

Utrecht Centr

VEILIGHEID
DOOR
SAMENWERKEN

HANDHAVING EN GEDRAG

Achtergronden van regelnaleving

aal



HANDHAVING EN GEDRAG

Achtergronden van regelnaleving



HANDHAVING EN GEDRAG

INHOUDSOPGAVE

INLEIDING	6
1. BESTRAFFEN, BELONEN EN BEÏNVLOEDEN	9
Een gedragswetenschappelijk perspectief op handhaving Van der Pligt, Koomen en Van Harreveld (2007)	
2. INFORMATIE EN COMMUNICATIE IN HET HANDHAVINGSBELEID	17
Inzichten uit wetenschappelijk onderzoek Van Erp (2007)	
3. INVLOEDEN OP REGELNALEVING DOOR BEDRIJVEN	29
Inzichten uit wetenschappelijk onderzoek Huisman en Beukelman (2007)	
4. OPENBAARMAKING VAN HANDHAVINGSINFORMATIE	39
Leren van de ervaringen van Deense en Limburgse toezichhouders Meijer (2008)	
5. STIJLKEUZES IN DE HANDHAVING	47
De rol van waarden bij burgers en bedrijven voor de keuze in handhavingstijl Couvret en Mulder (2008)	
6. SYSTEEMTOEZICHT	55
Een onderzoek naar de condities en werking van systeemtoezicht in zes sectoren Helderman en Honingh (2009)	
7. RESPONSIVE REGULATION BIJ DE VOEDSEL EN WARENAUTORITEIT	61
Een empirisch onderzoek naar de theoretische veronderstellingen Mascini en Van Wijk (2009)	
8. STRENG DOCH RECHTVAARDIG?	67
Interactie tussen handhaver en gehandhaafde als determinant van regelnaleving, strafacceptatie en percepties van rechtvaardigheid Ouwerkerk, Van Harreveld en Van der Pligt (2009)	

INLEIDING

Handhaving is in veel gevallen gericht op de beïnvloeding van gedrag van burgers, bedrijven of instellingen, opdat zij wet- en regelgeving naleven. Deze beïnvloeding zal succesvoller zijn naarmate deze is gestoeld op kennis over dit gedrag en de oorzaken ervan. Bij verschillende handhavingsorganisaties leeft daarom de behoefte aan kennis over factoren die van invloed zijn op de naleving van regelgeving, en met name over de relatie tussen handhaving en naleving. Daarom is in 2005 het project Handhaving en Gedrag van start gegaan. Dit is een samenwerkingsverband tussen de afdeling Nalevingsexpertise van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV), de Belastingdienst, de Inspectie Verkeer en Waterstaat, de Voedsel en Warenautoriteit, de Inspectie voor de Gezondheidszorg en de VROM-inspectie.

Het project is gericht op het vergaren van empirische wetenschappelijke kennis met een gedragswetenschappelijk karakter. Het doel is tweeledig: ten eerste het toegankelijk maken van bestaande wetenschappelijke kennis over regelnaleving voor beleidsontwikkeling voor de langere termijn en ten tweede het veiligstellen van de ontwikkeling van nieuwe kennis. Het studieobject is de naleving van regelgeving en de relatie tussen handhaving en naleving. De onderzoeken richten zich op naleving door burgers, bedrijven en instellingen.

Onder regelnaleving (compliance) wordt verstaan het zich feitelijk gedragen volgens bepaalde regels. Naleving is een neutraal begrip: elke afwijking van de regels wordt als niet-naleving gezien, of deze afwijking nu opzettelijk of onopzettelijk plaatsvindt, en of het naleven nu vrijwillig is, of wordt afgedwongen door de dreiging van straf.

Centraal in dit project staat de vraag hoe het nalevingsgedrag van burgers, bedrijven en instellingen wordt beïnvloed door hun motieven en kenmerken, door de wijze van handhaving of andere omgevingsfactoren. Vanuit deze kennis wil het project conclusies trekken over gedragsbeïnvloeding en het bewerkstelligen van naleving. Regelgeving en handhaving vormen slechts één van de vele factoren die van invloed zijn op het gedrag van burgers en bedrijven. Om hun effecten goed te kunnen begrijpen, dient de positie van deze factoren binnen het geheel aan invloeden van het naleefgedrag van individuen en bedrijven in kaart te worden gebracht. Gezien het ontwerpgerichte karakter van het programma, is er hierbij wel bijzondere aandacht voor die factoren die met behulp van rechtshandhaving kunnen worden gemanipuleerd.

Deze verzameling samenvattingen geeft slechts de grote lijnen van de onderzoeken weer. De gehele onderzoeken zijn gepubliceerd in aparte uitgaven, verkrijgbaar via Boom juridische uitgeverij (www.boomuitgeversdenhaag.nl). De empirische basis in de vorm van concrete onderzoeksresultaten, en dus ook de verantwoording, onderbouwing en illustraties, zijn te vinden in deze volledige versies. Dit geldt tevens voor de gebruikte literatuur.

Voor meer informatie, zie www.hetccv.nl/nalevingsexpertise



1. BESTRAFFEN, BELONEN EN BEÏNVLOEDEN

Een gedragswetenschappelijk perspectief op handhaving (2007)

Prof. J. van der Pligt, dr. W. Koomen en dr. F. Van Harreveld
Programmagroep Sociale Psychologie
Faculteit der Maatschappij- en Gedragwetenschappen
Universiteit van Amsterdam

1.1. INLEIDING

Dit rapport bundelt de inzichten uit de gedragswetenschappen die een rol (zouden) kunnen spelen bij de vormgeving van het handhavingsbeleid. In het rapport gaan de onderzoekers kort in op een aantal determinanten van menselijk gedrag en mogelijke mechanismen om dat gedrag te beïnvloeden. Daarbij wordt, zoals in de psychologie gebruikelijk is, onderscheid gemaakt tussen beredeneerd gedrag en automatisch gedrag. Beredeneerd gedrag is gebaseerd op een bewuste afweging van voor- en nadelen; automatisch gedrag is gewoontegedrag, dat gebaseerd is op minder systematische informatieverwerking. De gelegenheid leidt daarbij min of meer automatisch tot het vaste gedragspatroon.

Menselijk gedrag kan op twee manieren worden veranderd. Ten eerste door een directe confrontatie met de positieve of negatieve gevolgen van dat gedrag. Ten tweede door het verstrekken van informatie over de negatieve gevolgen van overtredingen en/of de positieve gevolgen van naleving. Deze gevolgen kunnen zowel directe gevolgen voor het individu zijn (sanctie, beloning) of gevolgen voor anderen. Dit kunnen concrete anderen zijn, maar ook de samenleving in het algemeen, inclusief volgende generaties. In dit rapport komen beide veranderingsstrategieën aan bod; dus zowel een directe confrontatie met positieve of negatieve consequenties als informatie daarover.

In deze samenvatting gaan de onderzoekers in op vier hoofdpunten uit het rapport. Ten eerste de effectiviteit van belonen versus bestraffen. Daarbij wordt ook ingegaan op een aantal niet-instrumentele beloningen. Ten tweede de invloed van rechtvaardigheid van de handhaving en vertrouwen in de handhaver op de naleving van regels. Ten derde het beïnvloeden van gewoontegedrag, en ten vierde de vormaspecten van handhaving.

1.2. BELONEN EN BESTRAFFEN

De belangrijkste conclusie uit de meer fundamentele literatuur is het onderschatte potentieel van interventies die beloningen benadrukken om zo gedragsverandering te bewerkstelligen. Uit onderzoek blijkt dat sanctionering of bestraffing zeker op de korte termijn effect heeft, maar gepaard kan gaan met onwenselijke neveneffecten. Bovendien blijken bestraffingsmodellen zonder het belonen van alternatief (wenselijk) gedrag minder efficiënt te zijn en is ook de duurzaamheid van de gedragsverandering minder, doordat het nieuwe gedrag contingent is op de (vrees voor) straf; zodra deze wegvalt vervalt men in de regel in het oorspronkelijke gedrag.

Interessant is dat in veel gevallen milde straf reeds tot de gewenste effecten leidt, terwijl juist de meer extreme sancties kunnen leiden tot ongewenste neveneffecten en verzet. Dit laatste is zeker het geval wanneer de hoge straf gepaard gaat met een (zeer) lage pakkans waardoor de waargenomen rechtvaardigheid van de sanctie afneemt. De meerwaarde van beloningsmodellen heeft wellicht ook te maken met het feit dat het kunnen verkrijgen van beloningen meer motiveert en meer bevredigt dan het voorkomen van straf. Dit wordt vaak gerelateerd aan de wens zelf de regie in handen te kunnen houden en controle uit te kunnen oefenen op (de uitkomsten van) het eigen gedrag.

Bij het bepalen van de straf of beloning is het essentieel dat men het perspectief van de potentiële overtreder hanteert ter bepaling van het type beloning of bestraffing. Hetzelfde geldt voor het perspectief van de regelnalever. De literatuur laat soms pijnlijke fouten zien waarbij regelovertreding juist beloond in plaats van bestraft wordt (bijvoorbeeld schorsing van regelmatig verzuimende leerlingen). Naast de simpele vaststelling of de gekozen beloning of bestraffing inderdaad als zodanig wordt geïnterpreteerd door de doelgroep is ook een meer gedetailleerde analyse van de aard en frequentie van de gekozen straf en/of beloning essentieel. Met name de waargenomen kans op sanctionering en beloning zijn hierbij belangrijk.

Het is bij het afstemmen van de straf op de overtreder belangrijk een onderscheid te maken tussen overtredingen die al calculerend tot stand komen en de meer automatische overtredingen. De eerste kunnen veranderd worden door de verhouding tussen de baten en de risico's van de overtreding te wijzigen. De meer automatische overtredingen met een sterke gewoontecomponent vergen meer tijd, moeite en aandacht. Het is bovendien belangrijk een onderscheid te maken tussen incidentele overtreders en veelplegers.

Beloning kan variëren van een directe verstrekking van een instrumentele beloning of straf (geld, privileges, prijzen) tot meer symbolische beloningen. Met name de niet instrumentele beloningen/straffen kunnen op diverse manieren worden gepresenteerd. Deze kunnen variëren van een expliciete dreiging met specifieke sancties (zoals bij het hanteren van het name and shame principe), met als doel de kosten van eventuele overtredingen te doen toenemen, tot het positief beschrijven van regelconform gedrag. Positieve associaties met regelconform gedrag kunnen ook worden gevormd via minder beredeneerd, min of meer automatische conditioneringsprocessen. Het regelconforme gedrag kan bijvoorbeeld systematisch worden voorzien van positieve beschrijvingen of labels, terwijl overtredingen voorzien worden van negatieve labels. Het behoren tot een meerderheid, die hetzelfde regelconforme gedrag vertoont, wordt vaak als positief ervaren en draagt zo bij aan de bevordering van de handhaving van dit gedrag.

De wetenschap dat vele anderen zich regelconform gedragen bevordert dit gedrag; hetzelfde geldt voor de wetenschap dat velen vinden dat men zich conform de norm zou moeten gedragen.

Concluderend kunnen de onderzoekers stellen dat instrumentele beloning en bestraffing en normatieve benaderingen beide voordelen bieden, maar ook beide begrensd zijn. Een strategie die louter gebaseerd is op sanctionering of bestraffing is niet aanbevelingswaardig. Een hoge frequentie van bestraffing en een extreme strafmaat zullen op korte termijn het regelconform gedrag bevorderen, maar een dergelijke strategie kan ook gepaard gaan met onwenselijke neveneffecten en het regelconforme gedrag zal alleen beklijven zolang men de kans op sancties hoog acht. Een strategie die ook beloningen voor regelconform gedrag kent heeft een aantal voordelen. De beloning van regelconform gedrag maakt de kans dat dat gedrag beklijft groter. Verder genereert het hanteren van beloningen ook vertrouwen en ontstaat een reciprociteit die compliance oftewel regelnaleving bevordert. Kortom, de factoren beloning, reciprociteit en vertrouwen spelen een cruciale rol in de sturing en de handhaving van menselijk gedrag. Samengevat zou men kunnen stellen dat wanneer de onderzoekers ons richten op instrumentele beloningen en bestraffingen een combinatie van een milde sanctie en een beloning voor het 'correcte' gedrag de meest effectieve oplossing is om gedragsverandering te bewerkstelligen die beklijft. Negatieve stimuli werken sneller dan positieve (dus het 'afleren' van gedrag gebeurt in de regel sneller dan het aanleren van nieuw gedrag) en de positieve stimuli c.q. beloningen zorgen dat het gewenste gedrag beklijft.

1.3. DE INVLOED VAN RECHTVAARDIGHEID OP NALEVING

De klassieke economische visie op handhaving veronderstelt dat mensen bij het al dan niet naleven van de wet streven naar een maximalisatie van opbrengsten. Zo verklaren Allingham en Sandmo (1972) belastingontduiking door aan te nemen dat de belastingplichtige het netto inkomen maximaliseert door een rationele afweging van de waarschijnlijkheid gepakt te worden na ontduiking, de verwachte boete en de mate van risicobereidheid. Volgens een dergelijke visie is het verhogen van de pakkans en de boetes dan ook de meest voor de hand liggende manier om de wet te handhaven.

Binnen de sociale psychologie wordt echter aangenomen dat daarnaast ook niet- economische factoren zoals persoonlijke waarden bepalen of iemand zich conform de norm gedraagt. Zo is er gevonden dat de mate waarin mensen de handhavende instantie vertrouwen van invloed is op ondermeer de bereidheid regelconform gedrag te vertonen. Een van de belangrijkste waarden in relatie tot handhaving blijkt rechtvaardigheid te zijn. De mate waarin waargenomen rechtvaardigheid van invloed is op het naleven van de wet kan onder meer afhankelijk zijn van de mate waarin iemand zich identificeert met zijn of haar nationaliteit. Mensen die zich daar sterk mee identificeren zijn meer gevoelig voor een rechtvaardige behandeling door de wetgevende instantie. Mensen hebben echter vaak een behoorlijke mate van wantrouwen ten aanzien van de overheid en dit kan dus een geringe mate van naleving tot gevolg hebben. Het wegnemen van dit wantrouwen kan onder andere gebeuren door meer inzicht en inspraak te geven in de processen die ten grondslag liggen aan handhaving. Dit zal niet alleen direct een effect hebben op meer vertrouwen in de handhavende instantie maar ook indirect tot meer naleving leiden door een norm van wederkerigheid.

Op een vergelijkbare manier kan vertrouwen door de handhavende instantie in de doelgroep ook leiden tot meer vertrouwen in de handhaver. Zo is in verschillende studies aangetoond dat vertrouwen in diegenen van wie regelconform gedrag verwacht wordt gerelateerd is aan meer vrijwillige naleving. Een mogelijke verklaring hiervoor is gelegen in de wederkerigheidsnorm, volgens welke mensen geneigd zijn iets terug te geven (materieel of immaterieel) aan mensen of groepen waarvan zij iets ontvangen hebben. Ook door handhavers wordt in zekere mate gebruik gemaakt van de wederkerigheidsnorm. Zo is in Amsterdam op veel stoplichten voor fietsers en voetgangers zichtbaar gemaakt hoe lang het nog duurt voor het licht op groen gaat. Deze “service” naar de weggebruiker zou kunnen leiden tot een grotere bereidheid de wet na te leven. Op een vergelijkbare wijze geldt dat ook voor de slogan waarin de belastingdienst stelt dat zij het niet leuker kunnen maken maar wel makkelijker.

1.4. HET VERANDEREN VAN GEWOONTEGEDRAG

Veel van ons gedrag is gewoontegedrag. Het feit dat het wordt geïnitieerd door situationele cues, plaatsvindt zonder al te veel denkwerk en vaak zelfs zonder dat men er erg in heeft, maakt automatisch gedrag moeilijker te beïnvloeden. Ook is dit gedrag minder gevoelig voor veranderingen in de beloning voor het betreffende gedrag. Gewoonten worden ook gehandhaafd als de beloning minder wordt (Adams, 1982).

Het feit dat gewoonten relatief moeilijk zijn te veranderen wijst op het belang van de juiste timing van de introductie van nieuwe sancties of andere interventies met het doel handhavingsgedrag te bevorderen. Het toelaten van regelovertredingen gedurende een langere periode, vergroot de kans dat dit overtredingsgedrag voor een deel van de populatie een gewoonte wordt. Hetzelfde probleem zien de onderzoekers bij zogenaamde veelplegers die verantwoordelijk zijn voor een buitenproportionele hoeveelheid overtredingen. Het veranderen van hun gedrag zal de meest zichtbare gevolgen hebben, maar hun gedrag is niet eenvoudig bij te sturen. Ook in dergelijke gevallen zal sanctionering alleen effectief zijn indien de overtreders de kans op sancties hoog achten. Zo niet dan zal het gedrag zich voortzetten. Zeker in het laatste geval is het aanleren van nieuw gedrag dat het eerdere gedrag domineert een essentieel onderdeel van succesvolle interventies.

Het veranderen van gewoontegedrag vereist dus een substantiële inspanning. Door sanctionering kan men ervoor zorgen dat men nadenkt over de gewoonte, en deze verandert. Dit zal alleen beklijven als men de overtuiging heeft dat de kans op de sanctie groot is. De oude respons blijft immers latent aanwezig en zal weer geactiveerd worden als de sanctie achterwege blijft. Het is precies om die reden dat het belonen van het nieuwe gedrag zo belangrijk is. Systematische beloning moet ervoor zorgen dat de situatie stevig is gekoppeld aan een nieuwe respons. Soms kiest men voor nog rigoureuzere methoden en maakt men het moeilijk, zo niet onmogelijk, bepaald gedrag te vertonen. Voorbeelden zijn het aanleggen van verkeersdrempels, het ‘hufferproof’ maken van elementen in de publieke ruimte zoals automaten en bushokjes, en het plaatsen van speciale verlichting in de toiletten van tankstations.

1.5. VORMASPECTEN VAN DE AANGEBODEN INFORMATIE

Het effect van informatie over negatieve gevolgen van overtredingen, of positieve gevolgen van naleving, zal groter zijn als deze informatie aan een aantal vormvereisten voldoet. Deze factoren komen vooral van pas bij oppervlakkige informatieverwerking.

- Belangrijke kenmerken van de bron van informatie zijn de fysieke aantrekkelijkheid van de bron, de vertrouwdeheid, de expertise en de status.
- Ook de bejegening van de ontvanger van de informatie kan een rol spelen, waarbij een nadruk op coöperatie en het benadrukken van de overeenkomsten tussen de zender en de ontvanger van de informatie mensen ontvankelijker maken voor de informatie.
- Bij ontvangers die de informatie oppervlakkig bekijken, is het aantal argumenten dat wordt gepresenteerd van invloed; wanneer men de informatie kritischer bekijkt is de invloed van de kwaliteit van de argumenten belangrijker.
- Een factor die ook uitgebreid is onderzocht in de literatuur over attitude- en gedragsverandering is stemming. Een goede stemming gaat meestal gepaard met minder systematische informatieverwerking en verhoogt de kans op acceptatie van de overredende informatie. In warenhuizen probeert men vaak door muziek en geur de stemming en daardoor het koopgedrag te beïnvloeden. In massamediale voorlichting wordt ook vaak geprobeerd de stemming van de ontvanger van de informatie zo gunstig mogelijk te laten zijn. Humor is hierbij de gebruikelijke strategie. De eerder genoemde factoren als het benadrukken van complimenten als middel om de stemming en daardoor ook de relatie tussen de informatieverstrekker en ontvanger gunstig te beïnvloeden zien de onderzoekers duidelijk terug in een aantal compliance modellen.
- Wederkerigheid verwijst naar de neiging van mensen om een dienst of gebaar te belonen met een wederdienst of gebaar. De effecten van dit principe zijn al aantoonbaar bij triviale tegemoetkomingen. Een enquêteur die de geënquêteerde eerst iets aanbiedt (een kleine attentie) zal meer mensen overreden te participeren in de enquête, zelfs als de aanbieding vrij triviaal is of niet erg in de smaak valt. Ook restaurateurs krijgen meer fooi als chocolade of mint wordt aangeboden samen met de rekening. Het wederkerigheidsprincipe kan zeker een rol spelen bij handhavingsbeleid. Een servicegerichte, transparante overheid die wordt vertrouwd en wordt gezien als een partner van de burger zal minder weerstand ondervinden bij het vormen en uitvoeren van haar handhavingsbeleid. Gebrek aan wederkerigheid kan daarentegen het vertrouwen in de overheid doen afnemen.
- Op meer concreet niveau zou het doen van concessies ook aanknopingspunten kunnen bieden voor handhavingsbeleid. Het doen van een concessie zal tot gevolg hebben dat de ander in grotere mate bereid is (ook) een concessie te doen. Zo kan een belastingdienst extra moeite doen om het 'makkelijker' te maken voor haar klanten. Een extreme (en minder sympathieke) vorm noemt men wel de rejection-then-retreat techniek of de door-in-the-face techniek; in die gevallen begint men met een onrealistisch (extreem) verzoek, dit wordt geweigerd en vervolgens komt men met een veel milder verzoek. Dit laatste verzoek is, doordat het is voorafgegaan door een extreem verzoek, meer kansrijk. Men heeft immers een concessie gedaan en het verzoek bijgesteld. Bovendien is ook de kans groter dat men het verzoek daadwerkelijk uitvoert. Een voorbeeld van dit mechanisme wordt gegeven door Cialdini en Ascani (1976). In een campagne om het aantal bloeddonoren te doen toenemen werden twee verschillende strategieën gebruikt. De eerste was het simpele verzoek bloed af te staan

(eenmalig). Bij de tweede strategie werd gevraagd om op structurele basis te participeren in het programma en jaarlijks bloed te doneren; na weigering vroeg men om een eenmalige participatie in het programma. In het laatste geval ging 50% van de benaderde individuen akkoord, in het eerste geval was dat 37%. Een reflectie over concessies die de toezichthouder kan doen is derhalve de moeite waard en deze kunnen de bereidheid tot een wederzijdse concessie doen toenemen.

