

F.Willemsen, WODC

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Handhaving is doorgaans gericht op de beïnvloeding van gedrag van burgers, bedrijven of instellingen opdat wet- en regelgeving beter wordt nageleefd. Bij handhavingsorganisaties en inspecties is er behoefte aan meer kennis over factoren die van invloed zijn op de naleving van regels in het algemeen, en aan kennis over de relatie tussen handhaving en naleving in het bijzonder. Mede daarom is in 2005 het project Handhaving en Gedrag (HH&G) van start gegaan. HH&G is een samenwerkingsverband tussen de Belastingdienst, de Inspectie Verkeer en Waterstaat, de Voedsel en Warenautoriteit, de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de VROM-Inspectie, het ministerie van Justitie en het Centrum Criminaliteitspreventie en Veiligheid (afdeling Nalevingsexpertise). Het project HH&G is gericht op het vergaren van empirische wetenschappelijke kennis met een gedragswetenschappelijk karakter. Het *doel* van het project is tweeledig:

- het toegankelijk maken van bestaande wetenschappelijke kennis over regelnaleving;
- en het veiligstellen van de ontwikkeling van nieuwe kennis.

Centraal staat de vraag *of* en in *welke mate* het nalevingsgedrag van burgers, bedrijven en instellingen wordt beïnvloed door individuele motieven en kenmerken, door de wijze van toezicht en handhaving en door andere (sociale) omgevingsfactoren.

Wet- en regelgeving en handhaving(sactiviteiten) maken immers deel uit van een complex van factoren die van invloed zijn op het gedrag van burgers en bedrijven. Om de bijdrage hiervan aan het nalevingsniveau vast te stellen en de werking 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. Onze aandacht gaat uit naar die factoren die met behulp van toezicht- en handhavingactiviteiten kunnen worden beïnvloed.

Tot nu toe is er een achttal studies in opdracht van HH&G verschenen:

1. Bestrafen, belonen en beïnvloeden, een gedragswetenschappelijk perspectief op handhaving (2007), Prof. J. van der Pligt, dr. W. Koomen en dr. F. Van Harreveld;
2. Informatie en communicatie in het handhavingsbeleid, inzichten uit wetenschappelijk onderzoek (2007), Dr. J.G. van Erp;
3. Invloeden op regelnaleving door bedrijven, Inzichten uit wetenschappelijk onderzoek (2007), Dr. W. Huisman en drs. A.M. Beukelman;
4. Openbaarmaking van handhavingsinformatie, leren van de ervaringen van Deense en Limburgse toezichthouders (2008), Dr. A.J. Meijer;
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;
6. Systeemtoezicht, een onderzoek naar de condities en werking van systeemtoezicht in zes sectoren (2009), Dr. J-K. Helderma en dr. M.E. Honingh;
7. Responsive regulation bij de Voedsel en Warenautoriteit, een empirisch onderzoek naar de theoretische veronderstellingen (2009), Dr. P. Mascini en E. van Wijk;
8. Streng doch rechtvaardig? Interactie tussen handhaver en gehandhaafde als determinant van regelnaleving, strafacceptatie en percepties van rechtvaardigheid (2009), Dr. J.W. Ouwerkerk, dr. F. Van Harreveld en Prof. J. van der Pligt.

In een aantal van deze publicaties (1, 2, 3) wordt op basis van literatuurstudie inzichtelijk gemaakt wat al bekend is over de betreffende thema's. Ook wordt duidelijk

gemaakt waar nog sprake is van kennistekorten. Deze publicaties dragen vooral bij aan het eerste doel van het project HH&G; het toegankelijk maken van bestaande wetenschappelijke kennis. De overige studies (4 t/m 8) zijn empirisch van aard en zorgen voor nieuwe inzichten in de relatie tussen handhavingsactiviteiten en gedrag van burgers en bedrijven. Studies 1 t/m 8 zijn alle separaat tot stand gekomen en van een onderzoeksprogrammering was tot nu toe geen sprake. De deelnemers in het project HH&G zijn van mening dat een meerjarige onderzoeksprogrammering helpt bij het behalen van de geformuleerde projectdoelen. In deze notitie doen we een voorstel.

1.2 Het belang van een onderzoeksprogramma

Een onderzoeksprogramma is meer dan een lijst met voorgenomen onderzoeken. *Allereerst* dient een programma in onze ogen een raamwerk te bevatten waarbinnen onderzoeken vanuit verschillende disciplines en in een zekere samenhang kunnen worden uitgevoerd. Een onderzoeksprogramma biedt idealiter ruimte aan het uitvoeren van zowel monodisciplinair als ook multidisciplinair onderzoek. *Daarnaast* dient de in het programma beschreven problematiek herkenbaar te zijn voor zowel wetenschappers als voor de maatschappelijke omgeving (in dit geval de omgeving van inspectie en handhavende organisaties). De thema's die aan de orde komen en de uitwerking daarvan in concrete onderzoeksvoorstellen, dienen breed gedragen te worden, zowel door wetenschappers als door het werkveld. De achterliggende idee is dat herkenbaarheid en acceptatie zorgen voor draagvlak en voor coöperatie in de uitvoering van de geprogrammeerde studies.

Dat er behoefte is aan het verzamelen en beschikbaar stellen van wetenschappelijke kennis op het gebied van toezicht, handhaving en – in het verlengde daarvan – naleving door burgers, bedrijven en instellingen is niet nieuw. Op deze terreinen wordt tot nu toe nog weinig samenhangend wetenschappelijk onderzoek verricht in Nederland en daarbuiten. Bestaande kennis is versnipperd over vele disciplines zoals de criminologie, de (rechts)sociologie, de rechts-, sociale en organisatiepsychologie, de (rechts)economie, de bestuurskunde en de communicatiewetenschappen. Ook Huisman (2007) geeft aan dat de kennis over factoren die van invloed zijn op het gedrag van bedrijven en regelnaleving, sterk versnipperd is over verschillende wetenschappelijke disciplines. Bovendien is er tot op zekere hoogte sprake van verkokering. Synthese van wat reeds bekend is en nieuw innovatief multidisciplinair onderzoek ligt daarom voor de hand.

Deze notitie

In deze notitie doen we een voorstel voor een onderzoeksprogrammering HH&G. Hoe deze precies tot stand is gekomen, wordt uitgebreid besproken in het bijbehorende onderzoeksrapport¹. In die rapportage worden de door ons gemaakte keuzes uitgebreid toegelicht en verantwoord. In deze notitie beperken we ons tot drie onderdelen:

- Om te zorgen dat verschillende onderzoeken in een zekere samenhang kunnen worden uitgevoerd en rekening houdend met onderzoek dat reeds binnen het project HH&G is uitgevoerd, presenteren we een raamwerk. Dit raamwerk biedt ruimte voor multidisciplinair onderzoek en dient als basis om te komen tot een afbakening.
- Om te zorgen dat de in het programma beschreven problematiek herkenbaar is voor wetenschappers, inspectie en handhavende organisaties en breed wordt gedragen, bespreken we een paar belangrijke *toezicht- en handhavingsthema's* die binnen het raamwerk passen. Ook geven we onze definitie van toezicht, handhaving en naleving.
- We eindigen met een voorstel voor de *onderzoeksprogrammering* HH&G.

¹ Deze rapportage zal eind mei 2010 worden afgerond.

2 Definities, raamwerk en afbakening

Toezicht en handhaving zijn inspanningen die er vooral voor moeten zorgen dat regels (beter) worden nageleefd. Er zijn veel alternatieve termen voor deze inspanningen zoals controle, inspectie en opsporing en soms is er sprake van repressief dan wel preventief optreden, hard of zacht toezicht, metatoezicht of systeemtoezicht. Ook voor diegene die regels na moet leven zijn veel termen in omloop. Waar juristen spreken van normadressaten, hebben economen het over agents en spreken sociologen van actoren. In deze paragraaf definiëren we de begrippen toezicht, handhaving en naleving zoals wij die gebruiken in deze notitie. Daarnaast presenteren we in dit hoofdstuk een raamwerk (of analysekader) t.b.v. de programmering HH&G.

2.1 Definities

Rechtshandhaving, of kortweg *handhaving*, dient (mede) om de naleving van wet- en regelgeving te bevorderen. Dat wil zeggen, het feitelijke nalevingsniveau (meer) in overeenstemming te brengen met het nalevingsniveau dat de verantwoordelijke politieke bestuurders en handhavers minimaal noodzakelijk en realiseerbaar achten. Handhaving is een samengestelde activiteit, die in engste zin enkel het toepassen van een (civiel-, bestuurs- of strafrechtelijke) sanctie omvat en in ruimste zin, elke handeling die erop is gericht naleving van rechtsregels te bevorderen of overtreding daarvan te beëindigen. Meestal associeert men handhaving met een repressieve manier van optreden tegen regelovertreding, waarbij de repressie bestaat uit het toepassen van dwang. Zo wordt in het rapport 'Landelijke organisaties met handhavende bevoegdheden' (AEF, 2007) onder handhaving verstaan 'elke vorm van daadwerkelijk overheidsoptreden dat is gericht op het voorkomen van regelovertreding of het ongedaan maken van een regelovertreding dat verband houdt met (de bevoegdheid tot) het uitoefenen van dwang'. Als zodanig omvat handhaving zowel bestuursdwang, opsporing en andere vormen van repressief optreden, als toezicht en controle gericht op het ontdekken van regelovertreding. Regelgeving, vergunningverlening en algemene bestuurlijke activiteiten zoals proactief optreden, bestuurlijke preventie en andere vormen van 'verleiding' of 'complicance assistance' die geen enkele relatie hebben met het uitoefenen van dwang vallen niet onder deze formele definitie van handhaving. Dit betekent echter niet dat handhaving los zou moeten staan van deze andere (preventieve of ondersteunende) activiteiten, die op de bevordering van naleving zijn gericht. Zodra het meer in het algemeen gaat om nalevingbeleid waarbij het uitoefenen van dwang een rol kan spelen, wordt echter niet zozeer van handhaving als wel van handhavingsbeleid gesproken. Handhavingsbeleid is breder dan handhaving en heeft betrekking op alle nalevingsbevorderende maatregelen die in verband met het toepassen van dwang worden getroffen. Dat betekent onder meer dat het op orde brengen van de juridische en materiële infrastructuur ook tot het handhavingsbeleid kan worden gerekend (Boek & Visser, 2005). Verder valt bijvoorbeeld ook gedogen niet onder de genoemde formele definitie van handhaving, terwijl dit wél deel kan uitmaken van handhavingsbeleid. In feite gaat het bij handhavingsbeleid om een ruimere, meer materiële definitie van wat onder handhaving wordt verstaan. Wij kiezen voor deze "ruimere" opvatting.

