W. (2008). Coerced Confessions: Self-Policing in the Shadow of the Regulator. *The Journal of Law, Economics, & Organization*, 24 (1), 45-71.
- Shover, N. (2008). Zelfregulering door ondernemingen. Ontwikkeling, beoordeling en bange voorgevoelens. *Tijdschrift voor Criminologie*, 50 (2), 169-181.
- Shover, N. & Bryant, K.M. (1993). Theoretical Explanations of Corporate Crime. In: M.B. Blankenship. *Understanding Corporate Criminality*. (pp. 141-176). New York: Garland Publishing.
- Sillevis Smitt, E.T. (2010). EVOA in vogelvlucht. *Tijdschrift voor Omgevingsrecht*, nr. 1, 3-10.
- Simester, A.P. & Von Hirsch, A. (2011). *Crimes, Harms, and Wrongs: On the Principles of Criminalization*. Oxford/ Portland: Hart Publishing.
- Simpson, S.S. (2002). *Corporate Crime, Law, and Social Control*. New York: Cambridge University Press.
- Simpson, S.S. (2006). Corporate crime and regulation. In: H. Elffers, P. Verboon & W. Huisman. (Eds). *Managing and maintaining compliance*. (pp. 63-81). Den Haag: Bju Legal Publishers.

- Simpson, S.S., Koper, C.S. (1992). Detering Corporate Crime. *Criminology*, 30 (3), 347-376.
- Simpson, S.S. & Piquero, N.L. (2002). Low Self-Control, Organizational Theory, and Corporate Crime. *Law & Society Review*, 36 (3), 509-548.
- Siraa, H.T., Valk, A.J. van der & Wissink, W.L. (1995). *Met het oog op de omgeving. Een geschiedenis van de zorg voor de kwaliteit van de leefomgeving*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Smaling, A. (2009). Generaliseerbaarheid in kwalitatief onderzoek. *Kwalon*, 14 (3), 5-12.
- Smit, N. & Thiel, S. van (2002). De zakelijke overheid: publieke en bedrijfsmatige waarden in publiek-private samenwerking. *Bestuurskunde*, 11 (6), 226-234.
- Smits, J., Jong, D. de & Hazenbosch, H. (2002). *OM Strategie milieuhandhaving*. Amersfoort: DHV Milieu en Infrastructuur.
- Smits, J.M., Rayer, J.G. & Mil, K.C.M. van. (2006). *Organisatie strafrechtelijke milieuhandhaving - vooronderzoek inzake nieuwe organisatie Functioneel Parket en politie*. Den Haag/ Amersfoort: WODC/DHV Milieu en Infrastructuur.
- Smits, J.M., Rayer, J.G. & Mil, K.C.M. van. (2007). De nieuwe organisatie van de strafrechtelijke milieuhandhaving in de praktijk; Evaluatie 2006. In: M.J.C. Visser & A. de Lange. (Red.). *Milieustrafrecht. Onderzoek en aanbevelingen voor theorie en praktijk*. (pp. 217-224). Den Haag: WODC.
- Snellenberg, T. van & Peppel, R. van de. (2001). Zicht op naleving. In: C. Coolsma & M. Wiering. (Red.). *Handhaving in stukken: beschouwingen over theorie en praktijk van de handhaving van recht*. (pp. 45-75). Amsterdam: Siswo/Instituut voor Maatschappijwetenschappen.
- Snellenberg, T. van & Peppel, R. van de. (2002). Perspectives on compliance: non-compliance with environmental licenses in the Netherlands. *European Environment*, 12 (3), 131-148.
- Sociaal-Economische Raad [SER]. (2000). *De winst van waarden*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Sparrow, M. (2008). *The Character of Harms: Operational Challenges in Control*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Staa, A. van & Evers, J. (2010). 'Thick analysis': strategie om de kwaliteit van kwalitatieve data-analyse te verhogen. *Kwalon*, 15 (1), 5-12.
- Stafford, M.C. & Warr, M. (1993). A Reconceptualization of General and Specific Deterrence. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 30 (2), 123-135.
- Stafford, S.L. (2007). Should you turn yourself in? The consequences of environmental policing. *Journal of Policy Analysis and Management*, 26 (2), 305-326.

- Staring, R. & Swaaningen, R. van (2009). Naar een kwalitatieve criminologie. De relatie tussen theorie, onderzoeksvragen en methode. In: T. Decorte & D. Zaitch (Red.). *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie*. (pp. 33-72). Leuven: Uitgeverij Acco.
- Stigler, G.J. (1970). The Optimum Enforcement of Laws. *Journal of Political Economy*, 78 (3), 526-536.
- Stokkom, B. van (2004). *Handhaven: eerst kiezen, dan doen. Sociaal-wetenschappelijke mogelijkheden en beperkingen*. Den Haag: Ministerie van Justitie, Expertisecentrum Rechtshandhaving.
- Stone, C.D. (1975). *Where the Law Ends: The Social Control of Corporate Behavior*. New York: Harper & Row.
- Strengere afvalregels na giframp Ivoorkust. (2006, 29 september). *Het Financieele Dagblad*, p. 7.
- Strengere regels afvalexport; EU-maatregelen na gifschandaal rond Probo Koala. (2006, 24 oktober). *Het Financieele Dagblad*, p. 3.
- Struiksma, N., Ridder, J. de & Winter, H.B. (2007). *De effectiviteit van bestuurlijke en strafrechtelijke milieuhandhaving*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Suchman, M.C. & Edelman, L.B. (1996). Legal Rational Myths: The New Institutionalism and the Law and Society Tradition. *Law and Social Inquiry*, 21 (4), 903-941.
- Sutherland, E.H. & Cressey, D.R. (1960). *Principles of Criminology*. Chicago/Philadelphia/New York: J.B. Lippincott Company.
- Suurmond, G. & Velthoven, B.C.J. van (2008). Werkt gevangenisstraf echt niet? Criminologen als struisvogels. *Justitiële verkenningen*, 34 (2), 27-45.
- Swaaningen, R. van (2011, 19 april). Streng straffen is eerder een geloofsartikel. Uitschakelingseffect heel beperkt. *NRC Handelsblad*, p. 17.
- Szasz, A. (1986). Corporations, Organized Crime, and the Disposal of Hazardous Waste: An Examination of the Making of a Criminogenic Regulatory Structure. *Criminology*, 24 (1), 1-27.
- Taylor, I. (1999). *Crime in Context: A Critical Criminology of Market Societies*. Cambridge: Polity Press.
- Teevan, J.J. (1976). Deterrent Effect of Punishment: Subjective Measures Continued. *Canadian Journal of Criminology and Corrections*, vol. 18, 152-160.
- Terpstra, J. (2010). *Het veiligheidscomplex. Ontwikkelingen, strategieën en verantwoordelijkheden in de veiligheidszorg*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Thornton, D., Gunningham, N.A. & Kagan, R.A. (2005). General Deterrence and Corporate Environmental Behavior. *Law & Policy*, 27 (2), 262-287.

- Thornton, D., Kagan, R.A. & Gunningham, N. (2008). Compliance costs, regulation, and environmental performance: Controlling truck emissions in the US. *Regulation & Governance*, 2 (3), 275-292.
- Thornton, D., Kagan, R.A. & Gunningham, N. (2009). When Social Norms and Pressures Are Not Enough: Environmental Performance in the Trucking Industry. *Law & Society Review*, 43 (2), 405-436.
- Tieman, J.R.C. (2003). *Naar een nuttige toepassing van het begrip afvalstof*. (Diss.). Deventer: Kluwer.
- Tittle, C.R. (1969). Crime Rates and Legal Sanctions. *Social Problems*, 16 (4), 409-423.
- Tittle, C.R. (1977). Sanction Fear and the Maintenance of Social Order. *Social Forces*, 55 (3), 579-596.
- Tittle, C.R. & Rowe, A.R. (1974). Certainty of Arrest and Crime Rates: A Further Test of the Deterrence Hypothesis. *Social Forces*, 52 (4), 455-462.
- Tonry, M. (2008). Onderzoek naar afschrikking; de noodzaak om klein te denken als we iets nieuws willen leren. *Justitiële verkenningen*, 34 (2), 98-177.
- Tulder, R. van & Zwart, A. van der. (2003). *Reputaties op het spel. Maatschappelijk verantwoord ondernemen in een onderhandelingsamenleving*. Utrecht: Het Spectrum.
- Tyler, T.R. (2006). *Why People Obey the Law*. Princeton & Oxford: Princeton University Press.
- Uniser-commissie (1983). *Rapport van de onderzoekscommissie naar de bestuurlijke aspecten van de uitvoering van de milieu- en andere relevante wetgeving bij Drisolco B.V., EMK, Uniser, e.a. (commissie-Hellinga)*. Leidschendam: Uniser-commissie.
- United States Sentencing Commission (2011). *Federal Sentencing Guidelines Manual. Chapter eight - Sentencing of organizations*. (pp. 504-548). Geraadpleegd op 21 juni 2012, via http://www.ussc.gov/Guidelines/2011_guidelines/.
- Vandenbergh, M.P. (2003). Beyond Elegance: A Testable Typology of Social Norms in Corporate Environmental Compliance. *Stanford Environmental Law Journal*, 22 (1), 55-144.
- Velt, C.J.E. in 't, Treeck, R.J. van, Fobler, H.K.B. & Stol, W.Ph. (2001). *Politie en milieuhandhaving*. Apeldoorn: Nederlandse Politieacademie.
- Vereniging Afvalbedrijven. (2006). *Het voorkomen van calamiteiten. 50 tips voor bedrijven uit de afvalsector*. 's Hertogenbosch: Vereniging Afvalbedrijven.
- Vereniging Afvalbedrijven. (2011). *Jaarbericht 2010*. 's Hertogenbosch: Vereniging Afvalbedrijven.

