

Tekst 1 De grenzen van de flinkheid

Enige jaren geleden vonden er kort na elkaar twee rampen plaats in Nederland. In Enschede vloog een vuurwerkopslagplaats in de lucht, waardoor vele doden en gewonden vielen en een hele wijk vernield werd. In Volendam brak tijdens oudejaarsnacht in het stampvolle café 't Hemeltje een brand uit, die razendsnel om zich heen greep. Ook hier vielen veel doden en gewonden.

In beide gevallen werd de gemeente verweten dat ze onvoldoende was opgetreden tegen allerlei overtredingen, o.a. op het gebied van het milieu. Het ministerie van Verkeer, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) was daarom ook veel in het nieuws.

1 1 “Hoe kon dit gebeuren?” kopte *De Telegraaf*
2 paginabreed de maandagochtend na de vuurwerk-
3 ramp in Enschede. Deze krant voelde als geen
4 ander de stemming aan in het land: schandalig dat
5 zo'n gevaarlijke vuurwerkopslagplaats midden in
6 een woonwijk ligt! Het duurde inderdaad veel te
7 lang voordat er gesproken werd over een andere
8 bedrijfslocatie. Het was niet de enige onverkwik-
9 kelijkheid die boven water kwam in het onderzoek
10 naar de ramp. Steeds als S.E. Fireworks meer
11 vuurwerk opsloeg dan was toegestaan, riep de
12 gemeente het bedrijf niet tot de orde, maar paste
13 zij de vergunning aan. Dat de classificatie van het
14 vuurwerk niet deugde, moet bekend zijn geweest.
15 Toch trok niemand aan de bel.

2 16 Na de ramp in Volendam zakte het vertrouwen
17 van de burgers in de overheid als hoedster van de
18 veiligheid helemaal naar een bedenkelijk peil.
19 Waarom was er niet op toegezien dat de kerst-
20 versiering in café 't Hemeltje brandwerend was
21 gemaakt? Hoe was het mogelijk dat er toestem-
22 ming was gegeven om drie cafés op elkaar te
23 stapelen? Waarom was er niet op toegezien dat de
24 brandvoorschriften werden nageleefd? Hoe was
25 het mogelijk dat er geen brandtrap was? De
26 gemeente bleek de eigenaar van de cafés geregeld
27 tevergeefs te hebben gesommeerd zich aan de
28 regels te houden. Toch bleven sancties uit.

3 29 De rampen in Enschede en Volendam hebben
30 zonneklaar laten zien dat er een kloof gaapt tussen
31 de papieren werkelijkheid en de praktijk van alle-
32 dag. Er worden regels opgesteld, maar de hand-
33 having ervan laat te wensen over. Diverse instan-
34 ties schuiven met papier, maar wie daadwerkelijk
35 verantwoordelijk is voor vergunningen, blijft vaak
36 onduidelijk. In een heldere BBC-documentaire
37 over het BSE-debacle bracht een hoge ambtenaar
38 haarscherp het onbehagen onder woorden dat bij
39 de burgers opkomt bij dit soort rampen: “We
40 willen altijd schuldigen aanwijzen, maar als je
41 probeert vast te stellen welke instanties of politici
42 verantwoordelijk zijn voor het BSE-debacle, dan
43 kom je niet ver. De schuld valt meestal niet te
44 herleiden tot instanties of personen.” Politicolo-
45 gen spreken daarom wel van ‘georganiseerde
46 onverantwoordelijkheid’.

4 47 In zijn rapport over de ramp in Enschede heeft
48 voormalig ombudsman Marten Oosting opgeroe-
49 pen tot een drastische verandering in het openbaar

50 bestuur: er moet een einde komen aan het eeuwige
51 onderhandelen met overtreders! Zijn oproep heeft
52 veel bijval gekregen. In koor roepen stoere com-
53 mentatoren dat het uit moet zijn met het gedogen:
54 regels zijn regels! Dit klinkt flink en mooi, maar
55 of het een einde maakt aan de georganiseerde
56 onverantwoordelijkheid, valt te betwijfelen.