Onder *toezicht* wordt verstaan het verzamelen van informatie over de vraag of organisaties, beleid of voorzieningen aan de gestelde eisen voldoen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren (Commissie Holtslag, 1998). Op deze wijze opgevat is toezicht een smaller begrip dan handhaving, omdat het zich specifiek op de beoordeling en interventie van concrete gedragingen richt. Organisaties die toezicht uitoefenen, heten doorgaans inspectie (Inspectie Werk en Inkomen), Autoriteit (Autoriteit Financiële Markten) of Commissariaat (van de Media). Onderscheid wordt wel gemaakt tussen kwaliteitsmeesters (zoals de Onderwijsinspectie), marktmeesters (zoals de Opta en de NMA) en regelmeesters (zoals de Arbeidsinspectie). Ook verschillende objecten van toezicht worden (o.a. door de Ambtelijke Commissie Toezicht) onderverdeeld in toezicht op zelfstandige organisaties en professionals met een publieke taak, toezicht op een

publieke of een beleidssector, toezicht op marktsectoren en toezicht op de naleving van aspectwet- en regelgeving. Meestal echter worden nalevingstoezicht, uitvoeringstoezicht, interbestuurlijk en markttoezicht als toezichtsvormen onderscheiden. Als toezichthouders dwang uitoefenen, wordt van *handhaving* gesproken (Commissie Kuipers, 2005). De essentie van toezicht is dat een actor kan ingrijpen in (corrigerend kan optreden bij) de besluiten of handelingen van een verzameling andere actoren. De essentie van handhaving is dat een actor andere actoren uit een gedefinieerde verzameling (normadressaten) ertoe kan bewegen zich overeenkomstig bepaalde regels te gedragen. Toezicht is, in dat licht bezien, juist een ruimer begrip. Toezicht omvat een grotere verzameling betrekkingen tussen actoren dan handhaving (De Ridder, 1988). Een belangrijke taak van een toezichthouder is te zorgen dat wetten en regels worden nageleefd door burgers, bedrijven en de overheid zelf. Controleren van naleving is echter geen op zichzelf staand doel maar dient bij te dragen aan het voorkomen en beheersen van collectieve risico's die bepaalde gedragingen van onder toezichtgestelden met zich meebrengen en dient (positieve) welvaartseffecten te helpen genereren zoals betere gezondheid, betere opleidingen, veiliger verkeer en vervoer enz.

Onder *regelnaleving* (of compliance) wordt verstaan het zich feitelijk gedragen in overeenstemming met bepaalde regels, waaronder ook begrepen wordt het zich onthouden van gedrag dat door die regels wordt verboden (Elffers en Hessing, 1992). Naleving is een neutraal begrip: elke afwijking van de regels wordt als niet-naleving gezien, of deze afwijking nou opzettelijk of onopzettelijk plaatsvindt, en of naleving nou vrijwillig is of wordt afgedwongen door strafdreiging. Naleving wordt in de Angelsaksische literatuur compliance genoemd en deze term wordt in de Nederlandse literatuur ook regelmatig gebruikt. Tegenover naleving staat het niet naleven van de regels. Niet-naleving kan ook als overtreding worden aangeduid, alleen kleeft aan deze term de associatie van opzettelijkheid. Naleving zou in enge zin opgevat kunnen worden als het naleven van wettelijke regels. Er zijn echter heel veel andere regels die nageleefd kunnen of moeten worden, alleen zijn die niet vastgelegd in wetten maar bijvoorbeeld in private reguleringsarrangementen zoals convenanten, verdragen of overeenkomsten. Dan zijn er tenslotte ook nog informele en sociale regels die nageleefd of overtreden kunnen worden.

2.2 Raamwerk

De centrale vraag die door de participanten van het project HH&G wordt gesteld, is hoe het nalevingsgedrag van burgers, bedrijven en instellingen wordt beïnvloed door (1) individuele motieven en kenmerken, (2) door de wijze van toezicht en handhaving of door (3) andere omgevingsfactoren die we in de loop van deze paragraaf noemen. Om de invloed van (overheids)interventies en inspanningen op het nalevingsniveau vast te stellen en goed te kunnen begrijpen, dient de positie ervan binnen het geheel aan invloeden van het naleefgedrag van individuen en bedrijven in kaart te worden gebracht. In het raamwerk dat we in deze paragraaf presenteren, werken we deze invloeden uit en geven we deze een plek.

Bij de ontwikkeling van het raamwerk hebben wij gebruik gemaakt van het zogenaamde bootje van Coleman². De belangrijkste idee achter dit model is dat voor de verklaring van gebeurtenissen op macro-niveau, gekeken moet worden hoe relevante kenmerken van de omgeving of gebeurtenissen in die omgeving, het gedrag van individuele actoren beïnvloeden en hoe dit gedrag leidt tot nieuwe macro-situaties. Met dit model wilde Coleman verduidelijken hoe het gedrag van sociale systemen zich verhoudt tot het gedrag van de individuen waaruit deze sociale systemen zijn opgebouwd en hoe moet worden gedacht over het aggregeren van het individuele microgedrag tot macro-uitkomsten. Vanuit deze gedachte is een analysemodel van gedrag en gedragsregulering ontwikkeld dat gedragsmechanismen een plaats geeft met het oog op beleidsinterventies

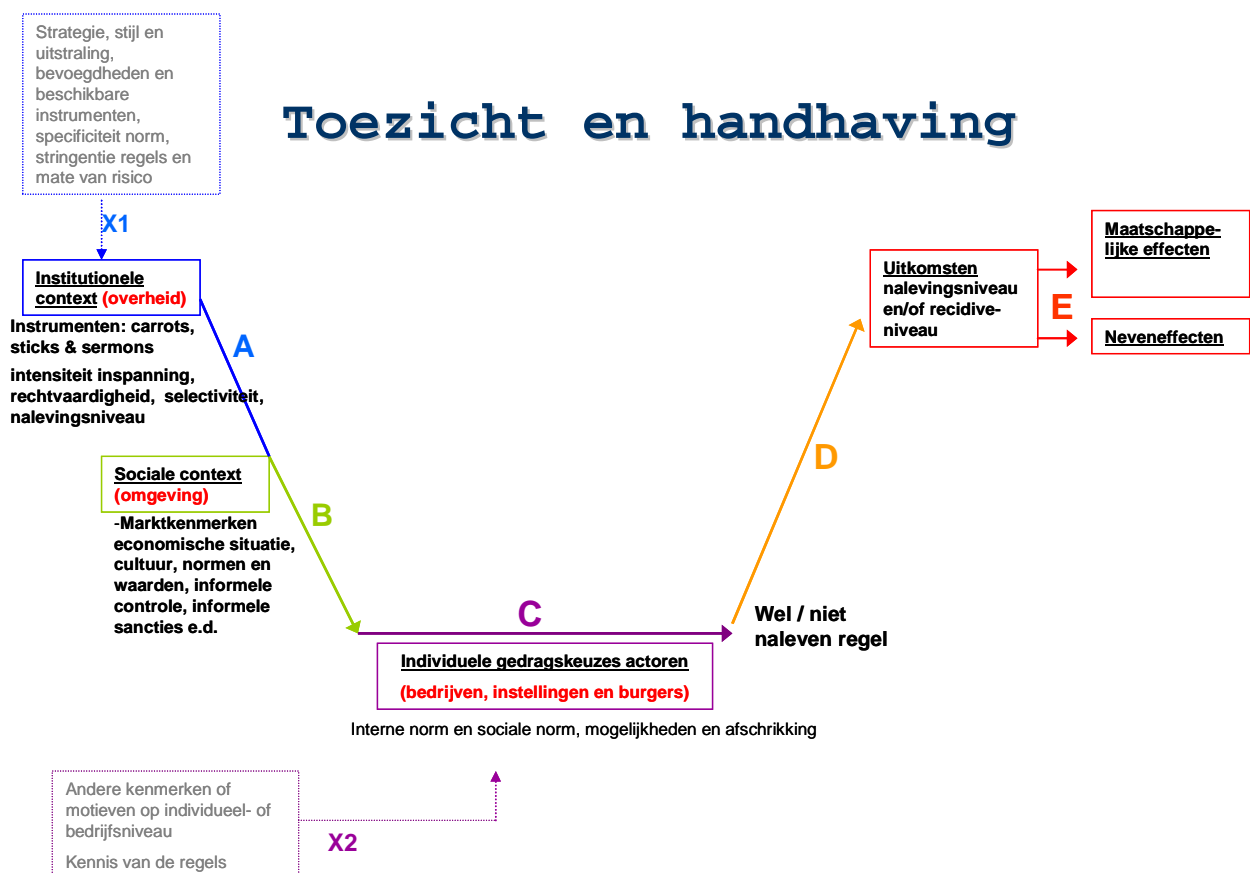
² In het onderzoeksrapport dat aan deze notitie ten grondslag ligt, gaan wij uitgebreid in op het bootje van Coleman.

meer houvast kan beiden waar het om het onderscheiden van oorzaken, condities en gevolgen gaat. Het model combineert drie soorten theorieën:

- Microtheorie over de acties of keuzes van individuen. Gedragsmechanismen zijn het best te begrijpen als algemene verklaringen voor de keuzen die individuele actoren maken of de gedragingen die zij vertonen (C).
- Macro-microtheorie die aangeeft hoe de keuzen van actoren of de gedragingen die zij vertonen worden beïnvloedt door de mogelijkheden of beperkingen die de omgeving waarin zij zich bevinden biedt (A en B).
- Micro-macrotheorie die aangeeft hoe de verschillende keuzen of gedragingen van individuele actoren optellen tot uitkomsten op het niveau van de samenleving (D).

Substitueren we toezicht-, handhaving- en nalevingsaspecten in het model, dan ontstaat het raamwerk. Figuur 1 geeft onze poging weer om een generiek, overkoepelend kader te ontwikkelen, waarbinnen verschillende perspectieven en theoretische stromingen een plek vinden. Het raamwerk biedt tevens mogelijkheid om het project HH&G af te bakenen.

Figuur 1: Raamwerk project HH&G



Het raamwerk stelt het gedrag van actoren centraal (C). Vervolgens laat het raamwerk zien dat dit gedrag wordt beïnvloed door een complex van omgevingsinvloeden (A en B). Hoe het nalevingsgedrag van actoren kan worden verklaard vanuit de kenmerken en motieven van de doelgroep en vanuit de omgevingsfactoren, is hiermee afgedekt. Een vervolgvraag is hoe individueel gedrag optelt tot een bepaald nalevingsniveau (D) en hoe dit niveau uiteindelijk bijdraagt aan het bewerkstelligen van maatschappelijke effecten (E). We zullen nu dieper ingaan op de vijf gepresenteerde onderdelen.

Hoe nalevingsgedrag tot stand kan komen op individueel niveau (C, actorniveau)

Het uitgangspunt van dit raamwerk (en van het project HH&G) is de actor. Dat kan een bedrijf, een instelling of een burger zijn. Als gedrag van een actor overeenkomt met de regel dan spreken we van naleving. Soms vindt naleving spontaan plaats omdat een regel goed wordt bevonden en naleving geïnternaliseerd is. Voor andere regels kan gelden dat een actor wel impliciet of expliciet kiest uit mogelijke gedragsalternatieven. We onderscheiden in dit deel van het raamwerk een aantal motieven, dat aan gedragskeuze ten grondslag kan liggen en daarvoor sluiten aan bij het ISMA-model³. Het ISMA-model verklaart regelnaleving op basis van de interne normen (I) van een actor, de sociale normen (S) in diens omgeving, de aanwezige mogelijkheden (M) voor regelovertrading en de afschrikking (A) die uitgaat van de bestaande handhaving.

De interne norm (I) van actoren wordt vaak als voornaamste motief voor regelnaleving gezien. De legitimiteit van regels is in dit kader belangrijk; regels worden gevolgd omdat leden van de doelgroep die regels 'goede' regels vinden. Is de doelgroep daarvan overtuigd, dan ontstaat een mechanisme dat naleving krachtiger bevordert dan handhaving dat zou kunnen. De legitimiteit van regels kent een aantal dimensies, zoals het draagvlak voor de regels zelf en voor de achterliggende doelstellingen die met regelgeving worden nagestreefd, de legitimiteit van de regelgever/handhaver en procedurele rechtvaardigheid.