- Vermaat, A. (2008, 2 oktober). Raad van State rekt af met beroepsklagers, *Trouw*. Geraadpleegd op 21 juni 2012, via <http://www.trouw.nl/tr/nl/4492/Nederland/article/detail/1199483/2008/10/02/Raad-van-State-rekt-af-met-beroepsklagers.dhtml>.
- Viladrich-Grau, M. & Groves, T. (1997). The Oil Spill Process: The Effect of Coast Guard Monitoring on Oil Spills. *Environmental and Resource Economics*, 10 (4), 315-339.
- Vink, J. (2011). *Het gifschip. Verslag van een journalistiek schandaal*. Amsterdam: Prometheus.
- Vliet, E. van. & Eendebak, A. (2010). *Aantallen vergunningplichtige inrichtingen 2010*. Breda: SPPS Consultants.
- VNO-NCW. (1985). *Milieu­zorg in bedrijven*. Den Haag: VNO-NCW.
- VNO-NCW. (2005). *Tussen haat en liefde. Onderzoek naar de relatie tussen ondernemers en inspectiediensten*. Den Haag: VNO-NCW.
- Voermans, W. (2007). De aspirinewerking van sanctioneren. In: L. Loeber (Red.). *Bruikbare wetgeving, p­readvies­en van Ph. Eijlander en P. Popelier aan de Vereniging voor wetgeving en wetgevingsbeleid*. (pp. 57-64). Nijmegen: Wolff Legal Publishers.
- Vogel, S.K. (1996). *Freer markets, more rules. Regulatory reform in advanced industrial countries*. New York: Cornell University Press.
- Vogelezang-Stoute, E.M., Grijp, N.M. van der, Flier, A. van der & Priems, N.A.M. (2009). *Openbaarmaking van milieu-informatie. Evaluatie van de uitvoering van verplichtingen uit het Aarhus-verdrag en van richtlijn 2003/4/EG*. Stem publicatie 2008/4. Arnhem: Arcadis Nederland B.V.
- Vollaard, B.A. (2010). *Het effect van langdurige opsluiting van veelplegers op de maatschappelijke veiligheid; lessen van een natuurlijk experiment in twaalf stedelijke gebieden*. Reeks Politie & Wetenschap. Amsterdam: Reed Business.
- Vollaard, B. & Hamed, J. (2012). *Why the Police Have an Effect on Violent Crime After All. Evidence from the British Crime Survey*. Geraadpleegd op 29 augustus 2012, via http://lyrawww.uvt.nl/~bvollaar/vollaardhamed_23july.pdf.
- Vos, J.M., Bex, P.M.H.H. & Van der Poll, P.A.M. (2010). *Cross-border afvaltransport: Op weg naar onbelemmerd transport in Europa*. Den Haag: Sira consulting.
- Vos, A. de. (2008, 18 april). Afvalcentrales in de verkoop. *Binnenlands bestuur*. Geraadpleegd op 12 augustus 2010, via <http://www.binnenlandsbestuur.nl/Home/all/afvalcentrales-in-de-verkoop.100063.lynkx>.
- VROM-Inspectie (2006). *Ketens in kaart. Risico-analyses van afvalverwijderingsketens*. Groningen: VROM-Inspectie.
- VROM-Inspectie (2008). *Vuistregels. Vuistregels voor het beoordelen van verontreinigingen van groene-lijst afvalstoffen*. Den Haag: VROM-Inspectie.

- VROM-Inspectie (2009). *Inleiding systeemgericht toezicht milieu en veiligheid voor grote bedrijven*. Groningen: VROM-Inspectie.
- VROM-Inspectie (2011). *Chemie-Pack Moerdijk. Feitenrelaas inzake de vergunnings situatie en het toezicht*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Vugt, G.W.M. van & Boet, J.F. (1994). *Zuiver handelen in een vuile context. Over (grensoverschrijdende) afvalstromen en integer handelen in het openbaar bestuur*. Arnhem: Gouda Quint.
- Waarden, F. van. (2006). Werk in een wantrouwende wereld. Omvang en oorzaken van een uitdijende controle-industrie. *B en M, Tijdschrift voor Beleid, Politiek en Maatschappij*, 33 (4), 232-252.
- Wagenaar, W.A. (2008). Strafrechtelijke oordelen van rechters en leken. Bewijsbeslissingen, straffen en hun argumentatie. *Research Memoranda*, 4 (2). Den Haag: Raad voor de rechtspraak.
- Wal, Z. van der (2008). *Value solidity. Differences, similarities, and conflicts between the organizational values of government and business*. (Diss.). Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.
- Waldo, G.P. & Chiricos, T.G. (1972). Perceived Penal Sanction and Self-Reported Criminality: A Neglected Approach to Deterrence Research. *Social Problems*, 19 (4), 522-540.
- Waling, C. (1999). Bedrijfsinterne milieuzorg. De keerzijde van transparantie. *Justitiële Verkenningen*, 25 (2), 44-50.
- Wallander, L. (2009). 25 years of factorial surveys in sociology: A review. *Social Science Research*, 38 (3), 505-520.
- Walle, G. Vande (2005). *Conflictafhandeling of risicomangement? Een studie van conflicten tussen slachtoffers en ondernemingen in de farmaceutische sector*. (Diss.). Brussel: VUBPress.
- Werff, C. van der. (1979). *Speciale preventie: een penologisch onderzoek*. (Diss.). Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Westerman, P. (1998). *Rechtsfilosofie. Inleiding*. Heerlen: Open Universiteit/ Assen: Van Gorcum.
- Westerman, P. (2006). De onmogelijkheid van deregulering. *NJB*, nr. 3, 132-137.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2002). *De toekomst van de nationale rechtsstaat. Rapporten aan de regering 63/2002*. Den Haag: Sdu.
- Willemsen, F., Leeuw, F. & Leeuw, B. (2008). Toezicht en inspectie in maten en soorten. *Tijdschrift voor Criminologie*, 50 (2), 96-113.
- Williams, K.R. & Hawkins, R. (1986). Perceptual Research on General Deterrence: A Critical Review. *Law & Society Review*, 20 (4), 545-572.
- Wilson, J.Q. (1975) *Thinking About Crime*. New York: Basic Books.

- Winter, H.B. (2010). *Zicht op Toezicht? Over de meerwaarde van toezicht in de risicosamenleving*. (Rede Rijksuniversiteit Groningen). Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Winter, S.C. & May, P.J. (2001). Motivation for Compliance with Environmental Regulations. *Journal of policy analysis and management*, 20 (4), 675-698.
- Wittberg, L. (2006). Can communication activities improve compliance? In: H. Elffers, P.Verboon & W. Huisman. (Eds.). *Managing and maintaining compliance*. (pp. 25-44). Den Haag: BJu Legal Publishers.
- Wood, P.B. (2007). Exploring the Positive Punishment Effect Among Incarcerated Adult Offenders. *American Journal of Criminal Justice*, 31 (2), 8-22.
- Wu, J. (2009). Environmental compliance: The good, the bad, and the super green. *Journal of Environmental Management*, 90 (11), 3363-3381.
- Yaziji, M. & Doh, J. (2009). *NGO's and Corporations. Conflict and Collaboration*. New York: Cambridge University Press.
- Yin, R.K. (2009). *Case Study Research. Design and Methods*. Thousand Oaks: Sage.
- Yu, J. (1994). Punishment celerity and severity: Testing a specific deterrence model on drunk driving recidivism. *Journal of Criminal Justice*, 22 (4), 355-366.
- Zimring, F.E. & Hawkins, G.J. (1973). *Deterrence. The legal threat in crime control*. Chicago/London: The University of Chicago Press.

Lijst van aangehaalde parlementaire stukken

- Tweede Kamer, vergaderjaar 1971-1972, 11 906, nr. 2
Tweede Kamer, vergaderjaar 1979-1980, 15 800, XVII, nr. 21
Tweede Kamer, vergaderjaar 1983-1984, 18 100 XI, nr. 22
Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 20 633, nr. 3
Tweede Kamer, vergaderjaar 1993-1994, 23 560, nrs. 1-2
Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 24 036, nr. 1
Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 400 XI, nr. 28
Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 715, nrs. 1-2
Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 22 343, nr. 45
Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26 800 VI, nr. 67
Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26 991, nr. 11
Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 419, nr. 1
Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 831, nr. 1
Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 271, nr. 2
Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 050, nrs. 1-3
Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 22 343, nr. 91
Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 279, nr. 9
Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 28 050, nr. 7
Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 200 VI, nr. 167
Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 071, nr. 3
Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 050, nr. 2
Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 29 362, nr. 77
Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 27 831, nr. 15
Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 22 343, nr. 180
Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 30 872, nr. 5
Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 354, nrs. 2-3
Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 29 515, nr. 283
Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 953, nr. 3
Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 445, nr. 3
Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 30 872, nr. 53
Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 151, nrs. 2-3

Overzicht van aangehaalde jurisprudentie

Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen

HvJEG 13 september 2005, C-176/03 (Commissie/Raad)