5 57 Oosting en de andere anti-gedogers sluiten hun
58 ogen voor het feit dat tal van regels onderling
59 tegenstrijdig zijn. Voor de brandveiligheid moet
60 de container met oud papier op straat staan, maar
61 van de milieu-inspectie mag dat juist niet. Voor de
62 brandveiligheid moet er een nooduitgang komen,
63 maar van de monumentenzorg mag er geen gat
64 worden gehakt in muren van historische waarde.
65 Dat wordt vechten tussen die onverschrokken con-
66 treleurs. De oproep om een einde te maken aan
67 het gedogen gaat aan deze tegenstrijdigheden
68 voorbij. Mensen die deze oproep doen, veronder-
69 stellen dat de wettelijke voorschriften een harmo-
70 nieus geheel vormen. Niets is minder waar.
71 Tegenstrijdigheden tussen regels blijven onver-
72 mijdelijk.

6 73 De anti-gedogers hebben ook geen oog voor de
74 dilemma's waarvoor de controleurs zich geplaatst
75 zien. Milieuwetgeving over de uitstoot van ge-
76 vaarlijke stoffen is het gemakkelijkste te contro-
77 leren als de vergunning uiterst gedetailleerde
78 voorschriften kent. Controleurs kunnen bijvoor-
79 beeld kijken of er kalkfilters zijn geplaatst in een
80 schoorsteen. Het is echter denkbaar dat sinds het
81 verstrekken van de vergunning nieuwe techno-
82 logische middelen zijn ontwikkeld om op een
83 betere manier de rook te zuiveren. Dat kan beteke-
84 nen dat de vereiste kalkfilters niet meer aanwezig
85 zijn. Geen weldenkende ambtenaar zal vinden dat
86 de fabriek voor deze nalatigheid moet worden
87 gestraft. Er is immers een verbetering. Maar van
88 een simpel handhaven van de regels is dan geen
89 sprake meer. Het is misschien zelfs beter minder
90 gedetailleerde voorschriften te formuleren. De fa-
91 briek zou dan zelf kunnen bepalen hoe ze de doel-
92 stelling, zuivere rook, kan realiseren. Controle
93 blijft hoe dan ook nodig.

7 94 Vergaande regels dragen bovendien het gevaar
95 in zich dat ze zaken verbieden waarvan het nooit
96 de bedoeling was dat ze onder de wet vielen. Bij
97 het opstellen van de regels voor geluidsoverlast
98 bijvoorbeeld is niet voorzien dat daardoor