Sociale normen (S) hebben ook grote invloed op gedrag van actoren in het algemeen en dus ook op nalevingsgedrag (Cialdini, 1989). In de dagelijkse interacties oriënteren leden van een groep zich lang niet altijd op de formele regels maar zijn op de praktijk toegesneden sociale regels van toepassing. Dergelijke sociale regelsystemen zijn deels interpretaties en herformuleringen van de formele regels maar ook deels regels die praktisch zijn gegroeid en die geheel los (kunnen) staan van de wettelijke regels. Gedrag wordt dan gestuurd door wat door de sociale omgeving als passend wordt beschouwd. Overtreding van zulke regels wordt gesanctioneerd door het oproepen van schuldgevoel, schaamte of het ter discussie stellen van een goede reputatie. Het zijn echter niet alleen (reputatie)sancties die zorgen voor naleving. Een belangrijke andere reden waarom individuen of bedrijven regels naleven, is om "erbij te horen". Door regels na te leven wordt hun identiteit bevestigd, bijvoorbeeld als gerespecteerd lid van een branche- of sportvereniging.

Naast normatieve en sociale motieven kunnen ook motieven uit de handhavingdimensie (*afschrikking A*) een rol van betekenis spelen in het actorgedeelte van het model. We bedoelen dan de perceptie van pakkans, sanctiekans en sanctiezwaarte. Omdat naleving aanzienlijke inspanningen of investeringen van de doelgroep kan vereisen terwijl er geen directe baten tegenover staan, kan het uit economisch perspectief aantrekkelijk zijn op nalevingskosten te bezuinigen en een overtreding te begaan. Men loopt echter de kans dat de overtreding wordt geconstateerd en dat kan resulteren in een boete of andere negatieve sanctie. Vanuit economisch perspectief kan naleving worden geformuleerd als een afweging van diverse kosten en baten. Uitgangspunt is dan dat mensen uitsluitend gericht zijn op het maximaliseren van de uitkomsten voor zichzelf. Is de pakkans nihil of gering, zijn er geen zwaarwegende consequenties verbonden aan het overtreden van een regel en heeft overtreding voordelen, dan voorspelt het model dat de regel zal worden overtreden.

Diverse onderzoeken laten zien dat de eigen morele standaarden of interne normen in sterke mate bepalen of iemand zich al dan niet schuldig maakt aan bepaalde overtredingen en vergrijpen. Bovendien blijkt dat in uiteenlopende domeinen van regelgeving interne normen sterker van invloed zijn op het al dan niet naleven van wettelijke regels dan elementen van afschrikking. Ook is de invloed van interne normen vaak sterker dan de invloed vanuit de sociale omgeving.

³ Ook het ISMA-model () komt in het onderliggende rapport uitgebreid ter sprake.

Een voorwaarde voor de naleving van regelgeving is dat de actor de *regels kent* (X2) en begrijpt. Hiermee bedoelen we dat een actor op de hoogte is van het bestaan en de inhoud moet begrijpen. Veel overtredingen vinden onbewust, ongewild of onbedoeld plaats omdat de doelgroep de regels niet kent, niet weet hoe deze nageleefd moeten worden of hiertoe de middelen mist. Een tweede voorwaarde is dat men de *mogelijkheid* heeft om de regels na te leven. Hiervoor moeten regels uitvoerbaar zijn in fysieke en technische zin en niet in tegenspraak zijn met andere regels (uit andere domeinen). Regels kunnen echter ook worden overtreden omdat de mogelijkheid zich voordoet. De mogelijkheid is dan eerder een motief dan een voorwaarde.

Hoe de sociale en de institutionele context van invloed is op gedrag van actoren (A, beleidsniveau) (B, omgevingsniveau)

In figuur 1 lieten we zien dat motieven en voorwaarden van regelnaleving beïnvloed worden door de omgeving. In het analysekader onderscheiden we de sociale van de institutionele omgeving. Dit onderscheid is artificieel en de enige reden waarom we het maken, is omdat we verschillende soorten onderzoek willen specificeren op basis hiervan. Met *sociale context* bedoelen we de omgeving waar een actor (bedrijf, instelling of burger) deel van uitmaakt. Sterke cohesie of verbondenheid binnen een branche, een buurt of een vereniging kan regelnaleving bevorderen, althans indien naleving de heersende norm is. Grote sociale druk kan regelovertreding immers ook in stand houden of doen toenemen. De sociale context waarin een actor zich bevindt, is van invloed op kennis over regels, de motieven om al dan niet na te leven en op de mogelijkheden van actoren om dit te doen. De context biedt actoren op microniveau stimulansen en mogelijkheden als ook beperkingen. In de figuur noemen we marktkenmerken en economische kenmerken van een branche zoals de mate van concurrentie die van invloed kunnen zijn op het keuzegedrag van bedrijven. Maar ook de cultuur, normen en waarden van een groep, de organisatiegraad en de mogelijkheid van interne controle en informele sanctionering en het nalevingsniveau binnen een groep kunnen individuele gedragskeuzes beïnvloeden.

Met *institutionele context* bedoelen we in figuur 1 de wijze waarop de overheid in het algemeen maar toezichthouders en handhavers in het bijzonder, met behulp van hun instrumentarium, invloed uit kunnen oefenen op de kennis, motieven en mogelijkheden van actoren. Een algemene indeling van beleidsinstrumenten bespreken we in het onderzoeksrapport (carrots, sticks and sermons). Om de werking het instrumentarium en de invloed op gedrag goed te bestuderen, is het nodig verder te kijken dan naar de werkzaamheid van toezicht en handhaving alleen. De regelgeving die er vaak aan ten grondslag ligt dient meegenomen te worden. De keuze van het instrumentarium is weer afhankelijk van allerlei factoren (X1). Voor handhavende of toezichthoudende organisaties geldt o.a. dat de mate van risico dat beperkt dient te worden, de beschikbaarheid van instrumenten en de bevoegdheid om deze te mogen gebruiken, strategie en stijl, de stringentie van de onderliggende regel en de specificiteit van de norm, meespelen in de instrumentkeuze en in de wijze waarop deze worden ingezet. Institutionele en sociale context worden in het model onderscheiden t.b.v. de ordening van studies in het vervolg van dit rapport. In werkelijkheid bestaat dit onderscheid niet echt en is er sprake van interactie tussen factoren die tot beide contexten behoren. Soms werken ze samen maar ze kunnen ook concurreren met elkaar. Het publiceren van inspectieresultaten bijvoorbeeld, zal een groter effect hebben binnen sectoren waar reputatie een belangrijke rol speelt in het verkrijgen van opdrachten, dan binnen sectoren waar reputatie of resultaten uit het verleden geen enkele rol spelen. Het is met andere woorden noodzakelijk bij de keuze van een instrument (ook) rekening te houden met concurrerende mechanismen die door de sociale context geactiveerd worden.

Hoe individueel gedrag leidt tot nalevingsniveau (D)

Op geaggregeerd niveau zorgen al die –door de institutionele en sociale context beïnvloedde- individuele keuzes voor uitkomsten. In figuur 1 gaat het om

nalevingsniveau (en recidiveniveau) binnen een doelgroep. Dit is in de eerste plaats een optelling van alle actoren die een regel naleven (of de regels weer overtreden na een sanctie). In dit aggregatieproces echter, spelen mechanismen een rol die ervoor kunnen zorgen dat het nalevingsniveau mogelijk hoger of juist lager uitkomt dan de sommatie, bijvoorbeeld omdat er een kritische waarde (tipping point) bereikt wordt. Deze kritieke massa van regelnalevers zorgt er vervolgens voor dat nog meer actoren overgaan tot dit gedrag. Het is vooral game-theoretisch onderzoek en simulaties die laten zien hoe individueel gedrag optelt tot uitkomsten op macroniveau.

Hoe naleving zorgt voor maatschappelijke- en neveneffecten (E)

Onder optimale omstandigheden zorgt een hoog nalevingsniveau voor maatschappelijke effecten. Denk bijvoorbeeld aan de reductie van het aantal verkeersdoden, minder stomdronken pubers of gemiddeld hogere Citoscores van groep-achters.

Maatschappelijke effecten worden niet altijd bereikt en we noemen drie oorzaken.

Allereerst kan er sprake zijn van *theory failure*; de aan de aanpak ten grondslag liggende beleidstheorie is onjuist. De veronderstelde mechanismen werken bijvoorbeeld niet of op een andere manier dan verwacht en de opbrengsten blijven daardoor uit. Maar het kan ook zijn dat interventies perverse of onbedoelde neveneffecten teweeg brengen waarmee in de ontwerpfase geen rekening is gehouden. Een tweede oorzaak is *implementation failure*. Daarvan is bijvoorbeeld sprake als er (om pragmatische redenen) bij de implementatie wordt afgeweken van het plan. Dergelijke fouten leiden ertoe dat de veronderstelde mechanismen niet in werking kunnen treden en het effect daardoor uitblijft (of zelfs tegengesteld is aan wat werd beoogd). *Measurement failure* is de derde oorzaak die we noemen. De beleidstheorie kan in orde zijn, de interventie kan goed zijn geïmplementeerd, maar als bij het meten van de effecten fouten worden gemaakt, lijkt het alsof de aanpak toch 'mislukt' is. Dit kan gebeuren als de geraadpleegde informatiebronnen bijvoorbeeld niet betrouwbaar of niet valide zijn, het onderzoeksdesign niet deugt of onderzoekers hun werk niet goed hebben gedaan.

Of een hoger nalevingsniveau van een regel ook daadwerkelijk zorgt voor maatschappelijke effecten, hangt dus van een aantal zaken af. Als het plan klopt, de implementatie juist is uitgevoerd en de werkzame elementen worden geactiveerd en valide en betrouwbaar onderzoek laat zien dat het nalevingsniveau significant hoger is (door toedoen van de interventie) en dit heeft geleid tot het einddoel, dan kan men waarlijk spreken van maatschappelijke effecten.

2.3 Afbakening HH&G

Leggen we de doelstelling van het project HH&G aan tegen het raamwerk, dan kunnen we een afbakening formuleren. In het programma HH&G zijn drie niveaus te onderscheiden die ook als niveau terugkomen in het raamwerk; HH&G moet gaan over de mate waarin het nalevingsgedrag van burgers, bedrijven en instellingen wordt bepaald door individuele motieven en mogelijkheden en over de wijze waarop deze worden beïnvloed door toezicht- handhavingsactiviteiten en door andere (sociale) contextfactoren. We hebben het dan over de onderdelen A, B, C, D, X1 en X2 uit het raamwerk.

Ook gaven we aan dat er binnen het raamwerk plaats moet zijn om onderzoek te doen vanuit verschillende disciplines. We noemen er een aantal zonder compleet te willen zijn. Binnen de afbakening krijgt de sociale psychologie een voorname plek vanwege de nadruk die deze discipline legt op het verklaren van menselijk gedrag als het resultaat van interactie tussen persoonlijke factoren en de sociale situatie. Omdat ook de invloed van ingebeeelde anderen wordt bestudeerd, omvat de sociale psychologie ook de impliciete invloed die actoren ondergaan wanneer zij televisie kijken of culturele normen opvolgen. Een belangrijke reden waarom mensen regels naleven, is om erbij te horen: door regels te volgen, bevestigen ze hun identiteit, bijvoorbeeld als verantwoordelijk burger. Een vraag is vervolgens in hoeverre dergelijke overwegingen bindend zijn, bijvoorbeeld welk nalevingsniveau nodig is om iemands identiteit te bevestigen. Arbeidsorganisaties zijn een belangrijk toepassingsgebied van in de sociale psychologie verworven inzichten. In de organisatiepsychologie draait het om de relatie tussen de

werknemer en diens sociale werkomgeving. Die omgeving kan de organisatie als geheel zijn, maar ook de afdeling waarop men werkt of het team waartoe men behoort. Ook de relaties tussen leidinggevenden onderling of met hun ondergeschikten in relatie tot regelnaleving is hier een belangrijk onderzoeksgebied en past binnen de afbakening. Een andere richting die binnen onze afbakening past, is de experimentele- en gedragseconomie. Gedragseconomie bestudeert de wijze waarop actoren nu eigenlijk elke keuzes maken, waarbij traditionele economische vooronderstellingen op de proef worden gesteld en zowel veldonderzoek als theoretische modellen worden gebruikt om de werkelijke beweegredenen van de keuzes die mensen maken te onderzoeken. De gedragseconomie maakt bijvoorbeeld duidelijk waarom mensen niet altijd uit eigenbelang handelen (bijvoorbeeld geld aan goede doelen geven), waarom ze zich niet altijd op een economisch gezien logische manier gedragen. Voor de verklaring van naleving zijn dit relevante inzichten. Ook de sociologie biedt relevante inzichten m.b.t. naleving omdat zij aandacht besteedt aan het functioneren van mensen in hun omgeving en rekening houdt met sociale verbanden, gezinsstructuren, religieuze verbanden, wetten, normen en waarden, rolpatronen en culturele verbanden. Een gerelateerd richting is de rechtssociologie, die zich richt op het evalueren van de invloed van het recht op de samenleving en andersom: de invloed van de samenleving op het recht. Weer andere relevante inzichten die in het raamwerk passen, komen uit de communicatiewetenschappen. Het doel van een (handhavings)boodschap is de ontvanger te ondersteunen in een keuze of beslissing of het vormen van een mening en de wijze waarop dit het meest effectief is nog lang niet altijd duidelijk.