Hoge Raad der Nederlanden

HR 25 september 2009, LJN BI8499

HR 18 november 2011, LJN BU4900

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

ABRvS 1 oktober 2008, nr. 200709094/1

ABRvS 1 oktober 2008, nr. 200801150/1

ABRvS 1 oktober 2008, nr. 200707921/1

ABRvS 13 januari 2010, nr. 200900542/1

ABRvS 24 december 2010, nr. 201010015/2/M1

ABRvS 16 maart 2011, nr. 201007140/1/M1

ABRvS 14 maart 2012, nr. 201010015/1/A4

Hof

Hof 's-Gravenhage 6 december 1991, NJ 1992, 450

Hof 's-Gravenhage 15 december 2009, LJN BK6928

Hof Amsterdam 23 december 2011, LJN BU9237

Hof Amsterdam 23 december 2011, LJN BU9239

Rechtbank

Rechtbank Breda 15 februari 1982, NJ 1983, 6

Rechtbank Breda 26 april 2005, LJN AT4649

Rechtbank Leeuwarden 8 maart 2007, LJN BA0200

Rechtbank Breda 13 april 2007, LJN BA2911

Rechtbank Amsterdam 5 februari 2009, LJN BH3568

Rechtbank 's-Gravenhage 25 augustus 2009, LJN BJ5981

Rechtbank Leeuwarden 27 januari 2010, LJN BL0852

Rechtbank Amsterdam 23 juli 2010, LJN BN2149

Rechtbank Amsterdam 23 juli 2010, LJN BN2106

Rechtbank Amsterdam 23 juli 2010, LJN BN2185

Rechtbank Utrecht 6 december 2010, LJN BO6427

Summary

Beyond deterrence. Punishment, deterrence, and compliance in the Dutch waste industry

1. Introduction

Two contradictory developments characterize the regulation of corporate behavior. On the one hand, in the wake of a disaster or crisis, politicians, the media, and the public call for increased supervision and harsher, more deterrent, sanctions. This shift towards more punitive sanctions is usually based on the assumption that the more severe the penalty, the more effectively it will deter others from criminal behavior in the future. Alternatively, there is also a strong public demand for decreasing the administrative and regulatory burdens of increased supervision and enforcement. Over the last decade, this has resulted in more and more regulation away from the state: business firms are increasingly using internal compliance systems, self-regulatory measures, and codes of conduct. At the same time, civil society organizations are increasingly pressurizing firms to reduce the adverse social and environmental impact of their activity and increase compliance with regulations (Braithwaite & Drahos, 2000; Black, 2002; Scott, 2004; Levi-Faur, 2005; Braithwaite, 2005; 2008; Braithwaite et al., 2007; Hutter & Jones, 2007; Bernstein & Cashore, 2007; Cashore et al., 2011; Parker & Lehman Nielsen, 2011).

These developments give rise to a number of questions. For example, does the threat of severe penalties influence compliant behavior or is private pressure more important? What are the relative strengths and weaknesses of both public and private pressure in shaping corporate environmental behavior, and how do public and private pressures interact? The goal of this study is twofold. First, it seeks to provide a detailed understanding of the role of general deterrence in motivating firms in the waste industry in the Netherlands to comply with environmental regulations. Secondly, this study aims at providing insight into the interaction between deterrence, social license pressures, and management-based regulation. The central research questions are:

1. *How, and to what extent, does the threat of severe penalties motivate firms in the waste industry in the Netherlands to comply with environmental regulations?*
2. *How do deterrence, social license pressures, and management-based regulation interact?*

This study presents the results of a qualitative empirical research project among 40 firms in the Dutch waste industry designed to explore these questions.

2. Deterrence in review

Deterrence is based on the notion that business firms are rational, amoral calculators that base the decision to comply or violate on the weighing of the perceived costs and benefits of their actions. In other words, firms will only comply with the law if it is economically sensible to do so (Kagan & Scholz, 1984). Deterrence therefore assumes that only the fear of tough legal penalties that exceed the benefits of rule violation will motivate firms to comply with regulatory demands. Each sanction, it is assumed, sends a threat message that communicates the potential costs if firms violate the law (Zimring & Hawkins; Geerken & Gove, 1975). As the perceived risks and costs thereby increases, they will comply with the law. Usually two types of deterrence are distinguished. Specific deterrence covers the notion that the actual experience of inspection or punishment deters future criminal behavior. In this perspective the offending firm *itself* will be deterred from reoffending. General deterrence on the other hand assumes that the target group of potential offenders learns about the sanction as well, fears the possible consequences of rule violation, and as a result complies with the law to prevent the possibility of penal consequences. The underlying research project is concerned with general deterrence, meaning the extent to which the *mere* threat of punishment deters business firms from environmental violations.

Chapter two of this study provides an overview of the existing empirical literature on deterrence both for conventional as well as corporate crime. The review of this literature shows that the empirical support for deterrence is far from conclusive. The strongest support comes from studies with the weakest research design – those that make use of objectivist measures of certainty and severity of punishment. Chapter two goes on to outline three key developments in the deterrence literature relevant for the underlying research project.

Firstly, in the 70's and early 80's many researchers began to study deterrence as a perceptual process (Paternoster, 1987: 174) meaning that “deterrence is most likely to depend on what the certainty and severity of punishment were thought to be rather than on their actual levels.” (Ibid). Consequently, studying deterrence means that the perceptions of the risks and costs of non-compliance should be taken into account. In the case of business firms, most perceptual deterrence researchers study the perceptions of relevant managers within the firm that are then extrapolated to the firm itself (Parker & Lehman Nielsen, 2011).

Secondly, the body of literature on deterrence indicates that even when frequent inspections and severe legal penalties appear to be absent, many business firms still invest in costly environmental improvements in order to comply with regulatory demands and some firms even go ‘beyond compliance’ (Braithwaite, 1989: 349; Vandenbergh, 2003; Kagan et al., 2011: 41). Socio-legal research suggests some explanations for this finding. For example, most corporate officials are relatively unaffected by formal legal sanction threats. Negative publicity that

affects the firms' reputation and pressure from environmental interest groups, the local community, and the public are far more threatening than the risks of legal penalties. Furthermore, research shows that some firms feel the moral obligation to comply with the law. These firms have internalized the social norms that underlie regulatory norms and are morally bound to do 'the right thing'. For those firms, one might assume that deterrence is irrelevant, contributing hardly anything to a culture of compliance (Thornton et al, 2005: 264). These findings suggest that research on deterrence should be sensitive to a variety of costs, benefits, and motives for compliance.

The *third* and final development in corporate deterrence literature is that deterrence researchers have moved away from a strict rational choice perspective on regulatory compliance and non-compliance. The research presented in chapter two emphasizes that business firms are not solely motivated by cost benefit analysis (Kagan & Scholz, 1984; Ayres & Braithwaite, 1992; Tyler, 2006). This perspective suggests that other 'forces', such as, for example, social responsibility, ethics and internal norms are more important motivators to comply with the law.

Chapter two ends with an alternative perspective on the behavior of regulated businesses that more accurately describes how and why firms comply or disobey societal and regulatory norms. In this perspective the significant variable for the compliance behavior of businesses is the degree of *social responsiveness* of the regulated actor (Van de Bunt, 1992). This concept of social responsiveness indicates the regulated actor's ability to respond to societal expectations without denying its own responsibilities for its social environment (Ibid, p. 19). According to Van de Bunt, the concept of social responsiveness contains two aspects. First, responsive organizations have to have an adequate perception of the consequences of their actions for their social environment. Second, socially responsive actors actually have to act based on these perceptions in order to prevent the adverse consequences of their actions to occur. Van de Bunt shows that unresponsive actors are more likely to violate the law because they are unable or unwilling to take into account the consequences of their actions. These firms may not even be aware of their environment, the legal norms that are applicable to them, and the sanctions that may be imposed when violating these norms. The concept of social responsiveness sheds light on the interaction between legal sanctions, the role and importance of the social environment of firms, and the internal business environment. Therefore, this concept is helpful to further analyze the role and importance of the threat of sanctions in motivating business firms to comply with the law.

3. Empirical focus: the Dutch waste industry

Chapter three provides an overview of the characteristics and developments as well as the regulation of the waste industry in the Netherlands. The waste

industry is an attractive branch of industry to study for a number of reasons. In almost every country, waste companies fulfill important public tasks. The collection and treatment of waste is directly associated with hygiene and the state of our quality of life. At the same time however, waste companies have historically been sources of environmental pollution. Consequently, the industry is scrutinized by environmental interest groups, local communities, the media, and is closely regulated by national and international environmental standards. At present, the waste industry in the Netherlands is a large economic sector with large internationally oriented firms that operate throughout the waste chain. The 25 largest firms all have an annual turnover of 25 million euro's (Noordhoek, 2010: 84). The five largest international firms together achieve an annual turnover of 2,1 billion euro's and all pursue high level innovations to improve environmental performance (Ibid.). However, this has not always been common practice. The waste industry is a relatively young branch of industry. It developed rapidly during the '70s and '80s when due to environmental regulations the treatment and processing of waste became profitable. Subsequently this attracted a lot of entrepreneurs who tried to make it in this industry. At the same time, however, this also attracted businessmen who were less inclined to properly handle the waste. During the '80s and early '90s, when environmental policy was still developing, this resulted in several large environmental scandals resulting in various criminal cases. The best-known Dutch scandal is a case involving a company named Tank Cleaning Rotterdam. In this case the executives were sentenced to 6 years of imprisonment and the affair even led to a parliamentary inquiry in 1996 into the role of the government subsidizing this company (Commissie-Biesheuvel, 1997).

In reaction to these scandals a regulatory framework developed that obliged waste companies to meet intensified regulatory pressures characterized by a climate of great distrust between regulators and waste companies. Only since the beginning of this century, things have begun to change (Huisman, 2001). Waste companies have become more and more aware that in order to secure their future they needed to change their behavior and gain the trust of regulators as well as the general public. So they have put a lot of effort in professionalization; waste companies have invested a lot in environmental performance; they have hired highly educated professionals responsible for environmental compliance; and have invested in their reputation towards the public. At present, most firms in the Dutch waste industry don't portray themselves as waste companies, but as environmental experts. Before examining how these firms respond to sanction threats as well as the interaction between deterrence, social license pressures, and management-based regulation, the next section first discusses the data and methodology used in this study.

4. Data and methodology

This study is based on a review of relevant literature as well as an in-depth empirical study of 40 companies in the waste industry in the Netherlands. Chapter four discusses the data and methodology used in this study.

