

# **Handhaven: eerst kiezen, dan doen**

## Sociaal-wetenschappelijke mogelijkheden en beperkingen

Deelrapport I

B. van Stokkom

*'Het is de kunst het zwaard van Damocles altijd dreigend op de achtergrond te houden, maar nooit op de voorgrond.'*

John Braithwaite (2002: 102)

Dit is een uitgave van het Expertisecentrum Rechtshandhaving, ministerie van Justitie, uitgevoerd door B. van Stokkom. Hij is werkzaam bij het Centrum voor Ethiek van de Radboud Universiteit Nijmegen.

Expertisecentrum Rechtshandhaving

Postbus 20301

2500 EH Den Haag

Telefoon (070) 370 6644

E-mail ERh@minjus.nl

© Ministerie van Justitie, oktober 2004

De auteursrechten van deze publicatie berusten bij de Staat. Uit dit werk mag geciteerd worden binnen de daarvoor geldende wettelijke regels, waarbij bronvermelding vereist is. Het gebruik van de instrumenten die onderdeel vormen van deze publicatie is vrij voor instanties van de Nederlandse overheid.

# Inhoudsopgave

	<b>Voorwoord</b>	<b>5</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>7</b>
	1.1 Wat selecteren?	8
	1.2 Hoe vaststellen 'wat werkt'?	9
<b>2</b>	<b>Na Enschede en Volendam: enkele bevindingen en verwachtingen</b>	<b>11</b>
	2.1 Tegengestelde verwachtingen	11
	2.2 Manco's in gemeentelijke handhaving	13
<b>3</b>	<b>Paradigma's van handhaving</b>	<b>17</b>
	3.1 Afschrikking: het instrumentele model	18
	3.2 Morele instemming: het normatieve model	20
<b>4</b>	<b>Mengmodellen</b>	<b>25</b>
	4.1 Problem solving	25
	4.2 Responsive regulation	29
<b>5</b>	<b>De modellen gewogen</b>	<b>39</b>
<b>6</b>	<b>Enkele implicaties voor handhavingsbeleid</b>	<b>43</b>
	<b>Bijlage</b>	<b>47</b>
	<b>Literatuur</b>	<b>49</b>

*\* Met veel dank aan de kritische notities van coreferent Judith van Erp (expertmeeting van 23 april 2004).*



# Voorwoord

Het ministerie van Justitie werkt aan een rechtvaardige en veilige samenleving. Een onderdeel daarvan is de zorg voor de kwaliteit van de rechtshandhaving in algemene zin, een breed terrein dat varieert van veiligheidsregels tot criminaliteitsbestrijding. Wat is goede rechtshandhaving? Wat werkt en wat niet? En onder welke condities kan de overheid handhaven?

In de praktijk blijkt de beantwoording van die vragen een lastige opgave. Het terrein is divers, de opvattingen lopen uiteen. De keuze voor een aanpak van de handhaving in een concrete situatie berust vaak op onuitgesproken aannames of op in de praktijk ontstane gewoonten. Bovendien staat zo'n keuze bijna altijd onder tijdsdruk en is soms afhankelijk van de wijze waarop de individuele beleidsmedewerker er invulling aan kan geven. Het gevolg is dikwijls onduidelijkheid over het effect van de gekozen oplossing.

Daarom is het voor het ministerie van belang kennis te verzamelen over effectief beleid op het brede terrein van de rechtshandhaving. De ambitie van dit project is om een overzicht te verkrijgen van opvattingen en kennis over de kernvragen: wat is goede handhaving, wat werkt en onder welke condities kan de overheid handhaven? Als start van het project is aan een aantal wetenschappers gevraagd een literatuurstudie te vervaardigen, ieder met een eigen invalshoek: juridisch, bestuurlijk, sociaal-wetenschappelijk, economisch en technologisch.

Uit deze studies blijkt dat enkele spanningsvelden - waarin keuzes moeten worden gemaakt - steeds terugkeren. Zij duiden erop dat het zeer gevarieerde terrein van de rechtshandhaving een kern heeft die gemeenschappelijk is. Deze kern kan fungeren als oriëntatiepunt bij de ontwikkeling van handhavingsbeleid. Met deze studies wil het ministerie van Justitie een bijdrage leveren aan de discussie over goede handhaving.

Stan Dessens,  
Directeur-generaal Rechtshandhaving



# 1 Inleiding

Onderhavige studie biedt een *tour d'horizon* door de recente sociaal-wetenschappelijke literatuur over handhaving: een 'state of the art' in handhavingsland, beschrijvend en inventariserend. Daarbij worden enkele relevante onderzoeksconclusies bijeengebracht om problemen en dilemma's van handhavingstrategieën inzichtelijk te maken en relevante knelpunten onder de aandacht te brengen. De studie beoogt echter niet specifieke oplossingsrichtingen te bieden. Dat is veel te ambitieus. Het gaat er om de makkelijke puzzelstukjes, de randstukjes met rechte kanten, aan elkaar te leggen. De puzzel zelf is zo buitengewoon complex dat uitleggen onmogelijk is.

Deze literatuurstudie heeft in feite eenzelfde oogmerk als het informatieve boekje *Handhaving in stukken* (Coolsma en Wiering, 1999) waarin uiteenlopende theoretische beschouwingen over handhaving en naleving uit de bestuurskunde en rechtssociologie zijn bijeengebracht. Deze studie voegt daar uitdrukkelijk de criminologische invalshoek aan toe.

Er wordt ingegaan op twee hoofdvragen die in de projectopdracht 'Handhaving in den brede' worden gesteld: wanneer is er sprake van goede handhaving? En: wat werkt en wat niet? Met name de effectiviteitsvraag komt volop aan bod. Het gaat er om specifiekere inzichten uit het 'wat werkt?'-debat te destilleren; theorievorming is daaraan ondergeschikt. Zijdelings komen ook bestuurskundige vraagstukken aan de orde. De meer rechtstheoretische en juridische vragen ontbreken in deze studie. Evenmin wordt aandacht besteed aan de organisatie van handhaving (samenwerking handhavende instanties; aansturing professionals).

De studie is als volgt opgezet. In paragraaf 2 wordt kort ingegaan op de Nederlandse 'staat van handhaven' na Enschede en Volendam. Vastgesteld wordt dat handhavingsinstanties en andere overheidsdiensten veel steken laten vallen. Is daarmee een sterker sanctionerend optreden geïndiceerd? Op die vraag worden pas in de afsluitende paragraaf 6 enkele antwoorden geformuleerd. In de paragrafen 3, 4 en 5 zal ik eerst dieper ingaan op de fundamentele paradigma's die binnen de vertogen van handhaving en naleving kunnen worden onderscheiden. Welke relevante onderzoeksbevindingen komen uit die paradigma's naar voren? Daarbij wordt eerst aandacht besteed aan afschrikking (het instrumentele model) en morele instemming (het normatieve model) (paragraaf 3). Daarna worden twee mengmodellen besproken, respectievelijk de benadering van *problem solving* en de benadering van *responsive regulation* (paragraaf 4). In paragraaf 5 wordt nagegaan hoe die vier modellen zich tot elkaar verhouden en wordt de balans opgemaakt. Maar eerst nog drie kanttekeningen vooraf.

## 1.1 Wat selecteren?

Deze studie brengt de resultaten van enkele internationaal gezichtsbepalende (meta)evaluatiestudies onder de aandacht. Gepoogd wordt te inventariseren wat die studies bijdragen aan de beantwoording van de 'wat werkt'-vraag. Probleem daarbij is: welke studies aan bod laten komen en welke niet? Nu is die selectie minder willekeurig dan het lijkt, want in wetenschappelijke tijdschriften wordt herhaaldelijk verwezen naar een aantal belangwekkende onderzoeken die als referentiepunten in het hedendaagse debat fungeren. Zo fungeert het Amerikaanse tijdschrift *Criminology* als podium waarop relevante onderzoeksbevindingen met betrekking tot handhavingstaken van de politie worden gepresenteerd. Voor wat betreft inspecteurs en toezichthouders die opereren in meer bestuursrechtelijke contexten fungeert het Britse *Law & Policy* als toonaangevend platform. Bij een systematische screening van dergelijke tijdschriften treedt een reeks onderzoekers / auteurs naar voren naar wie veel verwezen wordt; hun theoretische perspectieven vinden veel navolging.

De studie van handhavingsbeleid, -strategieën en -stijlen is pas in de jaren tachtig goed op gang gekomen. *Going by the book* (1982) van Bardach en Kagan geldt daarbij als een doorbraak, omdat daarin het klassieke Amerikaanse 'command-and-control'-model frontaal werd bekritiseerd. Na publicatie van dat boek is reflectie over handhaving in bestuursrechtelijke contexten in een stroomversnelling gekomen en lijkt de achterstand op het traditioneel omvangrijke onderzoek van politieke handhaving meer en meer goed te worden gemaakt. Als het gaat om studie van discretionaire bevoegdheden en handhavingstijlen van individuele inspecteurs bieden sommige auteurs in die bestuursrechtelijke context, zoals Keith Hawkins, zelfs diepgravender analyses dan hun collega's in de politieel-strafrechtelijke context. Dat heeft wellicht ook te maken met het feit dat de politie vanouds aan meer sanctionerende en legalistische handhavingstrategieën de voorrang geeft, zodat het palet van werkwijzen en aanpakken zich nooit geheel heeft kunnen ontplooien. Wat dat betreft vormen bijvoorbeeld de toezichtspraktijken in de context van het milieubeleid een rijk experimenteel veld waarin voortdurend nieuwe vormen van regulering worden beproefd.

Opvallend is verder dat dit experimentele veld eerder in Europa en Australië is gesitueerd dan in de Verenigde Staten waar het bedrijfsleven vanouds in een context van *adversarialism* opereert en meer waarde hecht aan fair en strikt sanctioneren door onafhankelijke inspectiediensten. Door de corporatistische bestuurlijke tradities in Europa zijn handhavende instanties reeds vanouds bekend met onderhandeling en coöperatie. Het is dan ook geen toeval dat vernieuwend onderzoek voor een groot deel buiten de Verenigde Staten heeft plaatsgevonden. Daarentegen lijken de Verenigde Staten nog altijd het monopolie te hebben op relevant en aansprekend onderzoek naar politieke handhavingswijzen. Ook *community policing* dat meer ruimte laat aan coöperatieve handhavingstrategieën is overwegend een Amerikaans fenomeen, geboren uit onvrede



over de magere resultaten van het klassieke incident-georiënteerde politiewerk (zie Bayley 1998). De laatste twee decennia heeft *community policing* een stortvloed aan onderzoeksbevindingen voortgebracht.

Wat maatschappelijke domeinen betreft, geeft deze studie veel aandacht aan politieke handhaving en handhaving van milieuregels. Dat betekent dat handhaving van regels m.b.t. onder meer de fiscus, arbeidsomstandigheden, de financiële sector en oneerlijke mededinging (waaronder misbruik voorwetenschap) minder of geen aandacht krijgt.

