



Ministerie van Verkeer en Waterstaat



Basisrapport Naleving

Waar komen de problemen met handhaving
en naleving van beleid vandaan?

Structuurschema Verkeer en Vervoer

Basisrapport Naleving

Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Structuurschema Verkeer en Vervoer
Project Naleving

Basisrapport Naleving 1992

Deze uitgave is een voorstudie binnen project Naleving

Redactie:

Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Projectorganisatie Naleving

Vormgeving en produktie:

Koninklijke Van Poll
i.s.m. Studio Guido van der Velden

Omslagillustratie:

Koen van der Velden
i.s.m. Studio Guido van der Velden

© Ministerie van Verkeer en Waterstaat 1992

Alle rechten voorbehouden

Niets uit deze uitgave mag worden opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, openbaar gemaakt of verveelvoudigd zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Voor het overnemen of bewerken van (gedeelten uit) dit rapport in andere uitgaven, dient men zich tot het Ministerie te wenden.

INHOUD

SAMENVATTING	5
1 VOORAF	9
1.1 Achtergrond van project Naleving	9
1.2 Begripsbepaling: wat is naleving?	9
1.3 Doel van project Naleving	9
1.4 Kern van het rapport	10
1.5 Voor een juist begrip van dit rapport...	11
1.6 Invalshoek: maatschappij of overheid?	11
1.7 Naleving: V&W-perspectief en macro-perspectief	12
2 HOOFDLIJNEN VAN DE PROBLEEM- EN OORZAKENANALYSE	14
3 PROBLEEM- EN OORZAKENANALYSE: OORZAKELIJKE SAMENHANG EN CUMULATIEVE EFFECTEN	16
4 PROBLEEM- EN OORZAKENANALYSE NADER BEZIEN: PATHOLOGIE VAN DE NALEVING	17
4.1 De beleidsepidemie	17
4.2 De regelzucht	19
4.3 Het uitvoeringsinfarct	20
4.4 De handhavingsdepressie	22
4.5 De organisatiewoekering	23
4.6 De probleemversterkers	24
5 ANATOMISCHE LES: DE PROBLEEM- EN OORZAKENANALYSE IN KAART GEBRACHT	28
6 TENSLOTTE: WAAROM RAAKT DEZE PROBLEMATIEK V&W EXTRA STERK?	29

THE HISTORY OF THE
CITY OF BOSTON
FROM 1630 TO 1800

SAMENVATTING

De vraag

Waar komen de problemen met naleving en handhaving van beleid vandaan?

Anders gezegd: hoe komt het dat mensen het niet vanzelfsprekend vinden om te doen wat het overheidsbeleid van ze vraagt?

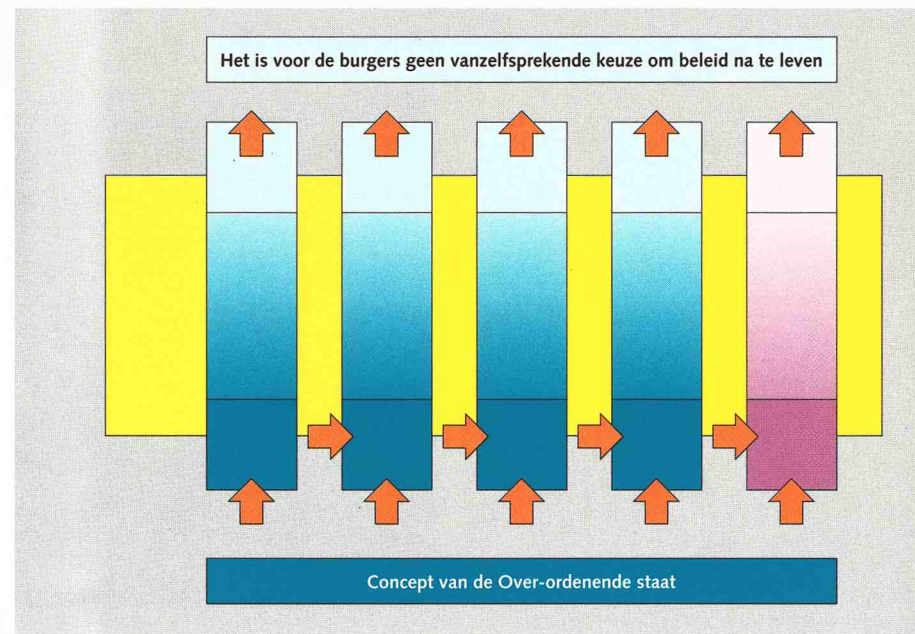


Het onderzoek

Citaten uit interviews gehouden in het kader van project Naleving:

- Het beleid is onsamenhangend en versnipperd
- De veelheid van normen leidt tot onduidelijkheid bij de burgers
- De Nederlander gaat ervan uit dat regels voor iedereen behalve zichzelf gelden
- Het handhaven van beleid is in de afgelopen decennia tot één van de grootste problemen van de rechtsstaat geworden
- Er is steeds meer sprake van een ik-gedrag, terwijl de overheidsregels gebaseerd zijn op het wij-gevoel
- Er wordt nog te vaak gedacht dat men de problemen kan oplossen door het inzetten van meer wetshandhavers
- Binnen de overheid springt vooral de notoire verwaarlozing van de uitvoering in het oog
- Als je bij strategische wetgeving je bestuurlijke inspanning en begeleiding laat vallen kun je wel inpakken

Het resultaat



Waar gaat het over?

De Bestuursraad van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) heeft in juni 1991 besloten om te onderzoeken hoe het met de naleving van het V&W-beleid gesteld is. Het gaat daarbij met name om de vraag of dat beleid zijn doelstellingen bereikt, of het wordt nageleefd. En als dat niet (of minder dan de bedoeling was) zo blijkt te zijn, hoe dat komt en hoe we ervoor kunnen zorgen dat de naleving verbetert.

Waar te beginnen?

Naleving van beleid is een complexe problematiek, die vanuit verschillende invalshoeken is te benaderen.

Enerzijds kan de samenleving de invalshoek zijn. De nalevingsproblematiek zou dan kunnen voortkomen uit bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen, zoals een veranderend normbesef of grotere mondigheid of toenemend calculerend gedrag. Die zouden ertoe kunnen leiden dat beleid minder wordt nageleefd dan de bedoeling is.

Anderzijds kan de overheid de invalshoek zijn. Dan zou het aan het beleid zelf kunnen liggen dat de doelstellingen niet bereikt worden. Het beleid zou bijvoorbeeld verkeerd in elkaar kunnen zitten, waardoor het niet "werkt". Ook is mogelijk dat het beleid te ingewikkeld is en daardoor onbegrijpelijk wordt voor de

gebruiker in de samenleving. Of de controle op naleving kost meer geld en inspanning dan beschikbaar is, waardoor teveel mensen de regels gaan overtreden. Etcetera...

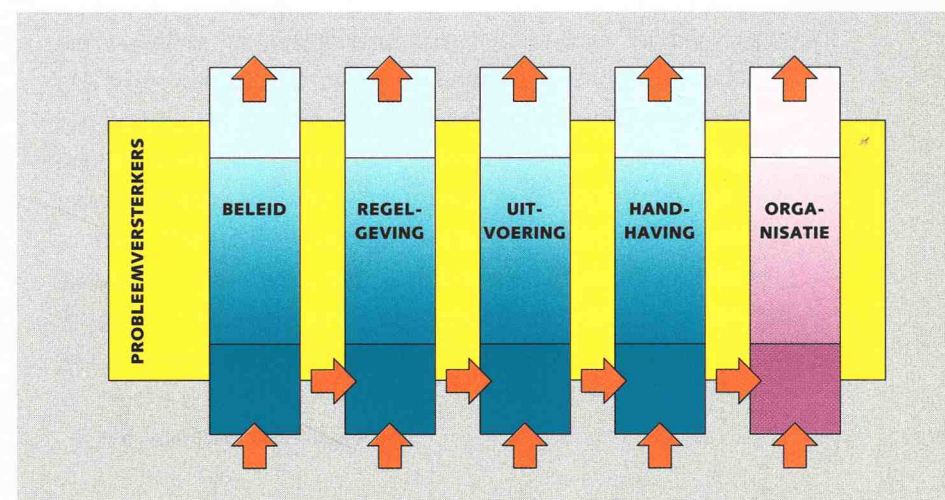
Project Naleving kijkt naar de overheid. Om in ieder geval te proberen het eigen aandeel dat de overheid in de nalevingsproblematiek heeft zoveel mogelijk te beperken.

Zijn er problemen?