Two approaches in corporate deterrence research

The literature on deterrence distinguishes two main approaches to study the importance of the threat of legal sanctions in motivating firms to comply with the law: an objectivist research approach and an interpretative research approach (Parker & Lehman Nielsen, 2011). Objectivist research aims at theorizing about (statistical) associations between variables that are associated with compliance or non-compliance (such as the type and size of the penalty imposed, the level of scrutiny from environmental interest groups, and the amount and type of government inspections) and the actual level of compliance. Subsequently, objectivist research is concerned with deductively testing the hypothesized associations. In this type of research ‘compliance’ or ‘non-compliance’ usually will be the dependent variable.

Interpretive research approaches aim at understanding the regulated actors’ responses to regulation. In this type of research, the research focus shifts from testing statistical associations, to understanding the motivations, interpretations, and actions of the regulated actors itself. In terms of research output, this type of research contributes to a ‘thick description’ of the underlying mechanisms that explain why and how deterrence works (Parker & Lehman Nielsen, 2011: 6-7).

The perspective chosen in this book is an interpretive approach. This study aims at providing a detailed understanding of the role and importance of deterrence compared to social license pressures and management-based regulation, the organizational responses to sanctions as well as the organizational processes through which compliance is constructed. This means that this study is not concerned with compliance or non-compliance per se, but rather with the ways in which companies interpret and respond to legal sanctions and private mechanisms of social control.

Methodology

This study is based on an in-depth empirical study among 40 companies in the waste industry in the Netherlands. The companies involved in this study were selected from the membership lists of two trade organizations. Together these organizations represent almost the entire waste industry. This study is however limited to medium-sized and large corporations that are inspected relatively frequently in relation to their environmental permit. The data in this study was collected using several research methods. First, in-depth interviews were held with environmental managers of waste companies. Environmental managers

were chosen as key respondents because they are the most knowledgeable in environmental compliance matters. The interviews focused on the following topics: background information about the respondents; information about the firm itself (firm size; number of employees; annual profits; activities; ownership structures); characteristics of the branch of industry (coherence; level of competition); characteristics of the regulatory environment (complexity of regulations; type and size of inspections; relationship with regulators); the characteristics of the social environment and relationship with the social environment; and the ways in which the interviewed companies give shape and meaning to environmental compliance measures (adoption of environmental management systems, the role and position of the environmental manager; organizational structure and culture). The data obtained during the interviews was complemented and confronted with company documents, including permits, annual reports, environmental plans, the results of (internal) environmental audits; the analysis of media content; as well as interviews with public and private regulators. In total the data includes transcripts of 70 in-depth interviews.

Studying deterrence

As mentioned above, this study is concerned with general deterrence as the mechanism through which sanctions influence compliance behavior. In their study on general deterrence and corporate environmental behavior, Thornton et al. (2005) identified three key elements of general deterrence. First, in order to deter potential offenders, companies actually have to be aware of sanctions against other companies. This also assumes that companies carefully monitor whether sanctions are imposed against other companies. Second, in response to hearing about enforcement actions against other companies, companies have to adjust their perceptions of the risks and costs associated with non-compliance and translate these altered perceptions to their own situation. Lastly, in order for deterrence to work, the potential offender also has to be willing and able to take costly compliance measures to improve its behavior. Thornton et al. (2005) chose eight significant enforcement actions (“signal cases”) by the Environmental Protection Agency. They then conducted a telephone survey identifying whether corporate officials in 233 business firms knew about the enforcement actions, how they responded to the type and the size of the penalties imposed as well as the risk of being found in violation, and the extent to which they had improved their compliance behavior in response to hearing about these sanctions.

This study follows an approach similar to that of Thornton et al. (2005). To examine how important deterrent threats are in motivating companies to comply with environmental regulations, two signal cases were selected: a criminal and a regulatory case. In accordance with the methodology of vignette studies,

the environmental managers were provided with short descriptions of these cases and then were asked questions about their knowledge and awareness of the enforcement actions, their reactions towards the imposed sanctions, and the extent to which they had taken compliance measures in response to hearing about these sanctions. Chapters five, six, and seven present the empirical results of this study.

5. On deterrence

Classic deterrence theory assumes that business firms, being rational, amoral calculators, monitor their environment for information about inspections and enforcement actions. They translate this information to their own situation and respond by taking measures to ensure that they are in compliance with regulations. Chapter five examines how important deterrent threats really are in motivating firms to comply with environmental regulations. The research presented shows that sanctions are not very effective in terms of the awareness they create. Although most of the respondents remembered at least one enforcement action against some other firm, hardly anyone recalled the actual penalties imposed. Instead, they remembered the infraction that had led to the enforcement action. Looking at the signal cases, respondents remembered the first signal case in which the company and its executives were criminally prosecuted much better than the regulatory case. In 31 of the 40 case studies the respondents remembered the criminal case, while in only 17 of the 40 case studies they remembered the regulatory case. As such this is not very surprising because criminal cases tend to receive more attention in the media as compared to regulatory sanctions. However, although the respondents were asked to speak about the *sanctions* they remembered, they spoke about cases more in general. In most cases they only remembered what had happened and the violations that had led to penalty. For example, in the criminal case there was a huge fire that caused a lot of damage to the local surroundings. Most of the environmental managers did recall the fire and its consequences in terms of pollution, while only two of them knew that both the company and its three executives were criminally prosecuted.

Chapter five suggests two explanations for these findings. First, instead of a threat message, sanctions only provide a very weak signal and therefore impose only a weak threat on business firms. Most of the respondents believed that penalties for environmental violations are insignificant compared to the profits of waste companies. Also they perceived the probability of detection as low and didn't even think that environmental violations would result in legal sanctions. Moreover, they emphasized that many sanctions are imposed for rule violations that are either administrative or technical in nature. This is problematic because these types of rule violations do not have the same moral meaning as for example dumping toxic chemicals in the water and being punished for

committing such offences does not involve the same loss of face.

Second, and more importantly, chapter five shows that for large, internationally oriented firms that populate the Dutch waste industry, formal legal sanction threats are relatively unimportant. To those firms negative publicity and pressure from environmental interest groups is a far bigger threat. Some of these firms even internalized the social norms that underlie the regulatory norms. Thornton et al. (2005) suggest that to those firms, sanctions might serve as a 'reminder' to check whether they still operate in accordance to their previous commitment to comply with the law; or as a 'reassurance' by sending the message that 'bad apples' are caught and punished, reaffirming their commitment to invest in costly compliance measures. However, chapter five also shows that in order to serve as a reminder or a reassurance sanctions have to condemn the penalized behavior and create consensus about the blameworthiness of the sanctioned offense. Most of the sanctions studied in this research project, however, lack those qualities.

The findings in chapter five can be explained by developments that characterize the waste industry. As discussed in chapter three, the waste industry has evolved from a small scale branch of industry to an international economic sector that seeks for high level innovations to improve environmental performance. At present many waste companies may be characterized as '21st century firms' (Dimaggio, 2001) that talk about maintaining their *social license* to operate (Gunningham et al., 2004) and consider management-based regulation useful in terms of corporate risk management. To these large multinational firms the sanction itself and the public regulator imposing it, is only one of the incentives for compliance with regulatory standards. "And of these, the law is not likely to occupy the foreground of the businessman's attention" (Stone, 1975: 40). During the interviews the environmental managers provided many illustrations of the importance of social license pressures and management-based regulation.

6. Social license pressures

As discussed above, to most firms in the waste industry in the Netherlands negative publicity that affects their reputation as well as pressure from environmental interest groups is far more threatening than the risk of legal sanctions. Next to governments, public interest groups, local communities, and the media have also pressured firms to reduce the adverse consequences of their activities. In the literature on organizational responses to regulation, this has been conceptualized as the regulated firms' 'social license' meaning the demands and expectations from the local community and environmental interest groups (Joyce & Thomson, 2000; Gunningham et al., 2003; 2004; 2005; Lynch-Wood & Williamson, 2007). Some research even suggests that the conditions of the social license might be tougher than those of the regulatory license, resulting in 'beyond compliance' behavior (Prakash, 2000; Huisman, 2001; Simpson, 2002;

Gunningham et al., 2003; 2004; Hutter & O'Mahony, 2004; Van Rooij, 2006; 2011; Thornton et al., 2009).

Chapter six examines the importance of the social license in pressuring firms to comply with environmental regulations. The social license is especially important for firms in the waste industry, whose history has made it an object of community pressure. The interviews provide several examples of companies that took costly compliance measures or did not pursue economic benefits in order to maintain their social license. For instance, one firm obtained a legal permit for a mobile installation for the demolition of construction waste. Those installations tend to produce a lot of dust and noise. During the process of obtaining the legal permit the local community had often expressed their concerns about an increase in noise and dust and they were fairly hostile towards the installation. Although the firm obtained the permit, it decided not to effectuate it because of its relationship with the local community.

There are however limitations to the effectiveness of the social license. In order to be able to pressure firms, the social environment first needs to be able to recognize potential harms. It is clear that while odors, noise, and dust are quite easily detected; other more serious environmental problems remain undetected by the local community. Second, the social environment should also be able and willing to enforce the demands of the social license. It is clear that not all social environments have the means and the knowledge to address complex environmental and legal issues. Finally, the data presented in chapter six shows that social license pressures not always lead to meaningful compliance. Business firms respond in different ways to the pressures of the local community. Some firms have been able to effectively neutralize the pressure from their local community by manipulating the information about their environmental performances, by making an offer to buy the house of local citizens that were considered to be 'annoying' plaintiffs, or by relocating their activities to jurisdictions where the local community is expected to be less powerful.

Chapter six concludes that had social license pressures been absent, the waste industry would not have professionalized the way it did. At the same time however, social license pressures do not always result in better compliance. Therefore, we also need to analyze how and why regulated actors shape compliance within their own organization.