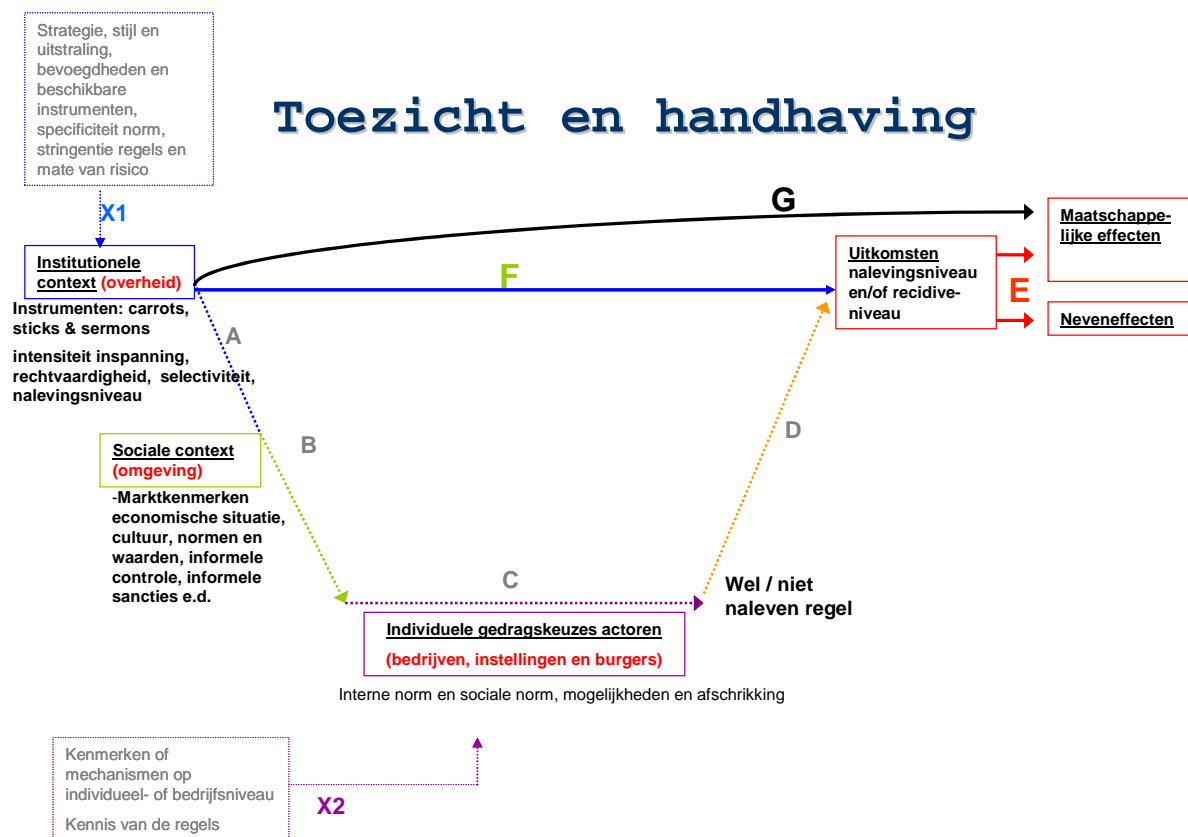
Wat niet wordt onderzocht in het programma HH&G

Door de bovenbeschreven afbakening blijven er in het raamwerk een aantal plekken over die buiten het bestek van HH&G vallen. Dit is onderdeel E dat gaat over de wijze waarop nalevingsniveau zorgt voor maatschappelijke effecten. Bestuurskundig onderzoek naar toezicht- en handhavingsbeleid, het in kaart brengen van processen en implementatietrajecten of doelmatigheidsonderzoek naar toezicht- en handhavingswerk laten we, voor zover deze geen samenhang hebben met motieven voor naleving, buiten beschouwing. Stikt juridisch onderzoek naar de kwaliteit van wetten en regels die ten grondslag liggen aan toezicht- en handhavingsactiviteiten, is weliswaar relevant voor de vraag hoe naleving zorgt voor maatschappelijke- en neveneffecten, in de programmering HH&G is er geen plaats voor. Wel nemen we een aantal onderwerpen mee die voortkomen uit de wet- en regelgeving, zoals de gepercipieerde rechtvaardigheid, de mate van legitimiteit en uitvoerbaarheid en de invloed daarvan op nalevingsgedrag. Tenslotte worden onderzoeken die "slechts" als doel hebben om nalevingsniveau's in kaart brengen, uitgesloten.

2.4 Het programma effecten van toezicht

Een deel van het onderzoek dat niet binnen het programma HH&G past, komt in het onderzoeksprogramma Effecten van Toezicht (EvT) aan de orde. Om een impuls te geven aan het effectonderzoek is de Inspectieraad in 2008 de werkgroep effectmeting gestart. Dit programma moet aanzetten tot het daadwerkelijk meten van effecten. Het uiteindelijke doel is dat er over vier jaar sprake is van een geborgd systeem van effectmeting bij alle rijksinspecties. Om het daadwerkelijk uitvoeren van effectmetingen te stimuleren en te ondersteunen, is ook voor het programma EvT voorzien in een meerjarige onderzoeksprogrammering. T.b.v. deze programmering is gebruik gemaakt van hetzelfde raamwerk als voor HH&G. Uiteraard is de afbakening van de programmering EvT anders. Dit laten we zien in figuur 2.

Figuur 2: Raamwerk project EvT



Leggen we de doelstelling van het project EvT aan tegen het raamwerk, dan kunnen we een *afbakening* formuleren. In het programma EvT zijn drie niveaus te onderscheiden die ook als niveau terugkomen in het raamwerk; EvT moet gaan over de mate waarin het toezicht- en handhavingsactiviteiten van invloed zijn (1) op nalevings- en recidiveniveau, (2) op maatschappelijke uitkomsten en (3) hoe (meer) naleving of (minder) recidive zorgt voor maatschappelijke effecten. We hebben het dan over de onderdelen **E, F, G** en **X1** uit het raamwerk. De overige onderdelen (A t/m D) komen aan uitgebreid bod binnen het onderzoeksprogramma HH&G.

3 HH&G: thema's

Wie de literatuur bijhoudt over handhaving, toezicht en naleving binnen verschillende wetenschappelijke disciplines en de berichtgeving hierover volgt in de media, kan al snel een arsenaal aan thema's bedenken dat het onderzoeken waard is. In dit hoofdstuk zullen we er een aantal nader uitwerken. We hebben voor de onderstaande thema's gekozen vanwege hun rol binnen de zojuist gepresenteerde afbakening HH&G. Het is overigens niet ons streven om uitpuittend te zijn. We gebruiken de thema's vooral als richtsnoer t.b.v. het ontwerp van de voorgenomen studies (Hfst 4). Wij zijn ons bewust van het feit dat de thema's die we nu bespreken niet dagelijks op de agenda van toezichthouders en inspecties staan. Wel zijn ze in onze ogen sterk van invloed op de werking van instrumenten die wel veel worden besproken.

Thema 1. Vertrouwen en rechtvaardigheid versus wantrouwen

Relevant voor de volgende onderwerpen: Zelfregulering, systeemtoezicht, compliance, horizontaal toezicht.

Kernvragen: Hoe werken vertrouwen en rechtvaardigheid in de relatie tussen normadressaat en handhaver en dragen beide aspecten bij aan een betere naleving van regels? Welke andere, voor toezicht en handhaving relevante elementen, hebben een positieve of negatieve invloed op vertrouwen en rechtvaardigheidsgevoel (denk aan sancties, selectiviteit e.d.).

Vertrouwen speelt in relaties, bewust of onbewust een rol en ook in de wereld van toezicht en handhaving is vertrouwen een belangrijk thema. Het ontbreekt actoren regelmatig aan informatie of andere partijen (waaronder de overheid) te vertrouwen en betrouwbare interactiepartners zijn (Van den Bos 2000). In dergelijke omstandigheden maken zij gebruik van andere informatie die zij wél tot hun beschikking hebben, en vaak is dat de mate van rechtvaardigheid. Burgers en bedrijven hechten aan een autoriteit die ze kunnen vertrouwen en als deze hen rechtvaardig behandelt, is dat een indicatie dat de autoriteit te vertrouwen is. De stelling is dat de mate waarin actoren een toezichthoudende of handhavende instantie vertrouwen, van invloed is op de bereidheid regelconform gedrag te vertonen. Van de Pligt (2007) geeft aan dat een belangrijke waarde in relatie tot handhaving rechtvaardigheid blijkt te zijn. 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 ligt dan voor de hand, bijvoorbeeld door meer inzicht en inspraak te geven in de processen die ten grondslag liggen aan toezicht en handhaving.

Uit gedragswetenschappelijke onderzoek over waargenomen rechtvaardigheid blijkt dat het actoren vooral gaat om de rechtvaardigheid van de wijze waarop zij behandeld worden en veel minder om de uitkomsten die zij verkrijgen. Anders gezegd: het gaat ze vooral om procedurele rechtvaardigheid en minder om distributieve rechtvaardigheid (Van den Bos, 2009). Een rechtvaardige behandeling zal, zo is de stelling, 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 toezichthouder of 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.

Daar staat tegenover dat (te veel) vertrouwen in onder toezichtgestelden misbruikt kan worden met alle maatschappelijke risico's van dien. Nentjes en Hommes (1990) stelden dat de (toenmalige) Nederlandse praktijk in de milieuhandhaving waar de golden sixties van handjeklap en driehoeksoverleg nog hoogtij vierden, gouden tijden waren voor de overtreders. Immers, als een ondernemer na een bestuurlijk optreden alsnog braaf ging gehoorzamen, had de overtreding hem geen enkel nadeel opgeleverd. Precies omdat investeringen in bijvoorbeeld een waterzuiveringsinstallatie veel kosten en elk uitstel geld

oplevert, moedigde het toenmalige gedoog- en coöperatiebeleid milieuovertredingen in feite alleen maar aan: de voordelen waren groot en nadelen waren er nauwelijks (Faure, 2005). De Ridder drukte het in zijn Groningse oratie zo uit: "De toezichthouder wordt: adviseur; partner; vraagbaak; vertrouwenspersoon; alles, behalve controleur". Vertrouwen kan m.a.w. niet bestaan zonder een zekere mate van wantrouwen. Vertrouwen, rechtvaardigheid en de balans tussen vertrouwen en wantrouwen is derhalve een thema dat relevant is.