## 1.2 Hoe vaststellen 'wat werkt'?

We weten weinig over de vraag welke vormen van toezicht het meest doeltreffend en doelmatig zijn. Wanneer is een bepaald beleid nu succesvol, of in economische termen, optimaal, te noemen? Onderzoekers, denktanken en beleidsmakers komen steeds weer met andere lijsten van relevante criteria, die zelden overeenstemmen. Gunningham e.a. hanteren in *Smart Regulation* (1998) - misschien het meest ambitieuze project om handhavingstrategieën te preciseren, althans op het gebied van milieubeleid - vier hoofdcriteria: effectiviteit, efficiëntie, billijkheid (duidend op een eerlijke verdeling van lasten, ook intergenerationeel) en politieke aanvaardbaarheid.

Gunningham wijst erop dat 'wat werkt' en 'wat werkt niet'-vragen in hoge mate gebonden zijn aan de bijzondere kenmerken van een branche of de specifieke dreiging voor het milieu. Elke sector en elk milieuproblematiek behoeft zijn eigen mix van instrumenten. Het zoeken naar een abstracte optimale mix is zinloos. Oftewel: a priori regels zijn ondergeschikt aan case-by-case oplossingen (Sinclair 1997).

Vaststellen in welke mate politieke en toezichhoudende diensten effectief zijn is een buitengewoon moeilijke vraag. Statistische gegevens vormen vaak een schrale kennisbron en zijn doorgaans onbetrouwbaar. Bovendien brengt het vervaardigen van statistische gegevens veel interpretatieve moeilijkheden met zich mee. Zo brengen gegevens over ziekte of arbeidsongeschiktheid de moeilijkheid met zich mee hoe ziekte kan worden vastgesteld en gedefinieerd. Ongevallencijfers zijn eveneens sociale constructies die worden beïnvloed door talloze factoren zoals compensatiebetalingen en formele dienstbetrekkingen. Bovendien moeten we de effecten van toezichhoudende activiteiten zien te onderscheiden van andere factoren zoals veranderingen binnen het bedrijfsleven, de beroeps- en opleidingsstructuur, en publieke verwachtingen (Hutter 1997).

In vele opzichten wordt de wijze waarop effectiviteit wordt bepaald, beïnvloed door theoretische en politieke gezichtspunten. Als men het niet-vervolgen van overtredingen ziet als een zwakke optie die het bedrijfsleven bevoordeelt, dan zal men eerder bereid zijn effectiviteit te vereenzelvigen met strafrechtelijke productiviteit. Maar als coöperatie als maatstaf geldt, dan wordt het vervolgen juist gezien als een teken van falen. De effectiviteit van een sanctionerende strategie kan relatief gemakkelijk worden gemeten aan de hand van het aantal veroordelingen of boetes. Als toezichhouden wordt

vereenzelvigd met overleg en coöperatie dan nemen echter de technische problemen om effectiviteit vast te stellen toe. Tenslotte is het niet ongevaarlijk om enkel het vraagstuk van effectiviteit te bestuderen. Men ziet mogelijk andere belangwekkende waarden over het hoofd; zo kan men het zicht verliezen op de samenhang van effectiviteit met fair en legitiem optreden (Hutter 1997; Wiering 1999).

## 2 Na Enschede en Volendam: hedendaagse bevindingen en verwachtingen

### 2.1 Tegengestelde verwachtingen

Het debat over handhaving wordt reeds lange tijd gekenmerkt door tegengestelde vertogen: die van deregulering en die van een heroptredende overheid. De overheid is overbelast en is slechts één van de spelers die toezicht en controle op zich kunnen nemen, maar tegelijk wordt van diezelfde overheid verwacht scherper te sanctioneren. Burgers willen geen last van de overheid, maar als er dingen echt fout gaan moet die overheid voortvarend ingrijpen. Na de rampen in Enschede en Volendam roepen politiek en publiek om strengere regels, verscherpte controle en een frequent handhavende overheid. Handhavingsbeleid heeft topprioriteit gekregen.

Een van de constanten in de geschiedenis van regulering en regelhandhaving is dat veiligere praktijken en stringentere regels voortkomen uit rampen. Zo is de veiligheidsregelgeving van British Railways door calamiteiten in King's Cross en Clapham Junction bepaald (Hutter 2000: 300). De handhaving van regelgeving ten aanzien van bemesting is aanzienlijk verscherpt door de varkenspest in 1997 (Wiering 1999). Volgens Kagan (1990; ook Wiering 1999) bestaat er een zekere conjunctuur in politieke voorkeuren voor stringent of juist voor flexibel beleid, uiteraard onder invloed van electorale verschuivingen en economische ontwikkelingen, maar ook door catastrofes en schandalen. Een catastrofe is een redelijk goede voorspeller van een meer fanatieke legalistische handhavingssstijl, althans voor de periode die daar onmiddellijk op volgt. Opvallend is nu dat in veel officiële stukken van advieslichamen weinig is te merken van de drang om na de calamiteiten in Enschede en Volendam stringenter te controleren. De adviesraden bewaren opvallend veel afstand van deze echecs en van de politieke roep om hard ingrijpen. Uit opinieonderzoek blijkt dan ook dat burgers vaak vinden dat de overheid het initiatief moet nemen, terwijl professionals en onderzoekers eerder van mening zijn dat de overheid moet faciliteren en andere partijen moet stimuleren om zelf zaken op te lossen (zie RMO: 21). Rob van Gestel en Walter Ligthart (2002: 22) verwoorden deze waterscheiding aldus: 'Enerzijds zien we bij regeringscommissies en in regeringsstandpunten een pleidooi voor een flexibele stijl van toezicht, maatgericht en met ontwikkeling van horizontale arrangementen. Anderzijds wensen burger en politiek van toezichthouders ook concrete resultaten op de korte termijn en bepleit men sterk het afleggen van rekenschap en verantwoording.' Veel toezichthouders, voegen de auteurs er aan toe, ervaren die spagaat ook feitelijk.

De RMO wijst er in zijn rapport *Bevrijdende kaders* (2001) op dat professionals goed beseffen dat het toezicht verstopt raakt wanneer alle regels zouden worden gehandhaafd. Er is sprake van een overproductie van beleid en van een corresponderende

overregulering. De regelgeving groeit de uitvoerders en burgers boven het hoofd; de instrumenten stapelen zich op, er is geen overzicht meer. Het stelsel van regels is zo dicht dat die regels ook niet allemaal kunnen worden nageleefd. Alom wordt geklaagd over de gedetailleerde bemoeienis van de overheid. 'De reflex om als iets misgaat onmiddellijk de rijksoverheid meer bevoegdheden te verlenen is nog steeds springlevend.' Telkens als er problemen zijn, wordt de overheid als regelgever, controleur of inspecteur te hulp geroepen. Deze behoefte aan centralistische daadkracht, zegt de Raad, leidt tot meer regelgeving waardoor de kwaliteit van handhaving weer in gevaar komt en het vertrouwen bij burgers vervolgens afneemt. De Raad pleit voor onder andere een horizontalisering en 'regelvrij gemaakte zones'.

Het WRR-rapport *De toekomst van de nationale rechtsstaat* (2002) verkondigt op een abstracter niveau eenzelfde stellingname en poogt aan te sluiten bij de behoefte aan verschuiving van verantwoordelijkheden van de overheid naar particuliere organisaties. Beoogd wordt de handhavingslast voor de overheid te verminderen, onder andere door meer vormen van zelfregulering en zelfhandhaving. De overheid zou zich moeten beperken tot meta-toezicht: het regelen van onderlinge maatschappelijke verantwoordelijkheden.

De Commissie Borghouts – zie het rapport *Vertrouwen in onafhankelijkheid* (2000) – had al eerder gesteld dat de huidige overdadige aandacht voor toezicht niet mag leiden tot 'ondoordachte toename, stapeling of aanscherping van toezichtarrangementen'. Het moet gaan om bewuste en effectieve keuzen, anders valt te vrezen voor een onnodige toezichtlast die eerder probleem dan oplossing is. Toezicht wordt gezien als een onderdeel van een breder systeem van maatschappelijke checks and balances met horizontale publieke verantwoording, verticaal toezicht en interne controle. De commissie beklemtoont dat horizontale verantwoordings- en kwaliteitsinstrumenten (bijvoorbeeld een gebruikersraad of een kwaliteitshandvest) een verplicht onderdeel dienen te zijn van het toezicht, hoewel die instrumenten 'nooit volledig in de plaats' mogen komen van het verticale toezicht (zoals het verrichten van onderzoeken en controles ter plaatse). Dat verticale 'externe' toezicht moet zich waar mogelijk beperken tot meta-niveau, waarbij dat toezicht alleen is gericht op het functioneren van horizontale en interne instrumenten. De commissie pleit voor een één-loket benadering in geval van overlap tussen rechtsstelsels. Denkbaar is ook dat 'de toezichthouder zelf belanghebbenden en gebruikers inschakelt om hun opvattingen en meningen over de onder toezicht staande organisaties te betrekken bij zijn oordeelsvorming' (Commissie 2000: 25).

De aanbevelingen van deze advieslichamen worden door sommige onderzoekers ondersteund, met name door onderzoekers van het Centrum voor Wetgevingsvraagstukken in Tilburg die al langer een perspectief van geconditioneerde zelfregulering verwoorden. Hoewel verticaal overheidstoezicht niet geheel kan worden vervangen, menen bijvoorbeeld Van Gestel en Ligthart (2002) dat burgers en bedrijven op

de eerste plaats zelf dienen te zorgen voor een 'veilige, gezonde, milieuvriendelijke samenleving'. In hun ogen moeten publiekrechtelijke toezichthouders meer dan nu het geval is als kritische achtervangers gaan fungeren die feitelijk controleren of bedrijven zichzelf wel goed (laten) controleren. De simpele oproep om de toezicht-touwtjes strakker aan te trekken, zijn in hun woorden aan te merken als een uiting van 'politiek correct ontwijkgedrag'. 'Stoere taal en hoge boetes zijn geen adequaat antwoord op het moment dat de geconstateerde gebreken niet voortvloeien uit onwil of calculerend gedrag van de onder toezicht gestelde.' (2002: 23).

Wijzen Enschede en Volendam dan niet op een armoedig lokaal handhavingsbeleid dat verandering behoeft? Moeten we geen beroep doen op hardere toezichthouders?

Onderzoek naar de oorzaken en achtergronden van beide rampen heeft uitgewezen dat de overheid haar rol van vergunningverlener en handhaver niet altijd goed vervult (zie o.a. Cachet 2001). Uit het rapport van de Commissie Oosting rijst een beeld van een gemeente die steeds weer bereid is tot acceptatie van geconstateerde onrechtmatigheden in de sfeer van vergunningverlening. De kans dat de gemeentelijke ambtenaren 'de zware hamer' te voorschijn zouden toveren, werd door vergunninghouders erg laag ingeschat.