7. Regulating from the inside

Chapter seven discusses how firms in the waste industry in the Netherlands give shape and meaning to environmental compliance measures. A key concept in this regards is the concept of social responsiveness. As mentioned above, socially responsive firms are able and willing to take into account the adverse consequences of their actions and respond to the demands and expectations from their regulatory and social environment. The body of socio-legal research

on business compliance identifies three organizational conditions that determine the degree of responsiveness (Stone, 1975; Braithwaite, 1984; 1985; Van de Bunt, 1992; Prakash, 2000; Huisman, 2001; Parker, 2002; Gunningham et al., 2003; 2005; Parker & Lehman Nielsen, 2006; 2009). Firstly, in order to be able to respond to regulatory and social demands, firms need to implement the equipment that helps them structure the compliance challenges they face. More specifically they need to implement an environmental management or compliance system that helps them to comply with regulations more systematically and respond to questions from regulators and the social environment. Secondly, firms need to appoint an environmental manager responsible for environmental compliance matters. Environmental managers are the intermediaries between the firm, the regulatory environment, and the social environment. Their effectiveness largely depends on their *organizational clout* (Braithwaite, 1984): their “ability for being taken seriously within the firm” (Parker, 2002: 179). The degree of organizational clout itself depends on the environmental managers’ knowledge and expertise, their position within the organization as well as the support from the upper management. Lastly, the degree of social responsiveness is associated with the culture within the firm and more specifically the *tone at the top* of the organization. By their behavior and attitudes towards compliance and non-compliance, the upper management largely influences the moral climate of the organization.

Chapter seven shows that the degree to which external pressures, whether sanction threats or social license pressures, permeate the regulated actors’ business depends largely on the social responsiveness of the regulated actor. The more responsive firms are, the more they will see those external pressures as meaningful suggestions to improve their behavior. At the same time however, more responsive firms are often large, complex organizations that not always perceive public regulation as important as, for example, management-based regulation. During the interviews, the environmental managers provided several examples that indicated the perceived different position of both public and management-based regulation. For instance, in the case of one studied firm that collects batteries for recycling in the near future. Regulation prescribes that batteries have to be stored in a special box to avoid leakages. On one of the busiest days of the week, right before a public holiday, a couple of batteries fell out of the box, at which point in time the firm was inspected and fined. The environmental manager commented: “Technically it is a violation, but to us compliance isn’t about whether or not batteries are stored in a box, but about governing that emissions are within the safety margins and about making sure that the risks of a chemical fire or spill are minimized. This inspection is just a snapshot of compliance, you need to be in control all the time.” To these firms public regulatory policy is focused on prescribing behavior and on output measures, thereby running the risk of only capturing low-hanging fruits instead

of managing important risks.

8. Conclusion: beyond deterrence

This study seeks to provide insight into the role and importance of general deterrence in motivating firms in the Dutch waste industry to comply with environmental regulations as well as the interaction between deterrence, social license pressures, and management-based regulation. This study shows that deterrent threats hardly have a direct effect on business compliance in the waste industry in the Netherlands because the imposed sanctions and the probability of getting caught are too low. Instead, this study provides support for a more indirect general deterrent effect of sanctions (Thornton et al., 2005). As far as sanctions influence the compliance behavior of waste companies, this effect runs through the social environment. Negative publicity, reputational damages, and pressures from the local community are far more threatening than formal legal sanctions. Moreover, this research shows that sanctions can have impact on those businesses that are already committed to comply with the law. Sanctions then serve as a reminder to check whether they are still in compliance and as a reassurance that compliance is the right thing to do and that bad apples are caught. This study also shows that this indirect effect depends on the degree of social responsiveness of the regulated actor. The more responsive the business firm, the sooner it views signals from outside the firm as meaningful to corporate compliance. The paradox of deterrence therefore is that it works best for those firms that least need it.

In conclusion, this study shows that deterrence works much better if there are other preexisting normative systems that influence the behavior of companies. These are either the social environment that pressures firms to comply or moral commitments within the firm. Deterrence is thus the result of the interaction of fear, social license pressures, and moral duty to comply with the law. These results emphasize the need for public regulatory authorities to make use of and interact with social license pressures and management-based regulation.

Bijlage 1: Gesprekspuntenlijst interviews bedrijfscases

1. Profiel respondent

- Functie
- Achtergrond
 - Opleiding
 - Vorige werkkring
- Lengte dienstverband
- Positie t.o.v. management
- Taakopvatting in de dagelijkse praktijk

2. Profiel van het bedrijf

- Jaar van oprichting en voorgeschiedenis
- Eigendomsstructuur
- Schaal/werkgebied
- Bedrijfsomvang
 - Aantal vestigingen
 - Aantal medewerkers
 - Beursnotering
 - Positie op de markt
 - Omzet
 - Bedrijfseconomische situatie
- Bedrijfsactiviteiten
- Toekomstperspectief
- Cultuur en structuur van de organisatie
 - Missie, doelstellingen en waarden van de organisatie
 - Compliancebeleid
 - Bestaan en inhoud van gedrags- en integriteitscodes
 - Organisatiestructuur
 - Rol en invloed bedrijfsleiding
 - Personeelsbeleid
 - Innovatiestreven
 - Besluitvorming en communicatie

3. De bestuurlijke omgeving van bedrijven

- Frequentie en aard van controlebezoeken
- Overleg met het bevoegd gezag
- Relatie met de overheid
- Voorbeelden en achtergronden van geconstateerde overtredingen door toezichthouders en discussies met overheden
- Vertaling van eisen van de overheid naar de praktijk

- Meningen ten aanzien van toezicht en handhaving
 - Wet- en regelgeving
 - Invloed en belang van toezicht en handhaving voor milieuzorg
 - Optreden van de overheid
 - Alternatieven

4. Branchekenmerken

- Cultuur en structuur van de branche waarin het bedrijf opereert
- Contacten en concurrentieverhoudingen
- Rol brancheverenigingen
- Ontwikkelingen

5. Maatschappelijke omgeving

- Relatie met omwonenden en belangengroepen
 - Communicatie/overleg
 - Klachten

6. Bedrijfsinterne milieuzorg

- Algemeen milieubeleid
 - Milieudoelstellingen
 - Bedrijfsmilieuplan
- Milieuafdeling
 - Organisatorische inbedding milieuzorg
 - Rol en positie milieuoördinator
- Milieuzorgsysteem
 - Redenen implementatie
 - Milieubeleidsverklaring
 - Jaarlijks milieuprogramma
 - Metingen en registraties
 - Opleidingen en trainingen
 - Verslaglegging
 - Certificering
- Audits (intern en extern) en evaluaties
- Milieuzorg in de praktijk

7. Afschrikking en generale preventie

- Kennis van opgelegde sancties
 - Algemeen en voorgelegde vignetten
 - Aard/type overtreding
 - Aard en hoogte van de opgelegde sanctie
- Relevantie van sancties
- Ernst sancties

- Gevolgen en consequenties
- Naar aard en hoogte van de sanctie
- Inschatting pakkans en strafmaat
- Vertaling van informatie over sancties naar maatregelen in de praktijk
 - Concrete voorbeelden en achtergronden van situaties waarin bedrijven maatregelen hebben genomen naar aanleiding van informatie over sancties opgelegd aan andere bedrijven.

Toelichting op de gesprekspuntenlijst

1. Profiel respondent

Van de respondenten wil ik in de eerste plaats weten hoe lang zij al bij de onderneming werken en welke achtergrond zij hebben voor wat betreft opleiding en werkervaring. Milieucoördinatoren zijn in de praktijk veelal juridisch, milieutechnisch of sociaal geschoold. Hun achtergrond en werkervaring is van belang om te kunnen verklaren hoe milieucoördinatoren milieuvraagstukken en milieuhandhaving interpreteren en vertalen naar de bedrijfsinterne besluitvorming. Beoordelen zij milieuvraagstukken bijvoorbeeld vooral aan de hand van de juridische aspecten die daaraan zijn verbonden of zien zij milieuproblemen als een milieutechnisch vraagstuk dat vraagt om innovatieve oplossingen? Ook wil ik weten wat hun functie precies inhoudt en welke taken en verantwoordelijkheden daarbij horen. Daarbij gaat het niet alleen om de formele invulling, maar ook om de opvattingen van de respondent zelf over de invulling van zijn taak. Ziet hij zichzelf bijvoorbeeld als probleemoplosser, medetoezichthouder, adviseur of *communicator* ten aanzien van verschillende interne en externe partijen? Daaraan gerelateerd wil ik, ten slotte, weten welke positie de milieucoördinator binnen de onderneming heeft ten opzichte van het management en de Raad van Bestuur van de onderneming, maar ook ten opzichte van de werkvloer. Daarbij gaat het zowel om zijn formele positie (kan de milieucoördinator voldoende onafhankelijk opereren) als om zijn informele positie (krijgt hij van zowel de bedrijfsleiding als van de werkvloer voldoende ondersteuning voor zijn optreden?).