- 99 's nachts geen gebruik kon worden gemaakt van
100 de traumahelikopter. De milieuwetgeving kent
101 vergelijkbare gevolgen. Bewerkt aluminium wordt
102 gerekend onder gevaarlijke stoffen. In sommige
103 gevallen is dat niet meer dan terecht, maar het
104 betekent ook dat totaal ongevaarlijke transporten
105 last hebben van een ongekende administratieve
106 last. De overheid heeft zelfs stoffen verboden
107 waarvan het gebruik op geen enkele manier aan te
108 tonen is!
- 8 109 Wie roept dat regels weer regels moeten zijn,
110 gaat er feitelijk vanuit dat het ideale ambtenaren-
111 apparaat een machine is die vlekkeloos uitvoert
112 wat politici hebben bedacht. In reacties van de
113 bevolking is dat ook terug te vinden: het voorne-
114 men van het Openbaar Ministerie om de milieu-
115 ambtenaar die verantwoordelijk was voor het
116 afgeven van de vergunningen in Enschede te
117 vervolgen, werd enthousiast ontvangen. Deze
118 strengheid heeft echter onbedoelde effecten.
119 Milieuambtenaren kondigden direct aan dat ze
120 geen enkele vergunning meer eigenhandig zouden
121 verstrekken en voor elk besluit nadrukkelijke po-
122 litieke steun wilden krijgen. Op die manier loopt
123 de machine niet soepel, maar juist vast. De uit-
124 voerders moeten een zekere handelingsvrijheid
125 krijgen.
- 9 126 De ambtenaren kunnen hun speelruimte bij de
127 handhaving van de regels ook verkeerd gebruiken.
128 Zo heeft een onderzoek van VROM laten zien dat
129 milieuhandhavers meer tijd besteden aan de goede
130 bedrijven dan aan de slechte. Begrijpelijk: het na-
131 jagen van weigerachtige bedrijven kost veel tijd
132 en levert minder milieuwinst op dan goede afspra-
133 ken maken met ondernemingen die graag gecon-
134 troleerd willen worden. Toch is dat onacceptabel.
135 Een tweede voorbeeld: bedrijven blijken zelden
136 gesloten te worden wegens overtreding van
137 milieuvoorschriften. Angst voor schadeclaims als
138 sluiting toch onrechtmatig zou blijken, speelt
139 hierbij een grote rol. Zelfs bij minder strenge
140 maatregelen bestaat een vergelijkbare huiver. Een
141 onderzoekscommissie heeft dit probleem al in
142 1998 geconstateerd en een soort verzekering
143 voorgesteld voor schadeclaims. De hoop is dat de
144 handhavers dan meer lef tonen.
- 10 145 Onlangs bepleitte de Noord-Hollandse Com-
146 missaris van de Koningin in het blad *Binnenlands*
147 *Bestuur* dat gemeenten jaarlijks een rapport over
148 de handhaving van regels presenteren. Daarin zou
149 moeten staan waar ze bij de handhaving prioriteit
150 leggen. Een goed voorstel, omdat zo de impliciete
151 keuzes expliciet worden gemaakt en dus in het
152 openbaar bekritiseerd kunnen worden. Het geeft
153 de handhavers bovendien steun bij het nemen van
154 impopulaire maatregelen.
- 11 155 Een groot bezwaar van het voorstel is echter
156 dat politici wel graag prioriteiten stellen, maar
157 nooit duidelijk zeggen wat ze minder belangrijk
158 vinden. Het is gemakkelijk om nu goede sier te
159 maken met het aanpakken van vuurwerkbedrijven
160 en brandgevaarlijke horecagelegenheden, maar
161 schuilen daar de grootste gevaren? De Vereniging
162 Verkeersslachtoffers merkte onlangs op dat zich
163 in het verkeer wekelijks rampen voordoen die net
164 zoveel slachtoffers tellen als de ramp in Volen-
165 dam. Is het niet zinniger onze energie daarop te
166 richten? Nog moeilijker is het om aan te geven
167 wat niet zo belangrijk is. Van geluidshinder gaat
168 niemand dood. Moeten we de controle op dat
169 soort overtredingen dan maar op een laag pitje
170 zetten?
- 12 171 De ironie is dus dat door het anti-gedoog-
172 offensief de spanning tussen de papieren werke-
173 lijkheid en de praktijk niet kleiner wordt, maar
174 groter. Dat wil niet zeggen dat we alles maar
175 moeten laten zoals het nu gaat. Maar het probleem
176 van de huidige regelgeving is haar *top-down*-
177 benadering: de regels worden van bovenaf opge-
178 legd en die stomme ambtenaren moeten alleen nog
179 het lef hebben om ze uit te voeren. Het moet
180 *bottom-up*. Uitvoerders moeten leren zich te ver-
181 antwoorden voor de keuzes die ze maken bij de
182 handhaving van regels. Dan wordt veel duidelijker
183 waar regels moeten worden aangepast, waar
184 strenger moet worden opgetreden en waar gedo-
185 gen beter is omdat de prijs voor strengheid te
186 hoog is. Pas als we oog krijgen voor de dilemma's
187 van de handhavers, kunnen we de georganiseerde
188 onverantwoordelijkheid bestrijden.

naar: Pieter Hilhorst
uit: *Natuur en Milieu*, juni 2001

■ Tekst 1 De grenzen van de flinkheid

De tekst *De grenzen van de flinkheid* is onder te verdelen in 5 delen.