Burgers, bedrijven en organisaties riepen de afgelopen jaren dat ze te veel last hebben van bemoeienissen van toezichthouders, door de 'druk(te)' die ze veroorzaken, de administratieve lasten die daarmee gepaard gaan en omdat lang niet altijd duidelijk is hoe toezicht en handhaving bijdraagt aan het gemeenschappelijk belang. Toezicht moest kortom anders, efficiënter en effectiever en hieraan gerelateerd ging het Kabinet er vanuit dat inspecties zoveel mogelijk gebruik gingen maken van controlesystemen die in de onder toezicht staande organisaties en ketens zelf al bestaan. Er werd met andere woorden gepleit voor meer trust-and-hope regulation, niet alleen in Nederland maar ook in andere westerse landen (Shover, 2008). Zelfregulering, horizontaal- en systeemtoezicht vallen hieronder en zijn goeddeels gebaseerd op vertrouwen in onder toezichtgestelden. De trust-and-hope beweging kreeg het na het uitbreken van de kredietcrisis echter zwaar te verduren. Politiek en samenleving roepen op tot meer en strenger toezicht (en regels) en tot minder vertrouwen in interne systemen en in de werking van de markt. De discussies over de rol van de Nederlandse Bank en de Autoriteit Financiële Markten in het Icesave en DSB debacle zijn daar een recente voorbeelden van.

Als vertrouwen en rechtvaardigheid belangrijke factoren zijn bij de bestudering van de naleving van wettelijke regels, dan is het zinvol om ook naar de regelgeving zelf te kijken. Wanneer regels als onredelijk of willekeurig worden ervaren, kan dit immers een reden zijn om deze regels niet na te leven. Maar ook bij de normering en oordeelsvorming door toezichthouders en handhavers kan het rechtvaardigheidsgevoel worden ondermijnd. Een relevante vraag is bijvoorbeeld hoe de relatie is tussen de in regelgeving uitgedrukte (abstracte) normen en de toepassing van die normen op concrete gevallen. Is het mogelijk en zinvol om zware sancties op te leggen als er onduidelijkheid of discussie is over de interpretatie van regels, en worden sancties als rechtvaardig gezien als er discussie is over de toepassing van die regels?

Thema 2. Interne en sociale normen

Gerelateerde onderwerpen: Branche- en bedrijfscultuur, besluitvormingsprocessen, effecten van sociale omgeving op nalevingsgedrag.

Kernvragen: Hoe werken interne en sociale normen door op nalevingsgedrag, hoe worden deze beïnvloed en spelen afschrikkingsaspecten een rol van betekenis als regels vanuit interne en sociale normen worden nageleefd?

Zoals ook gesteld in het raamwerk, verwijst het begrip normen naar opvattingen van anderen die van invloed zijn op individueel keuzegedrag. Binnen de sociale psychologie wordt wel onderscheid gemaakt tussen injunctieve en descriptieve normen (Cialdini et al. 1990, 1991). Injunctieve normen zijn gedeelde meningen of over wat gewenst en ongewenst gedrag is (niet stelen, niet slaan). Descriptieve normen zijn gebaseerd op de perceptie van het gedrag van andere mensen in specifieke situaties, of uit indirecte informatie over dat gedrag (bijvoorbeeld een omgeving met veel zwerfvuil, veel fout geparkeerde auto's). Beide type normen beïnvloeden gedrag op verschillende wijze. Bij descriptieve normen is vooral sprake van informationele sociale invloed. Uit het gedrag van anderen kan men opmaken wat in een bepaalde situatie kennelijk het meest passende gedrag is, en daarop zijn eigen gedrag afstemmen. Bij injunctieve normen is vooral sprake van normatieve sociale invloed. Mensen conformeren zich aan een injunctieve norm omdat ze een beloning verwachten: de groep vindt je aardig of je verkrijgt meer status. Omgekeerd geldt dat het overtreding het risico van (informele) bestraffing meedraagt bijvoorbeeld in de vorm van sociale uitsluiting. De

gedrag patronen die mensen observeren in de sociale omgeving en de daaruit afgeleide normen, worden een wezenlijk onderdeel van de eigen sociale identiteit (Postmes et al. 2006; Postmes, Haslam en Swaab 2005). Op deze manier beïnvloedt de groep, via normen, individueel keuzegedrag.

De invloed van sociale normen op het gedrag van personen, bedrijven en instellingen moet niet worden onderschat. Een belangrijke reden waarom mensen regels naleven, is om "erbij te horen". Door regels te volgen, bevestigen ze hun identiteit, bijvoorbeeld als verantwoordelijk burger. Sociale normen kunnen echter ook bijdragen aan overtreding van regels. Van de Bunt (2008) beschrijft hoe de cultuur binnen de bouwsector en de wijze waarop de sector is georganiseerd, bij heeft gedragen aan het maken van onderlinge prijsafspraken (bouwfraude).

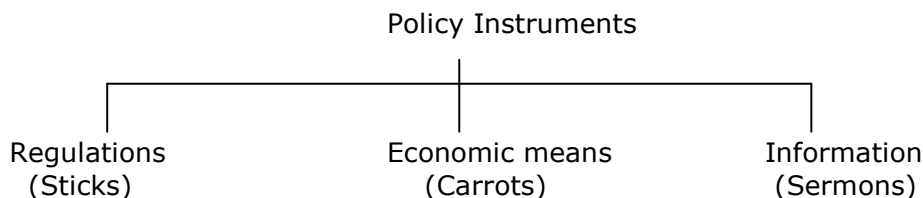
Normen en waarden zijn belangrijke elementen van de bedrijfscultuur (Huisman, 2001). Het geheel van normen en waarden bepaalt het morele karakter van een onderneming. Binnen de organisatiewetenschappen wordt algemeen aangenomen dat de organisatiecultuur een sterke invloed heeft op het handelen van de leden van de organisatie en daarmee op het gedrag van de organisatie als zodanig. Er is echter nauwelijks onderzoek gedaan naar de rol van bedrijfscultuur bij de regel naleving door bedrijven (Huisman, 2007) of naar de branche-cultuur en in hoeverre normen worden overgedragen aan bedrijven die onderdeel uitmaken van die branche.

Thema 3. Interventies

Gerelateerde onderwerpen: Bestuurs- en strafrechtelijke sancties, reputatiesancties, handhavingscommunicatie, vergunningverlening.

Kernvragen: Hoe werken (combinaties van) interventies door op individueel gedrag van normadressaten en wat zijn de effecten en neveneffecten hiervan?

Interveniëren (of gedrag beïnvloeden) kan op verschillende manieren. Vedung e.a. (1998) geven een overzicht van typologieën waarmee overheidsinterventies geordend kunnen worden. Via een aantal tussenstappen komen zij tot de volgende:



De instrumenten verschillen in de mate van vrijheid die zij de normadressaat laten om iets te doen of om iets op haar eigen manier te doen. Regulation is het meest bindende beleidsinstrument, terwijl informatieverstrekking de geadresseerde de meeste vrijheid van handelen biedt. In het geval van regulation is de normadressaat verplicht te doen wat de wetgever hem opdraagt te doen. In het geval van economic means is de normadressaat niets verplicht maar wordt het bepaald gedrag wel gestimuleerd of juist afgeremd met behulp van materiële middelen terwijl het bij information gaat het om overreding met behulp van communicatiemiddelen.

Overheidsinstrumenten worden zelden separaat ingezet, meestal komen ze in stapels of pakketten. Er zijn drie soorten pakketten die we verticale, horizontale en chronologische stapels noemen. Met verticale stapeling wordt bedoeld dat de overheid meerdere bestuurslagen gebruikt om uiteindelijk een doelgroep te bereiken. Met behulp van instrumenten oefenen hiërarchisch hogere organen invloed uit op intermediairs. Dit zijn instanties lager in de hiërarchie (zoals toezichhouders of agentschappen), die op hun beurt weer instrumenten inzetten die een doelgroep moeten bereiken. Het kan gaan om één of meer intermediairs voordat de uiteindelijke doelgroep wordt bereikt. Intermediairs hoeven overigens geen deel uit te maken van de overheid. De overheid kan bijvoorbeeld wettelijk vastleggen dat voedselproducenten aan moeten geven hoeveel calorieën een

product bevat (regulation). Door dit te verplichten zijn het de producenten die de consumenten voorlichten over de (on)schadelijkheid van een product (information). Horizontale stapeling betekent dat twee of meer instrumenten tegelijkertijd worden ingezet door dezelfde organisatie. Responsive regulation en andere zogenaamde give and take strategieën zijn daar voorbeelden van. De centrale idee is dat eerst wordt getracht met zachte hand, actoren te beïnvloeden en als dat niet lukt over te stappen op meer strikte instrumenten. Binnen een doelgroep kan dit betekenen dat de goedwillende meerderheid advies krijgt over bepaald ongewenst gedrag terwijl een hardnekkige, bewuste overtredende minderheid een sanctie opgelegd krijgen voor soortgelijk gedrag. Als er sprake is van een chronologische inzet van instrumenten, dan wordt van chronologische stapeling gesproken. De 3-E's strategie (education, engineering and enforcement) is hier een voorbeeld van. Een bepaald probleem wordt dan door de tijd heen aangepakt door eerst informatie te verstrekken om bij onvoldoende resultaat over te stappen op de inzet van incentives en pas op het laatst te kiezen voor rules and regulation.

Ook voor toezichthouders en handhavers geldt dat ze beschikken over verschillende soorten instrumenten die regelmatig gestapeld worden. In een 'compliance' achtige setting passen de meer zachte instrumenten van overreding, overleg, diplomatie of onderricht. Handhavers en toezichthouders moeten dan wel het vertrouwen hebben dat bedrijven of burgers de adviezen omzetten in gewenst gedrag. In een 'deterrence'-achtige setting passen de hardere instrumenten van sancties als boetes, het intrekken van vergunningen, uitsluiting of 'naming and shaming'. Naast ontwikkelingen op het gebied van compliance zijn toezichthouders en handhavers in de afgelopen 10-15 jaar komen te beschikken over meer en meer gedifferentieerde sancties. Naast waarschuwingen en het intrekken van vergunningen is in circa 60 wetten voorzien dat bestuurlijke boetes opgelegd kunnen worden (Michiels, 2006) die soms kunnen oplopen tot vele miljoenen euro's. Ook worden reparatoire sancties toegepast, zoals de 'last onder dwangsom' waarmee de toezichthouder beoogt een halt toe te roepen aan een overtreding en erop uit is om, waar mogelijk, reparatie te laten plaatsvinden of de schade te laten herstellen. Bestuursdwang functioneert als stok achter de deur of voor gevallen waarin geen overtreders bekend zijn. Daarnaast is er de strafbeschikking van de politie en de OM-afdoening (de strafbeschikking in handen van het OM) (vgl. Elsink, 2007, 20-22). Tenslotte wordt met naming and shaming gewerkt, waarbij personen en organisaties met naam en toenaam aan de schandpaal genageld worden. Een belangrijke vraag die gesteld dient te worden is hoe sancties die worden opgelegd worden beleefd door onder toezichtgestelden en of deze sancties zorgen dat men de regels wel na gaat leven. Even relevant is de vraag of het wel of juist niet effectiever was geweest om minder punitieve interventies te plegen. Interessant is in dit verband de hypothese dat bedrijven toezicht per definitie als hinderlijk ervaren en dat – als de inspectiehinder maar groot genoeg is – slechte nalevers hun gedrag aanpassen. Een alternatieve hypothese is dat bedrijven juist baat hebben bij inspectieactiviteiten en de uitkomsten opvatten als bruikbaar advies om de bedrijfsvoering te verbeteren op bepaalde aspecten.