2. Profiel van het bedrijf

Dit onderzoek heeft betrekking op veertig bedrijven in de Nederlandse afvalbranche. Van deze bedrijven wil ik allereerst enkele algemene kenmerken in kaart brengen, zoals het jaar van oprichting, de voorgeschiedenis van het bedrijf, de bedrijfsomvang (aantal werknemers, aantal vestigingen, omzet, beursnotering) en de positie op de markt, de eigendomsstructuur van de onderneming (overheidsgedomineerd/privaat/publiek-private samenwerking), het werkgebied (regionaal, landelijk, internationaal) en de bedrijfsactiviteiten. Daarnaast

wil ik enkele aspecten van de cultuur en structuur van de organisatie in kaart brengen. Met betrekking tot de cultuur van het bedrijf gaat het onder andere om de missie, doelstellingen en waarden van de organisatie. Daarbij kan worden gedacht aan het maken van winst, innovatiestreven, continuïteit op de lange termijn, het afval op een zo milieuvriendelijk mogelijke manier behandelen en verwerken, etcetera. Heeft het bedrijf zijn doelen vastgelegd in een beleidsverklaring? Heeft de onderneming een compliance- en/of integriteitsbeleid? Wordt hieraan vorm en inhoud gegeven door middel van gedrags- en integriteitscodes en, zo ja, wat is hiervan de inhoud? Hoe wordt in de praktijk vorm en inhoud gegeven aan de doelen van de organisatie? In hoeverre is dit bijvoorbeeld terug te zien in het personeelsbeleid van de onderneming? Wat is de rol en invloed van de bedrijfsleiding?

Met betrekking tot de organisatiestructuur wordt veelal een onderscheid gemaakt tussen hiërarchische en meer horizontale organisatiestructuren alsmede tussen organisaties waar de verantwoordelijkheden in de lijn of bij stafdiensten zijn neergelegd. Ik wil graag weten hoe de organisatiestructuur het best kan worden getypeerd (hiërarchisch/horizontaal, lijn/staf) en hoe de (interne) besluitvorming en communicatie zijn vormgegeven.

3. De bestuurlijke omgeving van bedrijven

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te verschaffen in de afschrikwekkende werking van sancties op het gedrag van ondernemingen in de afvalbranche enerzijds en in de wisselwerking tussen afschrikking, maatschappelijke controle en bedrijfsintern toezicht anderzijds. De overheid beïnvloedt met haar regelgevende en toezichthoudende rol in belangrijke mate hoe er in de maatschappij tegen regelgeving en toezicht in het algemeen en tegen overtredingen en sancties in het bijzonder wordt aangekeken. Daarom ben ik geïnteresseerd in de ervaringen met en opvattingen over regulering en handhaving van bedrijven in de afvalbranche. Hoe kijken bedrijven in het algemeen aan tegen regelgeving en toezicht? Waar ligt volgens de respondenten de verantwoordelijkheid voor de naleving van wet- en regelgeving? Wat is de frequentie en aard van controles door toezichthouders? Voorts wil ik weten hoe bedrijven hun relatie met de toezichthouder beoordelen en hoe zij de inspecties en handhaving ervaren. Ook vraag ik naar concrete voorbeelden en achtergronden van geconstateerde overtredingen door toezichthouders en discussies met overheden en naar concrete voorbeelden van de wijze waarop bedrijven eisen van de overheid hebben vertaald naar de bedrijfsinterne besluitvorming. Tot slot wil ik weten welk belang bedrijven hechten aan toezicht en handhaving door de overheid in vergelijking met andere mechanismen van sociale controle. Met andere woorden: hoe belangrijk is het toezicht eigenlijk voor het garanderen van een goede milieuzorg? En wat zou er eventueel aan het toezicht door de overheid kunnen worden verbeterd of wat zijn alternatieven?

4. Branchekenmerken

De wijze waarop bedrijven tegen toezicht en handhaving aankijken en de wijze waarop informatie over sancties wordt gecommuniceerd en vertaald, kan niet los worden gezien van de branche waarin bedrijven opereren. Daarom is het belang te onderzoeken of de branche kan worden gekarakteriseerd als open of gesloten en hoe de onderlinge verhoudingen tussen bedrijven kunnen worden getypeerd. Werken bedrijven regelmatig samen, spelen ze elkaar klanten of opdrachtgevers toe of is er sprake van sterke concurrentie? Wat zijn de concurrentieverhoudingen? Wat is de positie van het bedrijf ten opzichte van concurrenten? Wat zijn de belangrijkste ontwikkelingen in de branche en welke rol spelen brancheverenigingen daarbij? Hoe wordt informatie over toezicht, handhaving en sancties binnen de branche gecommuniceerd? Welke overlegstructuren zijn er binnen de branche en hoe is de relatie tussen de branche en de overheid?

5. Maatschappelijke omgeving

Niet alleen de overheid, maar ook de maatschappelijke omgeving heeft verwachtingen over en stelt eisen aan de milieubelasting van bedrijven. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om omwonenden, milieubelangenorganisaties, de lokale gemeenschap en de media. Vragen die hierbij van belang zijn, betreffen onder andere: Hoe is de ligging van het bedrijf ten opzichte van de bebouwde woonomgeving? Zijn er (milieu)belangenorganisaties in de omgeving actief? Hoe is de relatie met de omgeving? In welke mate krijgt het bedrijf te maken met klachten van omwonenden of omliggende bedrijven? Op welke wijze wordt er met de omgeving gecommuniceerd en op klachten gereageerd?

6. Bedrijfsinterne aandacht voor het milieu

Een belangrijk deel van dit onderzoek is erop gericht om in kaart te brengen hoe bedrijven zelf vorm en inhoud geven aan de naleving van wettelijke en maatschappelijke milieueisen en de controle daarop. Ik wil daarom vaststellen welke maatregelen bedrijven zelf hebben getroffen om de naleving van milieuregelgeving te waarborgen. Ten aanzien van het algemeen milieubeleid van de onderneming wil ik weten welke milieudoelstellingen het bedrijf hanteert en of en hoe deze hun vertaling hebben gevonden in een bedrijfsmilieuplan. Hierbij wil ik tevens vaststellen of de onderneming anticipeert op eisen van haar stakeholders en dus proactief opereert of vooral achteraf op de wensen en verwachtingen van stakeholders reageert.

Voorts wil ik weten hoe het bedrijf de milieuzorg organisatorisch heeft ingebed. Is er een aparte milieuafdeling? Wat zijn de taken en bevoegdheden van de milieuafdeling? En wat is de rol en positie van de milieuafdeling ten opzichte van het management enerzijds en de werkvloer anderzijds? Ook wil ik weten of het bedrijf een milieumanagementsysteem heeft geïmplementeerd en wat de redenen voor invoering van het managementsysteem waren. Daarbij valt

te denken aan financiële voordelen, het creëren van een betere relatie met de overheid en omwonenden, reputatievoordelen, innovatie en het verbeteren van de concurrentiepositie, maar ook de angst voor sancties of de wens om te handelen in overeenstemming met wettelijke en maatschappelijke milieueisen. Ten aanzien van het milieumanagementsysteem wil ik verder nagaan welke voorzieningen en maatregelen het bedrijf heeft getroffen (welke metingen en registraties worden uitgevoerd), hoe de interne communicatie over milieuvraagstukken verloopt, hoe de opleidingen en trainingen van het personeel zijn geregeld, welke interne en externe controles worden uitgevoerd, hoe frequent dat gebeurt en hoe de verslaglegging daaromtrent is gewaarborgd. Tot slot is het van belang om te weten of het milieumanagementsysteem is gecertificeerd en wat er met de resultaten van de milieuaudits wordt gedaan.

Een belangrijk aspect, tot slot, betreft de rol en houding van de bedrijfsleiding bij de naleving van wettelijke en maatschappelijke eisen en de vertaling van die signalen naar de bedrijfsinterne besluitvorming. Daarbij gaat het om de houding en attitude van het management ten aanzien van wettelijke en maatschappelijke milieueisen, de wijze waarop het topmanagement signalen van buiten interpreteert (zien zij die als een kans of juist als een bedreiging) en de voorbeeldfunctie van het management.

7. Afschrikking en generale preventie

Afschrikking berust op de vooronderstelling dat aan het plegen van delicten een rationeel beslisproces ten grondslag ligt. De onderneming wordt in die visie voorgesteld als een rationele en amorele actor die gepreoccupeerd is met informatie over de pakkans en op te leggen sancties, deze informatie nauwkeurig interpreteert en vertaalt naar de eigen situatie en, tot slot, maatregelen neemt om sancties te voorkomen. Ik wil onderzoeken in hoeverre deze vooronderstellingen ook in de praktijk gelden. Daartoe wil ik onder meer vaststellen in hoeverre bedrijven kennis hebben van sancties opgelegd aan andere bedrijven, hoe informatie over sancties door de respondenten wordt geïnterpreteerd en vertaald binnen hun organisatie, hoe respondenten de pakkans en de strafmaat in concrete gevallen inschatten en in hoeverre bedrijven maatregelen treffen naar aanleiding van informatie over sancties om te voorkomen dat zij zelf in overtreding zijn.

Om de kennis van de respondenten over sancties opgelegd aan andere bedrijven te onderzoeken, stel ik een aantal vragen. Ten eerste vraag ik de respondenten naar het *aantal* voorbeelden dat zij zich herinneren van bestuursrechtelijk of strafrechtelijk optreden tegen een ander afvalbedrijf in een periode tot twee jaar voorafgaand aan het interview. Dezelfde vraag stel ik ten aanzien van voorbeelden van individuele bestuurders of directeuren tegen wie strafrechtelijk is opgetreden. Vervolgens vraag ik de respondenten om een concreet voorbeeld te beschrijven. Van de voorbeelden die de respondenten zelf

aandragen, wil ik vervolgens weten hoe zij daarvan op de hoogte zijn geraakt en wat de respondenten zich herinneren over de aard van de overtreding en de opgelegde sanctie.

Voorts wil ik van de twee voor dit onderzoek geselecteerde sancties weten in hoeverre de respondenten daarvan op de hoogte zijn. Ook wil ik weten hoe de respondenten de pakkans en de strafmaat in beide concrete gevallen inschatten. In het geval zij de daadwerkelijk opgelegde sanctie niet kennen, wil ik weten zij welke sanctie zij verwachten dat er in de beide gevallen is opgelegd.