Deze achtereenvolgende delen kunnen van de volgende kopjes worden voorzien:

deel 1: Problemen bij het handhaven van regels

deel 2: Voorstel om regels strikt te handhaven

deel 3: Argumenten tegen het strikt handhaven van regels

deel 4: Alternatief voor het voorstel om regels strikt te handhaven

deel 5: Voorstel van de auteur voor het handhaven van regels

- 1p **1** Bij welke alinea begint deel 2?
1p **2** Bij welke alinea begint deel 3?
1p **3** Bij welke alinea begint deel 4?
1p **4** Bij welke alinea begint deel 5?

In het tekstgedeelte van alinea 1 tot en met 3 hebben alinea 1 en 2 samen en alinea 3 een eigen functie. Benoem die functie door een van de volgende functiewoorden te kiezen: *aanbeveling, afweging, conclusie, definitie, oorzaak, samenvatting, tegenstelling, uitwerking, voorbeeld(en)*.

- 1p **5** Welk functiewoord past bij alinea 1 en 2 samen?
1p **6** Welk functiewoord past bij alinea 3?

In de laatste zin van alinea 3 is sprake van “georganiseerde onverantwoordelijkheid”.

- 1p **7** Citeer de zin uit dezelfde alinea waarmee dit begrip het duidelijkst kan worden verhelderd.

De argumenten die in de tekst worden genoemd tegen het strikt handhaven van regels, kunnen verdeeld worden in twee groepen: argumenten met betrekking tot de regels zelf en argumenten met betrekking tot de ambtenaren die de regels uitvoeren.

- 1p **8** ■ In welke alinea’s worden de argumenten met betrekking tot de regels behandeld?
A alinea 4 en 5
B alinea 5 en 6
C alinea 5 en 7
D alinea 6 en 7

“Tegenstrijdigheden tussen regels blijven onvermijdelijk.” (regels 71-72)

- 1p **9** ■ Geeft de auteur expliciet een argument voor dit standpunt?
A Ja, want hij zegt dat anti-gedogers hun ogen sluiten voor het feit dat tal van regels onderling tegenstrijdig zijn.
B Ja, want hij zegt dat ten onrechte gesteld wordt dat de wettelijke voorschriften een harmonieus geheel vormen.
C Nee, want hij beschrijft alleen de huidige situatie en niet die van de toekomst.
D Nee, want hij geeft alleen voorbeelden van onderling tegenstrijdige regels.

Een dilemma is een moeilijke keuze tussen twee mogelijkheden die beide grote bezwaren opleveren. In alinea 6 wordt gesproken over “de dilemma’s waarvoor de controleurs zich geplaatst zien” (regels 73-75).

- 1p **10** ■ Welk dilemma is het grootst voor de controleurs in alinea 6?
A Moeten de regels strikt worden gehandhaafd of niet?
B Moeten de vereiste kalkfilters in een schoorsteen worden geplaatst of niet?
C Moeten de vergunningen uiterst gedetailleerde voorschriften kennen of niet?
D Moeten er minder gedetailleerde regels worden geformuleerd of niet?

De auteur stelt in alinea 6: “Het is misschien zelfs beter minder gedetailleerde voorschriften te formuleren.”

- 2p **11** Als dit plan zou worden uitgevoerd, op welke wijze zouden de controleurs dan moeten optreden?
Gebruik maximaal 10 woorden.

Eindexamen Nederlands havo 2003-II

Argumentatie kan onder andere gebaseerd zijn op:

- 1 oorzaak en gevolg
- 2 overeenkomst of vergelijking
- 3 voorbeelden
- 4 voor- en nadelen

“... maar of het een einde maakt aan de georganiseerde onverantwoordelijkheid, valt te betwijfelen” (regels 54-56)

Om deze bewering aannemelijk te maken geeft de auteur als argumentatie:

“Voor de ... onverschrokken controleurs”. (regels 59-66).