Het projectteam Naleving heeft als eerste stap een aantal maatschappelijke sleutelfiguren, mensen van buiten V&W, om hun mening gevraagd. Daaruit komt het signaal naar voren, dat men wel degelijk een nalevingsprobleem ziet en dat men vindt dat het beleid op veel plaatsen zijn doelstellingen onvoldoende bereikt. Uitvoerbaarheid, haalbaarheid en handhaafbaarheid krijgen - aldus de geïnterviewde personen - onvoldoende aandacht binnen het beleidsproces.

Het ketenmodel

Alles wat er door de maatschappelijke sleutelfiguren aan problemen (en oorzaken daarvan) werd opgevoerd is samengevat en geordend in een aantal probleemvelden. Deze probleem-analyse resulteerde in een model: het ketenmodel (zie het schema). Dit model maakt de nalevingsproblematiek inzichtelijk. Bovendien biedt het aanknopingspunten voor verbetering, voor het verhogen van het "nalevingsgehalte" en dus de effectiviteit van beleid.



Het blijkt dat in de nalevingsproblematiek een vijftal aspecten van overheidshandelen aan de orde is: beleid, regelgeving, uitvoering, handhaving en organisatie. Deze aspecten hangen onderling sterk samen, als schakels in een keten van overheidshandelen.

Die onderlinge samenhang betekent dat wat in de eerste schakel verkeerd gaat, in iedere volgende schakel steeds meer moeilijkheden oplevert. Dat gaat uiteindelijk ten koste van een goede naleving. Los van die samenhang omvat elke schakel afzonderlijk talloze problemen. De essentie van de gesignaleerde problemen is per schakel weergegeven in hoofdstuk 4.1 t/m 4.5. Naast die vijf schakels werden er problemen genoemd, die aan het licht treden in elk van de schakels in de keten van overheidshandelen.

Deze zogenaamde probleemversterkers komen aan de orde in hoofdstuk 4.6.

Relevantie voor V&W

De aard en omvang van het huidige beleidsterrein van V&W, gevoegd bij de enorme beleidsambities (bijvoorbeeld het SVV en de Derde Nota Waterhuishouding) en de grote gedragsveranderingen die V&W daarmee wil bereiken, maken het niet denkbeeldig dat V&W grote nalevingsproblemen te wachten staan. Het is dus zaak de nalevingsproblematiek serieus te nemen. Juist nu V&W bezig is zich diepgaand te oriënteren op zijn kerntaken, is het belangrijk dat het beleid dat uitvoering geeft aan die kerntaken zijn doelstellingen ook werkelijk bereikt, dat het wordt nageleefd.



VOORAF

1.1 Achtergrond van project Naleving

De Bestuursraad van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) heeft in juni 1991 besloten om de nalevingsproblemen bij het beleid van V&W krachtig, voortvarend en integraal ter hand te nemen. Project Naleving belichaamt dit besluit.

Voorafgaand aan het besluit van de Bestuursraad:

De handhaving van het verkeer- en vervoerbeleid kwam bij de voorbereidingen voor het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV) als duidelijk probleemgebied naar voren. Het SVV herbergt daarom in het deel "het fundament" twee projecten die zich daarop richten. Project 124 (verbeteren van de handhaafbaarheid van regelgeving) richt zich op de instrumentariumkant, terwijl project 125 (organisatie van de opsporingsdiensten) een efficiëntere samenwerking van de opsporingsdiensten beoogt.

De rapportage van project 125 heeft in bedoeld besluit van de Bestuursraad geresulteerd. Overigens heeft ook de Algemene Rekenkamer in haar verslag over 1989 problemen ten aanzien van de handhaafbaarheid gesignaleerd.

1.2 Begripsbepaling: wat is naleving?

Naleving gaat in het kader van dit project over de vraag, hoe we kunnen bereiken dat de samenleving het door de overheid, in casu V&W, gestelde beleid naleeft. Het gaat er met andere woorden om, of het beleid zijn doelen bereikt. Het begrip omvat dan ook veel meer dan de juridische, repressieve reactie op de niet-naleving van rechtsregels (de handhaving). Bij naleving speelt een heel complex van elementen een rol, van het ontwikkelen van beleid, het zoeken van bestuurlijke en feitelijke oplossingen, organisatorische maatregelen, administratieve voorzieningen en financieel-economische bepalingen, tot het opleggen van sancties. We hebben hierbij te maken met een ingewikkelde kluwen van belangen, bestaande en nieuwe structuren en procedures, uiteenlopende bevoegdheden, vaste patronen, en grote verschillen in cultuur en mentaliteit.

1.3 Doel van project Naleving

Doel van het project is een visie op de naleving van het V&W-beleid te ontwikkelen, deze visie te concretiseren en te implementeren. Project Naleving wil wegen vinden en voorstellen

doen om de nalevingsproblemen structureel te helpen oplossen of voorkomen. Het streefbeeld van het project is, uiteindelijk een betere naleving van het V&W-beleid te bereiken.

1.4 Kern van het rapport

De kern van dit rapport is een analyse van de nalevingsproblemen en hun oorzaken. Deze analyse is gebaseerd op de bevindingen van een externe consultatieronde. Het rapport beschrijft de meningen van de geconsulteerde personen. Wat is er mis, waar gaat het mis en waarom gaat het mis? Problemen en oorzaken zijn in hun onderlinge samenhang gezien en in een schematisch overzicht geordend. Resultaat is een denkkader voor het benaderen en inzichtelijk maken van de nalevingsproblematiek: het ketenmodel.

De eerste fase van het project was de definitiefase. Doel van de definitiefase was het terrein van de naleving te verkennen, invalshoeken af te bakenen en problemen en oorzaken te analyseren. Het rapport is hiervan de neerslag.

De werkwijze in deze fase was als volgt. Op basis van een inventarisatie van het veld van de naleving zijn 42 vooraanstaande personen uit de samenleving geselecteerd, die naar verwachting vanwege hun functionele of persoonlijke betrokkenheid een visie op de nalevingsproblematiek zouden hebben. Deze personen gaven, met als uitgangspunt naleving in het algemeen en naleving van het V&W-beleid in het bijzonder, hun persoonlijke mening over ontwikkelingen, problemen, oorzaken en streefbeeld. Bij de opzet van het onderzoek is dus gekozen voor een kwalitatief criterium. De waarde van het onderzoek wordt ontleend aan de kwaliteit van de verkregen informatie en niet zozeer aan de hoeveelheid ervan. De interviews zijn een weergave van de meningen en ideeën van mensen die het overheids- dan wel het V&W-handelen van buiten af beschouwen en beoordelen. Dit levert een schat aan informatie op over de wijze waarop men buiten V&W denkt over de naleving van beleid in het algemeen en van het V&W-beleid in het bijzonder. De probleemanalyse is hoofdzakelijk gebaseerd op deze informatie. Het rapport schetst het beeld dat de omgeving van V&W van de nalevingsproblematiek heeft.

Ook een intensieve verkenning van de problematiek met de stuurgroep van project Naleving leverde zeer nuttige bevindingen op. De stuurgroep vertegenwoordigt het strategische niveau van V&W. In de stuurgroep hebben bovendien leden uit strategische Justitie- en politiekringen zitting.

Met de eigen bevindingen van het projectteam, de resultaten van de interviewronde en de resultaten van de verkenning met de stuurgroep als basismateriaal is de nalevingsproblematiek geanalyseerd. Alle problemen en oorzaken, genoemd in de interviews en door de stuurgroep zijn bij elkaar gelegd. Het projectteam heeft deze problemen en oor-

zaken geordend in samenhangende probleemvelden, met veel aandacht voor de oorzakelijke verbanden.

De problemen en oorzaken zijn vervolgens schematisch weergegeven in hun oorzakelijke samenhang.

1.5 Voor een juist begrip van dit rapport...

In de definitiefase is primair gezocht naar de problemen en oorzaken van de nalevingsproblematiek. Er is geen onderzoek gedaan naar wat er op dit gebied goed gaat. Probleemanalyse is de eerste stap in een beleidsproces: men moet de problemen kennen alvorens iets ten goede te kunnen veranderen.

Dit rapport geeft daardoor een éézijdig negatief beeld van het overheidshandelen waar het de naleving betreft. De analyse levert een gegeneraliseerd beeld op van de problematiek, in zoverre dat de gevonden problemen en oorzaken niet steeds ongedifferentieerd toepasbaar zijn op al het V&W-beleid.

Dit deel van het onderzoek is gericht op een analyse op hoofdlijnen van de problematiek, zoals die, althans in de perceptie van personen buiten V&W, bij de overheid en dus ook bij V&W aan de orde is.

Tenslotte: dit rapport signaleert, of zo men wil inventariseert een aantal - wellicht voor V&W zorgwekkende - opvattingen. Het wil niet in de vraag treden of datgene wat de geïnterviewden van V&W denken "waar" of "niet waar" is. Het rapport wil, door middel van de op deze opvattingen verrichte analyse, een denkkader bieden om de ingewikkelde materie van de naleving inzichtelijk te maken. In die zin is het een eerste stap in een proces om tot verbeteringen te komen waar dat nodig is.