Van de Pligt (2007) geeft aan dat, bij sanctionering van ongewenst gedrag, het zinvol is een onderscheid te maken tussen beredeneerd 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. 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. Bij het bepalen van de straf is het essentieel dat men het perspectief van de potentiële overtreder hanteert ter bepaling van het type bestraffing, zodat een straf ook daadwerkelijk als zodanig wordt beleefd.

Huisman (2007) liet zien dat de bestuurlijke boete de meest toegepaste sanctie tegen bedrijven is en dat op tal van beleidsterreinen de bestuurlijke boete de strafrechtelijke sanctionering heeft 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. Onderzoek naar sanctiebeleving is (met de constatering van sanctierijkdom) derhalve belangrijk.

Uiteraard vinden vertrouwen en wantrouwen en trust-and-hope en command and control elkaar in mixvormen. Responsive regulation (Braithwaite, 1992) is de meest bekende strategie die gebruik maakt van beide uitersten. Responsive regulation gaat uit van de handhavingspiramide die aansluit bij de gedachte "niet goedschiks dan maar kwaadschiks" en is in de afgelopen jaren uitgegroeid tot de dominante strategie van Nederlandse handhavingsorganisaties (Van de Bunt, 2007). Huisman (2007) merkt op dat beleidsmakers zeer gretig zijn als het gaat om het kiezen van nieuwe strategieën. Voorbeelden betreffen de handhavingspiramide 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. Het is zinvol om meer empirisch onderzoek te doen naar de effecten van strategieën van regulering, toezicht en handhaving op het gedrag van bedrijven instellingen en burgers.

Thema 4. Risicoperceptie

Gerelateerde onderwerpen: Risicomanagement, risicotaxatie, voorkomen van maatschappelijke risico's .

Kernvragen: Hoe worden risico's ingeschat door burgers bedrijven en instellingen enerzijds en toezichthouders en handhavers anderzijds? Hoe verhoudt risico-inschatting van normadressaten zich tot nalevingsgedrag?

Risicoperceptie is het geheel van meningen, oordelen, affect en houding van mensen ten opzichte van risicovolle activiteiten en technologieën (Pidgeon, Hood, Jones, Turner & Gibson, 1992) en kan leiden tot angst. De roep om meer toezicht, zeker na rampen en incidenten is te verklaren vanuit het concept van de afnemende risicoacceptatie. Ondanks onze hoogtechnologische samenleving waarin het geloof in wetenschap, kennis en eigen kunde groot is, neemt tegelijkertijd het risicobewustzijn toe en risicoacceptatie af. Dit fenomeen werd door Beck (1992) beschreven met zijn stellingname dat we in een risicomaatschappij leven. Naarmate mensen meer kunnen, des te minder accepteren zij dat er zaken fout kunnen gaan. Alhoewel er altijd al sprake was van gevaar (zoals natuurrampen) wordt de moderne maatschappij vooral ook blootgesteld aan gevaren en risico's, die het gevolg zijn van menselijk handelen (zoals kernrampen, treinongelukken en gifschandalen). Met 'risicomaatschappij' wordt bedoeld dat de maatschappij sterk is gericht op het reduceren van risico's, die zij zelf veroorzaakt. 'Risk can be defined in the risk society as a systematic way of dealing with hazards and insecurities induced and introduced by modernization itself' (Beck, 1992). En een beperkt inzicht in het functioneren van hedendaagse technologieën leidt bovendien tot angst (Slovic, 1987).

Het adagium 'Pech moet weg' (Mertens et al, 2002) figureert ook in de maatschappelijke discussie en maakt duidelijk dat de afgelopen jaren van toezichthouders en handhavers steeds meer verwacht wordt dat zij risico's indammen, zo niet voorkomen. Juist door de bovengenoemde afnemende risicoacceptatie en de grote maatschappelijke verontwaardiging na incidenten, zijn zij er zich extra van bewust dat calamiteiten en rampen voorkomen dienen te worden. Op diverse beleidsterreinen wordt daarom gewerkt aan toezicht en handhaving op basis van risicotaxatie. Er wordt dan

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 (Huisman, 2007). Een belangrijke vraag is hoe betrouwbaar en valide deze risicotaxaties zijn en of ze in staat zijn de grootste gevaren te neutraliseren. Een daaraan gerelateerde vraag is hoe bedrijven en instellingen zelf de risico's inschatten die voortkomen uit hun bedrijfsvoering. De stelling is dat als het risico op persoonlijke of maatschappelijke schade hoog genoeg wordt ingeschat en de verantwoordelijke makkelijker is aan te wijzen, de mate van regelnaleving hoger is.

4 Voorstel programmering HH&G

In een uitgave van het Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving, besprak Van Erp (2006) de eerste drie rapporten die in opdracht van HH&G zijn uitgebracht. Zij destilleerde een aantal algemene bevindingen. Wil regelgeving of handhaving effectief zijn, dan moet zoveel mogelijk rekening worden gehouden met de factoren die aan de naleving of overtreding ten grondslag liggen. Het is volgens Van Erp cruciaal om een grondige analyse te verrichten op de determinanten van specifiek naleving- en overtredingsgedrag, en de wijze waarop een beoogde interventie in zou kunnen spelen op dat gedrag én zal interacteren met andere factoren. Er zal kortom een aanzienlijke investering in wetenschappelijk onderzoek gepleegd moeten worden om tot meer 'evidence based' rechtshandhaving te kunnen komen.

De programmering HH&G moet deels bijdragen aan deze ambitie. We hebben hem samengesteld op basis van het raamwerk en de afbakening uit hoofdstuk 2, de thema's uit hoofdstuk 3 en rekening houdend met wat er al onderzocht is binnen HH&G. Zoals aangegeven in paragraaf 2.4, is er ook een onderzoeksprogramma Effecten van Toezicht dat een ander deel van het raamwerk dekt. Studies over de inrichting en de effectiviteit van interventies of strategieën worden in dat programma uitgezet. In het programma HH&G staat het gedrag van burgers, bedrijven en instellingen en de beïnvloeding ervan, centraal.

We onderscheiden twee typen onderzoek. Het *eerste type* onderzoek gaat over sociale- en gedragsmechanismen die aan naleving of regelovertreding ten grondslag liggen en hoe deze mechanismen (kunnen) worden beïnvloed. Dit willen we op een experimentele manier doen zodat we de beïnvloeding van individuen volledig kunnen controleren en de effecten kunnen detecteren. Bij studies met een experimenteel karakter ligt de nadruk op het vaststellen van causale relaties tussen (niet-) naleving en de in dit rapport besproken determinanten. Door te kiezen voor deze designs is het (beter) mogelijk oorzaak-gevolg relaties vast te stellen.

Wij vinden dit type onderzoek belangrijk omdat het project HH&G is gericht op het vergaren van empirische wetenschappelijke kennis met een gedragswetenschappelijk karakter en de vraag *of* en in *welke mate* het nalevingsgedrag van burgers, bedrijven en instellingen kan worden beïnvloed, centraal staat. Alhoewel de mechanismen die we willen detecteren geldig en relevant zijn voor toezichthouders en inspecteurs, beseffen wij ons dat deze aanpak vrij ver af staat van de dagelijkse praktijk. Daarom onderscheiden we ook een *tweede type* onderzoek dat niet-experimenteel is en de nadruk legt op externe validiteit en daarmee bedoelen we de mate waarin de resultaten veralgemeenbaar zijn naar een bredere populatie en/of andere omstandigheden (situaties, plaatsen en tijden).

We bespreken de voorgenomen studies op beknopte wijze.

Na goedkeuring van de programmering zullen de onderzoeksvoorstellen verwerkt worden tot startnotities. Doel- en probleemstelling, onderzoeksvragen, achtergronden en mogelijke methoden en technieken komen dan meer uitgebreid aan de orde. De startnotities dienen vervolgens als startpunt voor het aanvragen van offertes bij mogelijke uitvoerders en als leidraad voor gecontracteerde onderzoekers en de begeleidingscommissies.

De voorgenomen studies in geprioriteerde volgorde:

Studie 1

Titel: De invloed van de branche op bedrijfscultuur en interne normen
 Raamwerk: B -> C
 Thema's: Interne en sociale normen (2)
 Type: Crossectioneel, steekproef KvK en/of Belastingdienst of toezichthouder
 Discipline: Criminologie, bestuurskunde, bedrijfskunde, organisatiesociologie

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 veel studies naar organisatiecriminaliteit wordt de verklaring gezocht in de bedrijfscultuur. Ondanks het ontbreken van systematisch onderzoek, 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 (Huisman, 2007).

In deze studie willen we nagaan wat de relatie is tussen bedrijfscultuur en de mate van naleving van bepaalde regels. Vervolgens dient onderzocht te worden in hoeverre de organisatiegraad en de mate van professionaliteit van een branche, van invloed is op de cultuur.

Wat het oplevert voor de handhavings- en toezichtspraktijk:

Inzicht in de relatie tussen organisatiegraad in de branche, bedrijfscultuur en de mate van naleving van bepaalde regels stelt handhavers en toezichthouders in staat te kiezen voor een handhavingsregime dat aansluit beter aansluit bij de bedrijf(tak)cultuur

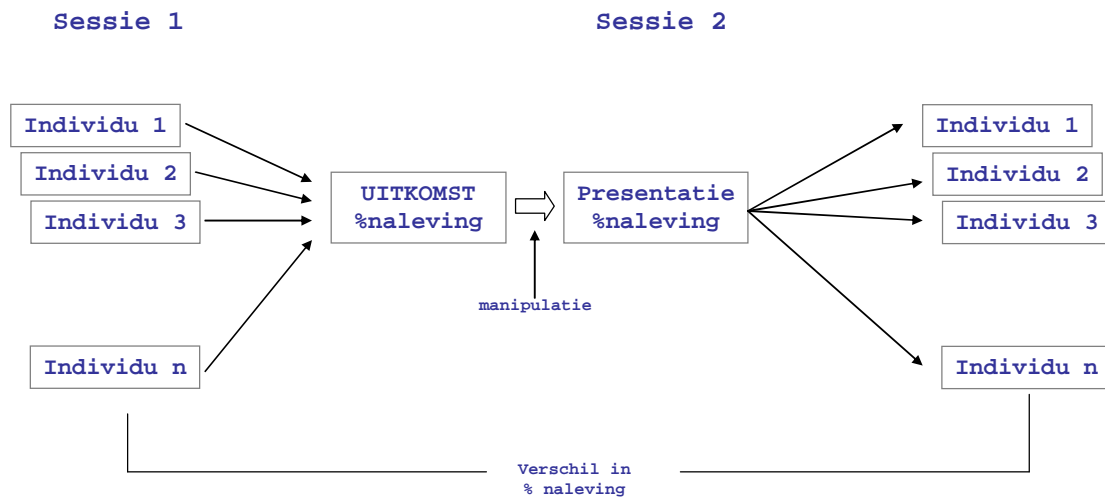
Studie 2

Titel: De invloed van nalevingsniveau op individueel gedrag
Raamwerk: B -> C
Thema's: Interne en sociale normen (2)
Type: Laboratoriumexperiment
Discipline: Sociale psychologie, experimentele of gedragseconomie

Korte beschrijving:

Eerder gaven we aan dat de invloed van sociale normen op het gedrag van personen, bedrijven en instellingen niet moet worden onderschat. Sociale normen hebben invloed op gedrag omdat mensen niet willen afwijken (the need to belong) en omdat het waarneembare gedrag van anderen bewijs is dat dat het goede gedrag is in een bepaalde situatie (social proof). Een onderscheid kan worden gemaakt tussen voorgeschreven sociale normen (dat wat anderen vinden of wat iemand denkt dat anderen vinden) en waargenomen sociale normen (dat wat anderen doen of wat iemand denkt dat anderen doen). De invloed van sociale normen is groter naarmate iemand zich sterker identificeert of verbonden voelt met de groep waarin de sociale normen gelden of zichtbaar zijn. Verwacht kan worden dat als iemand zich in het geheel niet identificeert, de sociale normen niet zullen leiden tot gedrag conform die normen, mogelijk zelfs tegengesteld om de psychologische afstand te vergroten. Identificatie met een groep geschiedt eerder wanneer het om een groep met een hoge status gaat dan wanneer het om een groep met een lage status gaat.