Verder is het van belang in kaart te brengen in hoeverre de respondenten informatie over opgelegde sancties kunnen benutten binnen hun eigen organisatie. Is informatie over sancties bij andere bedrijven van belang voor de uitoefening van de eigen taken? Waarom wel of waarom niet? Daarbij ben ik ook geïnteresseerd in concrete voorbeelden van sancties die respectievelijk wel en niet van belang waren en de redenen daarvoor.

In het verlengde daarvan wil ik in kaart brengen in hoeverre bedrijven maatregelen hebben getroffen naar aanleiding van informatie over opgelegde sancties. Daarbij gaat het om concrete voorbeelden van sancties naar aanleiding waarvan het bedrijf maatregelen heeft getroffen. Ook ben ik geïnteresseerd in de inhoud en aard van die maatregelen. Maatregelen kunnen enerzijds het karakter hebben van verbetermaatregelen, maar het is evengoed mogelijk dat bedrijven hun activiteiten verplaatsen naar andere regio's of andere landen om te ontkomen aan de toezicht- en handhavingdruk die zij in Nederland ervaren; overtredingen verhullen voor de toezichthouder; bedrijfsactiviteiten stoppen omdat het voor het bedrijf bijvoorbeeld niet (langer) mogelijk is de betreffende regelgeving na te leven; of proberen om het milieubeleid van de overheid in hun eigen voordeel te beïnvloeden.

Tot slot wil ik weten wat nu eigenlijk het ergst is aan het feit dat sancties opgelegd kunnen worden, of met andere woorden wat de belangrijkste redenen zijn om sancties te willen voorkomen. Welke consequenties of gevolgen zou het voor het bedrijf hebben als het bestraft zou worden voor milieudelicten? En maakt het daarvoor nog uit welk type sanctie wordt opgelegd (strafrechtelijk/bestuurrechtelijk, aan de onderneming of individuele bestuurders) en wat de strafmaat is?

Bijlage 2: Overzicht bedrijfscases

Nr	Omvang onderneming	Eigendomsstructuur	Profiel bedrijf in dit onderzoek	Data interviews	Functie respondent	Lengte dienstverband	Achtergrond	Vorige werkring*
1	Groot	Publiek	Toegewijde regelvolger	7 augustus 2007	Hoofd afdeling HRM/ personeelszaken	12 jaar	Overig	4
2	Klein	Privaat	Reactieve onderneming	7 augustus 2007	Directeur-eigenaar	3 jaar	Milieutechnisch	2
3	Middelgroot	Privaat	Toegewijde regelvolger	9 augustus 2007	Milieucoördinator	6 maanden	Milieutechnisch	5
4	Groot	Privaat	Defensieve onderneming	10 augustus 2007	Locatiebeheerder	5 jaar	Overig	5
5	Groot	Privaat	Strategische speler	4 september 2007	Milieucoördinator Bedrijfsjurist	2 jaar 5 jaar	Milieutechnisch Juridisch	2 5

* De cijfers verwijzen naar de volgende beroeps categorieën:

- 1) Toezichthouder
- 2) Adviseur
- 3) Vergelijkbare functie bij een ander afvalbedrijf
- 4) Andere functie bij hetzelfde bedrijf
- 5) Vergelijkbare functie in een andere milieusector
- 6) Anders

6	Middelgroot	Privaat	Toegewijde regelvolger	11 september 2007	Milieucoördinator	9 jaar	Milieutechnisch	6
7	Middelgroot	Publiek	Toegewijde regelvolger	11 september 2007	Milieucoördinator Directeur	2 jaar 8 jaar	Sociaal Overig	3 4
8	Klein	Publiek- privaat	Reactieve onderneming	18 september 2007	Bedrijfsleider	8 jaar	Milieutechnisch	2
9	Groot	Publiek	Toegewijde regelvolger	24 september 2007	Milieucoördinator	1 jaar	Milieutechnisch	5
10	Middelgroot	Publiek- privaat	Toegewijde regelvolger	25 september 2007	Directeur	Langer dan 10 jaar	Overig	4
11	Middelgroot	Privaat	Strategische speler	27 september 2007	Hoofd afdeling acceptatie	16 jaar	Milieutechnisch	1
12	Groot	Publiek	Responsieve onderneming	8 oktober 2007	Hoofd afdeling KAM Milieucoördinator Compliance officer	12 jaar 14 jaar 1 maand	Milieutechnisch Overig Juridisch	2 6 6

13	Groot	Privaat	Responsieve onderneming	12 oktober 2007 10 januari 2008 7 mei 2009 22 juni 2009 4 augustus 2009 18 augustus 2009	Directeur Hoofd afdeling KAM Milieuoördinator Milieuoördinator Milieuoördinator Idem Idem	5 maanden 2 jaar > 30 jaar 1,5 jaar 18 jaar	Overig Milieutechnisch Milieutechnisch Milieutechnisch Milieutechnisch	5 4 5 4 5
14	Middelgroot	Publiek	Strategische speler	19 oktober 2007	Milieuoördinator	10 maanden	Milieutechnisch	6
15	Groot	Publiek	Toegewijde regelvolger	29 oktober 2007	Hoofd afdeling beleidszaken	10 jaar	Overig	6
16	Klein	Privaat	Toegewijde regelvolger	7 november 2007	Milieuoördinator	2 jaar	Milieutechnisch	5
17	Groot	Privaat	Defensieve onderneming	12 november 2007	Directeur-eigenaar	Langer dan 10 jaar	Overig	4
18	Middelgroot	Privaat	Toegewijde regelvolger	30 november 2007	Milieuoördinator	Langer dan 10 jaar	Milieutechnisch	4

19	Groot	Publiek	Responsieve onderneming	5 december 2007	Milieucoördinator	12 jaar	Overig	6
20	Klein	Privaat	Combinatie toegewijde regelvolger - defensieve onderneming	6 december 2007	Directeur	10 jaar	Milieutechnisch	4
21	Klein	Privaat	Toegewijde regelvolger	9 januari 2008	Directeur-eigenaar	37 jaar	Milieutechnisch	4
22	Klein	Privaat	Combinatie toegewijde regelvolger - defensieve onderneming	11 januari 2008	Directeur-eigenaar	18 jaar	Overig	6
23	Groot	Publiek	Strategische speler	15 april 2009	Milieucoördinator	3,5 jaar	Milieutechnisch	2
24	Middelgroot	Privaat	Strategische speler	16 april 2009	Milieucoördinator	4 jaar	Milieutechnisch	3
25	Groot	Publiek	Reactieve onderneming	22 april 2009	Hoofd afdeling facilitaire zaken	5 jaar	Overig	6
26	Middelgroot	Publiek	Reactieve onderneming	12 mei 2009	Milieucoördinator	25 jaar	Overig	6

27	Middelgroot	Privaat	Defensieve onderneming	8 juni 2009	Milieucoördinator	7 jaar	Milieutechnisch	1
28	Middelgroot	Privaat	Combinatie toegewijde regelvolger - defensieve onderneming	10 juni 2009	Milieucoördinator	10 jaar	Milieutechnisch	4
29	Middelgroot	Publiek	Reactieve onderneming	9 juli 2009	Milieucoördinator	18 jaar	Milieutechnisch	4
30	Middelgroot	Publiek	Reactieve onderneming	14 juli 2009	Milieucoördinator	6 jaar	Overig	4
31	Middelgroot	Publiek	Toegewijde regelvolger	15 juli 2009	Milieucoördinator	4,5 jaar	Overig	1
32	Groot	Publiek	Toegewijde regelvolger	17 juli 2009	Milieucoördinator	9 jaar	Milieutechnisch	2
33	Groot	Privaat	Combinatie toegewijde regelvolger - defensieve onderneming	22 juli 2009	Milieucoördinator	12 jaar	Milieutechnisch	2
34	Middelgroot	Privaat	Defensieve onderneming	28 juli 2009	Milieucoördinator	18 jaar	Milieutechnisch	1

35	Middelgroot	Publiek	Reactieve onderneming	23 juli 2009	Milieucoördinator	9 jaar	Sociaal	3
36	Middelgroot	Publiek	Responsieve onderneming	27 juli 2009	Milieucoördinator	10 jaar	Milieutechnisch	5
37	Middelgroot	Privaat	Strategische speler	16 september 2009	Milieucoördinator	4 maanden	Milieutechnisch	2
38	Groot	Publiek	Reactieve onderneming	25 augustus 2009 7 september 2009	Milieucoördinator Directeur	5 jaar 3 jaar	Sociaal Overig	3 3
39	Middelgroot	Publiek	Reactieve onderneming	9 december 2009	Hoofd afdeling facilitaire zaken	26 jaar	Overig	1
40	Groot	Publiek	Reactieve onderneming	25 maart 2009 17 juni 2009 9 september 2009 23 september 2009 4 november 2009 9 februari 2011 30 januari 2012	Milieucoördinator	5 jaar	Milieutechnisch	5

Bijlage 3: Gesprekspuntenlijst interviews toezichthouders

1. Profiel respondent

- Functie
- Achtergrond
 - Opleiding
 - Vorige werkkring
 - Lengte dienstverband
- Taakopvatting in de dagelijkse praktijk

2. Aard en kenmerken van het milieutoezicht

- Algemeen
 - Ontwikkelingsgeschiedenis en belangrijkste veranderingen
 - Toekomstperspectief en ideaal toekomstscenario
- Aard en kenmerken inspecties
 - Capaciteit
 - Frequentie
 - Aard/Type
 - Invulling
 - Aandachtspunten en beoordelingscriteria

3. Relatie met de onder toezichtgestelde bedrijven

- Visie afvalbranche
 - Ontwikkelingen
 - Professionaliteit
 - Regelnaleving
 - Onderscheid publieke en private bedrijven
- Relatie met de onder toezichtgestelde bedrijven
 - Rol/belang milieuoördinator
 - Milieuzorgsystemen
 - Risico's en dilemma's
 - Vertrouwen/wantrouwen
 - Goede relatie versus verzakelijking
 - Effecten van het toezicht
 - Benutten van sancties
 - Strafrecht versus bestuursrecht

4. Wisselwerking met andere vormen van sociale controle

- Relatie met de maatschappelijke omgeving
 - Overleg

- Benutten toezichthoudende rol omgeving
- Belang en effecten
- Relatie met certificerende instanties
 - Overleg
 - Benutten rapportages/inspecties
 - Belang en effecten toezicht

Toelichting gesprekspuntenlijst

1. Profiel respondent

Van de respondenten wil ik weten hoe lang ze als toezichthouder werken en wat hun achtergrond is qua opleiding en werkervaring. In het bijzonder ben ik geïnteresseerd in de vraag of toezichthouders ervaring hebben in het bedrijfsleven, bijvoorbeeld als milieucoördinator, en in hoeverre en op welke wijze bedrijfservaring van belang is voor het goed uitoefenen van het toezicht. Kan een toezichthouder zich daardoor beter wapenen tegen bepaalde risico's, zoals *window dressing* en collusie? Voorts wil ik weten wat hun werk in de dagelijkse praktijk inhoudt en wat zij als hun belangrijkste taak beschouwen. Zien zij zichzelf bijvoorbeeld als controleur, adviseur, scheidsrechter, belangenbehartiger, etcetera?