1.6 Invalshoek: maatschappij of overheid?

Het project benadert de problematiek van de naleving vanuit de invalshoek van het overheidshandelen. Daarmee is niet gezegd dat de nalevingsproblematiek uitsluitend het gevolg zou zijn van dat overheidshandelen.

Ook de samenleving en de ontwikkelingen die zich daarin voordoen, zoals een veranderend normbesef, toenemende mondigheid, verzakelijking en calculerend gedrag etcetera spelen in de gehele problematiek een rol van wezensbelang.

Het beïnvloeden van dergelijke ontwikkelingen in de samenleving zou echter voor project Naleving, dat toch gericht is op V&W, een onrealistisch doel zijn. Bovendien blijkt uit de externe consultatie-

ronde dat ieder individu een andere mening heeft over de relevantie van deze ontwikkelingen, de bijdrage ervan aan de nalevingsproblematiek en aan de zin van een poging om via het beïnvloeden van deze ontwikkelingen een verbetering van de naleving te bereiken.

Project Naleving kiest er voor, het overheidshandelen als vertrekpunt voor onderzoek te nemen, om te trachten het eigen aandeel van de overheid in de nalevingsproblematiek zoveel mogelijk terug te brengen.

1.7 Naleving: V&W-perspectief en macro-perspectief

De inventarisatie van problemen en oorzaken was er primair op gericht om de naleving van het V&W-beleid aan de orde te stellen. Al snel bleek dat de probleem- en oorzakenanalyse een zeer breed beeld van de nalevingsproblematiek oplevert. Zo breed, dat de analyse niet alleen op V&W, maar op de gehele rijksoverheid toepasbaar lijkt. De kaart van problemen kan "V&W" als titel hebben, maar we kunnen er evengoed "de rijksoverheid" boven zetten.

Politiek-maatschappelijke actualiteit

De nalevingsproblematiek van V&W hangt sterk samen met een zeer actuele macro-problematiek. In onze huidige rechtsstaat staan legitimiteit, geloofwaardigheid en democratisch handelen van de overheid ter discussie. Dit is reden voor grote bezorgdheid. Nalevingsproblemen komen voort uit de kloof tussen burgers enerzijds en overheid en politiek anderzijds. Naarmate die kloof groeit gaan mensen zich meer distantiëren van het overheidsbeleid en de politiek. De burger beoordeelt zelf wel of hij zich aan de maximumsnelheid zal houden. Hoeveel mensen weten wat het Plan Simons voor hen betekent en wat het nieuwe Reglement Verkeersregels en Verkeerstekens en het Maastricht-verdrag voor hen voor gevolgen hebben?

Die kloof moet niet verder groeien. De overheid kan niet langer om de nalevingsproblemen heen.

Actualiteit van het onderwerp voor V&W

In de definitiefase zijn 42 vooraanstaande personen uit de samenleving geïnterviewd. Uit de interviews kwam naar voren dat het niet goed zit met de naleving van het V&W-beleid. V&W produceert een macht aan regelgeving die beoogt de maatschappij in gewenste banen te leiden. De vraag om ordening aan V&W is groot, evenals de neiging tot ordenen bij V&W.

De politieke besluitvorming concentreert zich vooral op de doeleinden van het beleid en minder op de instrumentering. Er zijn vele redenen voor V&W om de nalevingsproblematiek zeer serieus te nemen. Denk aan de grote hoeveelheid staand en nieuw beleid, neergelegd in onder andere SVV en Derde Nota Waterhuishouding, en aan de grote gedragsveranderingen die V&W daarmee wil bereiken. Juist nu, nu V&W bezig is zich intensief te oriënteren op zijn kerntaken, is het zaak ervoor te zorgen dat het beleid dat uitvoering geeft aan die kerntaken zijn doelen ook werkelijk bereikt. Dit raakt direct aan de positionering van V&W in de samenleving en binnen het totale overheidsapparaat. Als je je beleidspretenties niet waarmaakt, vermindert je geloofwaardigheid. Hoofdstuk 6 gaat dieper in op de relevantie van de nalevingsproblematiek voor V&W.

2

HOOFDLIJNEN VAN DE PROBLEEM- EN OORZAKENANALYSE

Uit de analyse blijkt dat de kern van de nalevingsproblematiek ligt in het concept van de over-ordenende staat. Dit begrip staat voor de uitwassen van het concept van de verzorgingsstaat.

De ordening heeft sinds de zeventiger jaren een dermate hoge vlucht genomen, dat het gevolg daarvan is dat het nu voor de burger geen vanzelfsprekende keuze is om beleid na te leven.

De in dit rapport geschetste problemen zijn de erfenis van de groei in orderingsmaatregelen vanaf de jaren zeventig.

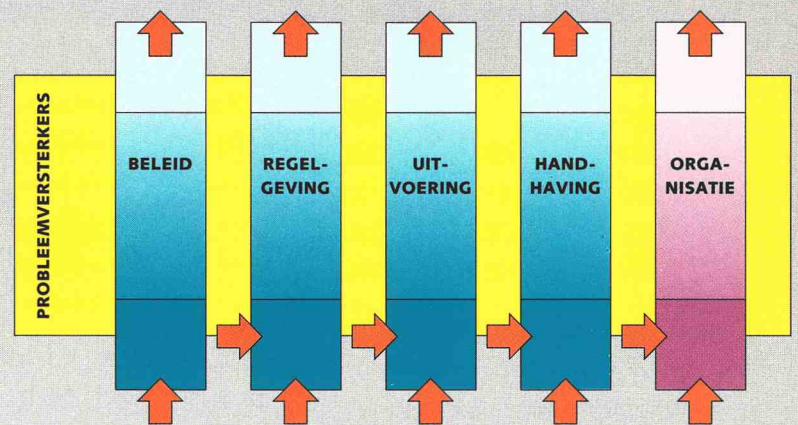
De kern van het concept van de verzorgingsstaat is, dat de overheid voor bepaalde groepen en belangen verantwoordelijkheid neemt en in de samenleving een ordenende en sturende taak heeft. De mate waarin men dergelijke ordening wenselijk acht is een politieke keuze, die hier niet aan de orde is. Het concept van de verzorgingsstaat hoeft op zichzelf niet tot problemen te leiden. De geschetste nalevingsproblemen zijn echter terug te voeren op de wijze waarop dat concept zich sinds de zeventiger jaren heeft ontwikkeld. Zoals het overheidshandelen in de huidige situatie te kampen heeft met de na-ijleffecten van de jaren zeventig, zo zullen we over enkele jaren de na-ijleffecten van het huidige ingrijpen merken, als we er niet in slagen om op een verantwoorde wijze te komen tot een herijking van het concept van de over-ordenende staat.

In de nalevingsproblematiek blijkt een vijftal aspecten van overheidshandelen aan de orde te zijn: beleid, regelgeving, uitvoering, handhaving en organisatie. Deze aspecten vertonen een sterke onderlinge samenhang. Zij vormen schakels - die elk op zich probleemvelden blijken te zijn - in een keten van overheidshandelen.

Naast deze vijf probleemvelden is er nog een zesde, dat bestaat uit factoren die een belangrijke eigen bijdrage aan de nalevingsproblemen leveren: de probleemversterkers.

De schematische weergave hiervan noemen we het ketenmodel.

Het ketenmodel



Beleid wordt vaak vertaald in regelgeving. Beleid en regelgeving worden uitgevoerd. Regelgeving en uitvoering daarvan worden gehandhaafd door het handhavingsapparaat. De laatste schakel vertegenwoordigt de organisatorische aspecten binnen het overheidshandelen. Deze schakel is van een iets andere orde dan de andere vier. Dit komt visueel tot uitdrukking in de schema's. De categorie van de probleemversterkers omvat factoren die steeds waarneembaar zijn, op welk niveau en terrein van overheidshandelen men de blik ook richt. Deze factoren hebben in elke schakel en op elk niveau een versterkend negatief effect op de naleving van beleid.

Onvoldoende aandacht voor eigen verantwoordelijkheden in de samenleving, voor de internationale dimensie, voor kwantificeren en meten, en voor communicatie zijn enkele voorbeelden.

Onontkoombaar kwam bij de analyse ook de politiek als belangrijk punt naar voren. De nalevingsproblemen van de overheid worden in belangrijke mate ingegeven door de politiek. De politiek, zo blijkt uit de verkenning, kent geen werkelijk belang toe aan uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van beleid. Het feit, dat de politieke fase een belangrijke aanjager voor de nalevingsproblemen is, mag echter geen alibi zijn om de problematiek zonder meer van ons eigen bord weg te schuiven.