Overschakelen van overleg en toezicht naar sanctionering was gewoonweg niet aan de orde. Ook in Volendam bleef de gereedschapskist van sanctionering op slot. Het ambtelijke apparaat was weinig daadkrachtig en onderbezet. Het brandveiligheidsbeleid had een lage politieke prioriteit (voor een overzicht zie Van Gestel en Ligthart 2002).

## 2.2 Manco's in gemeentelijke handhaving

Om een indruk te geven van deze gebreken in het lokale handhavingsbeleid zal ik twee recente onderzoeken bespreken die beide het toezicht op gemeentelijke inrichtingen hebben geëvalueerd. Overigens had de Commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke Handhaving reeds in 1998 een handhavingstekortesignaleerd. Hoewel de omvang van dit handhavingstekort per beleidsterrein verschilt, bestaan op uiteenlopende terreinen dezelfde soort problemen. Daartoe behoren onder andere: een versnipperde organisatie binnen de gemeente, het ontbreken van één loket, gebrek aan samenwerking, gebrekkige equipering van handhavers en gebrek aan deskundigheid en capaciteit (zowel mensen als middelen).

Wie de conclusies van recente onderzoeken (Van de Peppel en Herweijer 2002; Bekkers e.a. 2002; ook Algemene Rekenkamer, 2002<sup>1)</sup>) bestudeert, krijgt geen vrolijk beeld. De 'staat van handhaving' is zorgelijk. Op basis van enquêtes onder handhavers van milieuwetten

---

<sup>1)</sup> *De Rekenkamer doet in Handhaving door rijksinspecties (2002) de curieuze aanbeveling om voor alle wetten nalevingsniveaus te formuleren waaruit duidelijk wordt welke handhavingprioriteiten worden gesteld. Publiekelijk expliciet aangeven welke wetten feitelijk niet gehandhaafd zullen worden, kan uiteraard nadelige gevolgen hebben voor de naleving, omdat het strategisch gedrag uitlokt.*

die werkzaam zijn bij gemeenten, provincies en waterschappen, en casestudies van handhavingdossiers komen Van de Peppel e.a. tot de bevinding dat de controle tekortschiet en sancties niet daadwerkelijk worden toegepast. Belangrijkste probleemoorzaak van het handhavingstekort is capaciteitsgebrek. 'De controlefrequentie van gemeentelijke inrichtingen is laag en lijkt onvoldoende voor effectieve handhaving: gemiddeld wordt een gemeentelijke inrichting eens in de vier jaar gecontroleerd.' (Van de Peppel e.a. 2002: 193) Naar schatting zo'n 10 tot 15 procent van de vergunningsplichtige bedrijven is in werking zonder (toereikende) vergunning. Controles worden te vaak van tevoren aangekondigd, zodat bedrijven zich kunnen voorbereiden. Voorts is er een te groot tijdsverloop tussen eerste constatering, waarschuwing, hercontrole, sanctiedreiging, sanctieoplegging, bezwaar en inning. Te vaak wordt gedoogd of wordt een tweede of derde kans op herstel gegeven. Mede daardoor is de handhaving niet geloofwaardig en wordt de bereidheid tot spontane naleving bij andere bedrijven ondermijnd. Voorts constateren de auteurs dat het dreigen met sancties uitblijft wanneer de overtreding voortduurt, dat er vaak überhaupt geen sanctietoepassing plaatsvindt en dat van de opgelegde sancties slechts een klein deel geëffectueerd wordt. Van de Peppel e.a. concluderen dat het uitstralingseffect van de rampen in Enschede en Volendam op de handhaving slechts beperkt is. Slechts een minderheid van de gemeenten, provincies en waterschappen hebben wijzigingen doorgevoerd.

Op basis van onderzoek van het handhavingbeleid van een aantal veelal middelgrote gemeenten wijzen Bekkers e.a. (2002) erop dat bij zogenaamd gemeentelijke inrichtingen zoals cafés, restaurants, bioscopen en musea zich tal van problemen voordoen ten aanzien van handhaving van wetten en regelgeving. Zij noemen onder andere: versplinterde handhavingsactiviteiten en grote verschillen in aanpak, soms zelfs competentiestrijd tussen verschillende handhavende diensten, afstemmingsproblemen en communicatieproblemen, gebrek aan eenduidigheid van beleid (waardoor de 'waan van de dag' bepalend dreigt te worden voor het inzetten van de schaarse handhavingscapaciteit), gebrek aan kennis over handhaving en strijdige interpretatie van wet- en regelgeving bij toepassing op concrete gevallen.

Overigens komen genoemde onderzoekers tot andere aanbevelingen. Volgens Bekkers e.a. zou vooral de samenwerking tussen de verschillende handhavers op gemeentelijk niveau verbeterd moeten worden. Voorts zou meer aangesloten kunnen worden bij *bottom up* initiatieven zoals het betrekken van doelgroepen bij het gemeentebeleid. Ook het stimuleren van onder andere éénloketfuncties en handhavingsprogramma's behoort tot de aanbevelingen. Van de Peppel e.a. onderschrijven de behoefte aan betere samenwerking van onderaf (zij het uitsluitend op verzoek van operationele werkers in het veld) maar komen tegelijkertijd tot de conclusie dat handhavingbeleid nauwelijks van invloed is op een betere handhavingskwaliteit. 'Nog meer handhavingprogramma's, monitors en certificeringtrajecten zullen niet leiden tot een substantiële verbetering van handhavingskwaliteit.' (Van de Peppel e.a., 2002: 215). Ook de organisatie van handhaving

(o.a. functiescheiding) – waar het Bekkers e.a. om te doen is – achten zij niet wezenlijk van belang. In de oplossingsrichtingen die zij schetsen, wordt een sterke rol aan sanctionering toebedeeld: bestuursorganen zouden over medewerkers moeten beschikken die opsporingsbevoegd zijn en processen-verbaal kunnen opmaken. Uitwijken naar het strafrecht is volgens de auteurs aan te bevelen, omdat daar wel zou worden gesanctioneerd. Daarnaast worden de volgende aandachtspunten beklemtoond: meer handhavers; verbeteren van opleidingsmogelijkheden voor handhavers; een betere informatievoorziening en goede dossiervorming. Kortom, beide onderzoeksteams constateren veel gebreken bij gemeentelijke inrichtingen. Maar terwijl Bekkers e.a. zeggen: beter organiseren en meer samenwerken, zeggen Van de Peppel e.a. vooral: steviger sanctioneren. Deze gegevens zijn niet nieuw. Zoals gezegd, vele onderzoekers hebben handhavingstekorten onder de aandacht gebracht. Om het beeld daarvan te verhelderen kan ook nog gewezen worden op de omvangrijke studie van Wim Huisman getiteld Tussen winst en moraal (2001). Huisman brengt in zijn studie naar naleving van milieu- en arboregelgeving in de textielveredelingsbranche en in de afvalverwerkingsbranche vele tekortkomingen van de coöperatieve handhavingstijl onder de aandacht. Overtreders wordt de kans geboden om overtredingen lange tijd voort te zetten. De textielveredelingsbranche heeft te weinig en te beperkte controles, met name als het gaat om arboregelgeving. Zelden of nooit komt een arbeidsinspecteur op controlebezoek (400 arbeidsinspecteurs op een half miljoen arbeidsorganisaties). Wat milieuvergunningen betreft: bij eenderde van bedrijven vinden geen toezichtbezoeken plaats in de laatste twee jaar. Volgens Huisman ontstaat daardoor een gelegenheidsstructuur voor overtreding, die overigens niet wordt onderkend, want de subjectieve pak- en sanctiekans ligt beduidend hoger dan de objectieve kans, althans op het terrein van milieurechtshandhaving.<sup>2</sup>

---

<sup>2)</sup> *Huisman wijst op vele andere moeilijkheden: slecht handhaafbare arboregelgeving en afvalstoffenregelgeving; justitiële handhaving Arbo-wet door OM is traag en inadequaat; gebrekkige samenwerking handhavende instanties; te laag kennisniveau handhavers milieurecht; wisselende ambtenaren. Indien de overheid afhankelijk is van het bedrijf staan economische belangen een goede handhaving in de weg. Verder is er sprake van bestuurlijk gedogen: veel bestuurders schrikken terug een overtreder een sanctie op te leggen. Opgelegde dwangsommen worden niet ingevorderd. Daar staat tegenover dat bestuursrechtelijke handhaving (opleggen dwangsom; intrekken vergunning) soms door procedures en inschakeling advocaten vleugellam wordt gemaakt.*





### 3 Paradigma's van handhaving

Uit de vorige paragraaf rijst het beeld van een gebrekkige handhavingspraktijk. Op grond daarvan is het verleidelijk Van de Peppels aanbevelingen over te nemen: sanctionerende handhavingstrategieën dienen te worden versterkt. Voor die vraag in de afsluitende paragraaf te beantwoorden wil ik eerst dieper ingaan op de fundamentele paradigma's die binnen het handhavingsvertoog kunnen worden onderscheiden. Hoe kunnen die benaderingen worden geordend en geclassificeerd? Welke relevante onderzoeksbevindingen komen binnen die paradigma's naar voren?

Meestal worden twee modellen onderscheiden, een traditionele die beoogt af te schrikken, en een alternatieve die is gericht op *compliance*, oftewel spontane naleving (Kagan en Scholz 1994; Hawkins 1984; Aalders en Niemeijer 1999). De traditionele wordt ook wel omschreven als een 'command and control'-benadering, en soms ook als een punitieve strategie die gebruik maakt van sanctiedreigingen. De primaire zorg is het opsporen van overtredingen en het sanctioneren van overtreeders. Het optreden wordt gekenmerkt door de gedachte van klassieke negatieve generale preventie: reactie en repressie teneinde mogelijke andere overtreeders af te schrikken. Het alternatieve model wordt meestal aangeduid als *compliance* georiënteerd, dat wil zeggen gericht op spontane instemming met regelgeving. De primaire zorg is de sociale responsiviteit van bedrijven en burgers te vergroten. Daartoe is een continue uitwisseling tussen toezichthouder en normadressaat geboden: beide partijen onderhandelen met elkaar, ontwikkelen bepaalde verwachtingen en een vertrouwensband. De rol van de toezichthouder is die van consulent of adviseur die voorlichting geeft en de onder toezichtgestelden probeert te overtuigen van het belang van regelnaleving. Formele sancties komen pas in zicht wanneer eerdere 'zachtere' middelen hebben gefaald (Van de Heuvel 1993 en 1998). Reiss (1984) scherpt de verschillen tussen de twee modellen nog verder aan: *compliance* is afgestemd op preventie: schade of risico's binnen aanvaardbare grenzen houden. Succes wordt niet gemeten in termen van opgespoorde overtredingen, maar in termen van aantallen mensen die regels gehoorzamen. *Compliance* beoogt de voorwaarden waaronder overtredingen plaatsvinden te veranderen, of de oorzaken van overtredingen te bestrijden, teneinde schade te voorkomen. Een *compliance*-systeem faalt wanneer het herhaaldelijk correctie moet toepassen. Het afschrikingsmodel is daarentegen op opsporing van overtredingen gericht. De motieven van normadressaten doen er niet werkelijk toe, noch is het van belang te weten onder welke omstandigheden potentiële verdachten tot beter nalevingsgedrag overgaan.