- Ook het streven naar consistentie is een belangrijke determinant van menselijk gedrag. Mensen hebben de neiging om consistent te zijn en eerder aangegane verplichtingen na te komen. Met name consistentie kan overredend werken; ook het wijzen op inconsistenties van bepaalde overtredingen met ander gedrag kan overredend werken. In de handhaving kan dit mechanisme worden benut: door eerst te vragen of men een bepaald gedrag zal vertonen en dit te noteren en/of te bevestigen is de kans groot dat men het eerder aangegeven gedrag zal gaan vertonen. Buurtbewoners bijvoorbeeld die eerst toestemming hadden gegeven voor het plaatsen van een poster in hun tuin tegen bepaalde verkeersmaatregelen in de wijk, waren later ook meer bereid te investeren in dit doel dan vergelijkbare anderen die niet in eerste instantie waren benaderd met het simpele verzoek. Dit zogenaamde foot-in-the-door effect bestaat er dus uit een eerste eenvoudig in te willigen verzoek te doen dat de kans op bepaald beoogd gedrag vergroot. Het eerst expliciet aangeven dat men de belastingaangifte zal retourneren voor een bepaalde datum zou dus de kans moeten vergroten dat dat ook werkelijk gebeurt.
- Een laatste illustratie van de invloed van het streven naar consistentie wordt geleverd door onderzoek naar het zogenaamde hypocrisie-effect. Hierbij wordt mensen gevraagd anderen voor te lichten over de noodzaak zich verantwoord te gedragen; vervolgens blijken zij hun gedrag aan te passen aan de door hen verstrekte voorlichting. Een klassiek voorbeeld is het uiten van positieve informatie over het belang van het gebruik van afval. De vaak aanwezige discrepantie tussen het eigen gedrag en de boodschap leidde tot gedragsverandering in overeenstemming met de eerder geuite mening.



41



Gemeente Den Haag
Dienst Stadsbeheer

Handhavingsteam

2. INFORMATIE EN COMMUNICATIE IN HET HANDHAVINGSBELEID

Inzichten uit wetenschappelijk onderzoek (2007)

Dr. J.G. van Erp
Sectie criminologie
Faculteit der Rechtsgeleerdheid
Erasmus Universiteit Rotterdam

2.1. INLEIDING

Communicatie kan een belangrijke rol spelen in handhavingsbeleid. Handhaving is immers gedragsbeïnvloeding: men wil een bepaalde doelgroep bewegen tot gedrag dat in overeenstemming is met de wettelijke regels. Gedragsbeïnvloeding is niet mogelijk zonder communicatie. Steeds meer handhavingsorganisaties zetten daarom handhavingscommunicatie in. Daarmee ontstond de behoefte aan een wetenschappelijke onderbouwing van de inzet van communicatie in de handhaving. Deze studie beoogt in deze behoefte te voorzien door wetenschappelijke kennis te inventariseren die van nut kan zijn voor handhavingscommunicatie, en uit het bestaande onderzoek lessen te trekken voor handhavingscommunicatie. De vraagstelling van dit onderzoek luidde:

Welke wetenschappelijke inzichten bestaan er op dit moment met betrekking tot de effecten van informatie en communicatie op de naleving van regelgeving?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden, is het begrip handhavingscommunicatie eerst nader uitgewerkt en is een ordeningskader voor de wetenschappelijke kennis ontwikkeld. Vervolgens is een inventarisatie gemaakt van relevante empirische onderzoeksresultaten. In deze samenvatting worden de belangrijkste bevindingen weergegeven. Van welke boodschappen mag op grond van wetenschappelijk onderzoek welk effect worden verwacht? Hoe kunnen handhavers het best communiceren over de pakkans, en welke communicatie/uitingen kunnen ze beter achterwege laten? Nadat de bevindingen zijn besproken en samengevat in een ordeningskader, komt de

samenhang en wisselwerking tussen de drie hoofdvormen aan de orde. Welke communicatie-uitingen versterken elkaar, en welke combinaties zijn contraproductief. Tot slot worden de belangrijkste aanbevelingen voor effectieve handhavingscommunicatie samengevat.

2.2. WAT VERSTAAN DE ONDERZOEKERS ONDER HANDHAVINGSCOMMUNICATIE?

Het eerste doel van dit onderzoek was een conceptualisering van handhavingscommunicatie. Hierbij bleek dat de onderzoekers onderscheid kunnen maken tussen

- Communicatie die ondersteunend is aan handhavingsactiviteiten
- Communicatie als zelfstandig instrument in de handhavingsmix

De term handhavingscommunicatie wordt in de handhavingspraktijk gereserveerd voor communicatie die ondersteunend is aan repressieve handhaving, en die een directe link heeft met repressieve handhavingsacties. Informatie en communicatie kunnen echter ook als zelfstandige beleidsinstrumenten in een handhavingsarrangement worden ingezet. Handhaving is immers ook niet alleen repressief, maar omvat alle activiteiten die gericht zijn op het bevorderen van naleving. Vanuit dat perspectief kan informatie op allerlei momenten in de beleidscyclus worden ingezet om de naleving van regelgeving te beïnvloeden. Communicatie is niet puur aanvullend of ondersteunend aan repressieve acties, maar een volwaardig beleidsinstrument. In deze studie is het laatste, brede perspectief op communicatie gehanteerd.

Effectieve communicatie speelt in op de gedragspatronen, kennis en attitudes van de betreffende doelgroep. Een effectieve communicatiestrategie begint met het definiëren van het gewenste gedrag en een analyse van de attitudes, sociale normen, en ideeën over de haalbaarheid van dit gedrag. Daarbij is het zinvol in dit gedrag drie dimensies van naleving te onderscheiden.

- Naleving wordt ten eerste bepaald door het kennisniveau van de regelgeving en de adequate toepassing daarvan.
- Ten tweede kent naleving een doelrationele dimensie: de afweging van de voor- en nadelen van naleving en overtreding.
- Ten derde kent naleving een normatieve dimensie: regels worden nageleefd, omdat ze legitiem zijn en passen binnen het normenkader van een persoon. De vormen van handhavingscommunicatie die ik in deze studie onderscheid, passen elk bij één van deze dimensies.

Bij deze dimensies horen drie hoofdvormen van communicatie die in de handhaving kunnen worden ingezet: respectievelijk educatieve, dreigende, en normatieve communicatie.

Bij dreigende communicatie is apart aandacht besteed aan reputatiesancties.

2.3. BEVINDINGEN OVER DREIGENDE COMMUNICATIE

De doelrationele dimensie van nalevingsgedrag betreft de afweging van de kosten en baten van naleving. In deze dimensie is een overtreding een rationeel besluit waarbij normadressanten de kosten en baten van overtreden of naleven afwegen. Handhaving die inspeelt op deze dimensie, heeft tot doel de inschatting van de kosten van overtredingen of de baten van naleving te vergroten. Hetzij door een reële dreiging van controles en sancties, hetzij doordat de doelgroep zich bewust wordt van de persoonlijke risico's van overtredingsgedrag zoals gezondheids- of veiligheidsrisico's, hetzij doordat men reputatie-effecten vreest.

In de kosten/batendimensie kan handhavingscommunicatie ondersteunend zijn door de inschatting van de pakkans te vergroten. In hoofdstuk vier van deze studie is een groot aantal onderzoeken besproken op het gebied van dreigende en angstaanjagende communicatie. In diverse studies zijn substantiële effecten van handhavingscampagnes op de naleving geconstateerd. Uit het onderzoek op dit gebied kan worden geconcludeerd dat communicatie over de pakkans de naleving positief kan beïnvloeden. Het mechanisme dat dit effect veroorzaakt is generieke afschrikking: communicatie over de handhavingsacties leidt tot een hoge ingeschatte pakkans door de doelgroep als geheel. Het huidige onderzoek biedt onvoldoende ondersteuning voor de effectiviteit van berichtgeving over de strafmaat.

Ten tweede kan communicatie angst aanjagen over persoonlijke risico's die overtredingen met zich meebrengen, zowel in termen van sancties, als andere effecten. De onderzoekers spreken dan van angstaanjagende voorlichting. Ook daarbij wordt beoogd de doelgroep af te schrikken van het ongewenste gedrag. Angstboodschappen zijn echter slechts onder zeer specifieke condities effectief.

De bovenstaande vormen van dreigende communicatie richten zich op individuen. In de setting van organisaties is in dit onderzoek aandacht besteed aan reputatiesancties. Naming en shaming is een vorm van afschrikking, waarbij de informatie zelf de sanctie is. Gezien het belang van reputatie voor ondernemingen is de veronderstelling gerechtvaardigd dat reputatiesancties een aanzienlijk positief effect op de naleving zullen hebben. Empirisch onderzoek naar de precieze effecten van reputatiesancties, hun werkingsmechanisme en de omstandigheden waaronder deze effecten optreden, ontbreekt tot dusver echter. Daardoor is onduidelijk in hoeverre ze afschrikkend en/of preventief werken voor potentiële overtreders. Wel is een aantal condities geformuleerd voor reputatiesancties. Bovendien is duidelijk geworden dat de neutrale openbaarmaking van informatie op zichzelf al een sanctie is, en dat het verder stigmatiseren van de overtreder averechts kan werken.

2.4. BEVINDINGEN OVER EDUCATIEVE COMMUNICATIE

Een tweede dimensie van gedrag is kennis van de regelgeving en de juiste toepassing ervan. In dit perspectief komen overtredingen voort uit fouten of onjuiste interpretatie van regels, of uit onwetendheid over de negatieve effecten van overtredingen. Educatieve communicatie (voorlichting) kan bijdragen aan de correcte toepassing van regels en zo onbedoelde overtredingen voorkomen. Ook kunnen educatieve campagnes worden ingezet om de doelgroep bewust te maken van de risico's van gedrag, zonder dat direct sprake is van angstaanjagende voorlichting. De onderzoekers denken dan aan neutrale educatieve campagnes om een keuze van de doelgroep te bevorderen, zonder dat handhaving plaatsvindt. Dit soort neutrale, kennisverhogende voorlichting is alleen onder zeer specifieke condities voldoende om een gedragsverandering te bewerkstelligen, zo blijkt uit het onderzoek naar deze vorm van voorlichting.

2.5. BEVINDINGEN OVER NORMATIEVE COMMUNICATIE

De derde, en krachtigste dimensie van nalevingsgedrag is de normatieve dimensie. Mensen leven regels na omdat ze dit het juiste gedrag vinden, omdat het zo hoort, of omdat dit gedrag gebruikelijk is. Dat kan een gevolg zijn van hun persoonlijke, intrinsieke normen, of van sociale normen. Mensen gedragen zich graag zoals anderen zich gedragen. Ze zijn dus bereid regels na te leven in de mate waarin anderen dat doen. Ik noem deze dimensie de krachtigste, omdat ze de meest duurzame vorm van naleving teweeg brengt. Als wettelijke regels legitiem zijn, dat wil zeggen als ze geïnternaliseerd zijn, worden ze gevolgd omdat normadressanten dit “goede” of vanzelfsprekende regels vinden. Zo houden ze zichzelf in stand, zonder dat afschrikking noodzakelijk is.

Normatieve communicatie kan zich in de eerste plaats richten op het benadrukken van de normen van de meerderheid van de bevolking. Daarbij gaat het zowel om prescriptieve normen – de meerderheid keurt overtredingen af – als descriptieve normen – de meerderheid volgt de regels. Ten tweede kan normatieve communicatie de naleving in verband brengen met reeds bestaande waarden van een bepaalde doelgroep. Een derde mogelijkheid is communicatie over de rechtvaardigheid van de regelgeving en/of handhaving.

Hoewel duidelijk is dat normen een belangrijke rol spelen bij naleving, zijn de onderzoeksresultaten met betrekking tot normatieve communicatie nog niet voldoende overtuigend en solide. Voor zover effecten zijn gemeten, betreffen die de attitudes van belastingbetalers of verkeersdeelnemers, en niet het daadwerkelijke gedrag. Daarbij moet worden aangetekend dat de onderwerpen van de case studies, belasting betalen en verkeersdeelname, gedrag betreffen dat in hoge mate individueel en in relatieve anonimiteit plaatsvindt. Normatieve communicatie is waarschijnlijk effectiever als het gedrag betreft dat in groepsverband wordt gepleegd. De huidige onderzoeksresultaten naar normatieve communicatie bieden echter nog onvoldoende grond om normatieve communicatie in de handhaving in te zetten.

2.6. ORDENINGSKADER VOOR HANDHAVINGSCOMMUNICATIE EN BEVINDINGEN

INHOUD VAN DE COMMUNICATIE	GEDRAGSDIMENSIE EN DOEL	HOOGST HAALBARE RESULTAAT	RISICO 'S EN MOGELIJKE NEVEFFECTEN	VOORBEELD
Educatieve communicatie	Kennisdimensie			
Verduidelijking, uitleg van regels en hun juiste toepassing.	Heeft tot doel problemen in de interpretatie van regelgeving op te lossen, of nieuwe regelgeving of wijzigingen bekend te maken	• Juiste interpretatie van gewenst gedrag • Simpele, eenmalige wijziging van gedrag waar niet veel discussie over mogelijk is	Doelgroep stelt het bestaande goede gedrag of opvattingen over het nut van regels en handhaving ter discussie, met als gevolg afname van de naleving	Wel: campagne aanpassen hoofdsteen auto Niet: bord geldende maximumsnelheid; folder over veilig werken
Dreigende communicatie	Doelrationele dimensie			
Berichten over opsporing en sancties: controlekans, detectiekans, sanctiekans en strafmaat.	Heeft tot doel de inschatting van kosten van overtredingen te beïnvloeden zodat de afweging van kosten en baten van naleving gunstig uitvalt	• Pakkans wordt tijdelijk als gelijk of hoger ingeschat dan hij werkelijk is • Naleving zolang de handhaving aanhoudt, voor zover pakkans geloofwaardig is en sanctie een dreiging vormt	• Pakkans wordt ongeloofwaardig geacht en te laag ingeschat • Calculerende naleving, terugval zodra pakkans afneemt • strategisch gedrag en compensatiegedrag • geen eigen verantwoordelijkheid, minimaal niveau van naleving, letter van de wet • Reactantie (verzet, tegenwerking) • ondergraven van sociale normen	wel: brieven waarin voor concrete doelgroep of op specifieke locatie verscherpte controle wordt aangekondigd, publiekscampagne over controles. niet: publieks-campagne over hogere boetes; onjuiste/ ongeloofwaardige berichten over pakkans; (pers) berichten over omvang overtredingen; machtsvertoon
Angstboodschappen: dreigingscomponent en gedragsalternatief	Doel: angst aanjagen over ernstige gevolgen van gedrag in termen van sancties of gezondheidseffecten	Gevaarcontrole: het aanbevolen gedrag wordt overgenomen	Angstcontrole: dreiging wordt ontkend, gebagatelliseerd fatalisme	wel: Bob-campagne (haalbaar alternatief) niet: campagne gevangenisstraf bolletjesslikkers (geen uitvoerbaar gedrags-alternatief)

INHOUD VAN DE COMMUNICATIE	GEDRAGSDIMENSIE EN DOEL	HOOGST HAALBARE RESULTAAT	RISICO 'S EN MOGELIJKE NEVENEFFECTEN	VOORBEELD
Reputatiesancties: Openbaarmaking van nalevingsinformatie	Doel: overtreders bekend maken zodat hun reputatie schade lijdt en de sociale omgeving hieraan gevolgen kan verbinden	• Markteffect: afnemers mijden de overtredende bedrijven • Prikkel voor overtredende bedrijven om te gaan naleven • Afschrik- of preventief effect ten gunste van de naleving van de gehele doelgroep	• Hoge kosten van een informatie-systeem • Achterhaalde informatie • Onvoorspelbaar en mogelijk disproportioneel markteffect door bv. overdreven reactie omgeving • Uitsluiting van overtreder en vorming van deviante subgroep • Perverse effecten van prestatienormen • Legitimiteit en integriteit handhaver wordt versterkt of juist beschadigd	wel: publicatie van volledige inspectie-rapporten met reactie instelling en stand van zaken doorgevoerde verbeteringen. niet: ranglijst, zwarte lijst, schandpaal, zwartmaken van overtreders, sociale uitsluiting in de hand werken; bekende personen stigmatiseren
Normatieve communicatie	Normatieve dimensie			
• Berichtgeving over geldende sociale normen • Berichten die inspelen op persoonlijke normen • Berichten over rechtvaardigheid regelgeving en handhaving	Doelen: • Bestaande sociale en persoonlijke normen bevestigen en nalevingsgedrag hiermee in verband brengen. • Attitudes t.o.v. regelgeving en handhaving positief beïnvloeden	• Wettelijke regels worden geïnternaliseerde normen • Naleving omdat men het gewenste gedrag goed gedrag vindt • Duurzame naleving • Draagvlak voor handhaving	• Aandacht wordt onbedoeld gevestigd op de overtreders; overtreding wordt de sociale norm • Attitudes worden positief beïnvloed, maar gedragseffect blijft achterwege • Afschrik-effect van pakkans-communicatie wordt teniet gedaan	wel: stickers "paid for by you" op publieke voorzieningen; Zweedse belastingdienst. niet: "I love verkeersregels"; heldenstatus nalevers; berichten waarin overtreders centraal staan

2.7. SAMENHANG TUSSEN DE TYPEN HANDHAVINGSCOMMUNICATIE: HET VOORKOMEN VAN CONTRAPRODUCTIEVE NEVENEFFECTEN

Wanneer de onderzoekers nalevingsgedrag analyseren, zullen de onderzoekers elk van de drie gedragsdimensies terugvinden. Ze sluiten elkaar dus niet uit, maar vullen elkaar aan. Zowel kennis van de regels als een afweging van de kosten en baten van overtredingen, als normatieve overwegingen, bepalen of iemand regels naleeft. Nalevings- of overtredingsgedrag komt voort uit een mix van normen, doelrationele motieven, en kennis. Er zijn maar weinig wettelijke regels die uitsluitend vanuit intrinsieke normatieve redenen worden gevolgd. Iemand kan in algemene zin de regel onderschrijven, maar als er een duidelijk keuzemoment is in de naleving, zal hij toch de kosten en baten afwegen. Meestal zal enige vorm van prikkeling (controles en sancties) nodig zijn om te bevorderen dat de positieve attitude ook daadwerkelijk wordt omgezet in het gewenste gedrag.

De conclusie is dat naleving verschillende dimensies kent en daarmee meerdere aangrijpingspunten voor het verbeteren van de naleving. Handhavingsbeleid zal dus altijd op maat moeten worden gesneden, en is effectiever als het inspeelt op meerdere gedragsdimensies. Handhavingsbeleid begint dus met een analyse van het gedrag van de doelgroep en het stellen van doelen over de gedragsverandering die wordt beoogd.

Dat betekent ook dat de drie vormen van communicatie alle in enige mate noodzakelijk zijn en in combinatie moeten worden ingezet. Neutrale, educatieve voorlichting is nodig om het kennisniveau over regels op peil te houden of aan nieuwkomers uit te leggen, wijzigingen bekend te maken, en de doelgroep ondersteuning te bieden bij de juiste toepassing van regels om fouten te voorkomen. Dit soort voorlichting is echter onvoldoende om duurzame gedragsverandering te realiseren. Daarvoor is ook meer prikkelende communicatie nodig die de doelgroep bewust maakt van de risico's van overtreding. Tegelijkertijd dient communicatie gericht te zijn op het creëren van een positieve attitude ten opzichte van de regelgeving, om te bevorderen dat mensen regels in zekere mate vrijwillig naleven, omdat ze het betreffende gedrag goed of gepast gedrag vinden.

De gelijktijdige toepassing van de verschillende communicatievormen kent echter het risico dat ze elkaar tegenwerken. Aan communicatie zijn immers vaak onbedoelde neveneffecten verbonden. De sterkste onderlinge tegenstelling bestaat er tussen dreigende en normatieve communicatie. Dreigende communicatie heeft tot effect dat de doelgroep het geschatste kosten/batenperspectief gaat overnemen en dus de kosten en baten van naleving gaat afwegen. Elk bord met 'hier wordt gecontroleerd' leidt er bijvoorbeeld toe dat de automobilist gaat nadenken over de pakkans en inschat of die voor hem op dat moment reëel is. Als in de handelingslogica van de doelgroep tot dan toe de kosten-batendimensie van gedrag overheerst, zal dat versterkt worden. Communicatie over de pakkans kan dan het gewenste effect hebben, maar, zoals de onderzoekers hebben gezien, ook averechts werken als men het bericht niet geloofwaardig vindt.