Omdat de primaire invalshoek dient te zijn, wat wij vanuit V&W zelf aan de naleving van ons beleid kunnen doen, blijft de politiek in dit rapport buiten beschouwing.

3

PROBLEEM- EN OORZAKENANALYSE: OORZAKELIJKE SAMENHANG EN CUMULATIEVE EFFECTEN

Hoe lopen binnen dat scala van problemen en oorzaken de oorzakelijke verbanden? Er zijn drie soorten oorzakelijke relaties. Ten eerste liggen bij elk van de vijf probleemvelden de diepstliggende oorzaken aan de onderzijde en de symptomen aan de bovenzijde.

Ten tweede vormen de probleemvelden zelf een keten waarin de diepstliggende oorzaken in de linkerschakels staan (beleid en regelgeving) en de symptomen in de rechterschakels (handhaving en organisatie). Als het bij de beleidsontwikkeling fout gaat, wordt het uitermate moeilijk om het beleid nog fatsoenlijk in regelgeving te vertalen. Slechte regelgeving leidt tot grote problemen bij de uitvoering en de handhaving krijgt het nog zwaarder. Uiteindelijk komt alles wat er in alle vorige schakels mis ging op het organisatorische vlak tot uiting, en dan is de verleiding groot om via ingrepen op dat terrein tot verbetering te komen: alsof het aan de organisatie zou liggen. De nalevingsproblematiek als wet van behoud van ellende.

Ten derde leveren de probleemversterkers op elk niveau en op elk terrein een belangrijke eigen bijdrage aan de nalevingsproblemen.

4

PROBLEEM- EN OORZAKENANALYSE NADER BEZIEN: PATHOLOGIE VAN DE NALEVING

Problemen en oorzaken, zoals die bestaan in de beleving van personen buiten V&W, zijn hieronder beschreven in hun oorzakelijke samenhang. Deze oorzakelijke samenhang komt in de tekst als volgt tot uiting. De vijf genoemde probleemvelden vormen tezamen een keten van overheidshandelen.

De oorzakelijkheid binnen die keten loopt van beleid via regelgeving, uitvoering en handhaving tot organisatie. De tekst is op dezelfde wijze opgebouwd. Per probleemveld afzonderlijk zijn de dieper liggende oorzaken het eerst vermeld en de symptomen het laatst. Na de vijf genoemde probleemvelden komt het probleemveld van de probleemversterkers aan de orde.

De diepstliggende oorzaak van de problemen is het concept van de over-ordenende staat. Dit concept is bij het probleemveld van het beleid te vertalen in het concept van de verzorgbaarheid, bij regelgeving in het concept van de maakbaarheid, bij uitvoering in het concept van de uitvoerbaarheid, bij handhaving in het concept van de handhaafbaarheid en bij organisatie in het concept van de organiseerbaarheid. Het "super-symptoom" is: het is voor burgers geen vanzelfsprekende keuze om beleid na te leven.*

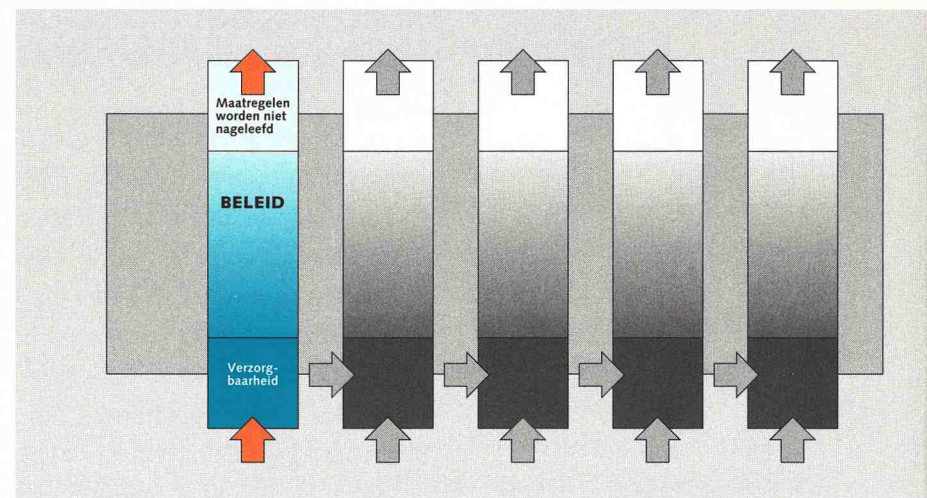
Zo ontstaat een beeld dat het overheidshandelen gegeneraliseerd en vanuit de problemen belicht. Vanuit die invalshoek laat het geheel zich beschrijven als een aantal ziektebeelden, die tezamen de pathologie van de naleving vormen. Deze terminologie wil de "organische samenhang" binnen de totale problematiek uitdrukken.

Een opmerking vooraf: het is geen leuke boodschap; en hij gaat ook over u.

4.1 De beleidsepidemie

Op het terrein van het beleid is het concept van de over-ordenende staat te vertalen in het Concept van de Verzorgbaarheid. Dit concept komt neer op een sterke overschatting van de verantwoordelijkheden die de overheid ten opzichte van de samenleving dient te nemen.

* Wat in de pagina's 17 t/m 27 in zinnen is verwoord staat per schakel schematisch in bijgevoegde folder.

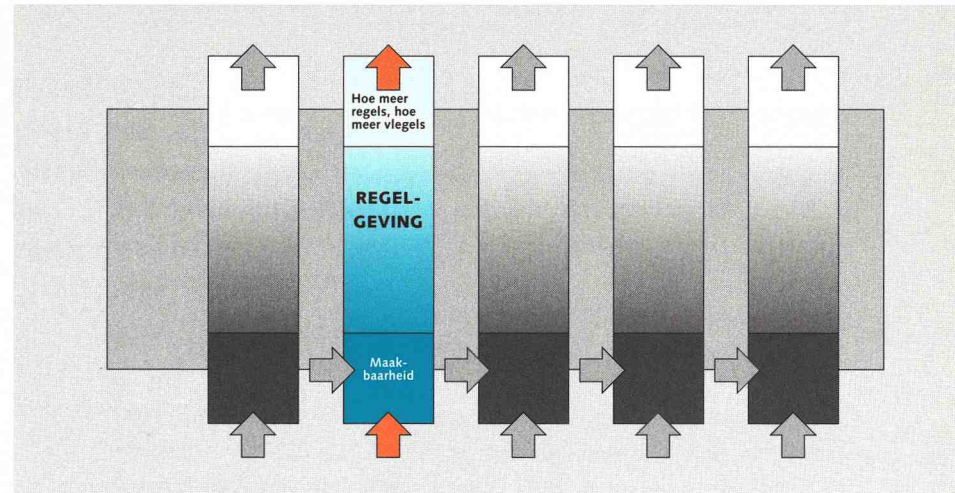


- Het gevolg hiervan is, dat zowel de politiek als het ambtelijk apparaat geen reële keuzes maken met betrekking tot hetgeen door overheids-handelen beïnvloed moet en kan worden. Men wil teveel, in een te kort tijdsbestek.
- Met het genoemde concept voor ogen nuanceert het ambtelijk apparaat te weinig het beleidsenthousiasme van de politiek. De ambtelijke top verkoopt geen nee aan de politiek.
- Dit heeft tot gevolg, dat door de veelheid en complexiteit van onderwerpen beleidsmakers er niet toe komen om een integrale en dus samenhangende visie te ontwikkelen op de onderwerpen die zij met hun beleid te lijf gaan, en dat ze daarbij geen duidelijke beleidsdoelen formuleren.
- Zo ontstaat er een gebrek aan visie op de verdeling van taken en verantwoordelijkheden over al diegenen tot wie het beleid zich richt: uitvoerders, handhavers en de samenleving cq de burger.
- Het gevolg is een groeiende kloof tussen het algemene belang - de collectieve belangen waarvoor de overheid verantwoordelijkheid neemt - en de door de samenleving of de burger gepercipieerde individuele belangen. Het "collectieve" belang sluit niet meer bij deze individuele belangen aan.
- In de beleving van de samenleving wordt er teveel beleid gemaakt. Het beleid vertoont bovendien een gebrekkige samenhang. Beleid is te ingewikkeld, te complex, te ondoorzichtig; de doelstellingen ervan blijven onduidelijk. Het beleidsapparaat zet zijn productie echter onverdroten voort.

De symptomen van deze ziekte laten zich omschrijven als "te veel ad hoc-beleid" en "policy by balloons". In een verder gevorderd stadium worden er beleidsdoelen gehanteerd die niet meer zuiver zijn of onderling tegenstrijdig. Uiteindelijk resulteert dit ziektebeeld in een ernstige aantasting van de geloofwaardigheid van het beleid en de overheid. Van het beleid blijft alleen papier over: het wordt niet nageleefd.