- 1p **12** Van welk type argumentatie is in deze zinnen gebruikgemaakt? Kies één van de vier genoemde mogelijkheden.

In de regels 150-158 geeft de auteur een beoordeling van een rapport over de handhaving van regels.

- 1p **13** Van welk type argumentatie is in deze zinnen gebruikgemaakt? Kies één van de vier genoemde mogelijkheden.

Ambtenaren zien soms moedwillig overtredingen tegen de regels door de vingers.

- 3p **14** Welke *drie* redenen geeft de auteur daarvoor? Baseer je antwoord op alinea 9.

In alinea 11 wordt het belang afgewogen van controle in het verkeer en controle van vuurwerkbedrijven.

- 3p **15** Om welke reden zouden *politici* bij deze belangenafweging kiezen voor controle van vuurwerkbedrijven en *anderen* mogelijk voor controle in het verkeer?

Formuleer je antwoord als volgt:

1 Politici, reden:

2 Anderen, reden:

Gebruik voor je hele antwoord maximaal 25 woorden.

“... door het anti-gedoogoffensief de spanning tussen de papieren werkelijkheid en de praktijk niet kleiner wordt, maar groter.” (regels 171-174)

- 1p **16** Waardoor kan die spanning volgens de auteur juist groter worden?

Doordat het strikt toepassen van de regels

- A de prioriteitsproblemen niet oplost.
- B de top-downbenadering in stand houdt.
- C groot verzet van burgers zal uitlokken.
- D stuit op grenzen van uitvoerbaarheid.

De titel van de tekst luidt “De grenzen van de flinkheid”.

- 1p **17** Wie moeten volgens de tekst deze “grenzen” in acht nemen?

- A anti-gedogers
- B controleurs
- C overheid
- D voorstanders van gedogen

- 1p **18** Welke bewering geeft het beste de hoofdgedachte van de tekst weer?

- A De kloof tussen de regelgeving en de dagelijkse praktijk van de handhaving kan alleen overbrugd worden als door de politici prioriteiten worden gesteld.
- B De problematiek rond het toepassen van regels kan alleen worden opgelost als om te beginnen de uitvoerders leren verantwoording af te leggen over door hen gemaakte keuzes.
- C Een strikte handhaving van regels is noodzakelijk om rampen te voorkomen, maar is alleen mogelijk als de verantwoordelijkheid voor de handhaving bij de controleurs wordt gelegd.
- D Wie roept om een strikte handhaving van de regels, gaat voorbij aan de dilemma's waarvoor controleurs, door het ontbreken van samenhang tussen de voorschriften, komen te staan.

fragment 1

Ook een veelvoud aan milieu-inspecteurs die niet over zich laten lopen kan onze georganiseerde roekeloosheid niet bedwingen. Al was het maar omdat handhavers per definitie de vorige ramp bestrijden. Vandaag haalt geen inspecteur het nog in zijn hoofd gesjoemel met vuurwerk door de vingers te zien. In de afgelopen carnavalsperioden sloeg de controlerende brandweer in Brabant en Limburg geen kroeg over. Als morgen een tankwagen met autogas op de A10 ontploft, richt het hele apparaat zich op het vloeibare gas. Tot in Rotterdam een trein met chloor van de rails schiet. Onze technologisch hoog ontwikkelde samenleving brengt met haar vele mogelijkheden nu eenmaal ook gevaren met zich mee, die we 'op de koop toe' moeten accepteren.

Top-down-handhaving om een 'einde te maken aan het gedogen', is een te beperkte oplossing. Het inzicht groeit dat we onze roekeloosheid alleen nog maar gezamenlijk kunnen organiseren. Onder meer door 'slimme arrangementen' tussen overheid, bedrijfsleven en burgerinitiatieven. De 'Stichting tegen zinloos geweld' is zo'n slim arrangement: ze is een burgerinitiatief, wordt gesponsord door bedrijven en werkt nauw samen met de politie, bijvoorbeeld in de campagne in de vorm van een inzamelactie 'Heb 't lef, wapens weg'. Een groeiend aantal bedrijven nodigt omwonenden uit om samen met hen en de gemeentelijke milieudiensten regels te formuleren. De chemische industrie is koploper in het publiceren van milieujaarverslagen waarin iedereen kan lezen welke risico's een bedrijf voor de omgeving oplevert, welke incidenten zich voordeden, en wat het bedrijf doet om risico's en incidenten terug te dringen.

naar: Ralf Bodelier in *Handhaven met de overheid*
uit: de Volkskrant, 27 april 2002

Lees onderstaande twee beweringen.