Als de doelgroep daarentegen tot dan toe het gedrag vanzelfsprekend of vanuit intern normbesef vertoonde, is het risico dat door de dreigende communicatie de kosten-batendimensie wordt geactiveerd. Vrijwillige naleving slaat dan om in calculerend gedrag. Een ernstiger effect is dat berichten over controles en sancties als intimiderend of onderdrukkend kunnen worden ervaren. Het deel van de doelgroep dat tot dan toe vrijwillig de regels naleefde, kan zich aangevallen of gedwongen voelen en zich tegen de handhaver keren (reactantie). Ze kunnen uit pakkans-

berichtgeving ook de verborgen boodschap afleiden dat de overheid hen als een ondergeschikte beschouwt zonder vrije wil. Eigen verantwoordelijkheidsbesef wordt zo uitgehold. Zo kan dreigende communicatie tot gevolg hebben dat men geen initiatief meer neemt en alleen naar de letter van de wet leeft of deze op minimale wijze interpreteert.

Dreigende communicatie kan normen dus ondermijnen, maar andersom kan normatieve communicatie ook een averechts effect hebben op afschrikwekkende handhaving. Berichten over normen komen soms soft over en worden niet altijd serieus genomen. Dat risico lijkt vooral op te treden in campagnes die het gewenste gedrag idealiseren. Dit soort communicatie die humoristisch bedoeld is, heeft in feite vaak een ironische toonzetting waarbij naleving als overdreven goed gedrag wordt verbeeld. Voorbeelden hiervan zijn de “I love verkeersregels” campagne en de postbus 51-spot waarbij een standbeeld wordt opgericht voor iemand die een blikje van de straat opraapt en in de vuilnisbak gooit. Het psychologische principe van sociale validatie voorspelt dat meer objectieve boodschappen over het werkelijke nalevingsniveau (mits dit voldoende hoog is natuurlijk), effectiever zijn, omdat deze de sociale norm bevestigen. Een ander neveneffect van normatieve communicatie is dat dit de indruk kan wekken dat de handhaver zo machteloos is dat hij zijn toevlucht moet nemen tot propaganda, en dat er geen controles meer worden uitgevoerd.

Neutrale voorlichting tot slot, kan onbedoeld tot effect hebben dat de geadresseerde aan het denken wordt gezet over het nut van de regels of de pakkans, en op die manier zijn bestaande opvattingen bij zichzelf ter discussie stelt. Ook kunnen ze strategisch gedrag uitlokken (te laag opgeven belastingen als openingsbod).

De uitweg uit dit dilemma is dreigende communicatie die bestaande normen niet ondergraaft, en normatieve communicatie die de handhaving niet ongeloofwaardig maakt. Handhavers moeten communiceren “met de norm” en niet “tegen de norm”. Dat betekent in de eerste plaats dat er in communicatie niet teveel aandacht worden gevestigd op het feit dat er overtreden wordt. Boodschappen over overtredingspercentages moeten vermeden worden, tenzij dit percentage erg klein is. Als er keuze is tussen verschillende manieren waarop overtredingen kunnen worden uitgedrukt (bijvoorbeeld aantal overtreders of aantal illegale lozingen, waarbij het laatste meestal hoger zal zijn) moet de kleinste overtredingsmaat de nadruk krijgen. In de tweede plaats moet in communicatie over pakkans benadrukt worden dat “de ander” overtreedt. Controle en sancties zijn er om de eerlijke nalever te beschermen tegen de overtreder, die in de minderheid is en niet “een van ons” is. Zo snijdt het mes aan twee kanten: de eerlijke nalever wordt niet in zijn eer aangetast, maar overtreders worden hard aangepakt, waardoor de sociale norm wordt bevestigd en de bereidheid tot naleving wordt versterkt. Ten derde kan normatieve communicatie het best bestaan uit objectieve informatie over het (hoge) nalevingsniveau, en kan hierbij verwezen worden naar de krachtige en effectieve handhaving die hieraan heeft bijgedragen.

Kortom: communicatie moet ten allen tijde respectvol zijn, vertrouwen uitstralen in de bereidheid tot naleving van de doelgroep, en de gedeelde belangen van de handhaver en de doelgroep onderstrepen.

2.8. AANBEVELINGEN VOOR EFFECTIEVE HANDHAVINGSCOMMUNICATIE

ALGEMEEN

- Stem de boodschap af op de wijze waarop de doelgroep denkt: ten eerste de bestaande attitudes, sociale normen, en opvattingen met betrekking tot de haalbaarheid van nalevingsgedrag, ten tweede op de wijze waarop de doelgroep informatie tot zich neemt, interpreteert en verwerkt.
- Communicatie over gedragsverandering houdt niet op bij het verspreiden van een bericht over het gewenste gedrag. In elke fase van het proces van gedragsverandering moet opnieuw worden bedacht welke combinatie van bronnen, inhoud en kanaal het meest geschikt is gezien het doel van de betreffende fase en de kenmerken van de ontvanger.

DREIGENDE COMMUNICATIE

- Communicatie over controles is effectiever dan communicatie over het te realiseren gedrag in het algemeen.
- Beperk de berichtgeving tot de pakkans; vermijd communicatie over straffen.
- Berichtgeving over de pakkans moet realistisch en geloofwaardig zijn.
- Bij berichtgeving over de pakkans moet rekening worden gehouden met bestaande attitudes in de doelgroep(en) met betrekking tot controlekans, detectiekans, en selectiekans.
- Ook moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid van strategisch gedrag van verschillende groepen, waardoor de naleving over het geheel genomen vermindert.
- Zolang de pakkans laag is, kunnen boodschappen over de strafmaat beter geheel achterwege blijven
- Boodschappen over de pakkans moeten niet gecombineerd worden met berichten over de omvang van overtredingen; de laatste categorie berichten kan beter zoveel mogelijk vermeden worden.
- Ook al zijn boodschappen bedoeld om af te schrikken, ze mogen de bereidheid tot vrijwillige naleving niet ondermijnen. De normadressant moet niet als potentiële overtreder worden benaderd; de toon en inhoud moet zo neutraal en respectvol mogelijk zijn.
- Voordat een boodschap wordt verstuurd, moet eerst een pretest plaatsvinden om te kijken of het bericht wordt geïnterpreteerd zoals verwacht
- Als gebruik wordt gemaakt van een angstboodschap, moet de nadruk liggen op de uitvoerbaarheid van het alternatief. Het angstelement moet matig worden ingezet en de dreiging moet zoveel mogelijk op de situatie van de potentiële overtreder worden toegespitst, zodat wegredeneren zo moeilijk mogelijk is.

REPUTATIESANCTIES

- Pas reputatiesancties alleen toe als een van de volgende marktcondities voor effectieve sociale controle aanwezig is:
 - Er zijn afnemers voor wie overtredingen van een bedrijf een signaal van onbetrouwbaarheid vormen.
 - Er zijn omwonenden die bereid en in staat zijn invloed uit te oefenen op naleving van wettelijke regels.
 - Er zijn belangengroepen die bereid zijn actie te voeren tegen overtredingen van bedrijven, en die hiervoor gehoor zullen krijgen.

- Versterk het informatiecircuit waarin reputatie-informatie wordt uitgewisseld, zodat sociale controle kan worden uitgeoefend.
- Test vooraf of de beoogde ontvangers van informatie deze correct zullen interpreteren en er de verwachte gevolgen aan zullen verbinden.
- De gepubliceerde informatie moet recht doen aan complexiteit van het nalevingsvraagstuk. Inspectierapporten, eventueel met reactie van het bedrijf, bieden een genuanceerder en completer beeld dan ranglijsten of performance indicatoren en doen meer recht aan eventueel gepleegde inspanningen of leerprocessen.
- Ontwikkel een gedragscode voor een rechtvaardige procedure bij het publiceren van reputatiesancties. De volgende aanbevelingen vormen een eerste aanzet tot een gedragscode:
 - Namen van bedrijven kunnen worden genoemd, namen van directieleden niet.
 - Publiciteit moet neutraal van toon zijn en de overtreder niet in een negatief daglicht stellen.
 - Zeker in de fase voorafgaand aan een rechterlijke uitspraak moeten handhavingsinstanties alleen via formele en feitelijke persberichten communiceren.
 - Publiciteit moet uitsluitend gericht zijn op het informeren van het publiek, niet op het beïnvloeden van het publiek.

EDUCATIEVE COMMUNICATIE

- Uitleg van de regelgeving en indien nodig training, is noodzakelijk om het goedwillende maar onwetende deel van de doelgroep, dat behoefte heeft aan uitleg, te helpen de regels correct uit te voeren. Daarnaast moet andere, meer persuasieve communicatie worden ingezet om het overige deel van de doelgroep te overreden.
 - Neutrale, educatieve voorlichting die een vrijwillige gedragsverandering beoogt, moet slechts worden ingezet als aan de volgende voorwaarden is voldaan:
 - De doelgroep heeft behoefte aan informatie of uitleg over het gedrag.
 - Het gedrag laat zich makkelijk wijzigen en grijpt niet in in de dagelijkse routine.
- Ook deze vorm van voorlichting zal gecombineerd moeten worden met meer persuasieve communicatie en met handhaving om effect te hebben.
- Voordat communicatie wordt ingezet, moet onderzoek plaatsvinden naar de opvattingen en het informatieverwerkingsgedrag van de doelgroep, zodat de communicatie hierop kan aansluiten.

NORMATIEVE COMMUNICATIE

- Normatieve communicatie moet positieve waarden benadrukken.
- Communicatie moet zich richten op het niveau van naleving (in tegenstelling tot overtredingen) en de doelgroep informeren dat de groep waartoe de geadresseerde behoort, zonder problemen de regels naleeft: met andere woorden een “wij-gevoel”.
- Communicatie kan zich ook richten op de redelijkheid en billijkheid van de normen.
- Berichtgeving over overtredingen (hetzij in termen van aantallen overtredingen, hetzij in termen van negatieve maatschappelijke effecten, hetzij door bekende overtredders te benoemen) moet worden vermeden: die kunnen zich tegen je keren.
- Een cognitieve (feitelijke, zakelijke) aanpak lijkt effectiever dan een affectieve aanpak (d.w.z. een aanpak waarin positieve of negatieve emoties worden opgeroepen).
- Een argumentatieve aanpak waarin de doelgroep subtiel wordt uitgenodigd om de eigen argumenten tégen naleving te heroverwegen, lijkt kansrijk.

- De handhavingsorganisatie moet uitstralen dat ze de belangen van het collectief behartigt en niet van een kleine groep die er het meest van profiteert. De handhaving moet de relatie van de persoon met de groep bevestigen, en de persoon niet uitsluiten of van zich vervreemden.



3. INVLOEDEN OP REGELNALEVING DOOR BEDRIJVEN

Inzichten uit wetenschappelijk onderzoek (2007)

Dr. W. Huisman en drs. A.M. Beukelman
Afdeling Criminologie en Penologie
Faculteit der Rechtsgeleerdheid
Universiteit Leiden

3.1. DOEL EN VRAAGSTELLING VAN HET ONDERZOEK

Bedrijven vormen een belangrijke categorie normadressanten van wet- en regelgeving. De centrale vraag in dit onderzoek is welke wetenschappelijke kennis er is over de achtergronden van het regelnalevende gedrag van bedrijven. De achterliggende vraag is met welke wetenschappelijke kennis de overheid de naleving van regels door bedrijven kan bevorderen. Uiteindelijk doel is de effectiviteit en efficiency van toezicht en handhaving door een evidence based aanpak te vergroten.

Om deze vragen te beantwoorden zijn de resultaten van onderzoek die betrekking hebben op regelnaleving en regelovertreding door bedrijven geïnventariseerd. Dit onderzoek wordt vanuit verschillende wetenschappelijke disciplines verricht: criminologie, bedrijfskunde, organisatie-sociologie en –psychologie, rechtssociologie, rechtseconomie etc. Binnen het beschikbare onderzoeksmateriaal is gekeken naar factoren die van invloed zijn op het regelnalevende gedrag van bedrijven en de kracht van het empirische bewijs voor deze samenhang. Deze factoren kunnen op verschillende niveaus worden gevonden: het niveau van de werknemer en zijn directe omgeving, het niveau van de organisatiekenmerken van het bedrijf zelf en de directe omgeving waarin het bedrijf actief is, het niveau van de branche of de markt en tenslotte het niveau van de regulering door de overheid. Een eerste inventarisatie van het beschikbare onderzoeksmateriaal heeft geleid tot de selectie van vier factoren die vaak in verband worden gebracht met regelnaleving door bedrijven: het regulerende optreden van de overheid zelf, de werking van de markt waarop bedrijven actief zijn, de bedrijfsinterne besluitvorming rond regelnaleving en tenslotte de bedrijfscultuur.

3.2. REGULERING DOOR DE OVERHEID

Met regulering probeert de overheid het gedrag van bedrijven te beïnvloeden. Onder regulering wordt hier verstaan: het stellen van normen en de handhaving hiervan. Ook al wordt de impact van overheidsoptreden (in vergelijking met andere factoren) vaak genuanceerd, de overheid schept met haar regulerend optreden belangrijke voorwaarden voor regelnaleving.

Vanuit verschillende wetenschappelijke disciplines is veel onderzoek gedaan naar regelgeving en handhaving. Dit onderzoek richt zich doorgaans alleen op de regulerende overheid zelf. Veel minder is er in onderzoek gekeken naar regelgeving en handhaving enerzijds en de interactie met de naleving van regels door de normadressant anderzijds. Een belangrijke conclusie is dus dat er nog weinig empirisch onderzoek is naar de relaties tussen regulering en regelnaleving door bedrijven en tussen handhaving en regelnaleving door bedrijven. Daardoor is het ook moeilijk conclusies te trekken over de invloed van deze twee facetten van overheidsoptreden op het gedrag van bedrijven.

Voor zover empirisch onderzoek is gedaan naar de aard van regelgeving en de relatie daarvan met regelnaleving, betreft dat vooral onderzoek naar de nadelen van zogenaamde command and control regelgeving: eenzijdig opgelegde, vaak gedetailleerde regels. De legitimiteit van deze regels – zowel wat betreft de inhoud van de na te leven norm als de procedure waarmee deze tot stand komt – wordt door bedrijven ter discussie gesteld. Dit kan een negatieve invloed hebben op regelnaleving. De hypothese die hieruit wordt afgeleid is dat wanneer de norm – of de nadere invulling daarvan – door of in samenspraak met de normadressant wordt vastgesteld, het draagvlak groter is en de naleving beter zal zijn. Deze gedachte heeft geleid tot een trend van zelfregulering op diverse beleidsterreinen. Hoewel de nadelen van command and control regelgeving empirisch wel bevestigd zijn, geldt dat nauwelijks voor de voordelen van zelfregulering. De schaarse empirische onderzoeken naar de werking van zelfregulering laten wel zien dat zelfregulering geen garantie is voor regelnaleving maar hooguit een goed hulpmiddel. Vanwege het besef dat ook zelfregulering risico's met zich mee kan brengen, wordt in verschillende recente studies gezocht naar een optimale mix van klassieke en alternatieve reguleringsmiddelen. Voor zover modellen voor een dergelijke 'regulering op maat' beschikbaar zijn, zijn deze vooral normatief van aard en missen zij vooralsnog een degelijke empirische basis of een empirische toetsing.

Bij de bespreking van de resultaten van onderzoek naar de invloed van rechtshandhaving op de naleving van wettelijke regels door bedrijven is een onderscheid gemaakt tussen de effecten van de controle op naleving en de effecten van sancties die bij overtreding worden opgelegd. Voor beide facetten van rechtshandhaving geldt dat het moeilijk is eenduidige conclusies te trekken over de effectiviteit van controle en sanctionering op het gedrag van bedrijven. Wel laten de bevindingen zien dat moet worden onderscheiden naar soort controleactiviteit en soort sancties. Maar dan nog lijkt de invloed sterk af te hangen van het soort bedrijf en de interactie tussen handhavers en bedrijven. Verder moet een onderscheid worden gemaakt tussen de objectieve pakkans en de door bedrijven beleefde pakkans. Volgens verschillende auteurs heeft de subjectieve beleving van de pakkans en de mogelijke sanctionering een grotere invloed op het gedrag van bedrijven dan de objectieve pak- en sanctiekans.

Op basis van het schaarse empirisch onderzoek naar zowel regulering als handhaving zijn door verschillende onderzoekers integratieve modellen ontwikkeld voor regulering en handhaving. Hoewel gebaseerd op empirisch onderzoek, doorgaans in enkele branches of beleidsterreinen,

hebben deze modellen een normatief karakter. Ze schrijven voor hoe in welke omstandigheden moet worden gereguleerd of gehandhaafd.

Gezien de gebrekkige empirische onderbouwing valt de gretigheid op waarmee beleidsmakers voor nieuwe strategieën kiezen, zoals zelfregulering, reputatiesancties en handhaving op basis van risicoprofilering. Het gevaar is dat de hoge verwachtingen tegen vallen en gezocht wordt naar nieuwe strategieën voordat de oude zich goed en wel hebben kunnen bewijzen.

Nieuwe, modieuze concepten zijn altijd voorhanden.

Het verdient aanbeveling meer empirisch onderzoek te doen naar de effecten van strategieën van regulering en handhaving op het gedrag van bedrijven. Er wordt veel gesproken over de wenselijkheid van evidence based interventies, maar deze kwalificatie moet dan wel gebaseerd zijn op de strenge methodologische eisen die daartoe zijn ontwikkeld.

3.3. MARKTWERKING

Net als regulering wordt marktwerking gebruikt als beleidsinstrument om publieke doelen te bereiken. De verhouding tussen marktwerking en regulering is complex. Enerzijds wordt marktwerking gepresenteerd als alternatief voor regulering. Dit is jarenlang uitgangspunt geweest bij veel overheidsbeleid, met name in het MDW-project. Anderzijds wordt gewezen op de noodzaak van regulering om de mogelijke misstanden van marktwerking tegen te gaan. Economen zijn het niet eens over de vraag of marktwerking moet worden gereguleerd en zo ja, hoe dat dan dient te geschieden. Waar zij wel over eens lijken te zijn is dat verkeerde regulering ongewenst gedrag van bedrijven kan veroorzaken.

Verschillende studies wijzen er op dat marktwerking een sanctionerend effect kan hebben op regelovertreding door bedrijven. Uit deze studies blijkt dat de koers van aandelen van beursgenoteerde ondernemingen is gedaald na het bekend worden van fraude gepleegd door deze ondernemingen. Dergelijke informele marktsancties treden echter niet op bij alle soorten overtredingen.

Verder kunnen kenmerken van markten in verband worden gebracht met regelovertreding door bedrijven in die markt. Vaak is het moeilijk om de werking van deze kenmerken vast te stellen. Zo wordt zowel hevige concurrentie als een gebrek aan concurrentie met regelovertreding in verband gebracht. Drie structurele kenmerken van markten blijken essentiële bestaansvoorwaarden te zijn voor kartelvorming: een homogeen product, stabiliteit en een hoge concentratie. Concentratie van macht bij enkele partijen op de markt leidt niet alleen tot kartelvorming door die partijen, het kan er ook toe leiden dat bedrijven in de marge van de markt met onoorbare praktijken het hoofd boven water proberen te houden. Daarnaast lijken sterke afhankelijkheidsrelaties tussen partijen op een markt gelegenheid te geven voor misbruik hiervan in de vorm van fraude.

Empirisch bewijs voor het bestaan van 'criminogene' brancheculturen is minder sterk. Toch worden in alle studies van wijdverbreide vormen van regelovertreding in bepaalde markten – zoals recentelijk in de Nederlandse bouwnijverheid – gewezen op culturele facetten, zoals het bestaan van deviante normen en waarden die de overtreding van wettelijke regels vergemakkelijken. Marktwerking wordt wel gepresenteerd als een alternatief instrument om publieke doelen te bereiken. De marktwerking dient zelf echter te worden gereguleerd, om de mogelijk ongewenste gevolgen ervan te voorkomen. Over de relaties tussen marktwerking, regulering en gedrag bestaat binnen de economische wetenschap nog te veel discussie, om hier eenduidige conclusies te trekken over de invloed op regelnaleving door bedrijven.