4.2 De regelzucht

Hier is de oorsprong van de kwaal gelegen in het Concept van de Maakbaarheid: als we in regels vastleggen welke normen en waarden er gehanteerd dienen te worden, zullen die normen en waarden daarmee in de samenleving ook daadwerkelijk bestaan en nageleefd worden. Het concept van de door regelgeving maakbare, te ordenen samenleving uit zich in de neiging alles in regels vast te leggen.



- Van oudsher is een belangrijke doelstelling van regelgeving de codificatie van geldende normen en waarden. Steeds meer is de doelstelling echter modificatie geworden: het aan de samenleving door middel van ordeningsregels opleggen van normen en waarden.
- Hier steekt een paradox de kop op. Enerzijds stelt de overheid met het voortdurend complexer worden van de samenleving steeds meer regels, om al die belangen die dwars door elkaar heen lopen veilig te stellen of in banen te leiden. Anderzijds ontstaat juist behoefte aan minder regels doordat het steeds moeilijker blijkt, om in die complexe samenleving met zijn veelheid aan regels ordenend op te treden via nieuwe regelgeving.
- Dit uit zich op verschillende niveaus. In toenemende mate komt regelgeving haaks te staan op individuele vrijheden of de beleving ervan. Gedrag wordt in banen geleid, ongewenst gedrag wordt verboden, vrijheden worden omwille van het gemeenschappelijk belang ingeperkt. Dit gemeenschappelijk belang dient echter steeds meer tegenstelde belangen. Deze belangen ontmoeten elkaar in een te laat stadium: in de wet in plaats van bij de beleidsontwikkeling. Als compromissen noodzakelijk zijn, is het effect daarvan een vage regelgeving.
- Het effect laat zich raden. Iedere belangengroep heeft een eigen regelparagraaf. Regels zijn onvoldoende afgestemd, intra-, inter- en ex-

tradepartementaal. Per saldo is niet duidelijk welk achterliggend doel een regel heeft.

- De vaagheid van normen die hierdoor in de hand wordt gewerkt, leidt tot multi-interpreteerbaarheid en improvisatie omtrent wat de regeling bedoeld zou kunnen hebben. Ook het verband tussen het algemeen belang en het individuele belang komt dan voor mensen in de lucht te hangen. De burgers reageren navenant.
- Als reactie daarop gaat de overheid méér regels maken. Mazen in de regelgeving, snel gevonden in een land met 15 miljoen inwoners en minstens even zovele belangen, willen immers worden gestopt. Detailregelingen roepen de noodzaak op tot nog meer en nog gedetailleerder regelingen. Kortom: hoe meer regels, hoe meer regels.

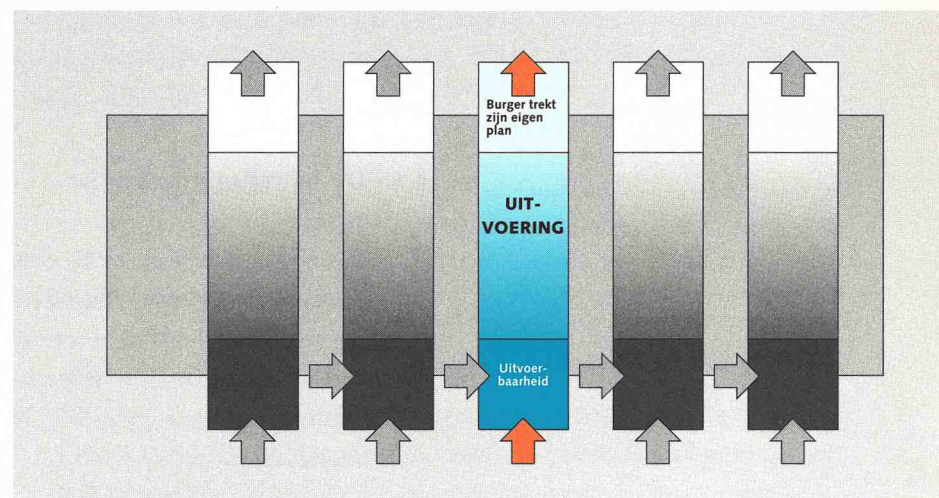
Bij de regelzucht leidt het verergeren van de kwaal tot de volgende symptomen. Regels zijn steeds minder efficiënt en effectief. Onevenwichtigheid in de afweging van maatschappelijke kosten en baten - met een kanon schieten op een mug of met een vlindernetje proberen een olifant te vangen - doet de rest. De burger maakt zijn eigen afwegingen van kosten en baten: de calculerende burger.

Het tekort van het Concept van de Maakbaarheid treedt aan het licht. Hoe meer regels, hoe meer vlegels.

4.3 Het uitvoeringsinfarct

Met de uitvoering bedoelen we hier de bestuurlijke aanvulling en uitwerking van beleid of regelgeving, onder meer door lagere overheden, regionale diensten van het ministerie, het ministerie op centraal niveau of door privaatrechtelijke instanties. Denk aan degenen die opdracht krijgen om vastgesteld beleid uit te voeren, zoals de regionale directies van Rijkswaterstaat, die onder andere belast zijn met de aanleg van infrastructuur. Ook het geven van uitvoeringsbesluiten, beschikkingen en het verlenen van vergunningen is uitvoering.

Aan het probleemveld van de uitvoering ligt het Concept van de Uitvoerbaarheid ten grondslag. Dit concept gaat uit van de veronderstelling dat de uitvoering van beleid en regelgeving ook echt plaats zal vinden overeenkomstig letter en geest van dat beleid of die regels.



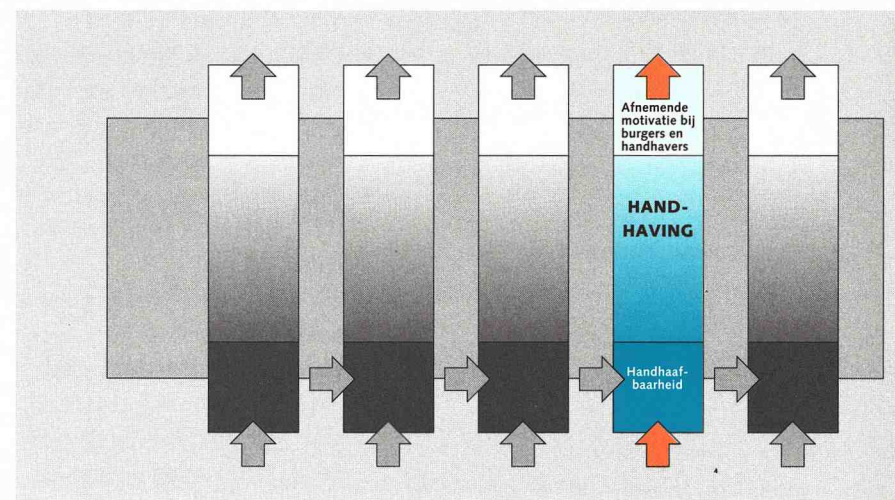
- Dit concept wordt vormgegeven op centraal niveau vanuit centralistische beleidsdoelstellingen. De Haagse beleidskern bepaalt hoe het er in de regio's, bij de lagere overheden dan wel de uitvoerende instanties aan toe moet gaan.
- Daar komt bij dat uitvoering politiek niet interessant is. De uitvoering is bij politiek en beleidsmakers een blinde vlek; er is geen eer aan te behalen.
- Dit terwijl de uitvoering het knooppunt is tussen beleid en het werkelijke ervan. De uitvoering kan het beleid maken of breken. Beleidsontwikkelaars hebben veelal geen zicht op deze kracht en macht van de uitvoerders. Zij houden er in elk geval geen rekening mee. Het produkt van de beleidsontwikkelaars is niet toegesneden op de realiteit van de uitvoering.
- De uitvoerder begrijpt dan het produkt dat hij krijgt aangeleverd niet, met het gevolg dat hij niet weet wat hij moet uitvoeren. Doordat uitvoeringsstrategieën bij beleidsontwikkeling en regelgeving te weinig aandacht krijgen heeft de uitvoerder per saldo geen mogelijkheden of aanknopingspunten voor het zelf ontwikkelen van passende uitvoerings- of handhavingsstrategieën. De beleidsontwikkelaars en regelgevers voorzien de uitvoering bovendien van te weinig financiële en materiële middelen.
- De uitvoerder kan als gevolg nog maar moeilijk uit de voeten. Hij krijgt verschillende petten op het hoofd gedrukt en moet daarmee zien te werken. Dit steekt met name als functies in wezen onverenigbaar zijn. De uitvoerder rekt het beleid en de regelingen die hij moet uitvoeren op al naar gelang de behoefte, hij geeft er zijn eigen interpretatie aan en hij brekt recht wat krom is (of andersom).