2. Aard en kenmerken milieutoezicht

De milieuhandhaving is al sinds het einde van de jaren tachtig onderwerp van vele discussies, debatten en onderzoeken en is misschien wel het meest veranderlijke beleidsveld dat er is. Ik ben in het bijzonder geïnteresseerd in hoe toezichthouders hier tegenaan kijken. Wat zijn volgens hen de belangrijkste ontwikkelingen in het toezicht van de laatste jaren? Welke betekenis hebben die gehad voor de dagelijkse praktijk van de toezichthouder? Hoe kijken zij aan tegen nieuwe ontwikkelingen, zoals de oprichting van regionale milieudiensten, de opkomst van systeemgericht toezicht, de populariteit van *naming* en *shaming* en de invloed van Europa? Hoe ziet de toekomst van de milieuhandhaving eruit en wat is volgens deze toezichthouders een ideaal toekomstscenario voor de milieuhandhaving? Vervolgens wil ik een aantal meer praktische aspecten van het toezicht in kaart brengen. Een veel gehoord probleem is het bestaan van capaciteitstekorten. Ik ben daarom benieuwd hoeveel bedrijven toezichthouders onder hun hoede hebben en wat dit betekent voor de manier waarop ze hun toezicht kunnen uitoefenen. Ook ben ik geïnteresseerd in de wijze waarop zij concreet handen en voeten geven aan het uitoefenen van toezicht. Hoe frequent worden bedrijven bezocht? Hoe ziet het toezicht eruit en waar letten toezichthouders in de praktijk op?

3. Relatie met de onder toezichtgestelde bedrijven

In het bijzonder ben ik natuurlijk geïnteresseerd in de relatie met de onder toezicht gestelde afvalbedrijven. Als eerst wil ik graag weten hoe de toezichthouders aankijken tegen de afvalbranche. Wat zijn de belangrijkste ontwikkelingen? Klopt de door de branche gesignaleerde verandering van een steeds professionelere branche? Hoe beoordelen zij het nalevingsgedrag van afvalbedrijven? Zien toezichthouders daarbij een verschil tussen overheidsgedomineerde en private bedrijven?

Voorts wil ik aan de hand van concrete voorbeelden en situaties spreken over hoe het toezicht er bij deze bedrijven uit ziet. Hoe belangrijk is het voor de toezichthouder om een goede voedingsbodemp binnen het bedrijf te hebben om het toezicht zo effectief en efficiënt mogelijk in te richten? Hoe belangrijk is de rol van de milieucoördinator daarbij? Ook wil ik weten of en in hoeverre toezichthouders gebruikmaken van de milieumanagementsystemen van bedrijven. Natuurlijk ben ik in het bijzonder geïnteresseerd in de vraag hoe de toezichthouder omgaat met geconstateerde overtredingen. Welke strategieën hanteert de toezichthouder om het gedrag van het bedrijf te beïnvloeden? En in hoeverre benut de toezichthouder de dreiging met sancties om gedrag te beïnvloeden? Daarbij wil ik onder andere weten wat de keuze voor bestuursrechtelijke of strafrechtelijke handhaving bepaalt, wat de toezichthouder van sancties verwacht en hoe effectief bestraffing volgens de toezichthouder is. Tot slot wil ik weten welke dilemma's of risico's de toezichthouder in de praktijk ervaart. Hoe wordt bijvoorbeeld omgegaan met het bewaken van de balans tussen een goede relatie met de onderneming enerzijds en het bewaken van onafhankelijkheid en integriteit anderzijds?

4. Wisselwerking met andere vormen van sociale controle

In dit proefschrift staat onder andere de vraag centraal in hoeverre de handhavingstrategie gericht op afschrikking van invloed is op de werking van maatschappelijke controle en de bedrijfsinterne zorg voor de naleving van milieuregelgeving en (omgekeerd) in hoeverre de maatschappelijke controle van ondernemingen en de bedrijfsinterne milieuzorg de afschrikwekkende werking van sancties beïnvloeden. Om die vragen te beantwoorden, wil ik onder andere weten hoe toezichthouders aankijken tegen de maatschappelijke omgeving en milieuaudits door bedrijven en certificerende instellingen als vormen van controle. Voeren toezichthouders overleg met deze controlerende instanties? In hoeverre sluiten zij aan bij andere vormen van maatschappelijke controle en maken zij gebruik van de resultaten van andere toezichthouders? Hoe effectief zijn deze andere vormen van controle?

Bijlage 4: Overzicht interviews toezichthouders

Nr	Datum	Type organisatie	Functie respondent(en)
T1	3 december 2007	Milieubelangengroep	Directeur/milieukundige
T2	8 januari 2008	Regionale milieudienst	Hoofd bureau handhaving
T3	16 januari 2008	Milieubelangengroep (Met deze respondent heb ik gedurende 2008 en 2009 uitvoerig e-mail contact onderhouden over de problematiek rondom het lokale industrieterrein waarop meerdere van de geïnterviewde afvalbedrijven zijn gevestigd)	Penningmeester
T4	8 april 2008	VROM-Inspectie	Interview met 3 personen: - Teamleider - Jurist - Inspecteur
T5	25 september 2008	Nvt	Oud-Officier van Justitie, thans juridisch adviseur
T6	22 januari 2009 6 augustus 2009	VROM-Inspectie	Hoofd afdeling Handhaving

T7	31 maart 2009 29 juli 2009 20 april 2010	Regionaal milieuteam van de politie	Hoofd Regionaal milieuteam
T8	20 juli 2009	VROM-Inspectie	Inspecteur
T9	23 oktober 2009	Provincie/ Afdeling Handhaving, Juridische zaken en Beleid	Beleidsmedewerker afdeling Handhaving
T10	16 november 2009	Regionale milieudienst	Toezichthouder
T11	20 november 2009	Regionale milieudienst	Toezichthouder
T12	20 november 2009	Regionale milieudienst	Toezichthouder
T13	27 november 2009	Regionale milieudienst	Toezichthouder
T14	27 november 2009	Regionale milieudienst	Toezichthouder

T15	18 december 2009	Nvt	Gepensioneerd toezichthouder
T16	8 januari 2010	Regionale milieudienst	Interview met 2 personen: - Toezichthouder - Toezichthouder

Curriculum Vitae

Karin van Wingerde werd geboren op 8 maart 1983 te Delft. Na het behalen van haar gymnasiumdiploma aan het Erasmiaans Gymnasium te Rotterdam in 2001, behaalde zij in 2002 haar propedeuse Nederlands recht aan de Erasmus Universiteit Rotterdam (cum laude). Daarna vervolgde zij haar studie aan diezelfde universiteit met een opleiding Criminologie die zij in 2006 succesvol afrondde met als specialisatie de masters Beleid en Rechtshandhaving en *International and comparative criminology*. Tijdens haar studie werkte Karin onder meer als junior onderzoeker bij het Bureau voor Toegepast Veiligheidsonderzoek (BTVO) in 's Hertogenbosch waar zij onderzoek deed naar de aard, omvang en schade van interne criminaliteit in de logistieke sector en als junior onderzoeker bij de sectie criminologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam waar zij onderzoek deed naar de aard, omvang en achtergronden van het oneigenlijk gebruik en misbruik van buitenlandse rechtspersonen in fraude- en witwasconstructies. Direct na haar afstuderen is Karin als wetenschappelijk onderzoeker bij de sectie criminologie van de Erasmus Universiteit Rotterdam gestart met het onderhavige promotieonderzoek.

Karin combineerde de werkzaamheden voor haar promotieonderzoek met diverse andere activiteiten. Zij verzorgde onder meer colleges en werkgroepen bij verschillende vakken in de bachelor en master opleiding Criminologie en zij begeleidde afstudeerscripties over uiteenlopende onderwerpen. Daarnaast organiseerde zij enkele congressen en symposia en presenteerde zij de resultaten van haar onderzoek op diverse nationale en internationale congressen. Ook deed Karin samen met enkele collega's in 2010 en 2011 onderzoek naar de aard, achtergronden en mogelijke aanpak van de vastgoedfraude zaak 'Klimop'. Daarnaast was zij lid van de Faculteitsraad van de Erasmus School of Law.

Karin is lid van de redactie van Tijdschrift voor Toezicht en werkt sinds februari 2012 als onderzoeker bij de Rekenkamer Rotterdam.