3.4. BEDRIJFSINTERNE BESLUITVORMING

Met uitzondering van het geval dat regelovertreding het ongewilde gevolg is van onkunde, zal de overtreding van wettelijke regels het resultaat zijn van een binnen het bedrijf genomen besluit. Hetzelfde geldt voor naleving van regels. De naleving van veel regels vergt immers een inspanning van bedrijven, bijvoorbeeld om bepaalde procedures te volgen, in bepaalde middelen te investeren en deskundig personeel aan te trekken. Vaak wordt regelovertreding voorgesteld als het resultaat van een bewuste afweging van kosten en baten. Op dit rationele keuzemodel is veel kritiek gekomen, zowel vanuit de organisatiekunde als vanuit de criminologie. Er is zowel empirisch bewijs dat het rationele keuzemodel ondersteunt als empirisch bewijs dat vooral irrationele factoren de uitkomst van besluitvormingsprocessen binnen bedrijven bepalen. Empirische toetsing van de rationele keuzebenadering is niet zozeer van belang om te bewijzen dat besluiten op rationele wijze tot stand komen, maar meer als analytisch instrument om te onderzoeken welke factoren bij besluitvorming worden meegenomen en wat hun invloed is. Dit gewicht wordt niet alleen bepaald door de te verwachten uitkomsten van een besluit, maar ook door de morele beoordeling van verschillende gedragsalternatieven. Alleen zo kunnen de onderzoekers verklaren dat de meeste bedrijven wetten naleven, terwijl overtreding veel vaker voordeliger is.

Desondanks laten diverse studies zien dat irrationele factoren besluitvormingsprocessen kunnen beïnvloeden of zelfs domineren, zoals vormen van zelfbedrog en het ontstaan van tunnelzicht. In klassieke cases als de Ford Pinto affaire, de ramp van het ruimteveer Challenger en de ondergang van ENRON vormen deze irrationele kanten van besluitvorming krachtige verklaringen voor de geconstateerde misstanden.

In de meeste studies is de bedrijfsinterne besluitvorming vooral op het niveau van de organisatie geanalyseerd: er werd gekeken naar kosten en baten van besluiten voor het bedrijf zelf en naar de irrationele kanten van organisatorische processen. Met de opkomst van persoonlijke prestatiebeloning voor bestuurders, de misstanden hiervan bij schandalen als ENRON en mede als gevolg daarvan de aandacht voor corporate governance, is er ook meer aandacht gekomen van de invloed van persoonlijke belangen op organisatorische besluitvormingsprocessen. Hoewel de resultaten van onderzoek naar de invloed van persoonlijke belangen als eigendom van een onderneming, bonussen en macht op de uitkomst van besluitvorming niet eenduidig zijn, lijkt de relevantie van de factor eigenbelang bij het onderzoek naar organisatorische besluitvormingsprocessen steeds meer te worden onderkend.

Overtreding van wettelijke regels zal vaak kunnen worden gekwalificeerd als een onethische daad. Met de opkomst van bedrijfsethiek als zelfstandige discipline is er ook een traditie ontstaan van onderzoek naar ethische besluitvorming binnen bedrijven.

Bij het beschouwen van de literatuur met betrekking tot ethische besluitvorming valt op dat een veelheid aan factoren meermalen onderzocht is, maar dat de uitkomsten van deze verschillende onderzoeken vaak niet eenduidig zijn en bovendien niet altijd in overeenstemming zijn met elkaar. Dit kan samenhangen met de verschillende of de gebrekkige operationalisatie van de tamelijk abstracte begrippen in de modellen die voor de analyse van ethische besluitvorming zijn ontwikkeld. Hoewel de relevantie van ethische besluitvorming voor het thema van regelnaleving door bedrijven evident is, vallen uit het onderzoek nog geen heldere conclusies te trekken.

3.5. BEDRIJFSCULTUUR

Binnen de organisatiewetenschappen wordt algemeen aangenomen dat de organisatiecultuur een sterke invloed heeft op het handelen van leden van de organisatie en daarmee op het gedrag van de organisatie als zodanig. In criminologisch onderzoek is deze gedachtegang overgenomen. In veel studies naar organisatiecriminaliteit wordt de verklaring gezocht in de bedrijfscultuur. Desondanks is er nog geen sprake van een eenduidige operationalisatie van bedrijfscultuur en is er nauwelijks empirisch onderzoek gedaan naar de rol van bedrijfscultuur bij regelnaleving door bedrijven.

Ondanks het ontbreken van systematisch onderzoek dat een strenge methodologische toets kan doorstaan, wijzen de beschikbare onderzoeksresultaten wel duidelijk op een rol van culturele facetten bij regelnaleving en regelovertreding. Op tal van facetten die aan bedrijfscultuur worden toegeschreven, verschillen bedrijven die op grote schaal de wet overtreden toch duidelijk van bedrijven die wettelijke regels keurig naleven. De essentie lijkt te liggen bij de interne normen en waarden die binnen het bedrijf gelding hebben en hoe die zich verhouden tot de normen die in wettelijke regels zijn neergelegd. Naarmate die interne normen ander gedrag voorschrijven dan dat door externe regels wordt voorgeschreven, wordt overtreding van die externe regels waarschijnlijker.

Er is veel onderzoek gedaan naar de mogelijkheid tot verandering binnen organisaties. Deze onderzoeken hebben weliswaar niet direct betrekking op regelnaleving, maar hebben hier soms wel raakvlakken mee. Uit enkele van deze onderzoeken blijkt dat verandering binnen een organisatie goed te realiseren is en dat organisaties in staat zijn de interne normen zodanig aan te passen dat zij aan strengere externe normen kunnen voldoen. Deze veranderingen vereisen echter een veelomvattende aanpak. Het veranderen van een criminogene bedrijfscultuur naar een zogenaamde 'culture of compliance' zou vereisen dat de leden van de organisatie begrijpen waarom deze verandering noodzakelijk is, daar zelf ook achter staan en voortdurend worden opgeleid en getraind om aan de vereisten van de nieuwe bedrijfscultuur te voldoen.

3.6. CONCLUSIES OVER DE STAND VAN HET ONDERZOEK

Er zijn vele bruikbare theorieën en modellen ontwikkeld om het regelnalevende gedrag van bedrijven te verklaren en te voorspellen. Er is veel minder empirisch onderzoek gedaan naar de geldigheid van deze theorieën en modellen. Toch zijn er in deze literatuurverkenning verschillende interessante onderzoeksresultaten gevonden die betrekking hebben op het gedrag van bedrijven en het naleven van wettelijke regels. Het is echter heel moeilijk daaruit algemene conclusies te trekken over invloeden op regelnaleving door bedrijven. Laat staan dat daaruit heldere lessen voor evidence based rechtshandhaving zijn af te leiden. Dat heeft enkele oorzaken. Ten eerste is de kennis nogal versnipperd. Operationalisatie van onderzoeksvragen betekent afbakening. Dit leidt er dan bijvoorbeeld toe dat de invloed van verschillende afzonderlijke facetten van een fenomeen wel is onderzocht, maar dat nog weinig bekend is over de interactie tussen die facetten en dat daarmee ook weinig gezegd kan worden over de invloed van het fenomeen als zodanig op regelnaleving door bedrijven. Bovendien is kennis over factoren die van invloed zijn op het gedrag van bedrijven en regelnaleving sterk versnipperd over verschillende wetenschappelijke disciplines. Tot op zekere hoogte zijn deze disciplines verkokerd. Ondanks de toenemende mogelijkheden om literatuur en onderzoeksresultaten met digitale zoekmachines te vinden, is dit lastig, omdat relevante fenomenen in een discipline-specifiek jargon worden beschreven. Het begrijpen van de onderzoeksresultaten en het beoordelen van de relevantie voor

het thema regelnaleving door bedrijven vraagt dus eerst het zich bekend maken met het discours van de betreffende discipline. De geïnterviewde sleutelfiguren uit verschillende disciplines waren daarbij behulpzaam. Tijdens gesprekken viel echter op dat wetenschappers uit de ene discipline vaak niet op de hoogte zijn van voor hen zeer relevante onderzoeksbevindingen in een andere discipline.

Ten tweede spreken de resultaten van het empirisch onderzoek elkaar tegen. Voorbeelden zijn de effecten van sancties op het gedrag van bedrijven, het effect van herhaaldelijk geconfronteerd worden met onethisch gedrag, de invloed van prestatiebeloning op bedrijfsinterne besluitvorming en de invloed van marktwerking op regelnaleving. Het is daarom nauwelijks mogelijk om op basis van het beschikbare empirische onderzoek betrouwbare conclusies te trekken over invloeden op regelnaleving door ondernemingen.

Ten derde laten tegenstrijdigheden zich erdoor verklaren dat de uitkomst van een onderzoek context- en methodegebonden is. Een kwalitatieve studie naar de invloed van een directieve leiderschapstijl op de naleving van milieuregels door afvalverwerkende bedrijven zal al snel tot andere uitkomsten leiden dan een kwantitatieve studie naar de invloed van dezelfde leiderschapstijl naar de naleving van administratieve verplichtingen in de verzekeringsbranche.

Gezien deze vaststellingen is het opvallend dat beleidsmakers zich bij regulering en handhaving wel sterk laten inspireren door bepaalde theorieën en modellen. Dit beleid is dan ook eerder gebaseerd op 'geloof' dan op 'bewijs'. Het kan dan ook moeilijk met de populaire kwalificatie evidence based worden aangeduid. Voorbeelden betreffen de handavingspiramiden van Braithwaite e.a., het stimuleren van zelfregulering en certificering, deregulering en marktwerking en het idee dat zwaarder straffen de bedrijfsinterne besluitvorming beïnvloedt. Voor sommige van deze theorieën en modellen geldt overigens wel dat ze zijn geformuleerd op basis van de resultaten van empirisch onderzoek, zoals het model van Braithwaite, maar ze zijn vervolgens zelf onvoldoende empirisch getoetst. Hoewel sommige modellen mede dankzij deze empirische grondslag bijzonder overtuigend lijken, kan de waarde van deze modellen worden verhoogd wanneer ze op basis van de resultaten van empirisch onderzoek verder worden bijgewerkt en ontwikkeld.

3.7. LESSEN VOOR HANDHAVING

SANCTIES ALS MORELE BOODSCHAPPEN

Bovenstaande kanttekeningen betekenen niet dat er helemaal geen rode draad loopt door de verschillende onderzoeksbevindingen. Vanuit diverse disciplines wordt gewezen op het belang van de beleving van normen en de handhaving ervan door de normadressant. Het gaat bij beleving zowel om de cognitieve waarneming als de normatieve beoordeling daarvan. Studies uit verschillende disciplines illustreren dat binnen branches en bedrijven eigen normen en waarden heersen over gewenst en toelaatbaar gedrag en vanuit dit interne normatieve kader worden de door de overheid en anderen opgelegde verplichtingen beoordeeld. Bedrijven – en vooral hun directies – worden doorgaans bevolkt door mensen die zichzelf als respectabel burger zien. Voor hen is het juist zo belangrijk dat zij eventuele wetsovertredingen vanuit het eigen normatieve kader kunnen rechtvaardigen. Enkele ontwikkelingen in de rechtshandhaving lijken de mogelijkheden hiertoe te hebben versterkt. Ten eerste is dat de trend van de bedrijfsmatig werkende overheid, die vanaf de jaren tachtig grote invloed heeft op alle facetten van het overheidsoptreden. Overheidsorganisaties pogen efficiënter te werken door het bedrijfsleven als voorbeeld te nemen, zo ook in de rechtshandhaving. Dit heeft niet alleen invloed op de

manier van werken, maar ook op de cultuur binnen overheidsorganisaties. Wanneer de overheid steeds meer de 'geur en kleur' en het jargon van het bedrijfsleven overneemt, zal het bedrijfsleven de overheid steeds meer als zakelijke partner zien. Ten tweede wordt op diverse beleidsterreinen gewerkt aan handhaving op basis van risicotaxatie. Er wordt steeds minder opgetreden op basis van geconstateerde overtredingen, maar op basis van de inschatting van risico's. De hiertoe ontwikkelde modellen zijn in belangrijke mate geïnspireerd door methoden van risk assessment in het bedrijfsleven. Ten derde wordt de bestuurlijke boete de meest toegepaste sanctie tegen bedrijven. Op tal van beleidsterreinen heeft de bestuurlijke boete de strafrechtelijke sanctionering verdrongen. De reden hiervan was weliswaar de tekortschietende strafrechtelijke handhaving jegens bedrijven, maar de bestuurlijke boete mist het morele stigma dat is verbonden aan een door de strafrechter opgelegde sanctie.

Gevolg van deze ontwikkelingen is dat de morele impact van een overtreding en het overheids-optreden minder worden. Negatieve gevolgen van overtreding kunnen makkelijker als bedrijfs-risico worden ingecalculeerd. Managers hoeven zich als persoon geen verwijten te maken. De beschreven onderzoeksbevindingen wijzen de rechtshandhaving een andere kant op. Binnen een branche of bedrijf heersende opvattingen zijn niet statisch, maar kunnen worden beïnvloed. Rechtshandhaving kan daar meer op gericht zijn om bij overtreding een duidelijk signaal van morele afkeuring af te geven en daarbij niet (alleen) het bedrijf als normadressaat aanspreken, maar vooral ook individuele verantwoordelijken.

Deze bevinding heeft belangrijke consequenties voor regulering en handhaving. Een belangrijke voorwaarde voor effect is dat de morele boodschap van de regel of de bevestiging daarvan door handhaving ook daadwerkelijk overkomt. Een effect van een harde straf is niet zozeer dat het de kostenpost van regelovertreding verhoogd en daarmee de balans bij de rationele besluitvorming doet doorslaan, maar dat het een morele boodschap doet overkomen, dat het gedrag zeer afkeurenswaardig is. Deze boodschap moet dus helder en gericht gegeven worden, zodanig dat managers zich niet kunnen verschuilen achter een sluier van diffuse verantwoordelijkheden. Wanneer de boodschap desondanks niet aankomt bij het bedrijf en de leidinggevenden, dan hopelijk wel bij de sociale omgeving van het bedrijf en de mensen die er werken en daarmee toch van invloed is op de morele beoordeling van gedrag. Dit benadrukt het belang van inzicht in de communicatieve aspecten van de regulering van bedrijven. Deze gedachte sluit aan bij de huidige aandacht voor 'naming en shaming' in de handhaving, maar houdt veel meer in dan alleen het publiceren van namen van overtredende bedrijven. Het verdient aanbeveling te experimenteren met handhavingsmodaliteiten die gericht zijn op het overbrengen van deze morele boodschap, waarbij het effect van deze interventies uiteraard empirisch moet worden onderzocht.

REGULERING EN HANDHAVING OP MAAT

Een andere algemene bevinding is dat het regelnavende gedrag van bedrijven een buitengewoon complex proces is waarop diverse factoren op verschillende niveaus van invloed zijn. Wil regelgeving of handhaving effectief zijn, dan moet zoveel mogelijk rekening worden gehouden met deze factoren. Eenvormige regels en handhavingstrategieën zullen vaak niet effectief zijn. Integendeel, verschillende onderzoeken laten overtuigend zien dat niet passende regels en dito handhaving contraproductieve effecten hebben. Ze kunnen gelegenheid geven tot overtreding – bijvoorbeeld als gevolg van gedoogpraktijken omdat handhavers de regels ook niet passend vinden – of ze kunnen vanwege morele verontwaardiging een motivatie geven tot overtreding.

Verschillende auteurs wijzen daarom op het belang van regulering en handhaving 'op maat' en trachten 'responsieve' modellen te ontwikkelen. Een belangrijke voorwaarde voor een juiste toepassing is het verkrijgen van een goed inzicht in het bedrijf of de branche in kwestie. Dit is gemakkelijker gezegd dan gedaan. Dit onderzoek laat zien hoe moeilijk het is te voorspellen welke kenmerken van bedrijven en branches van invloed zijn op regelnaleving of een oorzaak vormen van overtreding. Ook laat het zien dat een dergelijke aan regelgeving of handhaving voorafgaande analyse rekening moet houden met factoren op verschillende niveaus: van branchegerelateerde patronen tot persoonlijke drijfveren van bestuurders.

Toch zal het steeds minder mogelijk zijn om rekening te houden met de specifieke omstandigheden van het individuele geval. In het kader van lastenverlichting worden vergunningstelsels vervangen voor algemene regels op brancheniveau en de professionalisering van de handhaving die vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw is ingezet, betekent vaak standaardisering en inperking van de discretionaire bevoegdheden van individuele handhavers. Afstemming van regelgeving en handhaving op de oorzaken van overtreding en type overtredders zal dus steeds meer op het brancheniveau moeten geschieden. De boodschap van deze studie is daarbij toch te zoeken naar mogelijkheden voor fine tuning op de kenmerken van het specifieke geval.

Modellen voor responsieve regulering en handhaving op maat stellen hoge eisen aan reguleerders en handhavers. Zij moeten oorzaken van overtreding en aard van overtredders kunnen diagnosticeren en handhavers moet verschillende rollen kunnen verenigen: die van adviseur, die van politicus en die van sanctieoplegger. Dat is nogal wat. Niet elke handhaver zal de competenties hebben om na enkele tevergeefse adviserende gesprekken een bestraffende toon aan te slaan. Niet elke handhavingsorganisatie zal na jaren van repressief handhaven in staat zijn met succes compliance assistance te implementeren. Dit vraagt behalve om de invoering van nieuwe werkwijzen, protocollen etc. ook om een cultuuromslag.

Daarnaast stellen de modellen hoge eisen aan het kennisniveau van reguleerders en handhavers en zij vergen veel onderzoek naar de achtergronden en oorzaken van overtreding. Deze kennis zal al grotendeels in de eigen organisatie aanwezig zijn. Het veelvuldig overleg met vertegenwoordigers van branches, het bestuderen van door bedrijven aangeleverde administratieve bescheiden en vooral het verrichten van inspectiebezoeken bij bedrijven genereren de informatie die nodig is om de door de modellen gevraagde beoordelingen van type overtredders en oorzaken van overtreding te verrichten. Het is overigens ook juist deze informatie waarvan wetenschappelijk onderzoekers gebruik maken.

De eerste stappen die in wetenschappelijk onderzoek worden gezet, het verzamelen en systematiseren van data, dienen ook binnen regulerende handhavende instanties te worden gezet, maar dan met een ander doel: het voeden van de eigen organisatie met de voor het uitvoeren van de handhavingstrategie noodzakelijke kennis. Bij politieorganisaties in binnen- en buitenland wordt nu volop geëxperimenteerd met dergelijke werkwijzen – 'intelligence led policing' – maar ook hier geldt dat daar nog nauwelijks empirische evaluatiestudies naar zijn verricht.

De uit de besproken onderzoeksresultaten geconcludeerde complexiteit van oorzaken van regel-overtreding door bedrijven vormt een empirische ondersteuning van het principe van regulering en handhaving op maat. De daartoe ontwikkelde modellen vragen om een empirische toetsing. Dit is een taak voor de wetenschap. Ondertussen zullen handhavende instanties met deze modellen moeten werken en daar een invulling aan geven. Naast de noodzakelijke organisatorische randvoorwaarden – draagvlak, heldere protocollen, voldoende instructie en cultuurverandering – zal de binnen handhavingsorganisaties aanwezige kennis systematisch

beschikbaar moeten worden gemaakt en worden geanalyseerd. Dit vraagt om een versterking van de analysefunctie binnen de bestuurlijke handhaving. Door analyse van reeds beschikbare data kan handhaving beter worden afgestemd op de aard van de overtreder en de overtreding in het concrete geval. Daarnaast kan informatie over concrete gevallen worden geabstraheerd naar typologieën overtredingen en overtreiders die om een bepaalde aanpak vragen. Dergelijke typologieën dienen dan wel continu geactualiseerd worden op basis van nieuwe informatie en gewijzigde situaties. Anders kan moeilijk van handhaving op maat worden gesproken.



Gemeente Rotterdam

Welkom op het Zuidplein

We hopen dat u hier een plezierige tijd heeft
en wensen u een prettig verblijf.

Het is niet toegestaan om:

- Alcoholhoudende drank te nuttigen of aangebroken flessen, blikjes e.d. met alcohol bij u te dragen (art. 2.4.5. lid 2 APV)
- Messen of andere voorwerpen die als steekwapen kunnen worden gebruikt bij u te dragen (art. 2.4.8. APV)
- Hinder of overlast te veroorzaken of u zonder redelijk doel op te houden (art. 2.4.4 en art. 2.4.7. APV)
- Verdovende middelen zoals bedoeld in artikel 2 en 3 van de Opiumwet te gebruiken, toe te dienen of het gebruik daarvan voor te bereiden (art. 3.3.4 APV)

SAMEN HOUDEN WE 'T LEUK!

4. OPENBAARMAKING VAN HANDHAVINGSINFORMATIE

Leren van de ervaringen van Deense en Limburgse toezichthouders (2008)

Dr. A.J. Meijer
Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap
Universiteit Utrecht

4.1. INLEIDING

Handhavers maken handhavingsinformatie openbaar met de bedoeling om naleving van bedrijven te bevorderen. Het algemene idee hierachter is dat dit de druk op bedrijven vergroot om zich te conformeren aan de regels. Deze openbaarmaking kan gebeuren door integrale inspectierapporten te publiceren of door specifieke datasets openbaar te maken. Over de effecten hiervan is echter nog relatief weinig bekend. Verbetert het gedrag van bedrijven door openbaarmaking? Of trekken ze zich wellicht niets aan van deze publicaties?

In dit onderzoek worden best practices op het gebied van openbaarmaking van handhavingsgegevens onderzocht in Nederland en Denemarken. De Nederlandse best practice betreft het openbaar maken van milieuhandhavingsgegevens in Limburg. De Deense best practice betreft gegevens over de voedselveiligheid in horecagelegenheden.