Dit resulteert in de volgende symptomen: burgers worden in gelijke gevallen ongelijk behandeld, ze kunnen hun weg in de bureaucratische uitvoeringskermis niet vinden, er zijn teveel administratieve loketten in het arsenaal van overheidsinstanties en het is de burger onduidelijk welke administratieve trajecten hij

moet doorlopen om te komen waar de administratie hem hebben wil. De burger trekt zijn conclusie. Hij laat het moede hoofd rusten en trekt zijn eigen plan. De niet-naleving neemt toe.

4.4 De handhavingsdepressie

Uitgangspunt bij het probleemveld van de handhaving is het Concept van de Handhaafbaarheid, ofwel de overschatting van de mogelijkheid om de enorme hoeveelheid regels via meer of minder sterke armen te doen naleven. Met dit concept leggen de beleidsmakers en regelgevers het probleem van de naleving bij de handhavers.



- De massaliteit van overtredingen en het moeilijk grijpbare vervolgingsbeleid gekoppeld aan de moeilijk grijpbare vervolgingscapaciteit van het Openbaar Ministerie zijn twee autonome ontwikkelingen die de problemen bij de handhaving versterken. Deze factoren veroorzaken bij het handhavingsapparaat bij gebrek aan beter een onevenredige aandacht voor de repressieve kant van de handhaving. De sterke arm rolt met zijn spieren en beschouwt dit als zijn belangrijkste taak.
- In de relatie tussen beleid, regelgeving en handhaving gaat een aantal zaken mis. Er is geen goede communicatie tussen handhaving en beleid. Beleid wordt niet bijgesteld als het niet-handhaafbaar blijkt. Laat staan dat de effecten van handhaving worden gerelateerd aan de oorspronkelijke doelstellingen van het beleid. In het gehele proces tot aan de handhaving toe zien we geen duidelijke keuzen over het te bereiken niveau van naleving. Ieder gezond denkend mens weet dat 100% naleving onrealistisch is; geen regel zonder vlegel. Maar wat zijn voor de verschillende regels realistische streefpercentages en welke regels krijgen voorrang? Men stelt onvoldoende prioriteiten over de vraag

welke boeven men met de beperkte middelen wil vangen. Per saldo weten de handhavers niet wat ze moeten handhaven en waarom.

- De afstand tussen de vastgestelde regel en de feitelijke handhaving van die regel is in veel gevallen te groot geworden.
- Naarmate die afstand groeit, nemen ook hier de verschijnselen in ernst en omvang toe. Opsporingsinstanties zijn steeds minder zichtbaar. De vangst blijft onzichtbaar voor zowel handhavers als samenleving. Misdaad loont in toenemende mate. De pakkans wordt gereduceerd tot een uitnodigend laag niveau. De grootste overtreders ontspringen de dans.

Dit alles mondt uit in twee symptomen die elkaar over en weer beïnvloeden, aanvullen en versterken. Er ontstaat een gebrek aan handhavingsmotivatie bij de handhaver in het veld en er ontstaat een gebrek aan nalevingsmotivatie bij de burger.

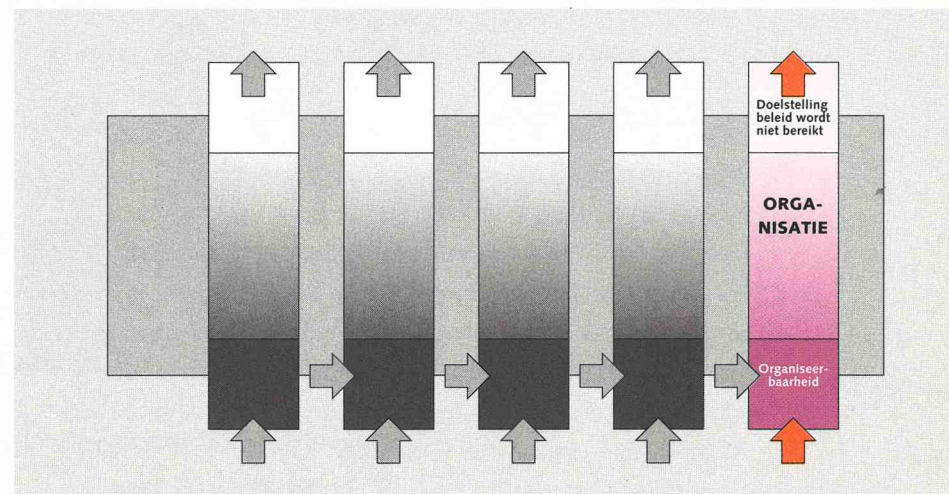
Op die manier draagt de handhaving bij aan de niet-naleving.

4.5 De organisatiewoekering

Laatste schakel is die van de organisatorische aspecten binnen de keten van overheidshandelen. Hier vinden de problemen hun oorsprong in het Concept van de Organiseerbaarheid.

De overheid denkt binnen de onoverzichtelijke brij van beleids-onderwerpen, regelgeving, uitvoering en handhaving de zaken in goede banen te kunnen leiden via organisatorische ingrepen.

Deze schakel krijgt nogal eens de rol van bliksemafleider voor de problemen, oorzaken en effecten van de vorige schakels.



- Er is teveel overlap van taken en het beleidsproces (inclusief uitvoering en handhaving) is over teveel apparaten versnipperd. Dit leidt tot een uiterst gebrekkige samenwerking tussen al deze instanties en appara-

ten. In een dergelijke situatie is het onvermijdelijk dat organisaties be-
doeld of onbedoeld hun territorium af gaan bakenen.

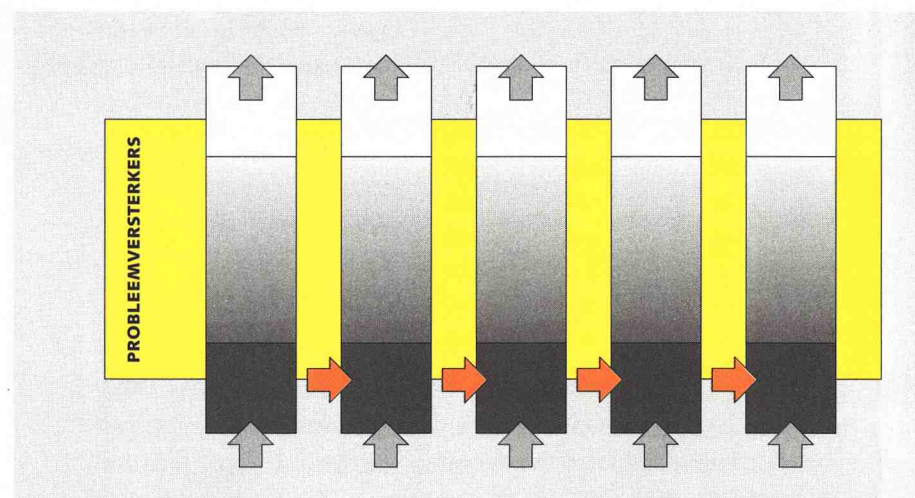
- De gevolgen zijn velerlei.

Men kent het rendement van zijn eigen optreden niet. Taken worden uitgebreid, maar de middelen die daarvoor nodig zijn blijven achter-
wege. Het management heeft onvoldoende tools. Organisatieonder-
delen zijn overbelast en er zijn capaciteitsproblemen, zowel kwanti-
tatief als kwalitatief. Uitvoerende instanties hebben een lage status in
de gehele orderingsketen. De flexibiliteit bij optreden, inzet van
krachten en in denken en doen is gering. Door de versnippering van
organisaties treden regionale en culturele verschillen op, die onge-
wenst zijn waar uniformiteit wordt beoogd. Onderling verlenen in-
stanties en apparaten geen steun of slechts minimale assistentie. De
tijd wordt ineffectief besteed.

Uiteindelijk is de vraag naar het rendement van alle inspanning
nog schrijnender. Het antwoord is gegeven met de constatering
dat de overheid de doelstellingen van haar beleid niet bereikt.

4.6 De probleemversterkers

Naast de zojuist besproken vijf probleemvelden zijn er
verschillende factoren die in elke schakel en op elk niveau een
sterk negatief effect hebben op de naleving van beleid.



Onvoldoende aandacht voor eigen verantwoordelijkheden in de samenleving

De overheid neigt ertoe de problemen van de samenleving op
voorhand naar zich toe te trekken. Geen wonder dat burgers dan
makkelijk klagen over het eindproduct: ze hadden er zelf weinig
mee van doen en voelen zich er daarom niet verantwoordelijk
voor.