Complementair aan deze twee benaderingen kunnen twee handhavingstijlen worden onderscheiden: een sanctionerende stijl en een overredingsstijl (Wiering 1999). In het eerste geval effectueren controlefunctionarissen de wet; het gaat dus niet om het oplossen van problemen van bedrijven. In het tweede geval probeert de toezichthouder het bedrijf in kwestie ervan te overtuigen dat naleving van regels nastrevenswaardig is.

Het perspectief van afschrikking kan 'instrumenteel' worden genoemd, omdat de handhavingsstrategie ervoor moet zorgdragen dat de gevolgen van niet-naleving worden gevreesd. Het tweede perspectief kan 'normatief' worden genoemd, omdat burgers ervan overtuigd zijn dat degenen die het recht handhaven het morele krediet hebben om dat ook te doen. De instrumentele benadering is gericht op extrinsieke nalevingsprikkels, de normatieve benadering is gericht op intrinsieke prikkels. De twee perspectieven sluiten elkaar niet uit: beide kunnen gelijktijdig worden benut (Tyler 1990; Tyler en Huo 2001). De afbakening blijft in zekere zin problematisch, omdat de formele controle en sanctionering die in het afschrikkingmodel een grote rol vervullen, wel degelijk normatieve implicaties teweeg brengen (zoals de erkenning bij het grote publiek dat de betreffende regels moreel relevant zijn en er toe doen). Bovendien kan afschrikking plaatsvinden middels informele controle en sanctionering zoals beschaming en morele afwijzing. Omgekeerd, achter de morele instemming met regels – de kern van *compliance* – kunnen instrumentele motieven verborgen liggen, zoals het wekken van de schijn van coöperatie. Niettemin, onderzoekers die binnen het instrumentele model opereren, benaderen controleren en sanctioneren veelal als een kosten en baten vraagstuk. *Compliance* onderzoekers redeneren daarentegen in termen van morele instemming en morele verwerpelijkheid. Om die redenen lijken de termen 'instrumenteel' en 'normatief' gerechtvaardigd. De betreffende onderzoekers zijn beslist niet van mening dat één van de paradigma's zou kunnen volstaan. Bij mijn weten is er geen auteur te vinden die zou beweren dat we zonder afschrikking kunnen, of andersom, dat we zonder morele instemming kunnen. Een mix van die twee is onontkoombaar. Hieronder ga ik nader in op enkele relevante onderzoeksgegevens die binnen de twee paradigma's naar voren zijn gebracht.

### 3.1 Afschrikking: het instrumentele model

Afschrikkingstheoretici, en met name economen, hebben de neiging om de aandacht toe te spitsen op het strafrecht en het overheidsoptreden, en hebben minder oog voor maatschappelijke coöperatie. Regulering wordt gezien als een poging om in de markt in te grijpen, of om marktimperfecties te corrigeren, of om externe effecten te reguleren en het publieke belang te beschermen. De veronderstelling hierbij is dat er een spanning bestaat tussen de belangen van de overheid en die van burgers en/of bedrijven. Het optreden van regulerende instanties is noodzaak, omdat burgers en bedrijven niet uit zichzelf aan publieke belangen zouden tegemoet komen. Regulering zou de natuurlijke vijand van de markt zijn. De dominante kijk op de onderneming is dan ook die van een winstmaximaliseerder (voor een exemplarische uitwerking zie Possner 1998 en Becker 1968).

Dit paradigma dat organisaties als rationele, goed geïnformeerde eenlingen conceptualiseert ('rational choice'), is uitvoerig bekritiseerd. Ondernemingen zijn lang

niet altijd goed geïnformeerd, handelen vaak tegen hun eigenbelang in of handelen op een sociaal responsieve manier. De veronderstelling dat alle bedrijven uitsluitend instrumenteel handelen, blijkt dus onjuist te zijn (Bardach en Kagan 1982; Ayres en Braithwaite 1992; Van de Bunt 1992; Huisman 2001). Mede in antwoord hierop pogen veel *rational choice*-onderzoekers nadrukkelijk ook meer sociaal-morele factoren van nalevingsgedrag zoals vertrouwen in hun instrumentele benadering te betrekken (bijvoorbeeld: Scholz 1998).

Het denken in termen van afschrikking veronderstelt dat wanneer justitie de pakkans vergroot of de sancties verzwaart, burgers hun subjectieve inschattingen zullen bijstellen, en bij gevolg zich beter aan de wet zullen houden. In een aantal studies is aangetoond dat sancties als zodanig een afschrikkend effect sorteren (Nagin 1998). Er is evenwel ook onderzoek dat er op wijst dat de omvang van afschrikkingseffecten slechts klein is (voor druggebruik: zie MacCoun 1993). Ander onderzoek wijst erop dat het bijzonder moeilijk is enig significant onafhankelijk afschrikkingseffect vast te stellen (Paternoster 1983; Tyler 1990). Afschrikkingseffecten blijken meer gerelateerd te zijn aan inschattingen van de kans om door autoriteiten betrapt te worden (Paternoster en Nagin 1991). Ook de oudere overzichtstudie van Beylveld (1978 (1998)) laat tegenstrijdige resultaten zien. Een ander probleem is of de geconstateerde samenhangen als resultaat van afschrikking kunnen worden beschouwd of door andere factoren worden bepaald. Daarnaast is het de vraag of afschrikkingseffecten uitgaan van strafrechtelijke gevolgen of juist van informele reacties, schuldgevoel en het oordeel van gezinsleden, vrienden en bekenden. Uit onderzoek van Moerland (1991) blijkt hoe beperkt de invloed is van strafrechtelijke consequenties. Mensen blijken te worden weerhouden van winkeldiefstal door de angst te worden betrapt, en de afkeuring van gedrag in eigen omgeving.

Afschrikking genereert contraproductieve effecten, zoals psychische weerstand, investering in tegenmaatregelen en pogingen handhavers te misleiden. Externe prikkels verminderen gevoelens van zeggenschap en ondermijnen de motivatie wanneer die prikkels wegvallen. Met andere woorden internalisering blijft uit (Sherman 1993). Bovendien bestaat het gevaar van de *deterrence trap*, de neiging van het strafrecht om de sanctiedreiging af te stemmen op de meeste ernstige gevallen, zodat het opleggen van sancties buitenproportionele gevolgen kan hebben, zoals sluiting van bedrijven (zie Braithwaite 2002).

Er zijn twee kernvariabelen die een bepaalde situatie geschikt maken voor een afschrikkingstrategie: ten eerste zijn bepaalde gedragingen of bepaalde gegevens, zoals het inkomen van werknemers, gemakkelijk te controleren of op te sporen, en ten tweede de mate van surveillance. Als de mogelijkheden om fraude te verbergen gering zijn, is de kans op effectieve afschrikking hoog. Daarnaast zijn afschrikkingstrategieën geschikter om gedrag tegen te gaan dat veelal om instrumentele redenen wordt geïnstigeerd (autodiefstal; fraude e.d.). Delicten die op grond van emotionele beweegredenen worden gepleegd, zijn nauwelijks door afschrikkingseffecten te voorkomen. Wat surveillance

betreft: van de aanwezigheid van politiefunctionarissen gaat een korte afschrikwekkende werking uit (Sherman 2002; Tyler en Huo 2001).

Amerikaanse onderzoekers (zie Bayley 1998, hoofdstuk 1) hebben aangetoond dat een groter aantal politieagenten in een bepaalde stad er niet toe leidt dat misdaadcijfers afnemen. Kennelijk gaat er geen grotere dreiging uit van een omvangrijker politiekorps. De manier waarop agenten surveilleren en optreden is belangrijker, terwijl Sherman (1990) aantoonde dat gerichte politie-inzet wel effectief kan zijn. Bovendien is een puur afschrikingsbeleid erg kostbaar in termen van politiemankracht (surveillance; controleposten, enz.) (Sherman 2002).

Het zero *tolerance-offensief* in de Verenigde Staten en met name de agressieve aanpak van relatief kleine overtredingen die het leefklimaat van grote steden verzieken, lijkt het afschrikingsdenken weer enige 'credits' te hebben gegeven. Maar het is de vraag of die credits niet aan politieke symboliek zijn te danken. Tussen 1990 en 1995 nam het aantal politieagenten in New York City met bijna 40% toe, terwijl de misdaad over diezelfde periode met 37 % afnam. Daar staat tegenover dat het aantal klachten en privaatrechtelijke claims tegen de politie – met name vanuit de zwarte bevolking – scherp is gestegen. Voorts is het de vraag in hoeverre de verminderde criminaliteit in New York te danken is aan het harde handhavingsbeleid. Ook andere Amerikaanse steden kunnen over dezelfde periode (1990-1995) verminderde misdaadcijfers overleggen. In San Diego waar het beleid sterk op *community policing* is gericht, nam de criminaliteit over die periode met 36 % af, terwijl de mankracht van het korps slechts met 6 % toenam. En terwijl in New York het aantal arrestaties over diezelfde jaren scherp toenam (o.a. een verdubbeling van aanhoudingen voor drugs), daalde in San Diego het aantal arrestaties met 15 procent (Greene 1999).

Dergelijke interpretaties moeten met veel terughoudendheid worden gezien. De terugval van Amerikaanse misdaadcijfers is een complexe zaak en is buitengewoon moeilijk te verklaren (Blumstein en Wallman 2000). Met name door de ideologische vooronderstellingen die in de vele evaluaties van *zero tolerance* meespelen, moeten we voorzichtig zijn snelle conclusies te trekken. Veel Amerikaanse sociaal-wetenschappers menen dat de successen van New York overtrokken zijn (Harcourt 2001). Anderen houden staande dat de *crime drop* van New York ondanks verdiscontering van factoren als politiemankracht spectaculair blijft. De ernstige misdaad daalde in New York sneller en in sterkere mate dan elders (Silverman 1999).