HOE KAN OPENBAARHEID LEIDEN TOT BETERE REGELNALEVING?

Een drietal assumpties staat centraal bij het idee dat openbaarmaking van de handhavingsgegevens leidt tot betere naleving. De eerste assumptie is dat handhavingsorganisaties informatie openbaar en beschikbaar maken voor iedereen die hierin geïnteresseerd is. Deze openbaarmaking leidt echter niet automatisch tot betere naleving. De tweede assumptie die hierop volgt is dat bedrijven deze openbaarmaking opmerken en herkennen als een signaal dat zij hun gedrag aan moeten passen. De openbaarheid zal alleen invloed hebben als bedrijven dit erkennen als een relevant element van de omgeving. Het oppikken van het signaal alleen zal ook nog niet leiden tot gedragsverandering. De derde assumptie luidt dat bedrijven hun gedrag aanpassen om betere regelnaleving te bevorderen. Verschillende elementen zijn van invloed op de beslissing van een bedrijf om het gedrag te veranderen: de impact van de beslissingen van mogelijke gebruikers van de openbare informatie op het object van handhaving, de overeenstemming met andere signalen die bij de organisatie binnenkomen en de mogelijkheid om via

relatief beperkte gedragswijzigingen merkbare verbeteringen te bereiken. In dit onderzoek worden deze assumpties doorlopen door middel van empirisch onderzoek. Op basis hiervan zijn drie vragen geformuleerd:

- Welke informatie over regelnaleving maken handhavingsorganisaties openbaar en op welke wijze maken zij dit openbaar?
- In hoeverre herkennen bedrijven openbaarmaking en reacties hierop van stakeholders als een signaal dat ze hun gedrag moeten aanpassen?
- In welke mate en op welke wijze resulteert deze waarneming in een verbetering van de regelnaleving door bedrijven?

ONDERZOEKSOPZET

In dit onderzoek wordt gebruikt gemaakt van kwalitatieve en kwantitatieve gegevens. De waarde van de kwantitatieve bevindingen is echter beperkt, omdat de openbaarmaking van de handhavingsgegevens geen geïsoleerde handeling was. Er speelden tegelijkertijd andere veranderingen, waardoor eventueel gevonden verschillen niet toe te schrijven zijn aan alleen de openbaarmaking.

Het overheidsperspectief is in het kader van openbaarmaking van handhavingsgegevens een belangrijk vertrekpunt. Beschreven wordt wat overheden willen, welke keuzes ze hebben gemaakt en hoe er invulling is gegeven aan deze keuzes. In deze beschrijving wordt er dus vanuit de overheid gekeken naar openbaarmaking.

Inzicht in de lokale betekenis van openbaarmaking wordt verkregen door hier vanuit bedrijven naar te kijken. Overheden kunnen bepaalde ideeën bij beleid hebben, maar dit garandeert niet dat deze ideeën ook op deze manier overkomen bij bedrijven. De centrale vraag hierbij is welke betekenis bedrijven toekennen aan de openbaarmaking van handhavingsgegevens.

4.2. BELEIDSWERELDEN: SYSTEMEN VAN OPENBAARMAKING

De systemen van openbaarheid kunnen aan de hand van zeven dimensies worden uitgelegd. De eerste dimensie bestaat uit de redenen voor openbaarmaking. In het algemeen worden hiervoor drie hoofdredenen onderscheiden. Ten eerste dat burgers recht hebben op informatie. Ten tweede dat openbaarheid kan worden toegepast om regelnaleving te verbeteren. Wanneer bedrijven overtreden kunnen zij immers reputatieschade oplopen of klanten verliezen. Een derde reden is het vergroten van het vertrouwen van burgers in de handhaver. Wanneer het werk van de handhaver transparanter wordt, neemt het vertrouwen van burgers toe.

De tweede dimensie betreft de plaatsen en tijdstippen waarop de informatie openbaar wordt. Met de opkomst van het Internet is veel informatie altijd en overal beschikbaar. De massamedia wordt echter ook nog veel gebruikt voor openbaarmaking, waar uiteraard een beperking van tijd en plaats op rust.

De derde dimensie gaat over de dekking van de populatie. Informatie over bedrijven kan van heel de populatie bekend worden gemaakt of er kan een selectie plaatsvinden. Hierbij wordt bijvoorbeeld alleen de informatie over overtredende bedrijven openbaar gemaakt.

Ook de afkomst van de informatie is belangrijk, als vierde dimensie. Een handhavingsorganisatie kan ervoor kiezen alleen informatie openbaar te maken die zij zelf heeft vergaard. Daarnaast kunnen ook burgerklachten of zelfrapportages van de bedrijven openbaar worden gemaakt. Een gevaar bij deze laatste is, dat er een vertekend beeld kan ontstaan.

De vijfde dimensie bestaat uit de analysemogelijkheden die burgers hebben bij het bekijken van de openbaar gemaakte informatie. Van belang is of er een mogelijkheid is om bedrijven onderling te kunnen vergelijken. Daarnaast kan er onduidelijkheid ontstaan: wat betekent het precies wanneer een bedrijf een 7 scoort op een schaal van 10?

Een belangrijke dimensie betreft de actualiteit van de informatie. Wanneer deze in een half-jarlijkse krant wordt uitgegeven kan het gebeuren dat de informatie achterhaald is. Hoe sneller informatie kan worden gepubliceerd, hoe accurater dit over het algemeen is. Gesteld kan worden dat de waarde van transparantie groter is naarmate deze sneller ter beschikking van geïnteresseerden wordt gesteld.

De laatste dimensie betreft interactiemogelijkheden. Het idee hierachter is dat openbaarheid geen eenrichtingsverkeer is, maar dat het ook juist kan leiden tot openbare communicatie. De mogelijkheden om op de openbaarmaking te reageren en in gesprek te treden met de handhaver zijn dus van belang.

OPENBAARMAKING HANDHAVINGSRESULTATEN NEDERLAND

De provincie Limburg maakt milieuhandavingsgegevens openbaar middels twee systemen: de Klachten Top 10 en de Milieukaart. In de Klachten Top 10 staan de tien bedrijven waarover burgers de meeste klachten hebben ingediend. Dit kan worden gezien als een vorm van 'naming and shaming'. Door slecht presterende bedrijven bekend te maken wordt een stimulans gecreëerd om naleving te bevorderen. De informatiewaarde voor burgers van de Klachten Top 10 is echter beperkt, doordat er geen extra informatie wordt gegeven over de klachten, behalve aantal geregistreerde en toegewezen klachten en het aantal klagers. Er verstrijkt relatief veel tijd tussen het vergaren en publiceren van de informatie. De gegevens worden slechts eenmaal per jaar openbaar gemaakt. Verbeteringen die binnen het bedrijf zijn doorgevoerd, zullen dus pas een jaar na het publiceren van de data bekend zijn. Daarnaast is er geen mogelijkheid voor burgers tot interactie met de handhaver.

Naast de Klachten Top 10 wordt ook informatie over naleving gepubliceerd op de Milieukaart. Deze staat op de website van de provincie Limburg en geeft specifieke informatie over het nalevingsgedrag van bedrijven. Hierbij is informatie beschikbaar over vergunningen, de laatste controle, aantallen klachten van burgers, ongewone voorvallen die bedrijven verplicht zijn te melden en tot slot is er informatie te vinden over handhavingsbesluiten. Deze informatie komt direct van de provincie, maar bevat ook klachten van burgers en informatie van bedrijven. De informatie is erg actueel, omdat gegevens binnen drie werkdagen openbaar gemaakt wordt. Via de website kunnen burgers ook klachten indienen. Er wordt echter aangeraden dit via de telefoon te doen voor een snelle afhandeling.

OPENBAARMAKING HANDHAVINGSRESULTATEN DENEMARKEN

In Denemarken worden handhavingsresultaten in de voedselveiligheid openbaar gemaakt middels een zgn. smiley-systeem en internet. Sinds 2001 zijn Deense horecagelegenheden en winkels verplicht de resultaten van voedselinspecties in de vorm van een rapport op te hangen. De resultaten worden weergegeven in de vorm van smiley's: een treurig kijkende smiley betekent dat de winkel of horecagelegenheid niet helemaal voldoet aan de eisen van de Deense voedselinspectie. Een lachende smiley betekent dat de voedselveiligheid en het papierwerk in orde waren. Hiertussen liggen nog verschillende gradaties. De smiley's hangen in de winkel of

horecagelegenheid. Daarnaast wordt op Internet gepubliceerd welke beoordeling de winkels en horecagelegenheden hebben gehad bij een inspectiebezoek.

Het voordeel van het presenteren van de informatie op deze vereenvoudigde manier is dat de belangrijkste resultaten voor de consumenten direct zichtbaar zijn. Een keerzijde is dat de vereenvoudigde weergave wellicht verkeerd kan worden geïnterpreteerd. De smiley zegt niet alleen iets over de kwaliteit van het voedsel, maar ook over de administratie. Wanneer deze niet op orde is, krijgt de ondernemer dus ook een verdrietige smiley, terwijl er met het voedsel geen problemen zijn. Daarnaast wordt geprobeerd de rapporten zo begrijpelijk mogelijk te schrijven. Hierdoor wordt de informatie toegankelijker voor publiek. Ook maakt de website het makkelijk informatie te vinden. Er kan gezocht worden op de naam van het bedrijf, de bedrijfstak, de straat, stad of postcode. Ook kan men zoeken over een tijdsperiode. De analytische transparantie op Internet is hierdoor aanzienlijk.

De transparantie van de rapporten in de winkels en horecagelegenheden is echter beperkt. Deze informatie kan niet worden geanalyseerd of bewerkt. De mogelijkheid tot interactie tussen burger en handhaver is op de website beperkt. Burgers kunnen via de website reacties, tips of klachten doorgeven.

De Deense Voedselinspectie heeft een aantal veranderingen doorgevoerd in het smiley-systeem. Zo kunnen winkels en horecagelegenheden nu een 'elite smiley' verdienen wanneer zij achter elkaar vier nummer 1 smiley's (lachende smiley) hebben gehad en geen slechte smiley in de afgelopen twaalf maanden. Een tweede belangrijke verandering is, dat de kaart in de winkel of horecagelegenheid nu zo opgehangen moet worden, dat klanten deze kunnen lezen voordat zij naar binnen gaan.

4.3. BETEKENISSEN VAN OPENBAARMAKING VOOR BEDRIJVEN

Openbaarheid van handhavingsgegevens zal alleen effect hebben wanneer deze openbaarheid of de effecten hiervan, worden waargenomen door het bedrijf. De vraag die hierbij opkomt, is wie in het bedrijf deze signalen opvangt. Wat nemen zij waar en elke waarde hechten zij aan deze informatie? Binnen deze waarneming kunnen drie factoren worden onderscheiden:

- Receptoren. Dit zijn de medewerkers of afdelingen die de signalen van buitenaf opvangen. Hun positie is van belang. Wanneer zij van het management zijn, zullen zij meer met deze signalen kunnen doen dan wanneer zij van de werkvloer zijn.
- Signalen. Signalen kunnen worden beschouwd als een teken dat er iets moet veranderen of als een teken dat alles goed gaat. Receptoren kennen aan deze signalen een waarde toe. Zo kan een signaal heel belangrijk zijn en eerste prioriteit hebben, of het wordt voorlopig naar de achtergrond geschoven. Een signaal dat er iets mis is binnen een bedrijf zal meestal sterker zijn dan het signaal dat alles goed verloopt.
- Andere signalen. Bedrijven krijgen elke dag verschillende signalen binnen. Uit deze ruis van signalen moet het signaal dat er iets moet veranderen worden opgepikt. Daarnaast is het van belang of de overige signalen dezelfde richting op wijzen als het opgepikte signaal.

Openbaarheid van handhavingsgegevens zal effect hebben op organisaties wanneer er receptoren zijn, signalen die sterk genoeg zijn en resulteren in een gedragswijziging en bovendien wanneer het signaal van openbaarheid sterker wordt ingeschat dan tegenstrijdige signalen. Om zicht te krijgen op de veranderingen, van zowel bedrijven als consumenten, door de openbaarmaking van handhavingsgegevens, is het van belang te kijken naar de stakeholders.

Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen bedrijfseconomische relaties en publieke relaties. Bedrijfseconomische relaties zijn de consumenten, die eisen stellen aan de productie of wijze van produceren. Ook aandeelhouders en leveranciers kunnen eisen stellen. Tenslotte kan worden gedacht aan concurrenten en adviseurs. Maar bedrijven hebben niet alleen met deze directe belanghebbenden te maken. Ook van belang zijn omwonenden en actiegroepen. Dit zijn de publieke relaties. De media hebben hierin een aparte rol. Zij kunnen publiciteit geven aan zowel regelovertreding als naleving. Hierdoor kunnen reacties van bedrijfseconomische en publieke relaties worden beïnvloed.

LIMBURG

Een groot aantal van de benaderde respondenten kende de Milieukaart niet. Bij de bedrijven die hiervan wel op de hoogte waren, zijn vooral bij de grote bedrijven de kwaliteitsmanagers de belangrijkste receptor. Deze kijken echter niet vaak naar de Milieukaart. De redenen die de respondenten aangeven om wel naar de Milieukaart te kijken zijn divers. Zo wordt de website gebruikt om te kijken hoe het bedrijf naar buiten toe wordt gepresenteerd en om te kijken hoe de concurrenten het doen. Bedrijven hechten echter niet veel waarde aan de openbaarmaking van de handavingsgegevens, behalve in één specifieke situatie. Wanneer zij een vergunning aangevraagd hebben, houden ze het aantal klachten op de Milieukaart nauwgezet bij. Men is dan bevreesd voor negatieve beeldvorming die de procedure kan beïnvloeden. De meerderheid van de respondenten geeft aan niet bang te zijn voor reputatieschade door de website. Hiervoor is de site volgens hen te weinig bekend onder burgers. Twee respondenten geven aan dat dit effect kan hebben op de reputatie, maar relativeren hierbij wel de invloed. Eén respondent geeft expliciet aan dat hij bang is voor schade aan zijn reputatie.

De bekendheid van de Klachten Top 10 is onder bedrijven veel groter dan bij de Milieukaart.

De voornaamste reden hiervoor is dat deze top 10 aandacht krijgt in de lokale media.

Hierover komen echter geen reacties binnen bij de bedrijven van stakeholders.

DENEMARKEN

Omdat de smiley's op locatie openbaar zijn gesteld, zijn deze voor elke werknemer zichtbaar en bekend. Tien respondenten geven aan de smiley's belangrijk tot zeer belangrijk te vinden. Klanten gebruiken de smiley's vooral wanneer zij nieuw zijn in een restaurant, het restaurant er op het eerste gezicht niet brandschoon uitziet of wanneer er risicovol eten wordt geserveerd. De reguliere klanten lijken in gesprek te gaan met de eigenaar over de smiley's. Dit is echter een kleine groep. Daarnaast lijken de smiley's vooral een dissatifier te zijn: een slechte smiley heeft een negatief effect op klanten, maar een goede smiley heeft niet een even sterk positief effect. In de media is veel aandacht voor het smiley systeem. De indruk van de respondenten is dat de media niet schrijven over specifieke gevallen, maar over algemene tendensen. Een respondent merkt op dat alleen de slechtste gevallen in de media komen, maar dat er niets wordt geschreven over de goede restaurants.

Er zijn nauwelijks stakeholders die geïnteresseerd zijn in de score van winkels of horecagelegenheden. Opvallend hierbij is dat aandeelhouders geen rol spelen. Een minderheid van de respondenten vindt de smiley's belangrijk voor het imago. De meeste respondenten geven aan dat het effect op het imago beperkt is. Zij ervaren de smiley's dan ook als een zwak signaal en vinden andere signalen die zij krijgen belangrijker.

De publicatie van de smiley's op Internet speelt voor de meeste respondenten geen rol. Zij kijken hier zelf niet naar en hebben ook niet het idee dat hun klanten hiernaar kijken. Hierin is sprake van een paradox. De respondenten vinden het erg belangrijk dat zij een goede smiley krijgen, omdat klanten dan een positief beeld van hen krijgen, maar zij hebben niet het idee dat klanten kijken naar de smiley's.

4.4. VERANDERINGEN IN GEDRAG DOOR OPENBAARMAKING

Zowel economische als morele overwegingen spelen een rol bij de keuze tussen regelovertreding of -naleving. De openbaarmaking van handhavingsgegevens is in theorie van invloed op bedrijven, omdat de kosten-baten afweging verschuift. Voor overtreding komen er meer kosten bij, omdat het bedrijf de kans loopt op reputatieschade. Op deze manier zou openbaarmaking dus bij kunnen dragen aan naleving. Openbaarheid zal geen invloed hebben op bedrijven die de wet niet kennen of die niet in staat zijn regels na te leven. Daarnaast kan de morele kant van invloed zijn. Openbaarmaking kan een stimulans zijn voor een bedrijf zich te gedragen als een 'good corporate citizen'. Door de openbare gegevens kunnen bedrijven aangesproken worden op hun gedrag. Zij kunnen echter ook gestigmatiseerd worden, waardoor het gevaar bestaat dat zij volharden in hun regelovertredend gedrag.

Wanneer bedrijven zich aan willen passen door de openbaarmaking van gegevens, kan deze gedragswijziging verschillende vormen aannemen. Werkprocessen kunnen worden veranderd, aansturing van deze processen kan aangepast worden of een organisatie kan de informatie-huishouding die de werkprocessen ondersteunt, verbeteren. De veranderingen zijn echter vooral in de informatiehuishouding te verwachten.

LIMBURG

Uit de interviews komt naar voren dat de Klachten Top 10 de bedrijfsvoering beïnvloedt. De Milieukaart heeft minder effect. Slechts drie respondenten geven aan dat de openbaarheid de bedrijven scherp houdt. Er wordt kritischer gekeken naar informatie en er wordt zorgvuldiger omgegaan met de manier waarop bepaalde voorvallen worden gemeld.

DENEMARKEN

Sommige respondenten geven aan dat zij de aandacht focussen en dat sommige maatregelen sneller worden doorgevoerd. De meerderheid geeft echter toe dat het smiley systeem geen invloed heeft op het volgen van de regels. De restaurants die wel wijzigingen hebben aangebracht in hun beleid zeggen dat zij een controlesysteem hebben aangebracht. De vraag is of dit echt door de smiley's in gang is gezet of dat dit ook was gebeurd zonder invoering van het smiley-systeem. Uit de antwoorden van de respondenten blijkt dat de smiley's gelden als stok achter de deur. Omdat de restaurants een slechte smiley willen voorkomen, geldt dit als een extra stimulans om een zelfcontrolesysteem aan te leggen. De bijdrage van dit zelfcontrolesysteem aan de voedselveiligheid wordt niet door iedere respondent gezien. Er wordt aangegeven dat het systeem fraudegevoelig is en dat het veel tijd kost om het bij te houden.

4.5. CONCLUSIE

Het onderzoek naar de systemen van openbaarmaking laat zien dat er bij deze systemen een spanning bestaat tussen aandachttrekkende systemen ('op locatie', via massamedia) en volledig dekkende systemen met alle informatie (Milieukaart en smiley's op Internet). Aandachttrekken

en een volledig beeld geven gaat (nog) niet goed samen. Daarom hebben beide handhavers combinaties van systemen ontwikkeld. De Deense en Limburgse toezichthouders verwachten dat de openbaarmaking zal leiden tot een betere regelnaleving omdat bedrijven sneller hun gedrag zullen bijstellen als ze weten dat iedereen kan zien dat zij zich niet aan de regels houden. Wanneer de informatie in het zicht hangt kan hierover debat ontstaan. Wanneer de informatie niet goed zichtbaar of vindbaar is, is het effect van openbaarheid beperkt.

De bedrijven blijken meer waarde te hechten aan de aandachttrekkende systemen dan aan de Internetsystemen. De openbaarheid kan bedrijven stimuleren om relatief eenvoudige veranderingen door te voeren. De openbaarheid kan bedrijven stimuleren om relatief eenvoudige veranderingen door te voeren. Het lijkt echter geen stimulans te zijn om kostbaardere veranderingen door te voeren. Daarnaast lijkt, vanuit het perspectief van de bedrijven, het gebruik van de informatie door stakeholders beperkt te zijn.

De beschrijving van de specifieke patronen laat echter duidelijk zien dat moeilijk kan worden gesproken over dé effecten van openbaarmaking op bedrijven. Er is een grote variëteit aan bedrijfswerelden: in deze werelden wordt openbaarheid op verschillende wijzen ervaren en openbaarheid leidt tot verschillende stimulansen voor gedragsverandering waarbij met name bedrijven die te maken hebben met interne discussies over regelnaleving of externe druk van stakeholders gevoelig zijn voor openbaarmaking. Inzicht in deze diversiteit dient de basis te vormen voor het op maat inzetten van openbaarmaking als toezichtsinstrument.