Als veel leden van een groep een bepaalde regel naleven dan is het nalevingsniveau hoog. Een relevante vraag is *hoe hoog* dit nalevingsniveau moet zijn om bij te dragen aan normbevestiging? Is een niveau van 60% bijvoorbeeld hoog genoeg om "need to belong"- en "social proof"-mechanismen te activeren? Ook dit vraagstuk is geschikt om te onderzoeken middels een experiment.



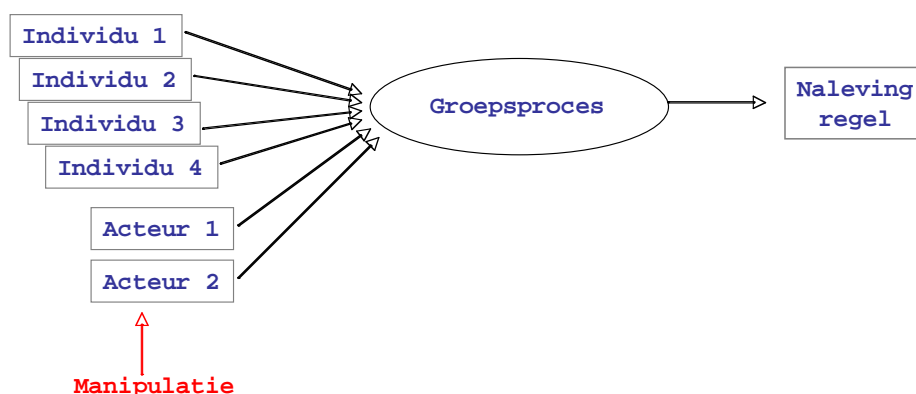
In de figuur geven we de opzet van het experiment weer. Eerst vragen we aan individuen of zij bepaalde regels zouden naleven of zouden overtreden in een bepaalde situatie. Op basis van alle individuele antwoorden kan dan het nalevingsniveau van de gehele groep worden bepaald. Vervolgens worden de resultaten in groepsverband gepresenteerd maar worden de nalevingspercentages expres hoger of juist lager weergegeven. Daarna wordt nogmaals gevraagd of iedereen alsnog zijn keuze om al dan niet na te leven, bekend wil maken door het opsteken van de hand. Door de variaties op het initiële nalevingsniveau te relateren aan de uiteindelijke uitkomst (percentage handen) kunnen uitspraken worden gedaan over het effect van de mate van naleving binnen een groep.

Wat het oplevert voor de handhavings- en toezichtspraktijk:

Communicatie over nalevingsniveaus kan een sterke impuls voor nalevingsgedrag vormen. Niet bekend is echter hoe hoog het nalevingsniveau moet zijn om deze werking te vertonen. Kennis van de werking van dit mechanisme stelt handhavers en toezichthouders in staat om dit *reinforcing mechanism* te managen.

Studie 3

Titel: De totstandkoming van nalevingsbeslissingen in groepsverband
 Raamwerk: B -> C
 Thema's: Interne en sociale normen (2)
 Type: Laboratoriumexperiment
 Discipline: Sociale- en organisatiepsychologie, organisatiesociologie



Korte beschrijving:

Met uitzondering van het geval dat regelovertrading het ongewilde gevolg is van onkunde, zal de overtrading van wettelijke regels het resultaat zijn van een binnen het

bedrijf [of groep] 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 (Huisman, 2007). 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. 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. In deze studie willen we proberen om besluitvormingsprocessen te simuleren in een experimentele omgeving. Hiertoe willen we groepjes respondenten laten samenwerken. De groepjes bestaan steeds uit een aantal "echte" respondenten en één of twee acteurs die een bepaalde rol krijgen toebedeeld (bijvoorbeeld dominant of juist sociaal) en in die rol wordt systematisch gevarieerd. Vervolgens moeten de groepjes taken uitoefenen waarin een aantal nalevingsopdrachten is verstoep. Naast variatie in de rol van de acteur kan ook gevarieerd worden in het type opdracht.

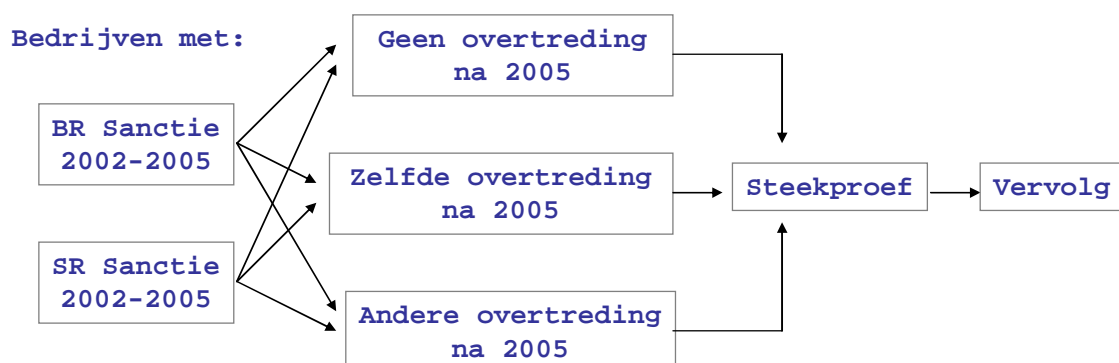
Wat het oplevert voor de handhavings- en toezichtspraktijk:

Binnen (grotere) bedrijven en instellingen zal naleving of overtreding van regels niet alleen een individuele afweging betreffen, maar soms ook de resultante van een groepsproces. Kennis over de groepsprocessen die aan naleving of overtreding ten grondslag liggen, helpt bij een effectievere inzet van het handhavingsinstrumentarium.

Studie 4

Titel: Sanctiebeleving (niet)recidiverende bedrijven
 Raamwerk: A -> C
 Thema's: Interventies (3)
 Type: Crossectioneel, steekproef Justitie en toezichthouder
 Discipline: Criminologie, bestuurskunde, rechtseconomie, organisatiesociologie

Huisman e.a. gaven aan dat het bij het bepalen van de straf essentieel is dat men het perspectief van de potentiële overtreder hanteert ter bepaling van het type bestraffing, zodat een straf ook daadwerkelijk als zodanig wordt beleefd. De bestuurlijke boete is momenteel de meest toegepaste sanctie tegen bedrijven en op tal van beleidsterreinen heeft de bestuurlijke boete de strafrechtelijke sanctionering verdrongen. In dit onderzoek willen we nagaan in hoeverre (een steekproef van) bedrijven die in de periode 2002-2005 bestuursrechtelijk en/of strafrechtelijk zijn gesanctioneerd, in de periode na 2005 opnieuw zijn gestraft voor eenzelfde of andersoortig delict. Na deze administratieve exercitie dienen groepen bedrijven aangemaakt te worden op basis van algemene of specifieke recidive. Binnen die groepen worden weer steekproeven getrokken en aan de geselecteerde bedrijven wordt gevraagd of ze mee willen werken aan een onderzoek waarin nader wordt ingegaan op hun specifieke gedrag (vervolg).



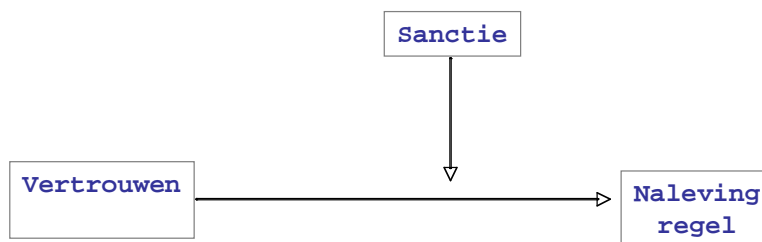
In de vervolgstudie ligt de nadruk niet alleen op het in hoofdstuk 3 genoemde thema "interventies" maar dient ook aandacht te worden besteed aan de overige thema's om te komen tot verklaringen voor gevonden verschillen.

Wat het oplevert voor de handhavings- en toezichtspraktijk:

Met deze studie kunnen we achterhalen hoe bedrijven een straf hebben beleven, waarom ze al dan niet naleven en wat de effecten en neveneffecten zijn van deze sancties op de langere termijn.

Studie 5

Titel: De effecten van sancties in vertrouwensrelaties
 Raamwerk: A -> C
 Thema's: Vertrouwen (1) & interventies (3)
 Type: Laboratoriumexperiment
 Discipline: Sociale psychologie, experimentele of gedragseconomie



Korte beschrijving:

In hoofdstuk 3 gaven we aan dat vertrouwen en rechtvaardigheid belangrijke factoren zijn bij de bestudering van de naleving van regels. Wanneer regels als onredelijk of willekeurig worden ervaren, kan dit een reden zijn om deze regels niet na te leven. Maar ook bij de normering en oordeelsvorming door toezichthouders en handhavers kan het rechtvaardigheidsgevoel worden ondermijnd. Een relevante vraag is bijvoorbeeld of het zinvol is om (zware) sancties op te leggen indien een toezichthouder of handhaver de rol van adviseur aanneemt en er sprake is van een vertrouwensrelatie. Worden sancties als rechtvaardig gezien als er discussie is over de toepassing van de regels en zorgt sanctionering dan voor naleving of juist voor tegengestelde effecten? In studie 1 willen we een poging doen om de beschreven problematiek te operationaliseren in een game-achtige setting, waarbij de rol van de toezichthouder of handhaver en de op te leggen sancties worden ingebouwd in een spel (zie voorbeeld other regarding preferences). In de sanctiezwaarte en de mate van vertrouwen dient dusdanig gevarieerd te worden, dat het uiteindelijke effect op naleving bepaald kan worden.

Het spel dat op de computer gespeeld dient te worden door een flink aantal personen bevat de volgende elementen:

- personen spelen tenminste 10 rondes waarin ze steeds een taakje uit moeten voeren;
- Het doel van het spel wordt vooraf niet duidelijk gemaakt.
- Er wordt gevraagd om de taken zo netjes mogelijk uit te voeren maar respondenten hebben de mogelijkheid om de boel te flessen;
- De taakjes worden steeds beoordeeld en naar gelang het resultaat vindt beloning of bestraffing plaats (tokens of geen tokens);
- Voor sommige respondenten geldt dat ze nooit worden gesanctioneerd terwijl anderen terecht worden gesanctioneerd en weer anderen onterecht;
- Uiteindelijk ontvangen respondenten hun beloning;
- Na afloop vullen respondenten een korte vragenlijst in, waarin ze aangeven hoe ze het spel hebben ervaren.

Door te systematisch te variëren in de wijze waarop respondenten worden gecontroleerd en beloond of gesanctioneerd is het mogelijk om te bepalen wat het effect is van deze variaties op het verdere verloop van het spel. Ook kan op geaggregeerd niveau worden bepaald welke behandeling uiteindelijk leidt tot de meest gewenste situatie (zo hoog mogelijk nalevingsniveau).

Wat het oplevert voor de handhavings- en toezichtspraktijk:

Er is nog weinig bekend over de effecten van sancties en een onrechtvaardige behandeling in vertrouwensrelaties op korte en op langere termijn. In toezichtssystemen zoals bijvoorbeeld systeemtoezicht speelt vertrouwen een grote rol. Niet bekend is of en zo ja, hoe het hanteren van een boete- of sanctiestelsel zich laat rijmen met vormen van toezicht waarin vertrouwen een dominante rol speelt.