### 3.2 Morele instemming: het normatieve model

Zoals gezegd bestaan er twee perspectieven op de vraag waarom mensen wetten naleven: angst voor gevolgen van niet-naleving, en morele instemming met wetgeving. Een radicale *compliance*-theorie is uitgewerkt door Tom Tyler; een benadering die door de stelselmatige onderzoeks-aanpak sterke papieren heeft (Sherman 2002). In het inmiddels

klassieke boek *Why people obey the law?* (1990) wijst Tyler erop dat mensen zich niet uit angst voor sancties aan de wet houden, maar omdat zij wetsovertredingen moreel verwerpelijk vinden. De moraliteit van de wet en de legitimiteit van gezagdragers gelden als belangwekkende verklarende factoren voor *compliance*. De legitimiteit van wetgeving wordt bepaald door opvattingen over eerlijkheid van procedures en uitkomsten, en niet door kosten en baten afwegingen. Tyler benadrukt dat burgers vooral nagaan of de manier waarop beslissingen tot stand komen juist is, dat wil zeggen in overeenstemming zijn met de waarden van de betrokkenen, en ten tweede of de uitkomst van een beslissing, en het daaraan gerelateerde gedrag van de overheid, als rechtvaardig kan worden beschouwd. Om die reden noemt hij zijn model ook wel *procedural justice*.

Volgens Tyler is niet het wat (probleemoplossing), maar het hoe (taal, stijl en bejegening) onderwerp van evaluatie van burgers. Om die reden schieten instrumentele redeneringen tekort om instemming met het gezag van de politie te verklaren. Hij acht een 'relationele benadering' overtuigender: mensen stemmen in met politie en justitie wanneer zij met respect behandeld worden. Respect – in Tylers termen: erkenning van sociale status – is veruit de belangrijkste verklarende factor voor het vertrouwen dat in gezaghebbende functionarissen wordt gesteld. Burgers zijn het meest bezorgd om integriteit en aandacht. Volgens Tyler achten burgers drie factoren van belang: ten eerste de neutraliteit van procedures (onpartijdigheid), ten tweede de vertrouwenswaardigheid van motieven van gezaghebbenden en ten derde de mate waarin de betrokkenen eerlijk worden behandeld (serieuze aandacht voor hun argumenten; meewegen ieders belangen en behoeften). Deze factoren hebben weinig te maken met de specifieke oplossingen die voor een bepaald probleem kunnen worden geleverd. Natuurlijk zijn deze instrumentele redenen zoals uitstel, kosten en oplossing van misdrijven, ook van belang, maar ze vormen niet de doorslaggevende factor voor evaluatie van de politie. Het is de kwaliteit van omgang die telt. Tenslotte wijst Tyler erop dat een eerlijke en respectabele bejegening van burgers het publieke vertrouwen verstevigt: in feite wordt de burger uitgenodigd om met de politie samen te werken.

De vraag is of Tylers theorie ook opgaat voor wetgeving die weinig normatieve aspecten heeft. Veel beleidswetgeving is instrumenteel van aard en doet als zodanig nauwelijks een appel op morele waarden (Coolsma e.a. 1999). Voorts wordt Tylers theorie door een zekere eenzijdigheid gekenmerkt: zijn theorie richt zich op de opvattingen en gevoelens van law abiding citizens, niet op die van potentiële verdachten. Het belang van waarschuwen en 'de stok achter de deur' om burgers en bedrijven onder druk te zetten, wordt dan ook miskend.

Tot dusver zijn twee modellen kort geschetst. Duidelijk is dat beide benaderingen vele tekorten met zich meebrengen waarop inmiddels ruim zicht bestaat. Bestuurskundige en organisatiecriminologische onderzoekers hebben de laatste decennia veel nadelen en contraproductieve effecten van compliance onder de aandacht gebracht: collusie van

overheidsfunctionarissen; inkapseling; schijn van medewerking en afscherming; ongewenste neveneffecten van het regulerend arrangement; afstemmingsproblemen; onduidelijke juridische kaders; traagheid (zie o.a. Aalders en Niemeijer 1999; van de Heuvel 1993; Braithwaite 2002). De manco's van een instrumentele benadering zijn al langer bekend: versterking van calculerend gedrag, vergroting wantrouwen, disengagement, meer weerstand en sociale conflicten (zie o.a. Bardach en Kagan 1982; Paternoster e.a. 1983; Tyler 1990; Tyler en Huo 2002; Sherman 1993 en 2002). Indien men het handhavingsvertoog uitsluitend zou willen begrijpen in termen van of afschrikking of *compliance*, zou een steriele ideologische kloof ontstaan. Het is lonender op zoek te gaan naar de juiste verhouding tussen meer punitieve en meer responsieve manieren van handhaven: in sommige contexten zijn we meer aangewezen op formele controle en afschrikking, in andere contexten liggen coöperatie en overreding meer in de rede. Dat geeft aan dat er niet één juiste handhavingstheorie noch één juist type van handhavingsbeleid bestaat. De instrumentele en normatieve benaderingen zijn beide begrensd en hebben hun tekortkomingen. Zoals in de controverses omtrent sanctiedoeleinden het geval is (zie Van Stokkom 2004), zijn de twee paradigma's van rechtshandhaving op elkaar aangewezen. Beide vullen elkaar aan en kunnen niet zonder elkaar (zie ook Kleinig 1996). Om die reden bestaat er een sterke trend naar een 'regulatory mix'.

Nu kunnen we in principe twee verschillende mengmodellen onderscheiden die naast het belang van *compliance* het basisargument van negatieve generale afschrikking onderschrijven, maar er gerichte, effectieve vormen aan willen geven ('targeting deterrence'). Op de eerste plaats kunnen de middelen van de politie effectiever worden gebruikt: als politiemensen zich concentreren op gebieden met de hoogste misdaad, zijn ze in staat de juiste burgers aan te houden (Sherman 1990; Sparrow 2000). Er wordt op specifieke locaties of situaties gefocust. Surveillance moet daar gepraktiseerd worden waar criminaliteitsproblemen plaatsvinden. Deze benadering is verwant met *community policing*. Nu kunnen diverse vormen van *community policing* worden onderscheiden: naast een probleem-georiënteerde manier van werken binnen de gebiedsgebonden politiezorg kan een benadering worden onderscheiden die samenwerking met burgers voorop plaatst. Deze laatste benadering, in de Verenigde Staten ook wel *community building* genoemd (Mastofski e.a. 1995), beoogt de vermogens van bewoners te vergroten om zelf preventie van misdaad ter hand te nemen. Daarmee zijn we bij het tweede mengmodel beland: deze strategie mikt niet zozeer op het aanpakken van specifieke problemen in bepaalde geografische gebieden, maar op gedragsbeïnvloeding van burgers en bedrijven. Toezichhouders kunnen burgers en bedrijven proberen te overtuigen, inspelen op hun verantwoordelijkheid en nagaan om welke redenen zij regels niet of onvoldoende naleven (Ayres en Braithwaite 1992). Door middel van deze benadering kan worden nagegaan wie betrouwbare partners zijn en wie niet in staat of niet bereid is aan verantwoordelijk gedrag te beantwoorden. Voor die laatste groepen worden andere en

doorgaans zwaardere strategieën beproefd.

In de volgende paragraaf worden beide mengmodellen behandeld. De eerste heeft voornamelijk betrekking op politieke handhaving, de tweede op handhaving in bestuursrechtelijke contexten.





## 4 Mengmodellen

### 4.1 Problem solving

Tijdens de opleiding van politiefunctionarissen wordt nog altijd veel nadruk gelegd op snel reageren op meldingen en op het benutten van drang en dwang. Daarnaast wordt veel aandacht geschonken aan tactieken die de schijn van medewerking aan burgers benadrukken (Mastrofski 1996). Volgens Reiss dwingt de nadruk op straf en vergeldende rechtvaardigheid die eigen is aan het strafrecht, politiemangers ertoe opheldering en opsporing centraal te stellen. De orde- en vrede handhavende taken lijken aldus een slapend bestaan te leiden, ofschoon die praktijken een groot deel van het dagelijks werk bepalen (Reiss 1984). Opvallend is dat de alledaagse praktijk van surveillerende agenten door informele regels wordt bepaald. In het overgrote deel van de interacties op straat onderhandelen zij met burgers of dwingen naleving af door waarschuwingen en terechtwijzingen, zonder tot sanctioneren over te gaan. Niettemin wordt politiewerk nog altijd meer vereenzelvigd met meer strafrechtelijke taken als aanhouden en opsporen. In de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw is de gebruikelijke incident-gerichte werkwijze van de politie scherp bekritiseerd. Volgens onderzoekers als Lawrence Sherman zou een *problem-oriented policing* effectiever zijn. Daarbij gaat het niet om reactief politieoptreden, maar om het zoeken naar structurele oplossingen. Zoals Goldstein (1990) het verwoordt: een incident-gerichte politie houdt zich teveel bezig met oppervlakte verschijnselen, met het afhandelen van een onophoudelijke reeks afzonderlijke voorvallen. De politie zou in sterkere mate de problemen moeten signaleren die achter reeksen voorvallen verscholen liggen, en daarvoor oplossingsrichtingen kunnen aanreiken. Sherman: 'Een politie die met verdachten en slachtoffers omgaat in een informatievacuüm is vergelijkbaar met een dokter die een patiënt zonder anamnese behandelt.' (1984: 63) Met andere woorden, politiemangers hebben alleen een input informatiesysteem gecreëerd, waardoor meteen op meldingen kan worden gereageerd. De politie heeft verzuimd een feedback informatiesysteem te creëren, die duidelijk kan maken wat er na afhandeling van een melding of zelfs na een aanhouding gebeurt (o.a. kennis van veroordelingen).

Sherman en zijn medestanders opteren voor een slimmere rechtshandhaving. Basisassumptie is dat misdaad niet evenredig verdeeld is over tijd en ruimte. De politie wordt niet overal en altijd op dezelfde wijze geconfronteerd met misdaad. Integendeel, elke vorm van misdaad vertoont een specifiek patroon; kennis daarvan biedt kansen voor een effectievere rechtshandhaving. Op basis van het baanbrekende werk van Sherman in Minneapolis (1989; ook Sherman 1990) kon worden vastgesteld dat serieuze misdaad zich concentreert op enkele locaties, de zogenaamde hot spots. Daarnaast bleek dat de helft van alle 911 meldingen zich concentreerde op slechts drie procent van de adressen van bewoners. Ook andere studies toonden aan dat het loont om politie-inspanningen te

concentreren op speciale wijken of straten, en dat optreden op onverwachte momenten de effectiviteit nog eens zou vergroten. De meeste 'police crackdowns' resulteerden in een onmiddellijk afschrikkingseffect (met name door de hoge zichtbaarheid van de politie), maar niet in een aanhoudende vermindering van misdaad nadat de handavingsinspanningen wegvielen (residual deterrence) (Bayley 1998; hoofdstuk 6). In een latere overzichtsstudie bevestigen Sherman en Eck (2002) dat preventieve effecten van gerichte surveillances in gebieden met hoge misdaadfrequenties na verloop van tijd oplossen wanneer die niet gewijzigd en hernieuwd worden. Daarnaast zijn pro-actieve doelgerichte aanhoudingen effectiever dan reactieve aanhoudingen. Anderzijds, het vergroten van politiemankracht per korps, het ongericht en willekeurig inzetten van meer politieagenten en het sneller afhandelen van meldingen, hebben geen preventieve effecten. De negatief generaal preventieve effecten van arrestaties zijn alleen vastgesteld in plaatsen met minder dan 10.000 inwoners. In grote steden is geen generaal afschrikkingseffect werkzaam.