De hamvraag is óf openbaarmaking resulteert in een verbetering van de regelnaleving door bedrijven. Op basis van zowel het kwantitatieve onderzoek in Limburg als het kwantitatieve onderzoek in Denemarken konden geen harde uitspraken worden gedaan over de effecten van openbaarheid. Er lijkt sprake te zijn van een verbetering in het volgen van regels maar deze verbetering kan niet zonder meer worden toegeschreven aan de openbaarheid. De bevindingen geven wel aan dat openbaarheid een manier is om bedrijven te beïnvloeden in de accenten die ze leggen in het nalevingsgedrag. Verder kan er een verschuiving optreden door openbaarheid van wettelijke normen naar andere normen: maatschappelijke normen van omwonenden en professionele normen van de toezichthouder. Openbaarheid beïnvloedt daarmee niet alleen de mate waarin bedrijven zich aan normen houden maar ook aan welke normen zij aandacht besteden.

AANBEVELINGEN

Op basis van het onderzoek worden vijf lessen over openbaarmaking getrokken voor handhavende overheidsorganisaties:

1. De ontwikkeling van meerdere systemen van openbaarmaking heeft de voorkeur boven de keuze voor één systeem.
2. Experimenteren met openbaarmaking is van belang en te grote voorzichtigheid kan leiden tot inertie.
3. Handhavers moeten niet onderhandelen met bedrijven maar hen veeleer een rol geven in de experimentele vormgeving van systemen van openbaarheid.
4. Gezien de groeiende betekenis van maatschappelijke normen moeten er ook betere waarborgen zijn voor een adequate weergave van dit maatschappelijke oordeel.
5. Aandacht besteden aan best practices zorgt ervoor dat niet een hele sector wordt gebrandmerkt en vormt een belangrijke aanvullende stimulans voor bedrijven.



5. STIJLKEUZES IN DE HANDHAVING

De rol van waarden bij burgers en bedrijven voor de keuze in handhavingsstijl (2008)

Drs. E. Couvret en drs. S. Mulder
TNS Nipo

5.1. INLEIDING

Om handhavingsorganisaties te helpen kiezen voor een bepaalde aanpak, dienen de handhavingsstijlen van toezichthouders en de nalevingsgeneigdheid van burgers en ondernemers onderzocht te worden. Hierbij zijn drie elementen van belang. Ten eerste het ontwikkelen van een instrument waarmee de interventiestijl van toezichthouders en handhavers kan worden getypeerd. Ten tweede het ontwikkelen van een instrument waarmee interventiestijlbehoeften van verschillende doelgroepen kunnen worden getypeerd. En ten derde moet er een analysemodel ontwikkeld worden om beide instrumenten in elkaars verlengde te kunnen analyseren.

5.2. TYPERING INTERVENTIESTIJLEN TOEZICHTHOUDERS

Dit deel van het onderzoek is erop gericht de interventiestijl van toezichthouders te typeren en te inventariseren. Daarnaast wordt bekeken of er een kloof bestaat tussen de visie van het management met betrekking tot handhavingsstijlen en de visie van toezichthouders. Hiervoor hebben acht handhavingsorganisaties een online vragenlijst ingevuld, te weten: politie Amsterdam, Provincie Groningen, Arbeidsinspectie, gemeente Purmerend, KLPD en Voedsel- en Waren Autoriteit.

Ten eerste zijn de toezichthouders bevraagd op hun inschatting van de burgers of ondernemers die zij controleren. Zij geven aan zich niet vaak te vergissen in de mensen die zij controleren. Wel worden zij regelmatig geconfronteerd met smoesjes en halve waarheden. Hierbij benadrukken de meeste toezichthouders dat zij de gecontroleerden benaderen zoals zij zelf ook graag benaderd willen worden. De rode draad is in ieder geval beleefd en transparant en daarna 'zacht waar het kan, hard waar het moet'. Inspecteurs hebben wel een beeld van typen overtreders waarbij economische parameters als branche en omvang een rol spelen, naast waarden bij de doelgroep. Bij de doelgroep bedrijven, waar de contacten regelmatig terugkeren, zal men eerst proberen waar mogelijk in een nevenschikkende opstelling tot overtuigen en samen oplossingen zoeken

te komen. Waar deze strategie niet lukt, wordt strikt opgetreden. Bij de doelgroep burgers wordt er vaker direct straffend opgetreden, omdat de contacten ad hoc zijn en men dus geen tijd heeft voor een leereffect. De inzichten die een - zeker aanwezige - waardensegmentatie biedt, worden dan lastiger toe te passen in de praktijk.

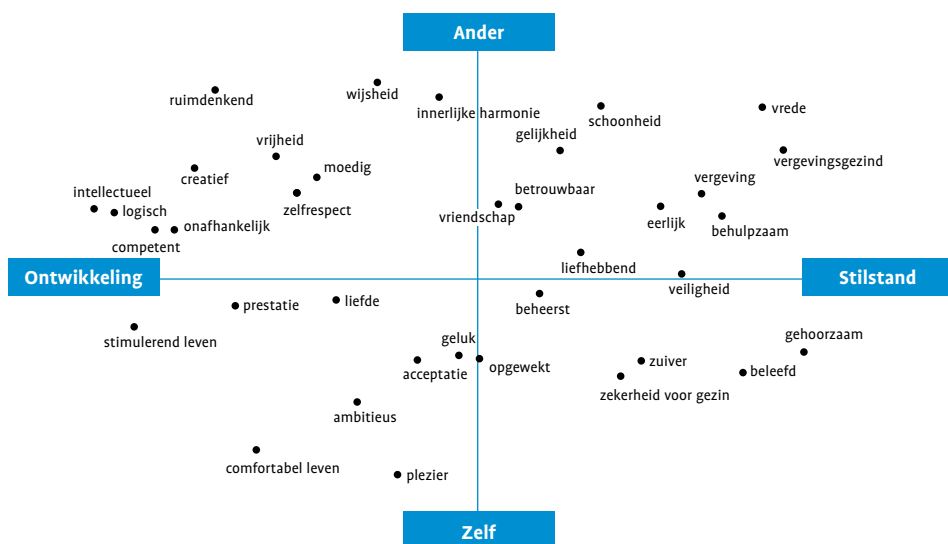
Veel organisaties zitten in een veranderingsproces als het gaat om de manier van optreden bij controles. 62% van de ondervraagden is positief over deze veranderingen. De algemene, huidige uitvoering van het beleid is gericht op een pragmatische aanpak waarin de overheid zich als partner opstelt en waarin aan het stimuleren van naleving de voorkeur wordt gegeven. Bij de gemeente Groningen, politie Amsterdam en de KLPD wordt echter juist de voorkeur gegeven aan een striktere handhaving. Over de stijl van handhaven wordt vaak gepraat tussen toezichthouders onderling. Ook met leidinggevend vinden regelmatig overleg plaats over de interventiestijl bij controles. Veel toezichthouders ervaren een kloof tussen management en de werkvloer. Meer dan de helft van de toezichthouders (56%) heeft vaak het gevoel dat zij meer kennis hebben van de gecontroleerden dan de leidinggevende. Kritieken die worden geleverd zijn onder andere dat de leiding te ver afstaat van de praktijk, de leiding alleen denkt op strategisch niveau, niet op operationeel niveau en dat er teveel bezuinigingen worden doorgevoerd.

5.3. TYPERING INTERVENTIESTIJLBEHOEFEN BURGER

SEGMENTEN

TNS Nipo heeft een model opgesteld, gebaseerd op waarden die mensen belangrijk vinden in hun leven (zoals harmonie, vriendschap, zelfrespect of een comfortabel leven). Dit heet het WIN-model, Waardensegmenten in Nederland. In figuur 1 zijn alle waarden van het WIN-model te zien, met hun onderliggende dimensies.

Figuur 1: De waarden in het WIN-model met hun onderliggende dimensies



In de figuur vertonen waarden die dicht bij elkaar liggen enige overeenkomst, terwijl tegenover elkaar liggende waarden tegengesteld zijn. Aan de burgers en ondernemers is gevraagd deze waarden in volgorde van belangrijkheid te zetten. Op basis van de resultaten kan een segmentatie van de Nederlandse bevolking worden gemaakt. Dit is een indeling van mensen in groepen, die onderling van elkaar verschillen en in zichzelf een zekere mate van homogeniteit laten zien. In het WIN-model worden waarden en demografische kenmerken gecombineerd, waardoor veel kan worden gezegd over de verschillende segmenten, zoals gedrag, opvattingen, leefstijl, politieke voorkeur etc. De volgende segmenten worden aan de hand van het WIN-model onderscheiden:

Zakelijken en Luxezoekers: deze segmenten zijn liberaal en ambitieus. Zij pleiten voor een terugtrekkende overheid en zijn weinig onder de indruk van regels en gezag. Deze groep is weinig geïnteresseerd in het algemeen belang of maatschappelijke normen en waarden.

Behoudenden: deze groep bestaat over het algemeen uit jonge, laag opgeleide gezinnen. Zij zijn gehoorzaam, maar er is vaak veel onvrede aanwezig. Dit ontstaat doordat zij zich niet gehoord of erkend voelen door de overheid.

Genieters: dit segment bestaat uit jonge, lager opgeleide mensen, die veel uit gaan en veel mensen kennen. Zij zijn beïnvloedbaar door vrienden en hechten veel waarde aan het gezinsleven en familie. Wanneer deze groep regels overtreedt is dit vaak 'voor de lol'.

Zorgzamen en Geëngageerden: deze groepen vormen de oudste segmenten. Vaak zijn zij traditioneel en gelovig, gaan op zondag naar de kerk en geven steun aan mensen die dit nodig hebben. Gezag en regels vinden zij prettig en zij hebben een sterke achting voor gezag en de overheid.

Ruimdenkers: dit segment is sterk maatschappelijk betrokken en denkt zeer kritisch en genuanceerd. Het bestaat uit hoogopgeleide mensen, die tot de generatie babyboomers behoren. Zij zijn een tikje opstandig als het om regels gaat. In vergelijking met anderen hebben zij het meeste moeite met de teloorgang van normen en waarden in de maatschappij.

Evenwichtigen: deze groep heeft geen opvallende kenmerken en kan worden aangeduid als 'de gemiddelde Nederlander'.

Het doel van deze fase van het onderzoek is inzicht verkrijgen in het nalevingsgedrag van burgers en de wijze waarop zij tot naleven kunnen worden aangezet. Daarnaast is het van belang te zien of overtredingsgeneigdheid een kenmerk is van bepaalde sociale groepen.

Voor dit gedeelte van het onderzoek zijn 1123 burgers via een online, gestructureerde vragenlijst ondervraagd. De vragen zijn vooral gericht op het in kaart brengen van kennis, houding en gedrag met betrekking tot regels en naleving.

KENNIS VAN REGELS

Ten eerste zijn er vragen aan de burgers voorgelegd over hun kennis van de regels. Gemiddeld is de helft van de vragen fout beantwoord. De respondenten geven aan een sterke geneigdheid te voelen naar het naleven van de regels. Vooral de segmenten Zorgzamen en Behoudenden houden zich liever aan de regels. Toch geeft bijna een vijfde van de mensen aan ronduit een hekel te hebben aan regels. Dit zijn vooral de Ruimdenkers. De Zakelijken zien het als een sport om de regels te omzeilen en vinden het saai om zich aan de regels te houden.

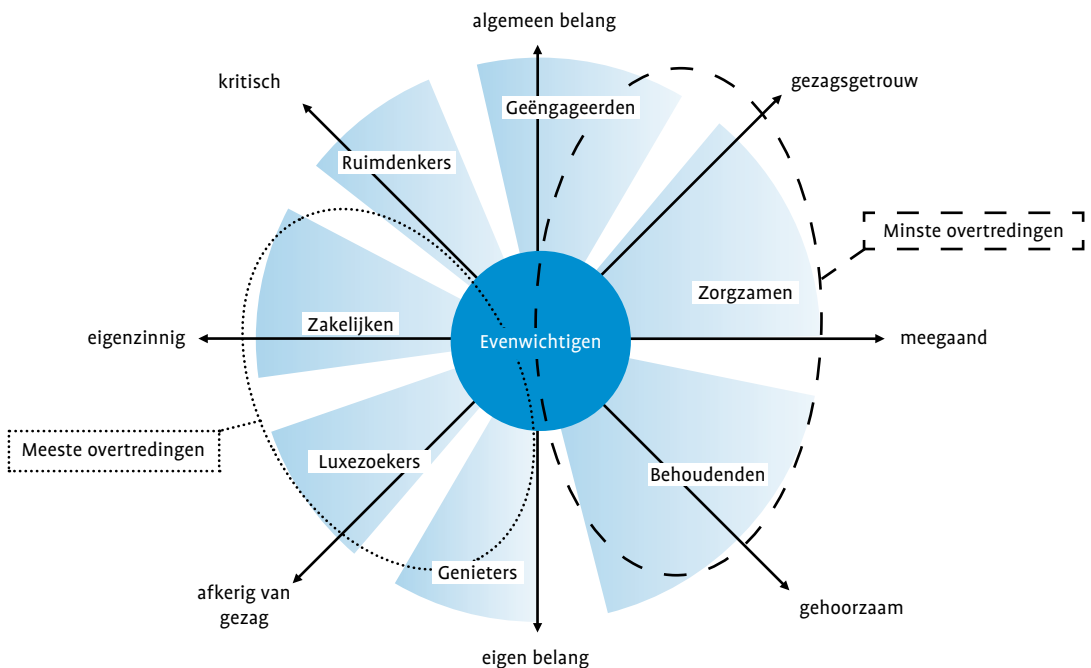
MOTIVATIE VOOR REGELNALEVING

De eigen normen worden door 88% aangegeven als belangrijkste motivator om de regels na te leven. De Zakelijken houden zich daarnaast vooral aan de regels uit angst voor een boete of andere straf. Daarnaast worden familie en gezin (Genieters en Behoudenden) en de samenleving als geheel (Geëngageerden) genoemd als motivatie voor regelnaleving. Luxezoekers, Zakelijken en Genieters begaan over het algemeen de meeste overtredingen.

GEVOELIGHEID VOOR INTERVENTIESTIJLEN

De Nederlandse burger spreekt een lichte voorkeur uit voor een interventiestijl die verleidt (boven afschrikken), pragmatisch is (boven principieel) en gericht is op een benadering als medemens (boven een autoritaire benadering). Zelf willen de respondenten graag als medemens worden benaderd en niet op een autoritaire manier. Ook is gevraagd welke interventiestijlen moeten worden gebruikt voor verkeersovertreders en overtreedende jongeren. De antwoorden hierop neigen meer naar afschrikken, een autoritaire benadering en principieel optreden. De aanpak die mensen voor zichzelf of voor anderen willen verschilt dus van elkaar. Opvallend is dat Luxezoekers, Zakelijken en Genieters de meeste overtredingen begaan en ook voor henzelf een stevigere aanpak prefereren. Geëngageerden en Ruimdenkers geloven nog meer dan andere segmenten in verleiden en een houding als medemens.

Figuur 2: Zakelijken, Luxezoekers en Genieters zijn overtredingsgeneigd. Zorgzamen en Behoudenden gezagsgetrouw. Ruimdenkers en Geëngageerden willen overtuigd worden.



5.4. TYPERING INTERVENTIESTIJLBEHOEFTE BEDRIJVEN

SEGMENTEN

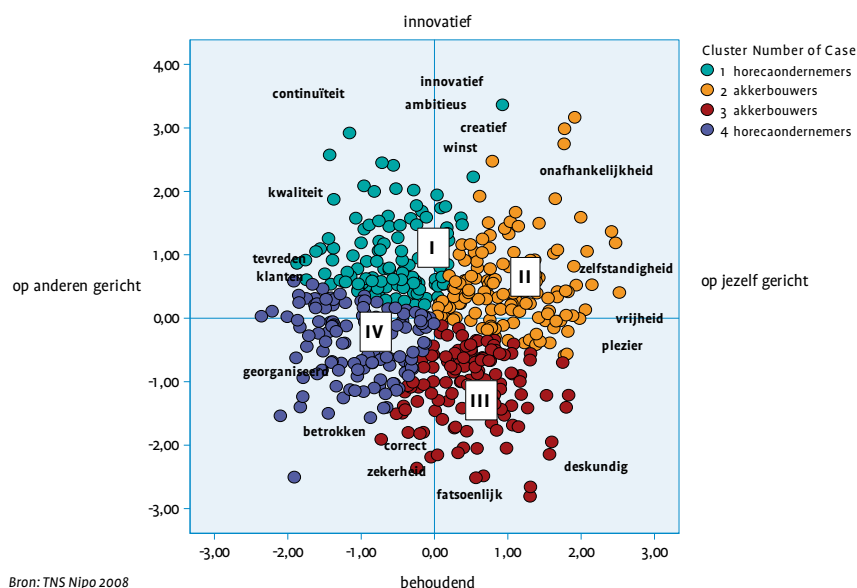
Deze fase is gericht op het verkrijgen van inzicht in het nalevingsgedrag bij ondernemers. Daarnaast wordt gekeken naar de wijze waarop zij kunnen worden aangezet tot naleving. Hierbij is gekozen voor horecaondernemers en akkerbouwers, omdat de gezamenlijke rijksinspecties zich op domeinniveau hebben georganiseerd en omdat deze sectoren te maken hebben met zeer veel verschillende regels.

Een waardensegmentatie voor bedrijven bestaat nog niet en in dit onderzoek wordt hiervoor een eerste voorstel gedaan. Hierbij zijn twee dimensies te onderscheiden. Dimensie 1 loopt van kwaliteit aan het ene uiteinde naar vrijheid, zelfstandigheid en onafhankelijkheid aan het andere einde. Dimensie 2 loopt van fatsoenlijk en betrokken aan de ene kant naar ambitieus en winst/omzet aan de andere kant. Door middel van een clusteranalyse onder de verschillende waarden zijn er 4 segmenten onderscheiden.

In totaal zijn 496 ondernemers ondervraagd: 264 horecaondernemers en 232 akkerbouwers. De vragen zijn vooral gericht op het in kaart brengen van de bekendheid met en houdingen tegenover overheidsregels en –controle en gedrag met betrekking tot een aantal belangrijke regels en de naleving of overtreding daarvan.

Segmenten 1 en 4 bestaan uit meer horecaondernemers dan akkerbouwers. Kenmerken van deze segmenten zijn dat zij op anderen gericht zijn. Segment 1 is meer innovatief en segment 4 is meer behoudend. De segmenten 2 en 3 bestaan meer uit akkerbouwers. Deze segmenten zijn meer op zichzelf gericht, waarbij segment 2 naar innovatie neigt en segment 3 meer behoudend is. De innovatieve segmenten (1 en 2) hebben meer overtredingen begaan dan de behoudenden (3 en 4). Op persoonlijk vlak zijn de Luxezoekers en Zakelijken sterk oververtegenwoordigd onder de ondernemers.

Figuur 3: De belangrijkste waarden in de bedrijfssegmentatie van horecaondernemers en akkerbouwers



KENNIS VAN REGELS

Horecaondernemers en akkerbouwers vinden in hoge mate dat er teveel overheidsregels zijn, maar zij vinden het ook erg belangrijk om goed op de hoogte te zijn van de regels. Naar eigen zeggen zijn zij goed bekend met de regels.

HOUDING TEGENOVER REGELGEVING

Uit de vragen naar de houding tegenover overheidsregels en –controle blijkt dat akkerbouwers wat meer moeite hebben met de overheidsregels dan de horecaondernemers. Meer akkerbouwers doen echter moeite om zich aan de regels te houden. Zowel horecaondernemers als akkerbouwers hebben het idee dat de overheid weinig begrijpt van wat er in hun branche omgaat. Ongeveer de helft van de ondernemers maakt wel eens een kostenbatenafweging over overtreden.

MOTIVATIE VOOR REGELNALEVING

De reputatie van het bedrijf wordt genoemd als een belangrijke motivator voor regelnaleving, naast controle en mogelijke sancties. Wat betreft overtredingen gaan horecaondernemers vaker de fout in dan de akkerbouwers. In totaal zijn er geen overtredingen geconstateerd bij 53,5 % van de horecaondernemers en bij 68% van de akkerbouwers. De beide typen ondernemers neigen naar de interventiestijlen verleiden, als medemens en pragmatisch. De akkerbouwers neigen hier sterker naar dan de horecaondernemers.

5.5. AANBEVELINGEN

Inzicht in de rol die waarden binnen doelgroepen spelen, kan helpen bij het kiezen van gesegmenteerde, aangepaste interventiestijlen. Dit onderzoek onder burgers en bedrijven levert valide en betrouwbare inzichten op. Bij bedrijven zal de segmentatie verder moeten worden getoetst bij meerdere branches. Er zal nader onderzoek gedaan moeten worden naar de waardensegmentatie onder inspecteurs en hun organisaties, om tot een Stijlwijzer voor handhaving en interventie te komen.