Studie 6

Titel: Brancheverkenning: succesfactoren systeemtoezicht
Raamwerk: A, B -> C
Thema's: Vertrouwen (1), interventies (3)
Type: Crossectioneel
Discipline: Bestuurskunde, bedrijfskunde, economie

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. Helderman (2009) onderzocht onder welke contextuele en institutionele condities, systeemtoezicht een geschikte manier is voor het uitvoeren van toezicht en in welke omstandigheden juist niet. 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 motivatie 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. Van de zes onderzochte sectoren voldeden de luchtvaart- en de delfstoffenwinningsector het beste aan deze condities.

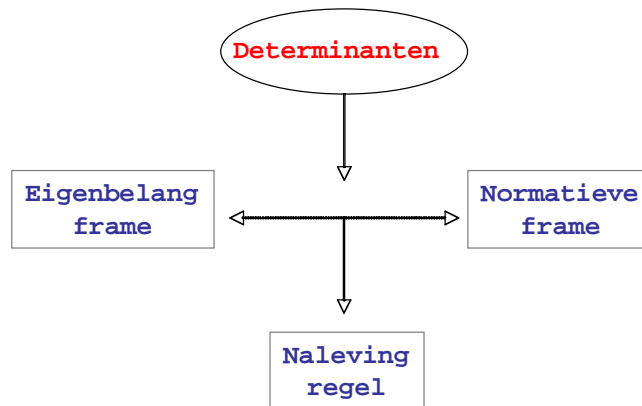
In deze studie willen we nagaan of er op basis van de resultaten van Helderman ook andere sectoren of branches te onderscheiden zijn die hoog scoren op de hierboven genoemde condities. Hiertoe dient een uitgebreide verkenning plaats te vinden, onder andere op basis van een nog te ontwikkelen matching-algoritme. Om tot een algoritme te komen, dienen de cruciale succesfactoren eerst te worden omgezet naar meer objectieve, observeerbare indicatoren. (zie ook studie Fraude in beeld).

Wat het oplevert voor de handhavings- en toezichtspraktijk:

Met dit onderzoek geven we m.n. antwoord op de vraag bij welke branches de condities voor systeemtoezicht aanwezig zijn maar systeemtoezicht nog niet wordt ingezet. Hiermee krijgen we inzicht in de potentiële reikwijdte voor de toepassing van systeemtoezicht. Daarnaast levert het vernieuwende methodologische inzichten op voor dit type onderzoek.

Studie 7

Titel: Wanneer wint het economische perspectief van interne en sociale normen
Raamwerk: C
Thema's: Interne en sociale normen (2)
Type: Laboratoriumexperiment
Discipline: Sociale psychologie, experimentele of gedragseconomie



Korte beschrijving:

In het raamwerk legden we uit dat naast normatieve en sociale motieven ook motieven uit de handavingsdimensie een rol van betekenis spelen in het actorgedeelte van het model, zoals de perceptie van pakkans, sanctiekans en sanctiezwaarte. Mensen kunnen zich op basis van deze motieven compliant of niet-compliant gedragen. Of gedrag ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd hangt verder af van factoren als mogelijkheden, vaardigheden, kennis. Welk motief het gedrag in een bepaalde situatie stuurt, hangt af van de wijze waarop iemand de situatie framed. In situaties waarin sprake is van economische of marktrelaties en uitruil is vaak het eigenbelang-frame dominant, terwijl in sociale situaties en de interactie met familie en vrienden eerder het sociale of normatieve frame dominant is. Doordat bepaalde kenmerken veranderen of saillant of belangrijker worden, kunnen mensen van frame switchen. Daardoor kan ook het gedrag veranderen. Interventies kunnen - bedoeld of onbedoeld - mensen van frame doen switchen. Voorbeeld van onbedoelde switch is crowding out effect, waarbij het normatieve frame wordt verruild door het eigenbelang of calculerende frame door te wijzen op economische voor- of nadelen. Dat wil overigens niet zeggen dat bijvoorbeeld het wegnemen van sancties er toe leidt dat het normatieve frame dominant wordt, sterker nog als een sanctiesysteem wordt weggehaald blijven mensen zich gedragen alsof het sanctiesysteem nog steeds bestond (Mulder e.a.). Er is al wel wat experimenteel onderzoek naar dit soort effecten, zoals crowding out, maar nog niet veel specifiek toegespitst op wettelijke regels. Experimenten zouden meer licht kunnen werpen op de condities waaronder het switchen van frame in bedoelde en onbedoelde richting plaatsvindt.

In deze studie willen we balanceren tussen het normatieve en het eigenbelang-frame en nagaan welke determinanten van invloed zijn op een switch tussen beide. Een voorbeeld is een onderzoek naar de mate van samenwerking bij de productie van een fictief collectief goed, in dit geval 'een schoon milieu', met als experimentele conditie een variërende mate van handhaving. Uit hun experimenten bleek onder meer dat zwakke sancties toegepast door derden tot minder samenwerking leiden bij het produceren van het collectieve goed dan in de situatie waarin door derden helemaal geen sancties werden toegepast. De verklaring lag hierin dat mensen de situatie afhankelijk van de vraag of er al dan niet sancties door derden worden toegepast anders percipiëren. Zolang dergelijke sancties achterwege bleven, meenden mensen in hogere mate dat er een ethisch beroep op hen wordt gedaan om ten bate van het algemeen belang mee te werken. Wanneer er echter sancties werden toegepast, werd de situatie meer gepercipieerd als een toestand waarin de verantwoordelijkheid voor de productie van het collectieve anderen op zich hebben genomen. In dit onderzoek worden de determinanten onderzocht die de switch tussen beide frames beïnvloeden.

Wat het oplevert voor de handhavings- en toezichtspraktijk:

Voor toezichthouders en handhavers is het relevant om te weten wanneer normadressaten het eigenbelang laten prevaleren boven het normatieve danwel het omgekeerde. Dit heeft immers consequenties voor de nalevingsgeneigdheid en daarmee ook voor de keuze van het handhavingsinstrumentarium.

Het onderzoek levert inzicht op in de condities waaronder economische sancties of normatieve gedragsbeïnvloeding het gewenste effect hebben.

Studie 8

Titel: Risico-inschatting door bedrijven
Raamwerk: C
Thema's: Risicoperceptie
Type: Crossectioneel
Discipline: Criminologie, bestuurskunde, organisatiesociologie

In hoofdstuk 4 gaven we aan dat op diverse beleidsterreinen wordt gewerkt aan toezicht en handhaving op basis van risicotaxatie en dat de hiertoe ontwikkelde modellen in belangrijke mate zijn geïnspireerd door methoden van risk assessment in het bedrijfsleven. Een vraag die we stelden was hoe bedrijven en instellingen zelf de risico's inschatten die voortkomen uit hun bedrijfsvoering en we veronderstelden dat als het risico op persoonlijke of maatschappelijke schade hoog genoeg wordt ingeschat en de verantwoordelijke makkelijker is aan te wijzen, de naleving van de betreffende regel hoger is.

We willen nagaan in hoeverre bedrijven en instellingen zelf op de hoogte zijn van bedrijfsrisico's en alle mogelijke gevolgen voor direct betrokkenen (bijv. werknemers of patienten) en voor de omgeving. Hiertoe dient door de onderzoekers een aantal risico's te worden uitgewerkt die realistisch zijn voor bepaalde typen bedrijven. Vervolgens dient een steekproef te worden getrokken van bedrijven en instellingen waarvoor de uitgewerkte risico's relevant zijn. Bedrijven uit de steekproef die bereidwillig zijn mee te werken aan het onderzoek worden vervolgens bezocht en er wordt nagegaan in hoeverre de beschreven risico's worden herkend. Ook wordt aandacht besteed aan de wijze waarop met de bijbehorende regels wordt omgegaan, of men deze kent en als rechtvaardig en nuttig beschouwt en hoe hoog de pakkans is als de regels worden overtreden.

Wat het oplevert voor de handhavings- en toezichtspraktijk:

Deze studie levert inzicht in de mate waarin risicoperceptie van de overheid ook door de doelgroep gedeeld wordt en in hoeverre handhavers hier in hun handhavingsstrategie rekening mee zouden moeten houden.

Studie 9

Titel: Overtreding in den Brede
Raamwerk: C
Thema's: -
Type: Crossectioneel o.b.v. administratieve gegevens
Discipline: Criminologie, bestuurskunde

In het rapport Fraude in Beeld (Platform Bijzondere OpsporingsDiensten, 2007) werd uitgebreid onderzocht wat de determinanten zijn voor regel naleving dan wel regelovertreiding door ondernemers. Een van de conclusies van het onderzoek was dat een combinatie van motieven en mogelijkheden tot overtreden de (neiging tot) regelovertreiding bepalen. Naleving wordt volgens de onderzoekers bepaald door:

1. de interne norm
2. de sociale norm
3. mogelijkheden om te overtreden
4. afschrikking

Door deze determinanten te combineren komen de onderzoekers tot het ISMA-model. Dit model maakt ook onderdeel uit van het raamwerk HH&G (zie par. 2.2). De interne norm komt in het onderzoek fraude in Beeld (en ook vaak in de literatuur) als de belangrijkste determinant van naleving naar voren. De algemene interne norm is bovendien domeinonafhankelijk, aldus de onderzoekers. De invloed hiervan op de intenties tot regelovertreding geldt voor alle in het onderzoek onderzochte domeinen van regelgeving. De onderzoekers concluderen dat het kan lonen als handhavers samen optrekken en in een branche de verschillende domeinen van regelgeving gelijktijdig onder de loep nemen. In dit onderzoek gaan we hier nader op in.

Omdat in het onderzoek Fraude in Beeld vooral is gekeken naar overtredingsintentie, is het zinvol ook te onderzoeken wat bekend is over daadwerkelijk waargenomen overtredingsgedrag. Hiermee bedoelen we overtredingen die zijn geconstateerd en vervolgens zijn vastgelegd in administratieve systemen van toezichthouders en handhavers. Nog niet vaak is empirisch onderzoek verricht naar het daadwerkelijk voorkomen van overtreden in den brede. Kennis hierover is tot op heden 'bijproduct' van onderzoek naar gerelateerde thema's. In de literatuur (bijvoorbeeld Huisman Tussen winst en moraal 2001) wordt wel betoogd dat voortdurende overtreding binnen het ene domein heel goed kan samengaan met strikte naleving binnen een ander domein. Tegelijkertijd bestaat de indruk dat er ook notoire overtreders zijn die alle regels aan hun laars lappen. Interessant is om te onderzoeken of er inderdaad sprake is van geconstateerde overtredingen of naleving in den brede door bedrijven. In dit onderzoek willen we middels koppeling van registraties van de participanten HH&G antwoord geven op de onderzoeksvragen. Het is onze bedoeling om verder te gaan dan het bestuderen van overtredingen van bedrijven alleen. Ook willen we regelovertrekend gedrag van bestuurders en eigenaren van deze bedrijven meenemen in de analyse. Het is immers mogelijk dat regelovertrekend gedrag van bestuurders (als natuurlijke persoon) samen gaat met regelovertreding van het bedrijf. Ook hierover is nog weinig bekend.

Wat het oplevert voor de handhavings- en toezichtspraktijk:

Voor toezichthouders en handhavers is het relevant om te weten of het mogelijk is om een duurzame koppeling van registraties tot stand te brengen en op basis daarvan na te gaan of overtredingen domeinafhankelijk zijn. Meer kennis over overtredingsgedrag op meerdere domeinen kan bijdragen aan meer efficiënte en effectieve interventies.