Kortom, hoe sterker een politiestrategie is gericht op een specifiek doel, hoe groter de effecten. Dat geldt niet minder voor *community policing*: inschakelen van burgers loont alleen wanneer het overleg is toegespitst op een specifiek crimineel patroon in de wijk. Ongerichte *neighbourhood watch* projecten zijn weinig effectief (Sherman en Eck 2002). Sherman stelde al eerder (1993) vast dat hoe legalistischer (harder) verdachten worden aangepakt die weinig te verliezen hebben (en vaak werkloos zijn), des te meer zij recidiveren. Voor die groep hebben sancties geen afschrikwekkend effect. In bepaalde subgroepen stimuleren sancties zelfs een verlangen om de wet te trotseren. Niet naleving wordt een teken van eer. Sancties blijken doorgaans wel effectief te zijn voor personen uit de middenklassen die over banen beschikken, mits deze sancties als legitiem, fair en proportioneel worden gezien (vergelijk Tyler 1990).<sup>3</sup>

### *The Regulatory Craft*

Malcolm Sparrow werkt in dezelfde traditie als Sherman en Goldstein. Ook hij acht pro-actieve werkwijzen maatgevend voor het politiewerk. In *The Regulatory Craft* (2000) gaat hij na of het politieke perspectief van *problem solving* ook binnen de bestuursrechtelijke context vruchten afwerpt. Hij maakt een interessante analyse van *best practices* en *award winners* binnen tal van Amerikaanse handhavende instellingen zoals de OSHA, de douane en de politie. Het succes van deze uitverkoren projecten is volgens Sparrow niet te danken aan verbetering van organisatieprocessen, maar aan vermindering van specifieke risico's of problemen. Binnen deze projecten, zoals het wapenreductie programma in Boston, wordt opvallend veel drang en dreiging (stok achter de deur) benut: de betrokkenen wordt

---

<sup>3</sup>) In feite kan Sherman moeilijk binnen het paradigma van *problem solving* worden geplaatst. Met name in zijn artikel over trotserend gedrag (1993) worden inzichten van *problem oriented policing*, *Tylers procedural justice*, *Braithwaite's restorative justice* en *Scheffs analyse van schaamte en geweld bij elkaar genomen*.

in feite steeds de keuze voorgelegd van of meewerken of sanctioneren. Sparrow is tamelijk gedecideerd over de vraag wanneer toezichthouders een partnerschap met burgers en bedrijven moeten aangaan (2000: 105):

- risicovermindering is doel, niet ingaan op alle verzoeken van burgers;
- alleen samenwerken met degenen die iets kunnen bieden, niet degenen die willen;
- aandacht richten op problematische partners ('bad actors'), niet op verantwoordelijke burgers;
- toezichthouder zoekt partners, niet andersom;
- beperkt gebruik van gedogen of vrijstellingen;
- er moet noodzaak tot optreden zijn.

Duidelijk is dat inspectiediensten de regie over handhaving strikt moeten bewaken. De handhavende professional blijft in eerste instantie opspoorder. Steeds maken inspecties en toezichthouders 'jacht' op de moeilijkste gevallen, niet op easy targets. De aantrekkelijkheid van Sparrows benadering schuilt deels in het radicale pragmatisme. Zoals andere pragmatistische denkers als de filosoof William James ('waar is wat werkt') betoogt Sparrow dat het in wezen niet uitmaakt met welke middelen handhavingsdoelen worden verwezenlijkt, als ze maar worden gerealiseerd. Net als James hekelte hij het efficiëntiedenken dat een doel op zich dreigt te worden. Hij keert zich met name tegen de 'Heilige Graal' van prestatiemetingen. Binnen de logica van output-optimalisering zijn lage naleefcijfers binnen een bepaalde sector 'goed nieuws', want dan kun je opspoorders met succes inzetten. Het verzekert een hoge pakkans en een hoge productiviteit. Aldus wordt een schijnwerkelijkheid geschapen.<sup>4</sup>

De *problem solving* benadering veronderstelt een grote discretionaire speelruimte en gaat dwars in tegen de mythe dat toezichthouders alle wetten uniform zouden kunnen en moeten handhaven. Sparrow betoont zich evenwel een voorstander van een stringente aanpak. Zwakke handhaving geeft het signaal dat persistente en flagrante overtreders de wet mogen overtreden, dat de procedures oneerlijk zijn en dat de doeleinden van veiligheid of bescherming niet van belang zijn. Deze drie signalen ondermijnen de morele basis van nalevingsgedrag.

Sparrow suggereert dat toezichtorganisaties volledig uit projectteams zouden kunnen bestaan die specifieke problemen of bedreigingen aanpakken. Een lijnorganisatie die door middel van steekproeven bezoeken aflegt, verspilt volgens Sparrow haar tijd. Die visie roept vele vragen op. Hoe kan een organisatie van louter projectteams toekomen aan

---

<sup>4</sup>) *Vergelijk Van Gestel en Ligthart (2002: 23): het aantal bezoeken dat een gemeentelijke controleambtenaar per jaar brengt aan bedrijven zegt maar weinig over de vraag of de regels van vergunningsvoorschriften beter zullen worden nageleefd. Bovendien liggen averechtse effecten op de loer: een vlucht in papieren, formaliteiten en procedures. Een cijfermatige verantwoording van het aantal controlebezoeken kan aldus gemakkelijk een politieke schijnzekerheid creëren dat het met het toezicht de goede kant op gaat.*

toezicht op de grote meerderheid van normadressaten? Onderschat Sparrow de verleiding van regelovertredend gedrag binnen die meerderheid? Kun je je veroorloven alle handhavingsinspanningen op hotspots te richten?

### *Community policing*

Sommige vormen van community policing vertonen veel gelijkenis met de probleem georiënteerde aanpak die Sherman en Sparrow voorstaan. Beoogd wordt de klassieke politietaken te verbreden: niet alleen controleren, aanhouden en opsporen zijn van belang maar ook het opbouwen van partnerships met burgers en bedrijven. De politiefunctionarissen in kwestie beslissen zelf welke opties de orde en veiligheid het beste bevorderen. Hun handhavingswerk is dan ook creatiever van aard (zie daarvoor Mastrofski e.a. 1995). In Nederland staat gebiedsgericht werken meer in het teken van *community building* dan van *problem solving*: het faciliteren en ondersteunen van burgers om zelf preventie ter hand te nemen, zodat de veiligheid en leefbaarheid in de wijk worden vergroot. Om die redenen sluit gebiedsgericht werken aan op de handhavingsstrategieën van *responsive regulation* die in de volgende paragraaf worden behandeld. Van belang is dat politieambtenaren binnen *community policing* anders te werk gaan dan hun collega's in surveillancediensten. Bij het beoordelen van het gedrag van burgers gaan ze namelijk niet zozeer af op stereotiepe beelden van mogelijk verdacht gedrag, maar eerder op hun persoonlijke kennis van burgers. Indien de reputatie van bepaalde wijkbewoners ongunstig is ('minder betrouwbaar') worden zij meer in de gaten gehouden en meer aangesproken (Reiss 1984). In die zin heeft het werk van gebiedsgebonden functionarissen veel raakvlakken met het werk van functionarissen binnen bijzondere inspectiediensten die vaak een goed beeld kunnen vormen van de bereidheid en capaciteit van bedrijven om de regels na te leven.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup>) Mastrofski e.a. (1995) stelden vast dat politieambtenaren met meer positieve attitudes ten opzichte van community policing aanzienlijk minder tot arrestaties van verdachten over gingen dan politieambtenaren met negatieve attitudes. Die laatste groep arresteerde ruim drie keer zoveel verdachten waarmee zij op straat werden geconfronteerd. Omdat community-gerichte politieambtenaren vertrouwd zijn met de buurtbewoners en buurt waar ze werken voelen ze zich meer op hun gemak met hun eigen opvatting van 'rough justice' dan met het toepassen van wettelijke regels. Ze arresteren dan ook selectiever en vallen minder terug op wettelijke regels. In een ander onderzoek – een uitvoerige observatie van de interactie politie-publiek op straat – gingen Mastrofski en zijn collega's (1996) na in welke mate burgers gehoor geven aan verzoeken van politieagenten. Het blijkt dat een vriendelijke manier van aanspreken in de beginsituatie van het contact met de burger meer bijdraagt aan naleving dan een krachtdadige beginstijl. Fysieke dwang vermindert het vooruitzicht van naleving. De aanwezigheid van meerdere politieagenten vermindert ook de kans op naleving: met collega's om zich heen verliezen agenten eerder hun geduld. Bovendien stelden de onderzoekers vast dat burgers die bekend zijn met wijkagenten tijdens latere ontmoetingen minder gehoor geven aan verzoeken van deze agenten. In een aanvullende studie (Mastrofski 1998) werd vastgesteld dat – conform Tyler – de legitimiteit van politie-optreden bepalend is voor instemming met politieverzoeken.

Uit de vele studies die de laatste decennia zijn verschenen over community policing blijkt dat zowel de tevredenheid van burgers over dienstverlening van de politie (in termen van bereikbaarheid en aanspreekbaarheid) als de tevredenheid van politie met hun werk ruim toenemen. Of community policing ook een probater middel is om veiligheid te vergoten, blijft vooralsnog onduidelijk (Bayley hoofdstuk 5; Zoomer e.a. 2002)

## 4.2 Responsive regulation

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de handhavingsstrategieën binnen het paradigma van *responsive regulation*, die veelal in bestuursrechtelijke contexten zijn beproefd.

Dit mengmodel wijkt in een aantal opzichten sterk af van de problem solving benadering. Op de eerste plaats is de handhavende professional die responsieve vormen van handhaving wil bevorderen, meer een facilitator dan een controleur of opspoeder. Het komt er op aan de verantwoordelijkheidszin van burgers en bedrijven te vergroten; zij dienen zelf overtuigd te raken van het belang van regelnaleving. Ten tweede is de coöperatie met burgers en bedrijven meer een doel in zichzelf dan een instrument om specifieke handhavingsproblemen aan te pakken. Coöperatie laat vertrouwenbanden ontstaan die spontaan nalevingsgedrag bevorderen. Ten derde is de aandacht binnen dit mengmodel niet zozeer gericht op 'bad actors' maar op alle partijen die een bijdrage aan regelnaleving kunnen bieden.