Onvoldoende aandacht voor onderlinge samenhang

Procesmatige samenhang oftewel ketenbesef:

Beleidsontwikkeling maakt deel uit van een hele keten van maatregelen en actoren. Waar de overheid beleid ontwikkelt of acties onderneemt zal dat zowel in de eigen organisatie als daarbuiten gevolgen hebben. Wat die gevolgen zijn en hoe de overheid daarmee in het kader van het optimaal realiseren van het beleid rekening moet houden blijft bij beleidsontwikkeling veelal buiten beschouwing.

Inhoudelijke samenhang oftewel integrale aanpak:

Het is geen vanzelfsprekende zaak om te denken in een geïntegreerde aanpak van sectoren, facetten en aspecten en om bij het ontwikkelen van beleid de terreinen en factoren die het eigen beleid raken mede in ogenschouw te nemen.

Onvoldoende aandacht voor de internationale dimensie

Meer en meer zal nationale en dus ook V&W-beleidsruimte ingevuld worden via de Europese Gemeenschappen (EG). Op sommige terreinen is dit proces verder gevorderd dan op andere. Maar steeds, ook op de sterk door de EG bepaalde terreinen blijven eigen nationale beleidskeuzen van belang. Niet alleen in de fase van de totstandkoming van EG of ander internationaal beleid, maar ook bij de implementatie ervan op nationaal niveau. Uitvoering van het beleid en de handhaving blijven typisch nationale aandachtspunten. De nationale beleidsontwikkeling wordt echter nog onvoldoende op de internationale ontwikkelingen afgestemd.

Op internationaal niveau ligt de nadruk vooral op het tot stand brengen van gemeenschappelijk beleid en regelgeving. Daardoor wordt niet of nauwelijks aandacht besteed aan het vervolgtraject, de uitvoering en de handhaving. Ook hier leggen de beleidsmakers en regelgevers het probleem van de naleving bij een volgende schakel in de keten. Men ziet dat dan als taak van de nationale overheden. Ook de internationale regel zelf roept nationale nalevingsproblemen op. Dit vloeit voor een groot deel voort uit feit dat in de internationale regels vaak een compromis besloten ligt. Ook wanneer de internationale regelgeving een bestaand gegeven is, doordat een nationale instantie betrokken raakt op een moment dat geen invloed meer kan worden uitgeoefend op de inhoud, kan dit nalevingsproblemen in de hand werken.

Onvoldoende aandacht voor kwantificeren en meten

De overheid heeft geen cultuur van kwantificeren, meten en evalueren. De beleidsontwikkeling is nog te weinig gebaseerd op kosten/baten-analyses vooraf, zowel op macro-niveau als op het niveau van de eigen organisatie. Niet alleen materiële kosten en baten krijgen weinig aandacht, ook de maatschappelijke kosten en baten blijven onderbelicht.

Het is nog niet erg gebruikelijk de beleidsdoelen te formuleren met meetbare indicatoren, om inschattingen te maken over de bijdrage van de mogelijke instrumenten aan het bereiken van de doelen en om gefaseerde trajecten uit te zetten met realistische tussendoelen. Het is bij de overheid geen usance om regelmatig te meten hoe het staat met het bereiken van de doelen en om beleid, regelgeving, uitvoering, handhaving en organisatie bij te stellen op basis van evaluaties van kosten en effecten.

Onvoldoende aandacht voor communicatie

Veel problemen ontstaan door een gebrek aan communicatie dan wel door niet weloverwogen omgaan met communicatie.

Communicatie heeft verschillende kanten. Ten eerste gaat het om communiceren met je klanten. Het beleid wordt onvoldoende toegesneden op de situatie waar het om gaat en op degenen die ermee te maken krijgen. Er is weinig oog voor de behoeften van degenen waar het uiteindelijk om gaat. Vaak slaan regels en sancties dan ook de plank mis. Ten tweede is er de communicatie als instrument bij het verwezenlijken van beleid: 'de auto kan best een dagje zonder u'. De overheid heeft weinig aandacht voor de marketing van haar beleid en voor de vraag hoe zij haar producten moet verkopen. Tenslotte is er onvoldoende communicatie in de zin van overleg en terugkoppeling met betrokkenen. Dat geldt niet alleen binnen het eigen departement, maar ook tussen departementen en met anderen.

Onvoldoende aandacht voor samenwerking

De cultuur binnen de overheid is er één van weinig samenwerking. Vasthouden aan formele afbakening van werkterreinen en competentieverhoudingen, verkokering, niet weten van het bestaan van de ander, ambities of stokpaardjes, het zijn allemaal factoren die het goed samenwerken (in de zin van samen denken én doen) niet bevorderen.

Onvoldoende aandacht voor deskundigheid en kennis

Binnen het ambtelijk apparaat gaat veel van de aanwezige kennis van zaken verloren in de bureaucratie. De overheid als werkgever blinkt niet uit in het stimuleren van kwaliteit. Deskundig personeel komt op de verkeerde plaats te zitten of loopt weg naar een werkgever die beter betaalt. Bovendien maakt de overheid weinig gebruik van de deskundigheid die er buiten de eigen organisatie is. Op een aantal punten is er domweg onvoldoende kennis. Wat zijn de gevolgen van internationalisering? Welke mogelijkheden bieden technologische ontwikkelingen en automatisering? Wat zijn de effecten van beleidsmaatregelen? Welke invloed heeft communicatie? Hoe kunnen we immateriële schade (milieu, welzijn, veiligheid) en lange termijn-schade kwantificeren? Interne kennisuitbreiding blijft achterwege en er wordt te laat op elders beschikbaar gekomen kennis gereageerd.

Onvoldoende aandacht voor eigen verantwoordelijkheden - intern

Het overheidshandelen is doortrokken van een onderwaardering van de eigen verantwoordelijkheid. Controle vooraf (parafen-circuit), ontbreken van integrale beleidsverantwoordelijkheid en het zich verschuilen achter de formele verantwoordelijkheden van anderen zijn voorbeelden.

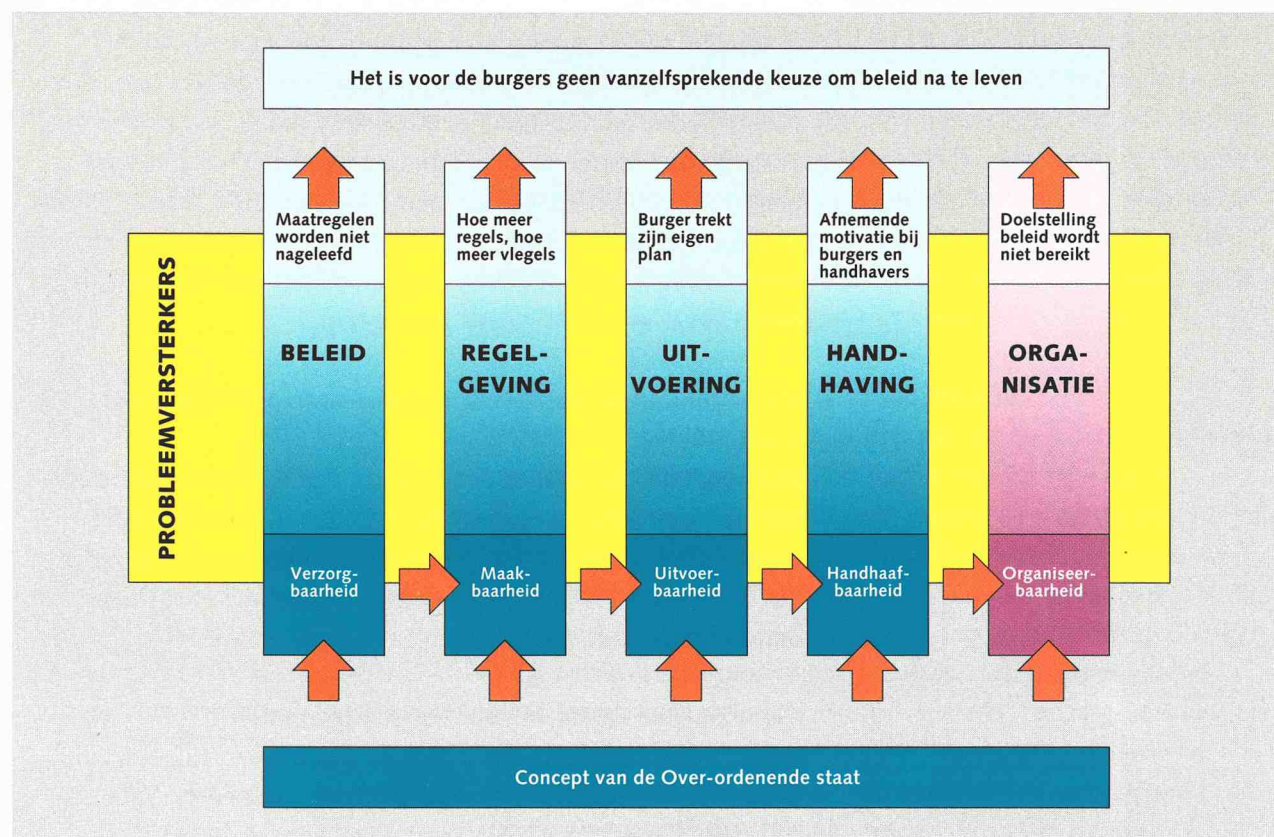
Onvoldoende aandacht voor onbetreden paden

Bij het kiezen van instrumenten is de overheid weinig creatief. De overheid grijpt het liefst naar bekende methoden. Maar ook de "politieke haalbaarheid" staat nogal eens in de weg. Zo is er weinig oog voor de mogelijkheden van automatisering en moderne technologie en zo zet de overheid haast als automatisme strafrechtelijke maatregelen in om naleving te bevorderen, in plaats van een preventieve benadering te onderzoeken.