Rivke

6. SYSTEEMTOEZICHT

Een onderzoek naar de condities en werking van systeemtoezicht in zes sectoren (2009)

Dr. J-K. Helderma en dr. M.E. Honingh
Center for Policy Analysis
Faculteit der Managementwetenschappen
Radboud Universiteit Nijmegen

6.1. INLEIDING

De opkomst van systeemtoezicht past bij de roep om een meer doeltreffende en doelmatige overheid. Het verminderen van toezichtlasten is een belangrijke motivatie om naar nieuwe vormen van toezicht te zoeken. Het systeemtoezicht wordt steeds vaker genoemd als alternatief voor het klassieke verticale overheidstoezicht. In tegenstelling tot klassiek toezicht richt systeemtoezicht zich niet op de output, maar op de onderliggende bedrijfsprocessen, -strategieën en -procedures die naleving of uitvoering tot doel hebben. Om zicht te krijgen op de vraag of en in welke situatie systeemtoezicht een alternatief kan zijn voor klassiek verticaal toezicht, werd in deze studie de volgende vraag geformuleerd: Onder welke contextuele en institutionele condities is systeemtoezicht een geschikt arrangement voor het uitvoeren van toezicht en in welke omstandigheden juist niet?

De belangrijkste conclusie is dat in veel sectoren het ontwikkelen van systeemtoezicht vrijwel altijd zinvol is. Systeemtoezicht levert immers inzicht op in kritische ketenafhankelijkheden en procesfactoren. Tegelijkertijd constateren Helderma en Honingh dat in een aantal sectoren de condities voor systeemtoezicht niet of nauwelijks aanwezig zijn. Tot deze conclusie zijn zij gekomen aan de hand van de volgende deelvragen.

6.2. DEELVRAAG 1: TEGEN WELKE BESTUURLIJKE EN MAATSCHAPPELIJKE ACHTERGROND KAN DE OPKOMST VAN SYSTEEMTOEZICHT WORDEN BEGREPEN?

In een tweetal Kaderstellende Visies op Toezicht worden zes principes van goed toezicht benoemd: onafhankelijk, transparant, professioneel, selectief, slagvaardig en samenwerkend. Naast rechtmatigheid, wordt in toenemende mate ook de doelmatigheid van toezicht benadrukt. Dit past binnen het rijksbrede streven naar lastenvermindering. Van systeemtoezicht wordt dan ook veel verwacht, ondanks de erkenning dat het erg afhankelijk is van het zelfregulerend vermogen van de onder toezicht gestelde. Naast de lastenvermindering wordt

verder verwacht dat systeemtoezicht zal leiden tot een groter lerend vermogen van de onder toezicht gestelde.

6.3. DEELVRAAG 2: WAT IS SYSTEEMTOEZICHT EN WAARIN ONDERSCHIEDT HET ZICH IN IDEEALTYPISCHE ZIN VAN VERTICAAL PRODUCTTOEZICHT?

In navolging van de Inspectieraad hebben Helderman en Honingh systeemtoezicht als volgt gedefinieerd. “Systeemtoezicht is al het toezicht waarbij de opzet, reikwijdte en werking van (kwaliteits)systemen en bedrijfsprocessen bij organisaties wordt vastgesteld. Dit door auditachtige onderzoeken met realitychecks uit te voeren.” Het gaat om verticaal toezicht door de overheid dat gebruik maakt van zelfregulerende systemen binnen organisaties of branches. De toezichthouder concentreert zich derhalve op het beoordelen en monitoren van de werking van interne borgingssystemen. In een ideale setting bewaakt de onder toezicht gestelde zelf via haar interne borgingssysteem of er aan de regels en normen van de toezichthouder is voldaan. Interne borgingssystemen kunnen gericht zijn op het beheersen van mogelijke risico's met negatieve externe effecten (veiligheid, economie, milieu) of het bewaken van een minimaal kwaliteitsniveau. Uit de conceptueel theoretische analyse blijkt een drietal sectorale condities van belang te zijn voor de effectiviteit van systeemtoezicht, te weten de primaire risico's die in de sector moeten worden geborgd, de maatschappelijke en politieke perceptie van die risico's en de zelfregulerende capaciteiten. Die zelfregulerende capaciteiten zijn op hun beurt weer afhankelijk van het type risico dat geborgd moet worden en de afhankelijkheidsrelaties en belangenconstellaties bij deze risico's.

6.4. DEELVRAAG 3: IN HOEVERRE VERSCHILT DE INRICHTING EN WERKING VAN SYSTEEMTOEZICHT VAN KLASSEKAAL VERTICAAL OVERHEIDSTOEZICHT IN VERSCHILLENDE SECTOREN?

Voor het empirisch onderzoek is een zestal casus geselecteerd, te weten:

1. Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) en toezicht op de luchtvaart;
2. Het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM).
3. De Autoriteit Financiële Markten (AFM) en het toezicht op financiële dienstverlening door grote financiële instellingen;
4. De Voedsel en Warenautoriteit (VWA) en het toezicht op de vleesverwerkende industrie;
5. De Inspectie van het Onderwijs (IvO) en het toezicht op de voor- en vroegschoolse educatie (VVE);
6. Inspectie Gezondheidszorg (IGZ) en de Harmonisatie Kwaliteitsbeoordeling in de Zorgsector (HKZ)-certificatie in de Geestelijke Gezondheidszorg (GGZ);

Helderman en Honingh zijn het empirisch onderzoek naar de werking van systeemtoezicht in de zes sectoren begonnen met de vraag om wat voor een type risico's en afhankelijkheidsrelaties het in de verschillende sectoren gaat. In de luchtvaart en de delfstoffenwinning gaat het om technologische complexe risico's in een complexe keten van afhankelijkheden. De directe impact op betrokkenen (personeel, passagiers en organisatie) en de maatschappelijke impact van eventuele calamiteiten zijn groot. Er is veel specialistische kennis nodig om de risico's in deze sectoren te kunnen detecteren en te beheersen. In de vleessector en de financiële dienstverlening gaat het vooral om risico's die schuilen in onoverzichtelijke en vaak ook complexe marktrelaties. Beide sectoren verschillen bovendien van de luchtvaart en de delfstoffenwinning in de zin dat een eventuele calamiteit hier geen directe fysieke gevolgen hoeft te hebben voor de veroorzaker

of oorzaak van het risico (risiconemer). Wel staan er uiteraard economische gevolgen en reputatieschade op het spel. In de voor- en vroegschoolse educatie (VVE) en de GGZ lijkt kwaliteit (en daarmee ook uitvoeringstoezicht) een moeilijk te objectiveren en te operationaliseren begrip te zijn. In het geval van de VVE speelt mee dat het om een preventief programma gaat dat zich moeilijk laat toetsen. Bovendien kenmerken deze sectoren zich door het feit dat zij slechts bijzondere groepen treffen.

In technologisch geavanceerde sectoren als de luchtvaartsector en de delfstoffenwinning is het denken in termen van systemen en systeemafhankelijkheden diep geworteld. In beide sectoren is het interne borgingssysteem bovendien eenduidig en gezaghebbend binnen de eigen organisatie georganiseerd. In andere sectoren is het denken in systeemafhankelijkheden een relatief nieuw fenomeen en is de afbakening van het systeem ingewikkeld. In de sector van de financiële dienstverlening blijkt de afbakening van het systeem te stuiten op de beperkingen van de markt die voor een belangrijk deel bestaat uit kleine onafhankelijke intermediairs. In de vleessector doet zich vooralsnog het probleem voor dat er veel verschillende interne borgingssystemen bestaan. In de VVE blijkt er (nog) nauwelijks sprake te zijn van een systeem, en bestaan er twijfels over het sluitend krijgen van een systeem van voor- en vroegschoolse educatie als voorportaal van het primair onderwijs. Opvallend is hoe relatief onbemand het denken in termen van systemen is binnen de geestelijke gezondheidszorg. De professionele autonomie van de behandelende arts is lange tijd het leidende organiserende principe binnen deze sector geweest.

De kunst van systeemtoezicht, vanuit het perspectief van de toezichthouder, is om de onder toezicht gestelde verantwoordelijk te maken voor het naleven en bewaken van de norm. Systeemtoezicht is daarom ook gebaat bij objectiveerbare normen die eenduidig kunnen worden geoperationaliseerd. Dat is lang niet altijd goed mogelijk. In de VVE en de GGZ blijkt kwaliteit bijvoorbeeld een moeilijk te objectiveren begrip te zijn en ook in de financiële dienstverlening is er discussie over wat nu precies goede financiële dienstverlening moet zijn. In situaties waarin risico's nog onbekend zijn en er nog geen normen bestaan, kan thematisch toezicht een rol spelen in het detecteren van risico's en het normeren daarvan.

Het begrip 'just culture' zoals dat in de luchtvaart wordt gebruikt lijkt een treffende typering te zijn van een ideale toezichtrelatie binnen systeemtoezicht omdat het ook iets zegt over de sanctionering. 'Just culture' betekent dat beide partijen (de onder toezicht gestelde en de toezichthouder) verwachten rechtvaardig te worden behandeld door de ander. Meer concreet komt het er op neer dat openheid van de onder toezicht gestelde inderdaad wordt beloond met vertrouwen en minder harde sancties, mits er geen sprake is van grove nalatigheid of moedwillig kwaad doen.

6.5. DEELVRAAG 4: WAT ZIJN DE EFFECTEN EN NEVENEFFECTEN VAN SYSTEEMTOEZICHT IN DE ONDERZOCHE CASUS?

De winst van systeemtoezicht schuilt niet in een lagere toezichtlast. De onderzoekers constateren eerder een verschuiving van de toezichtlast van de toezichthouder naar de onder toezicht gestelde. Ook is duidelijk geworden dat de ontwikkelingskosten en de onderhoudskosten van systeemtoezicht hoog zijn. Risico's moeten worden geïnventariseerd, geanalyseerd

en er moeten procedures worden ontwikkeld die werkbaar en betrouwbaar zijn. Systeemtoezicht kan bovendien niet zonder reality checks, ook in die situaties waar interne borgingssystemen hun effectiviteit en betrouwbaarheid in het verleden overtuigend hebben bewezen. Veranderende interne en externe omstandigheden vragen keer op keer om het herijken en controleren van het interne borgingssysteem door de externe toezichthouder.

Dit maakt systeemtoezicht tot een kennis- en arbeidsintensieve vorm van overheidstoezicht. Maar er gaat van systeemtoezicht wel degelijk een leereffect uit. Systeemtoezicht daagt uit tot het ontwikkelen van kennis over productie- en dienstverleningsprocessen, de afhankelijkheden tussen verschillende schakels in productieketens, de werking van markten, de effectiviteit van beleidsprogramma's.

6.6. CENTRALE VRAAG: ONDER WELKE CONDITIES IS SYSTEEMTOEZICHT EEN GESCHIKT ARRANGEMENT?

Hoewel systeemtoezicht in belangrijke mate afhankelijk is van sectorspecifieke condities, is er wel een aantal algemene condities te benoemen dat van kritieke betekenis lijkt te zijn voor de effectiviteit van systeemtoezicht. Van groot belang zijn de capaciteiten van tot zelfregulering en de kwaliteit van het interne borgingssysteem. Laatstgenoemde factoren zijn optimaal wanneer de onder toezicht gestelde een direct eigen belang heeft bij het beheersen van het risico.

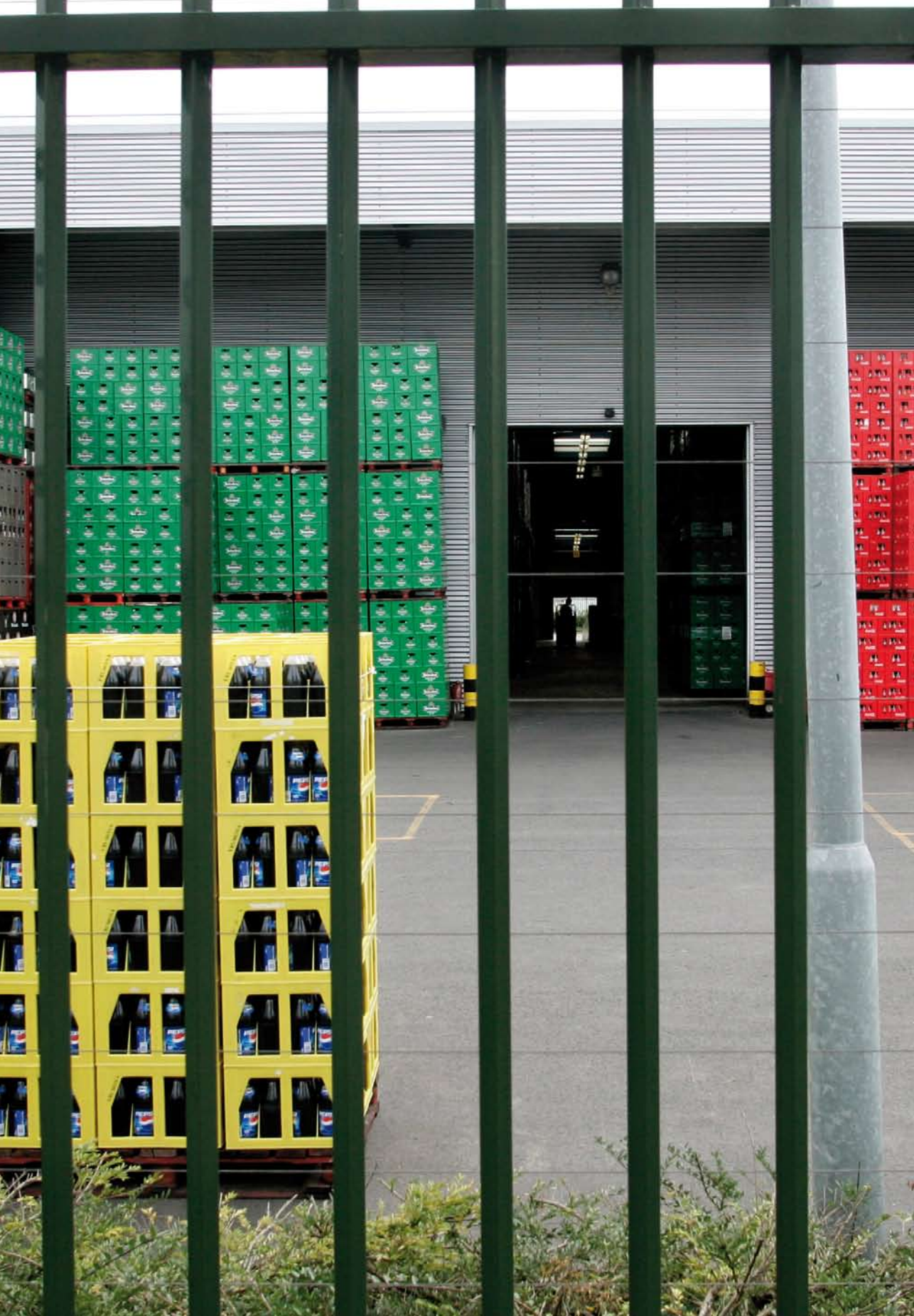
DE MOTIVATIE TOT ZELFREGULERING:

Mogelijkheid tot externaliseren van risico's:	Als de negatieve effecten van risico's makkelijker zijn te externaliseren, neemt de prikkel tot zelfregulering af.
Afstand tussen risiconemer en risico effecten:	Als de afstand tussen de risiconemer en de effecten groter is, neemt de prikkel tot zelfregulering af.
Complexiteit en inzichtelijkheid van de markt:	Als de markt complexer is en minder transparant, neemt de motivatie tot zelfregulering af.
Onderlinge (keten)afhankelijk van binnen het systeem:	Als de (ervaren)ketenafhankelijkheid van en door actoren groter is, neemt de motivatie tot zelfregulering toe.

DE KWALITEIT VAN INTERNE BORGINGSSYSTEEM:

Afbakening van het systeem:	Wanneer een substantieel deel van het systeem buiten de reikwijdte van het interne borgingssysteem valt, neemt de bruikbaarheid van het borgingssysteem af.
Risico analyse en risico indicatoren:	Als de discrepantie tussen risicoanalyse en indicatoren groter is, neemt de kans op schijnveiligheid toe en neemt de bruikbaarheid van het interne borgingssysteem af.
Objectiviteerbaarheid van normen:	Als normen beter zijn te objectiveren, neemt de kans op het gebruik van een intern borgingssysteem toe.

Er moet minimaal een zeker organiserend en zelfregulerend vermogen in een sector of organisatie aanwezig zijn, wil systeemtoezicht zin hebben. Die condities bestaan lang niet overal, zo hebben de onderzoekers in dit onderzoek kunnen vaststellen. Maar systeemtoezicht heeft ook onder minder optimale condities zin. Daar waar men een zeker organiserend vermogen mag verwachten, leidt systeemtoezicht in ieder geval tot een groter lerend vermogen, zowel bij de onder toezicht gestelde als de toezichthouder. De toegevoegde waarde van systeemtoezicht is vooral dat het de overheid een beter inzicht verschaft in de afhankelijkheidsrelaties en belangenconstellaties rondom de te beheersen risico's.



7. RESPONSIVE REGULATION BIJ DE VOEDSEL EN WARENAUTORITEIT

Een empirisch onderzoek naar de theoretische veronderstellingen (2009)

Dr. P. Mascini en E. van Wijk
Erasmus Universiteit Rotterdam

7.1. INLEIDING

Responsive regulation is een zeer invloedrijke beleidstheorie geworden na het uitkomen van het gelijknamige boek van Ayres en Braithwaite in 1992. Het basale normatieve uitgangspunt van responsive regulation is dat bij toepassing van het recht rekening dient te worden gehouden met de gevolgen die daarvan te voorzien zijn in de praktijk. Het pragmatische uitgangspunt dat de interpretatie van de regels dient te worden afgestemd op de specifieke context waarin ze worden toegepast, impliceert dat geen enkele vorm van regulering onder alle omstandigheden effectief kan zijn. Ayres en Braithwaite gebruiken deze theorie om de patstelling te overbruggen tussen voorstanders van overheidsregulering en die van zelfregulering. Doorgaans wordt responsive regulation gebruikt om de tegenstelling tussen een op bestraffing gerichte handhavingsstijl en een op overreding gerichte handhavingsstijl te overbruggen.

De vraag die hierbij rijst is: hoe kan worden bepaald wanneer welke stijl ingezet moet worden? Het uitgangspunt hierbij is dat controlerende overheidsinstanties pas bestraffend moeten optreden als duidelijk is geworden dat overtuigen niet werkt. Op het moment dat er dan wel dwang wordt uitgeoefend begint men met relatief lichte straffen, die na herhaaldelijk overtreden steeds strenger worden, met sluiting van een bedrijf of instelling als laatste mogelijkheid. Op deze manier hebben handhavende organisaties een stok achter de deur bij de controles en hoeven zij alleen bestraffend op te treden bij bedrijven die niet mee werken. Deze handhavingspiramide zou als voordeel hebben dat de negatieve onbedoelde gevolgen van een bestraffende handhavingsstijl tot een minimum worden beperkt, doordat ze alleen op recalcitrante bedrijven wordt toegepast.

Aan dit theoretische uitgangspunt liggen drie veronderstellingen ten grondslag. Ten eerste dat controleurs overeenstemmen over wanneer een bepaalde normadressant overtuigend of

bestraffend moet worden tegemoet getreden. Dit roept echter nogal wat vragen op. Wanneer weet een inspecteur wanneer hij moet overstappen op een andere stijl? Wat moet er bijvoorbeeld gebeuren wanneer een andere inspecteur de herinspectie komt doen? Begint de handhavingsrelatie dan weer opnieuw, of wordt de relatie met de vorige inspecteur voortgezet? Door deze vragen is het praktisch onmogelijk te besluiten wanneer het moment is gekomen dat de inspecteur zijn handhavingsstijl bestraffender moet maken. Ten tweede wordt verondersteld dat het mogelijk is de meest geschikte handhavingsstijl toe te passen in de praktijk. Hierbij wordt echter voorbijgegaan aan de condities waaronder responsive regulation wel of juist niet toepasbaar is. Ten derde wordt verondersteld dat inspecteurs de negatieve onbedoelde effecten van hun optreden in eigen hand hebben. Wellicht komt het voor dat inspecteurs er niet in slagen hun bedoelingen over te brengen op het bedrijf dat zij controleren. Of misschien zijn er situaties waarin onbedoelde negatieve gevolgen toch optreden, ondanks dat dit niet de bedoeling is geweest van de inspecteur.

De houdbaarheid van deze veronderstellingen wordt in dit onderzoek op het niveau van de individuele inspecteur onderzocht. De manier waarop deze theorie op strategisch niveau kan worden ingezet, blijft buiten beschouwing.

7.2. ONDERZOEKSOPZET

De observaties voor dit onderzoek zijn gedaan tijdens het dagelijks werk van de controleurs van de Voedsel- en Waren Autoriteit. Eén van de onderzoekers liep twee dagen met een controleur mee, tijdens een dag- en een avonddienst. Hij interviewde controleurs vooraf over de situatie die zij verwachtten aan te treffen en achteraf of de situatie in het bedrijf en hun eigen handelen aan de verwachtingen voldeden. Daarnaast observeerde hij de interactie tussen inspecteur en normadressaat tijdens de inspectie. Bovendien is bij alle bezochte bedrijven een vragenlijst achtergelaten waarop zij aan konden geven hoe zij de opstelling van de inspecteur vonden, wat voor consequenties dit bezoek voor hen had gehad en wat ze in het algemeen vonden van de wetten en regels waaraan ze zich moeten houden. In totaal zijn 36 controleurs geobserveerd en zijn 269 bedrijven bezocht, die voornamelijk bestonden uit bakkers, slaggers, toko's en eetgelegenheden.