Het meest invloedrijke werk binnen deze benadering is zonder twijfel *Responsive regulation* (1992) van de Australische criminologen I. Ayres en John Braithwaite. Ook het werk van de Engelse onderzoeker Bridget Hutter kan in deze traditie worden geplaatst. Voor dat werk wordt besproken ga ik eerst in op een eerdere studie van Braithwaite en zijn collega Grabosky.

### *Of manners gentle*

Grabosky en Braithwaite baseren zich op de studie *The manners and customs of the police* (1980) van Donald Black. Black ontwikkelde een theorie van relationele afstand die wordt bepaald door de 'scope, frequency and duration of interaction between people, and by the nature and number of links between them in a social network' (1980: 4). Op grond daarvan voorspelt hij dat de politie informele controle zal gebruiken in het geval van incidenten tussen bekenden, terwijl punitieve vormen van ingrijpen zullen plaatsvinden wanneer mensen minder bekend zijn met elkaar. De relationele afstand tussen conflicterende partijen bepaalt volgens Black hun bereidheid om het strafrecht te gebruiken, en de bereidheid van handhavende politiefunctionarissen om mensen aan te houden. Politieagenten wisselen verzoenende en bestraffende stijlen af, maar wanneer de partijen bekend zijn met elkaar hebben zij een voorkeur voor een verzoenende aanpak. Deze theorie is door Grabosky en Braithwaite toegepast op toezichthoudende diensten. In

*Of manners gentle* (1986) ontwikkelden zij de volgende hypothesen die vervolgens op grond van een studie van 96 instanties werden getoetst:

- indien het personeel van een toezichthoudende dienst geworven is uit de branches die ze reguleren, zullen zij minder snel overgaan tot vervolging dan personeel dat elders is gerekruteerd;
- toezichthoudende diensten die een relatief klein aantal bedrijven controleren zullen minder snel strafrechtelijk ingrijpen dan diensten die een groot aantal bedrijven moeten controleren;
- diensten die bedrijven controleren uit één enkele branche nemen minder snel de toevlucht tot formele middelen om naleving te bewerkstelligen dan diensten die bedrijven van uiteenlopende branches controleren;
- inspecteurs die frequenter contact hebben met dezelfde firma's gebruiken minder formele sancties dan inspecteurs die onpersoonlijke contacten met bedrijven onderhouden.

Uit het onderzoek bleek dat de hypothesen in sterke mate ondersteund worden, met uitzondering van de eerste hypothese. De relationele afstand is dus van groot belang. Een grotere afstand tot de te controleren bedrijven bepaalt het gebruik van punitieve middelen. De onderzoekers voegden er nog de bevinding aan toe dat hoe groter de omvang van het bedrijf, des te minder de kans op vervolging ('big business, weak enforcement').<sup>6</sup> Tenslotte stelden zij vast dat welvarende ondernemingen minder worden blootgesteld aan punitieve sancties dan minder welvarende, omdat zij over het vermogen en de kennis beschikken om handhavingsdoelstellingen middels overleg te bereiken en toezichthouders eventueel te trotseren.

Deze bevindingen worden door een overstelpende hoeveelheid onderzoek bevestigd. In Nederland bijvoorbeeld stelde Huisman (2001) vast dat het kleine bedrijven vaak aan voldoende professionele kennis en technische middelen ontbreekt. Ook het profiel dat Bruinsma (1996) van de 'slechte' bedrijven in de afvalbranche schetste, sluit erop aan: het gaat met name om kleinere familiebedrijven in de marge van de markt. De betrokkenen hebben een lage opleiding, een afkeer van externe bemoeienis en een vijandig beeld van de externe omgeving. Handhaving wordt als een bedreiging gezien. Die laatste factoren zijn ook in het spel bij de handhavingsproblematiek in de agrarische sector die Wiering heeft onderzocht (1999) (zie ook Gunningham e.a. 1998). Grotere bedrijven en economisch gezonde bedrijven daarentegen worden bijna zonder uitzondering met een coöperatieve benadering tegemoet getreden. In die bedrijven wordt veel meer aandacht besteed aan het reguleren van gezondheid en veiligheid. Al in de jaren tachtig constateerde Aalders (1987) dat handhaving van milieuwetten een kwestie is van onderhandelen, met 'vriendelijke omgangsvormen'.

---

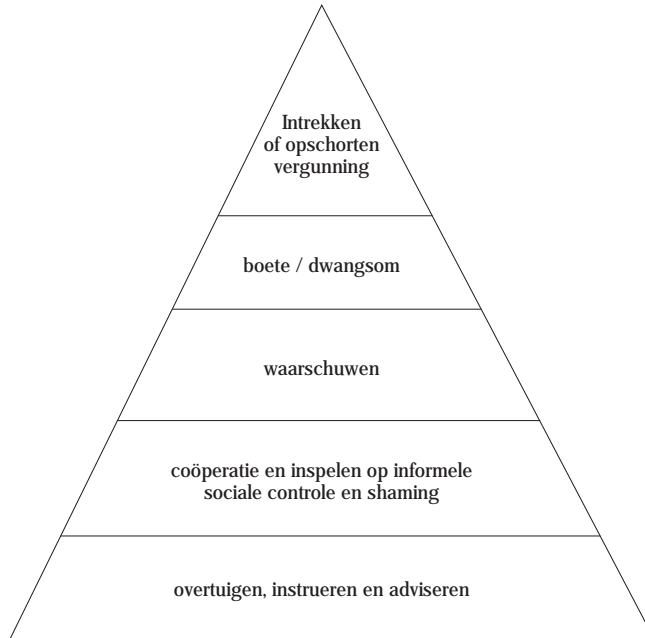
<sup>6</sup>) *Wiering wijst er terecht op dat het juist is te spreken over 'big business, weak sanctioning' (1999: 26).*

Op basis van de bevindingen van onder andere *Of matters gentle* suggereert Hutter dat *compliance*-benaderingen het archetype vormen van sociale controle en handhaving in westerse samenlevingen. Het gebruik van formele sanctionering, speciaal vervolging, wordt gezien als laatste redmiddel, een optie die vermeden moet worden, tenzij alle andere middelen gefaald hebben. Methoden die gericht zijn op bevordering van spontane naleving hebben in de handhaving van milieu en arbeidsomstandigheden de overhand, en er zijn meer en meer tekenen dat deze methoden ook in geval van financiële regulering de overhand hebben (Hutter 1997).

### *Handhavingspiramiden*

Ayres en Braithwaite spreken in *Responsive Regulation* (1992) over 'enforced self-regulation', hetgeen een combinatie inhoudt van regulering door de overheid en door het bedrijf dat onder toezicht staat. Het komt erop neer dat bedrijven zelf nagaan of regelnaleving wordt bereikt en procedures opstellen om niet-naleving aan te pakken. Maar het systeem is niet geheel zelfregulerend. Inspecteurs en toezichtbeambten controleren het proces van zelfmonitoring en leggen desnoods sancties op. Of wetshandhaving wordt bereikt met een licht duwtje of met de harde hand hangt deels af van het vermogen en de bereidheid van het bedrijf in kwestie om goed om te gaan met het eigen reguleringsproces. Ayres en Braithwaite achten dit model het meest geschikt voor grote, goed geïnformeerde en geëquipeerde bedrijven. Kern is dat het maatwerk van handhaving is afgestemd op de bereidheid en het vermogen van een bedrijf om zichzelf te reguleren en betrokken te zijn op de regels die ze zelf hebben vervaardigd. De auteurs beschrijven dit als een middenweg tussen zelfregulering en 'command and control'-regulering.

Ayres en Braithwaite introduceren twee handhavingspiramiden: een die betrekking heeft op een hiërarchie van sancties, de ander op handhavingsstrategieën. De eerste is bestemd voor de individuele firma, de tweede voor branches. In deze piramiden worden de onder toezicht gestelde partijen aan toenemende interventies blootgesteld. Het doel is een geëigende regulering te stimuleren die is toegemeten op het gedrag van de onder toezicht gestelde partijen. De basis van de piramide bevat de minst vergaande interventies: overtuiging, appelleren aan verslechterde reputatie (shaming), instructie en advies. Naarmate de toevlucht wordt genomen tot hoger gelegen opties, respectievelijk waarschuwing, boete en dwangsom neemt de druk op de onder toezicht gestelde partijen toe, maar tegelijk kunnen de kosten van weerstand toenemen (zie figuur 1).



Figuur 1. Toezicht- en handhavingsopties in een regulatieve piramide (naar Ayers en Braithwaite 1992)

Een tweede veronderstelling is dat de meeste regulerende activiteiten in de basis van de piramide zullen plaatsvinden. Toezichthouders lopen dus een reeks opklimmende reguleringsstrategieën door om te eindigen met het sanctioneren van een kleine populatie die niet anders aangepakt kan worden. Het spreekt voor zich dat deze piramide in elk handavingsdomein of -arena uiteenlopende vormen aanneemt (civielrechtelijke aansprakelijkheid; bestuursrechtelijke en/of strafrechtelijke sanctionering).

Hutter (1997) heeft de 'enforcement career' die de hiërarchie van sancties en handavingsstrategieën mogelijk maakt, empirisch onderzocht. Zij richtte zich daarbij op het veldwerk van drie verschillende groepen inspecteurs binnen de jurisdictie van de Britse Occupational Health and Safety. Uit het onderzoek bleek dat de inspecteurs bereid zijn hun interventies af te stemmen op het gedrag van de gereguleerde bedrijven; zij bewogen zich flexibel op en neer in de handavingspiramide. Hutter constateerde wel grote verschillen als het gaat om de strategie van sanctionering. Naast het vergaren van voldoende bewijs is de inschatting van een mogelijk beroep een belangrijke factor die meespeelt bij het al dan niet vervolgen. De toezichthouders beseffen dat een coöperatieve benadering op het spel wordt gezet. Bovendien: meerdere mislukte vervolgingen zouden de geloofwaardigheid van inspecteurs op het spel zetten of zouden een spiraal van rechtszaken kunnen veroorzaken. Tenslotte wijst Hutter op het tijdrovende aspect van



vervolging. Uit onderzoek van Hutter (2000) naar regel naleving bij British Railway blijkt dat mammoetbedrijven hun eigen problemen hebben, waaronder gebrek aan afstemming en communicatie. Juist door hun omvang en complexe interne verhoudingen zijn ze extreem moeilijk te controleren. Tegelijk: juist het vermogen van deze mammoetorganisaties opsporing van overtredingen te vermijden, noodzaakt tot compliance-strategieën waarin pro-actief instrumenten worden gemobiliseerd, in plaats van reactief.<sup>7</sup>