5

DE ANATOMIE: DE PROBLEEM- EN OORZAKENANALYSE IN KAART GEBRACHT

De visuele weergave van het geordende geheel van problemen en oorzaken ziet er zo uit:



De vijf schakels en de categorie van de probleemversterkers staan elk voor een samenhangende groep problemen. De diepstliggende oorzaken staan in elk van de vijf schakels aan de onderzijde, en de symptomen staan bovenin.

De pijlen geven de oorzakelijke verbanden binnen de nalevingsproblematiek aan.

6

TENSLOTTE: WAAROM RAAKT DEZE PROBLEMATIEK V&W EXTRA STERK?

De in het voorgaande gegeven beschrijving geeft een algemeen beeld van de nalevingsproblematiek en lijkt voor de hele rijksoverheid van toepassing te kunnen zijn. Naar aanleiding van dat algemene beeld geeft het projectteam Naleving in dit hoofdstuk aan, dat de hier gesignaleerde problemen ook V&W kunnen raken. Het is waarschijnlijk dat deze problemen V&W zelfs extra sterk raken. Waarom?

Enorme beleidsambities

V&W heeft grote beleidsambities. Dat betreft

- het omvangrijke en gevarieerde gebied waarop we ons beleid richten;
- de ambitieuze doelstellingen voor gedragsverandering die we in ons beleid formuleren;
- de voortdurende toename van beleid.

Denk alleen al aan de beleidsdoelstellingen van het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer, de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening, het Nationaal Milieubeleidsplan, de Derde Nota Waterhuishouding, en het Meerjarenplan Verkeersveiligheid.

Voor iedereen merkbaar

In feite komen alle burgers direct in contact met het taakgebied van V&W, elke dag weer. Dit onderscheidt V&W van een ministerie als Onderwijs en Wetenschappen of Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. V&W heeft voor iedereen wel iets te regelen, en iedereen merkt wel iets van de regels van V&W. Het beleid van V&W raakt 15 miljoen mensen in hun gedragsalternatieven en gedragingen.

Modificerende regelgeving

De drie V&W-regelcomplexen (verkeer, water en vervoer) zijn bij het huidige beleid bij uitstek ordenend. Het gaat hier niet om codificatie maar om pure modificatie, om het bereiken van grote omwentelingen.

Naarmate collectief belang verder van het door de burgers gepercipieerde eigenbelang verwijderd is - en dat doet zich bij uitstek voor bij ordeningsregels - zijn er grotere problemen met de naleving te verwachten.

Veel regels

Het beleidsterrein van V&W is een groot terrein waar veel te regelen is. De drie regelcomplexen van V&W zijn navenant omvangrijk. Hoe meer regels en hoe meer details, hoe groter de problemen met de naleving.

Opbouw V&W

De verschillende V&W-taken worden van oudsher uitgevoerd door los van elkaar staande eenheden. Dit werkt niet bevorderlijk voor een integrale aanpak en goede samenwerking.

Internationale dimensie

Het taakgebied van V&W is sterk internationaal gericht. Dat betekent dat bij beleidsontwikkeling en bij uitvoering van regelgeving met vele verschillende invalshoeken rekening moet worden gehouden. De internationale dimensie zorgt voor extra en andersoortige problemen op het vlak van de naleving.

Enkele voorbeelden:

Het prijsbeleid, één van de hoekstenen van het SVV, moet rekening houden met het buitenland. Het verhogen van de benzineprijs is daar een voorbeeld van. Een technische maatregel als het invoeren van een snelheidsbegrenzer op vrachtauto's zal op minder weerstand in de sector stuiten, indien ook de buitenlandse concurrent zo'n voorziening moet hebben. Met betrekking tot controle en sancties zal er internationaal afstemming moeten plaatshebben. Controle-acties zullen gecoördineerd moeten worden, mede ter bevordering van een eenduidige interpretatie van internationale regels. Dit kan uitwijkgedrag naar andere landen en concurrentievervalsing voorkomen. Als voor dezelfde overtreding per land verschillende sancties bestaan, kan controle concurrentievervalsing werken.

Er komen nog meer internationale ontwikkelingen op ons af, omdat het internationale vlak sterk in beweging is. Te denken valt aan nieuw beleid en regelgeving ingevolge Europa 1992 en het tot stand brengen van een interne markt. Dit betekent meer concurrentie binnen de EG. Voor V&W geldt dat vooral voor de vervoersector. Het rapport van de Commissie Transport 2000 Plus laat zien dat de naleving een factor is waarmee terdege rekening gehouden moet worden. De Nederlandse koopmanstraditie en de gunstige situering van Nederland in Europa met een ruim achterland versterken het internationale accent voor V&W. Ten aanzien van het opengaan van de grenzen tussen West- en Oost-Europa is het niet alleen de regelgeving die problemen veroorzaakt. Er zullen steeds meer vervoerbewegingen uit het

Oosten komen, zowel over het spoor en de wateren, bijvoorbeeld het Main/Donaukanaal, als over de weg. Denk daarbij ook aan het verouderde wagenpark en aan het recreatieve verkeer.

Conclusie

Uitgaande van het in dit rapport geschetste beeld zal V&W over de hele linie van haar drie regel-complexen nog grotere nalevingsproblemen kunnen verwachten. Het is zaak om de problematiek serieus te nemen. Het gaat immers om de effectiviteit van ons beleid.

Project Naleving**Ministerie van Verkeer en Waterstaat**

Koninginnegracht 19

Postbus 20903

2500 EX Den Haag

Telefoon 070 - 351 6708 / 351 7455

Telefax 070 - 351 6156

De Stuurgroep Naleving bestaat uit:

Mr. T.J. van Beek

Plaatsvervangend Secretaris-Generaal, Voorzitter

Drs. J.V.C.M. Berden

Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat

J.A.F. van der Bruggen

Rijksdienst voor het Wegverkeer

C.G.H.M. Dijkmans

Hoofddirectie Telecommunicatie en Post

Mr. V.J.M. Koningsberger

Directie Juridische Zaken

Th.C. Luijks

Rijksinspectie voor het Vervoer

Ir. H.G. Paar

Rijksluchtvaartdienst

Mr. K. Polderman

Directoraat-Generaal Scheepvaart en

Maritieme Zaken

Ir. J.P.J.M. Remmen

Directoraat-Generaal voor het Vervoer

Mr. H.R. van Woerden

Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat

Mr. J.R.H. Kuiper

Ministerie van Justitie, Inspectie voor de Rechtshandhaving

Mr. W. Sorgdrager

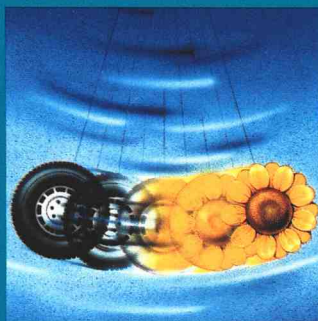
Ministerie van Justitie, Procureur-Generaal Gerechtshof Arnhem

Mr. A.B. Vast

Ministerie van Justitie, Directie Staats- en Strafrecht

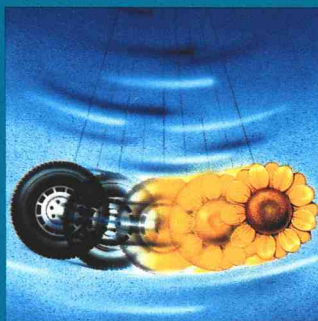
B.R. Visser

Gemeentepolitie Amsterdam



Colofon

Een uitgave van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Project Naleving / Steunpunt Ketenbenadering
Koninginnegracht 19, Postbus 20903, 2500 EX Den Haag
Telefoon 070 - 351 6708 / 351 7455
V&W/018/92



Colofon

Een uitgave van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Project Naleving / Steunpunt Ketenbenadering
Koninginnegracht 19, Postbus 20903, 2500 EX Den Haag
Telefoon 070 - 351 6708 / 351 7455
V&W/018/92