7.3. RESULTATEN

Passen individuele controleurs en teams dezelfde handhavingsstijl toe op vergelijkbare gevallen? Tussen inspecteurs bestond geen overeenstemming over wat de juiste aanpak was. Daarnaast was er ook geen overeenstemming over de doelgroep: zeventien controleurs vonden dat er meer foute dan goede bedrijven waren, acht controleurs waren van mening dat de goede en foute bedrijven elkaar in evenwicht houden en elf controleurs vonden dat er meer goede dan foute bedrijven waren. Daarnaast leggen de verschillende controleurs hun prioriteiten bij controles anders en liepen de meningen over een effectieve manier van handhaven uiteen. Ook waren er verschillen te vinden in het optreden van de inspecteurs. Tijdens een overleg kregen twee teams cases voorgelegd. Deze teams behandelden de cases zeer verschillend: het ene team schreef in 86% van de gevallen een boete uit, terwijl dit in het andere team slechts 26% was.

HOE KUNNEN DE VERSCHILLEN IN AANPAK EN HANDHAVINGSSTIJL TUSSEN DE VERSCHILLENDE CONTROLEURS VERKLAARD WORDEN?

Ten eerste de verschillen in handhavingstijl. Hoe hoger het percentage bedrijven dat de controleurs in het verleden hadden beboet, hoe bestraffender hun stijl-als-geobserveerd was. Ten tweede is de periode waarin de controleur is aangesteld van invloed op de handhavingstijl. In een periode van tien jaar tijd is het beleid omtrent handhavingstijlen een aantal keer gewijzigd bij de VWA. Afhankelijk van de periode waarin een controleur is aangesteld, heeft hij de ene of de andere stijl aangeleerd gekregen. Hierdoor bestaan er verschillen tussen stijlen van de controleurs en de teams. Ten derde is de professionele achtergrond van de inspecteur van invloed. Afhankelijk van de organisatie waar hij voor de VWA heeft gewerkt is zijn stijl overredend of bestraffend. Ten slotte werden bedrijven bestraffender benaderd naarmate hun boetehistorie negatiever was.

HOE KUNNEN VERSCHILLEN TUSSEN TEAMS VERKLAARD WORDEN?

De verschillen tussen teams kunnen deels verklaard worden doordat er in de strengste teams controleurs zaten die in de periode aangesteld zijn waarin het beleid van de VWA strikt handhaven voorschreef. De overgebleven teamverschillen kunnen worden verklaard door de manier waarop het werk georganiseerd werd. In twee teams rouleerden inspecteurs om de drie maanden over de te inspecteren bedrijven. In de andere teams hadden controleurs drie jaar lang hetzelfde domein. Uit onderzoek blijkt dat nauwere en frequentere contacten gepaard gaan met een meer overredende aanpak, wat de verschillen in handhavingstijl tussen teams kan verklaren.

Daarnaast blijkt de aanpak en samenwerking binnen teams ook te verschillen. Controleurs die werkzaam waren in de teams met de kleinste verschillen in maatregelpercentages (percentage opgelegde boetes) noemden hun team een hecht samenwerkingsverband, gaven aan elkaar regelmatig om advies te vragen en hielden maandelijks werkoverleg waarbij iedereen aanwezig was. De teams met grotere verschillen in maatregelpercentages gaven aan dat iedereen op zijn eigen eilandje werkt, dat niet iedereen aanwezig was bij het werkoverleg en dat zij elkaar niet regelmatig tegenkwamen aan het eind van de dag om zaken door te spreken.

De vraag die overblijft, is of deze resultaten kunnen worden gegeneraliseerd naar andere handhavingsorganisaties. Uit literatuur blijkt dat vele handhavingsorganisaties systematische verschillen in aanpak hebben tussen individuele toezichthouders en tussen teams. Controleurs hebben in de praktijk veel beslissingsruimte en hun werk speelt zich grotendeels af buiten het blikveld van hun superieuren. De theorie van responsive regulation veronachtzaamt deze vragen naar consensus tussen toezichthouders over de juiste aanpak. Dit is problematisch, omdat is vastgesteld dat controleurs niet automatisch in staat zijn te bepalen wat de juiste aanpak is in concrete gevallen.

ZIJN CONTROLEURS IN STAAT OM IN DE PRAKTIJK DE HANDHAVINGSSTIJL TOE TE PASSEN DIE ZIJ HET MEEST GESCHIKT ACHTEN?

De controleurs kozen in de praktijk niet voor de meest geschikte handhavingstijl. Hier liggen verschillende oorzaken aan ten grondslag. Ten eerste hadden sommige controleurs het idee dat zij de stijl die zij geschikt achtten niet konden inzetten, omdat zij zich verplicht voelden bijvoorbeeld een boete uit te schrijven. Ook de onduidelijkheid over de situaties waarin regels moeten worden toegepast stond sommige controleurs in de weg de door hun gewenste stijl toe

te passen. De grootste belemmering waar de controleurs tegenaan liepen was de taalbarrière. Veel van de ondernemers die zij controleerden waren de Nederlandse taal niet of nauwelijks machtig. De controleurs probeerden dan met handen en voeten uit te leggen welke problemen er bestonden, maar dit kwam niet over op de ondernemers. Soms gebeurde het dat de ondernemer alles leek te begrijpen, maar bij de volgende inspectie bleek dat dit totaal niet het geval was geweest. Juist bij een handhavingsstijl waarbij overreden, uitleg en communicatie belangrijk zijn, zijn taalproblemen een grote barrière. Ook deze bevindingen komen overeen met eerder onderzoek naar handhavingsstijlen in de praktijk. Dit problematiseert de veronderstelling dat controleurs in staat zijn de handhavingsstijl toe te passen die zij het meest geschikt achten.

HEBBEN CONTROLEURS DE NEGATIEVE ONBEDOELDE EFFECTEN VAN HUN MANIER VAN OPTREDEN IN EIGEN HAND?

Tijdens controles bleek dat controleurs de negatieve onbedoelde effecten niet zelf in de hand hebben. Wanneer de controleur tijdens een inspectie voornamelijk een overredende stijl had ingezet en op een aantal punten een waarschuwing of boete oplegde, bleven deze laatste acties vaak hangen bij de ondernemers. De stijl die zij ervoeren was anders dan de stijl die de controleur voor ogen had. Hierdoor kwam er flink wat commentaar van de ondernemers op de controleurs, terwijl deze voor zichzelf het gevoel hadden soepel opgetreden te hebben. Het omgekeerde kwam ook voor. Een controleur had het idee dat hij de ondernemer flink duidelijk had gemaakt welke fouten hij had gemaakt. De ondernemer nam dit echter zonder morren voor kennisgeving aan. Hieruit blijkt dat de controleur niet altijd in de hand heeft welke effecten zijn houding en gedragingen hebben. Ook deze bevindingen worden bevestigd in ander onderzoek. Hierdoor wordt ook de derde veronderstelling problematisch.

7.4. CONCLUSIE EN DISCUSSIE

De toepasbaarheid van responsive regulation stuit in de uitvoeringspraktijk van de VWA op duidelijke grenzen. Het is niet altijd duidelijk op welke handhavingsstijl zou moeten worden overgeschakeld, omdat controleurs in vergelijkbare situaties verschillende stijlen toepassen. Daarnaast was er sprake van taalproblemen en onduidelijke regels. Ten slotte hadden de inspecteurs de negatieve onbedoelde gevolgen niet in de hand, maar speelden deze gevolgen ook bij een overwegend overredende stijl van de inspecteur. Dit onderzoek roept drie vragen op waar in het kader van responsive regulation over nagedacht moet worden.

Ten eerste de vraag hoe het centrale belang dat in deze theorie wordt toegeschreven aan het aanpassingsvermogen van de inspecteur in de dagelijkse praktijk vorm kan krijgen. Het is onduidelijk welke handhavingsstijl het meest effectief is, aangezien er veel verschillende stijlen worden gehanteerd door de controleurs.

De tweede vraag is of het 'oog-om-oog, tand-om-tand' principe dat aan responsive regulation ten grondslag ligt onder alle omstandigheden de voorkeur verdient. Bij deze aanpak wordt het gedrag van de ondernemer geïmiteerd. Wanneer hij niet meewerkt, past de controleur hier zijn gedrag op aan. Dit imiteren werkt wellicht ook de andere kant op: wanneer de controleur bij weigerachtige ondernemers juist vriendelijk en overredend blijft, kan de ondernemer dit gedrag van de controleur overnemen. Dit zou betekenen dat niet-coöperatieve ondernemers aangepakt moet worden met de stijl van overreding.

De derde vraag die na dit onderzoek overblijft, is waarom bedoelingen van controleurs in sommige situaties door de normadressaat heel anders worden geïnterpreteerd en wat hieraan te

doen valt. Deze vraag is van belang omdat de normadressaat zijn gedrag niet aanpast aan het feitelijke handelen van de controleur, maar aan de interpretatie die de normadressaat van dit handelen heeft. Het is dus belangrijk er met het opstellen van beleid rekening mee te houden hoe de normadressaat bepaald gedrag interpreteert. Daarnaast is het van belang in dialoog te blijven met de normadressaat, om op de hoogte te blijven van wat hem bezighoudt. Dit onderzoek leidt niet tot de conclusie dat responsive regulation een onbruikbare theorie is, maar laat wel zien dat er de nodige haken en ogen kleven aan haar toepassing in de uitvoeringspraktijk van de VWA.



8. STRENG DOCH RECHTVAARDIG?

Interactie tussen handhaver en gehandhaafde als determinant van regelnaleving, strafacceptatie en percepties van rechtvaardigheid (2009)

Dr. J.W. Ouwerkerk
Afdeling Communicatiewetenschap
Vrije Universiteit Amsterdam

Dr. F. Van Harreveld en prof.dr. Van der Pligt
Programmagroep Sociale Psychologie
Universiteit van Amsterdam

8.1. INLEIDING

In dit onderzoek wordt door middel van een experimentele benadering getracht meer inzicht te krijgen in de verschillende aspecten die bij een face-to-face benadering tussen handhaver en gehandhaafde van invloed zijn op reacties van de gehandhaafde. Hierbij valt te denken aan de intentie tot toekomstige naleving, het ervaren van negatieve sociale emoties, strafacceptatie, de neiging om een klacht in te dienen, percepties van rechtvaardigheid en de evaluatie van de desbetreffende handhavingsinstantie of autoriteit. In dit onderzoek wordt zowel de interactie tussen handhaver en burgers als tussen handhaver en ondernemer bekeken. Bovendien worden situaties gebruikt die relevant zijn voor de Nederlandse handhavingsinstanties. Aan de deelnemers van de drie experimenten zijn diverse scenario's voorgelegd. Het eerste experiment bevat een scenario van de politie. Hierin wordt men aangehouden voor het fietsen zonder verlichting. In het tweede scenario, van de Voedsel en Waren Autoriteit, is men in overtreding van de hygiënepwetgeving. Meer in het bijzonder wordt op Koninginnedag geconstateerd dat men onveilig saté verkoopt. In het scenario van de Douane is men in overtreding van de invoerwet. Hierbij wordt door een douaneambtenaar vastgesteld dat men tien illegale dvd's invoert vanuit Azië. In dit experiment komt de respondent in zijn hoedanigheid als burger in contact met de handhaver. Het tweede experiment richt zich op de interactie tussen handhaver en ondernemer. In het scenario van de Inspectie Verkeer en Waterstaat is men als eigenaar van een klein transportbedrijf in overtreding van de Rijttijdenwet. Bij de Voedsel en Waren Autoriteit is men als café-eigenaar in overtreding van de wetgeving voor een rookvrije horeca en in het scenario van de VROM-inspectie is men als eigenaar van twee campings in overtreding van het Waterleidingbesluit.

De deelnemers aan bovenstaande experimenten zijn voornamelijk studenten. Een derde experiment is uitgevoerd onder restauranthouders. Zij kregen een scenario voorgelegd over de interactie tussen handhaver en restauranthouder. In dit scenario is de restauranthouder in overtreding van de wetgeving voor een rookvrije horeca. Bij een bezoek door de Voedsel en Waren Autoriteit wordt vastgesteld dat er een asbak is neergezet en dat de klanten aan het roken zijn. In deze drie experimenten worden de volgende aspecten van interactie gemanipuleerd: de autoriteit, de bejegening van de handhaver tegenover de gehandhaafde, de etnische achtergrond van de handhaver, de gehanteerde procedure en de uitkomst van de interactie.

8.2. INTERACTIE TUSSEN HANDHAVER EN GEHANDHAAFDE

ROUTES VAN BEÏNVLOEDING

Er kunnen twee benaderingen worden onderscheiden wat betreft de interactie tussen handhaver en gehandhaafde: de instrumentele en de affectieve routes van beïnvloeding.

In de instrumentele route van beïnvloeding staat de uitkomst van de interactie centraal en de handhaver probeert de gehandhaafde te beïnvloeden door angst voor sancties. Deze route van beïnvloeding wordt dan ook wel de sanctionerende stijl genoemd. Een probleem met deze benadering is dat onderzoek suggereert dat het dreigen met en uitdelen van sancties kan leiden tot onbedoelde negatieve sociale emoties, zoals woede en agressie. Daarnaast wijst onderzoek uit dat strengere sancties leiden tot minder strafacceptatie en het indienen van meer klachten bij handhavingsinstanties.

Op basis van het bovenstaande zijn drie hypothesen opgesteld:

- 1a. Het geven van een boete door de handhaver zal bij een gehandhaafde resulteren in een sterkere intentie tot regelnaleving in de toekomst dan het geven van een waarschuwing.
- 1b. Het geven van een boete door een handhaver zal bij een gehandhaafde resulteren in meer negatieve sociale emoties, minder strafacceptatie en een sterkere neiging om een klacht in te dienen dan het geven van een waarschuwing.
- 1c. Het geven van een boete door een handhaver zal bij een gehandhaafde resulteren in meer negatieve percepties van rechtvaardigheid en de desbetreffende autoriteit dan het geven van een waarschuwing.

Hier tegenover staat de affectieve route van beïnvloeding. Hierbij staat niet de uitkomst, maar het proces van interactie centraal. Bij het hanteren van een correcte procedure ervaart men meer gevoelens van rechtvaardigheid. Hierbij laat de handhaver de gehandhaafde zijn kant van het verhaal vertellen, wordt er uitleg gegeven en probeert de handhaver de gehandhaafde te overtuigen van het belang van de regels. Wanneer dit het geval is, zullen mensen eerder geneigd zijn om normen, regels en wetten te accepteren en vrijwillig over te gaan tot regelnaleving.

Ook hierover is een aantal hypothesen opgesteld:

- 2a. Het hanteren van een correcte procedure en een respectvolle bejegening door de handhaver zal bij de gehandhaafde resulteren in een sterkere intentie tot regelnaleving in de toekomst dan het hanteren van een incorrecte procedure en een respectloze behandeling.
- 2b. Het hanteren van een correcte procedure en een respectvolle bejegening door de handhaver zal bij de gehandhaafde resulteren in minder negatieve sociale emoties,

meer strafacceptatie, en een zwakkere neiging om een klacht in te dienen dan het hanteren van een incorrecte procedure en een respectloze behandeling.

- 2c. Het hanteren van een correcte procedure en een respectvolle bejegening door de handhaver zal bij de gehandhaafde resulteren in meer positieve percepties van rechtvaardigheid en desbetreffende autoriteit dan het hanteren van een incorrecte procedure en een respectloze behandeling.

DE ETNISCHE ACHTERGROND VAN DE HANDHAVER

Dit onderzoek richt zich binnen de interactie ook op de etnische achtergrond van de handhaver. De Nederlandse samenleving is meer divers geworden en aan de hand van theorie en onderzoek kan men veronderstellen dat de etnische achtergrond van de handhaver een rol kan spelen bij de reactie van de gehandhaafde. Ook dit aspect zal in de experimenten worden gemanipuleerd door het omschrijven van een handhaver met Nederlandse of Marokkaanse achtergrond.

8.3. RESULTATEN

DE INSTRUMENTELE ROUTE VAN BEÏNVLOEDING

De resultaten van de experimenten bieden geen ondersteuning voor de veronderstelling dat het geven van een boete leidt tot een sterkere intentie tot regelnaleving in vergelijking tot het geven van een waarschuwing. In twee van de drie experimenten kwam zelfs naar voren dat het geven van een waarschuwing effectiever is dan het geven van een boete. De negatieve effecten van het geven van een boete in vergelijking met het geven van een waarschuwing kwamen vooral naar voren in het experiment onder de restauranthouders. Na het geven van een boete waren zij meer geneigd meteen weer de fout in te gaan, meer geneigd om in de toekomst dezelfde overtreding te begaan, minder geneigd om te wetgeving van de desbetreffende autoriteit na te leven en minder geneigd wetten en regels in het algemeen na te leven. Deze bevindingen zijn niet uniek en worden ook wel het 'positive punishment effect' genoemd. Dit houdt in dat het geven van een boete resulteert in de neiging tot meer regelovertreding.

Daarnaast lokte het geven van een boete meer negatieve reacties uit dan het geven van een waarschuwing. De autoriteit werd als onrechtvaardiger beschouwd en men had minder vertrouwen in de desbetreffende autoriteit. In twee experimenten werd gevonden dat deze reacties vooral ontstaan bij het volgen van een incorrecte procedure. Bij het hanteren van een correcte procedure was dit veel minder het geval. Dit suggereert dat een correcte procedure als buffer kan fungeren wanneer de handhaver een boete uitdeelt.

DE AFFECTIEVE ROUTE VAN BEÏNVLOEDING

In twee van de drie experimenten werden directe aanwijzingen gevonden voor de effectiviteit van de affectieve route van beïnvloeding bij het bewerkstelligen van toekomstige regelnaleving. Hoe rechtvaardiger men de procedure vindt, hoe meer men geneigd is tot regelnaleving in de toekomst.

Daarnaast kwam in twee experimenten naar voren dat men bij het hanteren van een correcte procedure minder negatieve sociale emoties had, zoals woede en agressie. Ook was men minder geneigd een klacht in te dienen, werd de bejegening van de handhaver als rechtvaardiger beschouwd en was de perceptie van de desbetreffende autoriteit positiever. Hoe rechtvaardiger men de procedure en behandeling vindt, hoe minder negatieve sociale emoties, hoe hogere de mate van strafacceptatie en hoe zwakker de neiging om een klacht in te dienen.

DE ETNISCHE ACHTERGROND VAN DE HANDHAVER

In de eerste twee experimenten werden aanwijzingen gevonden die erop duiden dat een Marokkaanse handhaver enkele positieve gevolgen kan hebben voor de reactie van de gehandhaafde. In het tweede experiment werd gevonden dat zowel de uitkomst van de interactie met de handhaver, als de behandeling door de handhaver en de gehanteerde procedure rechtvaardiger werden gevonden dan bij een handhaver met een Nederlandse achtergrond. Dit kan het gevolg zijn van een negatieve verwachting die bestaat bij de gehandhaafde van de interactie met een Marokkaanse handhaver. Door deze negatieve verwachting kan de interactie met de gehandhaafde meevallen, waardoor de gehandhaafde hierover sneller positief zal zijn. De bevindingen over de invloed van de etniciteit van de handhaver zijn echter niet consistent over de verschillende experimenten.

8.4. CONCLUSIES

De instrumentele route, zoals het in dit onderzoek is geoperationaliseerd, is ineffectief bij het bewerkstelligen van regelnaleving. Daarnaast roept deze benadering onbedoelde negatieve reacties op bij de gehandhaafde. De affectieve route van beïnvloeding kan wel het gewenste effect sorteren. Deze benadering heeft ook positieve gevolgen voor andere reacties van de gehandhaafde. Daarnaast laat het onderzoek zien dat het gebruik van een correcte procedure en respectvolle bejegening een buffer kan vormen voor de onbedoelde negatieve reacties die de instrumentele route van beïnvloeding kan oproepen. Op basis van dit onderzoek is het moeilijk conclusies te trekken over de invloed van de etnische achtergrond van de handhaver, omdat hierover geen eenduidige resultaten naar voren komen.

COLOFON

Uitgave

Dit is een uitgave van de afdeling Nalevingsexpertise, Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, opgesteld door mw. M.A. van Prooijen en mw. S. Nieuwdorp MSc.

De complete versies van deze onderzoeken zijn verkrijgbaar via Boom uitgevers te Den Haag (www.budh.nl).

Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
Postbus 14069
3508 SC Utrecht
info@hetccv.nl

Ontwerp en vormgeving

VormVijf, Den Haag

Foto's

Inge van Mill, Den Haag
Pallieter de Boer, Utrecht (omslagfoto, foto pagina 2)

Druk

Artoos, Rijswijk

ISBN 978-90-77845-43-1

© november 2011, het CCV

Gewijzigde herdruk

Stichting Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) draagt bij aan de maatschappelijke veiligheid door het stimuleren van publiek-private samenwerking, actieve kennisdeling van de veiligheidspraktijk en kwaliteitsontwikkeling van instrumenten en regelingen.