1 Met de "georganiseerde roekeloosheid" (zie fragment 1, regel 2) wordt bedoeld dat burgers welbewust risico's aanvaarden, omdat de technologisch hoog ontwikkelde samenleving die nu eenmaal met zich meebrengt.

2 Met de "georganiseerde roekeloosheid" (zie fragment 1, regel 2) wordt bedoeld dat burgers vinden dat de overheid niet genoeg werk maakt van de bestrijding van de gevaren die de technologisch hoog ontwikkelde samenleving met zich meebrengt.

1p **19** ■ Welke van bovenstaande beweringen is of zijn juist?

- A alleen 1
- B alleen 2
- C 1 en 2
- D geen van beide

Lees onderstaande twee beweringen.

1 Tekst 1 zoekt met de *bottom-up*-benadering de oplossing voor de problemen van de handhaving van regels in de opstelling van de handhavers, *fragment 1* in de samenwerking van alle betrokkenen.

2 Tekst 1 vindt de handhaving van regels bij uitstek een overheidstaak, *fragment 1* wil de verantwoordelijkheid voor de veiligheid vooral bij de burgers en bedrijven leggen.

1p **20** ■ Welke van bovenstaande beweringen is of zijn juist?

- A alleen 1
- B alleen 2
- C 1 en 2
- D geen van beide

fragment 2

Gemeentebesturen moeten strenger optreden tegen burgers die zich niet aan de regels houden. Ze moeten een eind maken aan het gedoogbeleid dat overtredingen op zijn beloop laat. Dit blijkt uit een notitie die in maart 2002 door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is aangeboden aan minister De Vries (Binnenlandse Zaken).

Burgers en bedrijven die regels aan hun laars lappen, bijvoorbeeld milieuregels of bouwvoorschriften, kunnen voortaan rekenen op forse boetes en andere straffen. Illegaal bouwen of overtreding van brandveiligheidsregels in de horeca wordt niet meer door de vingers gezien. De gemeenten zullen de handhaving van de regels flink uitbreiden. De heersende praktijk is dat gemeentelijke inspecteurs nogal wat overtredingen door de vingers zien.

In het stuk wordt niet precies aangegeven wat de gevolgen van zo'n beleid zullen zijn. Zo is onduidelijk hoeveel extra ambtenaren zullen worden ingezet voor handhaving. Ook is niet aangegeven op welke wijze met het Openbaar Ministerie zal worden geregeld dat eerder en vaker boetes zullen worden opgelegd.

uit: NRC Handelsblad, 15 februari 2002

In alinea 1 en 2 van *fragment 2* worden voorstellen genoemd om een einde te maken aan het gedoogbeleid (voorstel Vereniging van Nederlandse Gemeenten).

- 1p **21** Citeer uit *fragment 2* het voorstel dat specifiek past bij het voorbeeld van S.E. Fireworks (zie tekst 1, alinea 1).
- 1p **22** Citeer uit *fragment 2* het voorstel dat specifiek past bij het voorbeeld van café 't Hemeltje (zie tekst 1, alinea 2).

“Gemeentebesturen moeten strenger optreden tegen burgers die zich niet aan de regels houden.” (regels 1-2 van *fragment 2*)

- 2p **23** Is zo'n regelgeving volgens het principe van 'top-down' of 'bottom-up'? (vergelijk de omschrijvingen in tekst 1, alinea 12).
Licht je antwoord toe in maximaal 10 woorden.