### *De kracht van zwakke sancties*

In het model van *responsive regulation* wordt veel waarde gehecht aan een vertrouwensrelatie en aan een goede afstemming van de manier van toezichthouden op het specifieke gedrag van de betreffende bedrijven (Braithwaite en Makkai 1994). Indien inspecteurs nagaan wat de motieven voor niet-naleving zijn en vervolgens hierop passend reageren, kan de effectiviteit van handhaving worden vergroot.<sup>8</sup>

Volgens Braithwaite hebben inspecteurs of toezichthouders die stigmatiserend te werk gaan, een negatief effect op naleving. Uit zijn onderzoek onder inspecteurs van verpleegtehuizen bleek dat zowel een stigmatiserende als een tolerante benadering in een latere fase tot minder naleving leidde. Een benadering van *reintegrative shaming* daarentegen bleek wel effectief te zijn: de directeuren van verpleeghuizen werden zowel kritisch / afkeurend als reïntegrerend bejegend (Braithwaite 2002). *Reintegrative shaming* duidt op het publiekelijk aan de kaak stellen van fout gedrag, zonder het bedrijf of de

---

<sup>7</sup>) *Uit dat onderzoek blijkt tevens dat laaggeschoold personeel weinig kennis heeft van gezondheid- en veiligheidsrisico's. De fragmentatie van het bedrijf, ernstige communicatieproblemen en ongelijkheden in kennis van risico's vormen de grootste hindernissen om die regelgeving goed na te leven. De privatisering van het bedrijf heeft daar sterk aan bijgedragen (mede door afhouden van aansprakelijkheid, vergelijk Kool 2002), terwijl machtsverschillen op werkplaatsniveau een succesvolle zelfregulering dwarsbomen. Risico's worden ontkend of 'genormaliseerd'. Ongelukken worden als uniek gezien, en worden eerder uitgelegd in termen van individuele onoplettendheid dan van structurele tekorten. Informatie over gevaren werd dikwijls terzijde gelegd, niet alleen vanwege werkdruk maar ook door een 'vals gevoel van veiligheid' (Hutter 2000: 297).*

<sup>8</sup>) *Onderzoek van Mancini (1999) naar gezondheidsrisico's op de werkvloer sluit daarbij aan. Volgens de auteur kiezen leidinggevendenden voor die invloedsstijl - dwingen, uitleggen of onderhandelen - die de grootste kans heeft op het gewenste resultaat. Zij stemmen hun invloedsstijl af op de inschatting of iemand gemotiveerd is om te doen wat wordt verlangd, en of hij / zij in staat is dat te doen. Indien werknemers wel bereid, maar niet in staat zijn, zijn leidinggevendenden bereid uit te leggen. Indien werknemers zowel bereid als bekwaam zijn, kiezen leidinggevendenden voor een overleggende stijl. Aldus stelde Mancini vast dat er een 'ingebouwde' tendens bestaat naar congruente afstemmingsrelaties. Van doorslaggevend belang daarbij is of werknemers al dan niet betrouwbaar worden geacht. Kortom, maatregelen zijn effectiever wanneer ze worden toegesneden op de specifieke omstandigheden en het specifieke gedrag waarvoor ze zijn bedoeld (zie ook Sinclair 1997; Kagan en Scholz 1984).*

organisatie in kwestie uit te sluiten. Er wordt aldus sterk ingespeeld op de verantwoordelijkheidszin van de betrokkenen. Omdat bedrijven gevoelig zijn voor hun reputatie, kan men ze met negatieve publiciteit raken en beïnvloeden (zie Braithwaite 1989, hoofdstuk 6).

Uit de vele onderzoeken die John Braithwaite heeft verricht (veiligheid in steenkoolmijnen; farmaceutische industrie; etc.) blijkt dat de bedrijfsleiding pas instemt met minder vervuiling of grotere veiligheid wanneer de kring van relevante overlegdeelnemers wordt uitgebreid met personen die zich moreel verantwoordelijk voelen en het managementbeleid afkeuren. Bij deze informele sanctionering is het van belang *soft targets* te betrekken, personen met preventieve vermogens zoals financiers, leveranciers, verhuurders, horeca-exploitanten of vertegenwoordigers van consumentengroepen. Zij hebben in een organisatie of een netwerk omgang met potentiële overtreders maar zijn niettemin gevoelig voor afkeuring en informele sanctionering. Zij laten zich afschrikken door potentieel reputatieverlies en / of nemen op subcrimineel niveau hun verantwoordelijkheid. Met name kleine bedrijven blijken sterk afhankelijk te zijn van leveranciers en distributeurs. Deze derde partij handhavers hebben veel meer contact met deze bedrijven dan welke inspecteurs van een handhavingdienst ook, en hebben daarnaast ook meer kennis over welke problemen er spelen (zie ook Gunningham e.a. 1998). Kleine bedrijven zijn veel angstiger voor die *ingroup* leden dan voor boetes.

Braithwaite beklemtoont dat veel witte-boordencriminelen kwetsbaar zijn voor beschaming wanneer hun activiteiten uitlekken in andere groepen waarvan zij deel uitmaken (lokale politiek, service clubs, kerk enzovoort). Die publieken wensen zij liefst gescheiden te houden. Tegelijk kunnen netwerken van vertrouwen en loyaliteit worden uitgebreid, ten koste van de neiging om regels niet zo nauw te nemen of misbruik te maken van gelegenheden.

Anders dan Sparrow voor ogen staat, dienen we volgens Braithwaite de aandacht dus juist minder te richten op belangrijke (groepen) criminelen. Het gaat erom deelpublieken bij elkaar te brengen waarvoor potentiële overtreders het meest gevoelig zijn, bijvoorbeeld benadeelde groepen of groepen van wie die overtreders afhankelijk zijn. Burgers / medewerkers worden aldus aangemoedigd vrijuit te spreken en het gedrag van potentiële overtreders in eigen kring te veroordelen. Niet verwonderlijk dat Braithwaite in dat verband wijst op de *restorative justice*-praktijken die in Australië veel meer ingang hebben gevonden dan in Europa of de Verenigde Staten (Braithwaite 2002; Van Stokkom 2004). Kortom: verdachten blijken het meest gevoelig te zijn voor informele sancties. Dat inzicht wordt door zeer veel onderzoeksbevindingen geschraagd, maar tegelijk openbaart zich hier een zwakte: ook al zou men derde partijen weten te betrekken, die partijen ontbreekt het vaak aan motivatie om overtredingen aan te wijzen. Bovendien onderhouden ze vaak nauwe of intieme banden met de gereguleerde personen of partijen.

Een ander probleem voor *responsive regulation* is het wisselen van handhavingstijlen:

kunnen inspecteurs die een harde aanpak vooropstellen in latere fasen overgaan op meer faciliterende benaderingen? De normadressaten zullen de persoon in kwestie immers meer als politieagent blijven zien dan als consulent. Andersom, een lang aangehouden flexibele en faciliterende stijl kan een genoeglijke houding genereren die latere dreigingen ondermijnt (May 2004; Winter en May 2001).

### *Smart Regulation*

Het model van *responsive regulation* is door Gunningham e.a. (1998) verder geperfectioneerd. Op grond van uitvoerige studies van de chemische industrie en agrarische sector in de Verenigde Staten, Groot-Brittannië en Australië, hebben zij een optimale mix van beleidsinstrumenten ontwikkeld, die sectorspecifiek is toegesneden. Zij kennen een grote rol toe aan tweede en derde belanghebbende partijen (commerciële en niet-commerciële belanghebbenden) die aangemoedigd moeten worden om als quasi-toezichthouders op te treden. Het toezicht door overheidsinstanties kan aldus worden gecompliceerd.

De chemische industrie bestaat volgens de onderzoekers uit grote zeer zichtbare spelers die kwetsbaar zijn voor de publieke druk van lokale gemeenschappen; de bronnen van vervuiling zijn herleidbaar en kunnen gemakkelijk worden opgespoord; er bestaat een groot potentieel van *supply side pressures* door fabrikanten of kleinere economische spelers. De agrarische branche daarentegen bestaat uit vele kleine geïsoleerde bedrijven; hun activiteiten kunnen niet goed gecontroleerd worden; er bestaat grote weerstand tegen regulering; boeren beschikken over een sterke politieke lobby; ngo's hebben nauwelijks invloed. Mogelijk gaat er wel een grote invloed uit van commerciële derde partijen die als surrogaat handhaver kunnen fungeren. Het komt erop aan partijen te selecteren met de grootste 'bang for the buck'. Boeren hebben meer ontzag voor commerciële partners die hen aansporen vervuiling tegen te gaan, dan voor de overheid. Het betrekken van deze spelers, met name commerciële spelers, geschiedt echter niet spontaan. Bijvoorbeeld banken hebben er geen direct belang bij dat boeren schoner produceren.

Toezichthouders dienen dan ook de organisatie op zich te nemen van een conversational regulation waarbij de commerciële partijen worden betrokken. Daarnaast wijzen de onderzoekers op het bevorderen van informatie, het bieden van rechtshulp en het vergroten van aansprakelijkheid van geldschieters en verzekeraars.

Gunningham e.a. introduceren voor de chemische industrie een twee sporenstelsel: koplopers aanmoedigen verder te gaan op de weg van *beyond compliance* (beter presteren dan op grond van regelgeving nodig is), achterblijvers (meestal kleine bedrijven) actief prikkelen aan de wettelijke normen te voldoen. Een grote rol is hier weggelegd voor leveranciers. In de agrarische sector doet *beyond compliance* zich echter nauwelijks voor; een harde aanpak door publieke toezichthouders werkt hier averechts. Vanwege de lage zichtbaarheid van overtredingen is formele handhaving in de agrarische industrie buitengewoon moeilijk.

Financiers en verzekeraars zouden hier de meest effectieve toezichtrol op zich kunnen nemen. Ook het burgerpubliek kan een waakhondrol vervullen en is een onderbenutte bron van expertise en advies. Weliswaar wordt hierdoor de efficiëntie niet vergroot: er zijn veel inspanningen nodig en het overleg verloopt traag. Wat men aan efficiëntie verliest, wint men evenwel later terug aan legitimiteit, oftewel een groter draagvlak.

De auteurs geven de voorkeur aan een mix van beleid. Afzonderlijke instrumenten hebben teveel tekortkomingen:

- command and control is betrouwbaar en voorspelbaar, maar inflexibel en inefficiënt;
- economische instrumenten zijn efficiënt maar niet betrouwbaar; bovendien ontbreekt het aan responsiviteit;
- informatieverschaffing en zelfregulering zijn effectief maar weinig betrouwbaar indien niet gecombineerd toegepast. Hoe groter de kloof tussen private en publieke belangen, des te minder succesvol.

Tenslotte wijzen de onderzoekers erop dat interveniërende en sanctionerende strategieën spaarzaam moeten worden toegepast. Ze roepen weerstand en verzet op.

### *Achterblijvers*

Tenslotte nog enige speciale aandacht voor de problematiek van 'achterblijvers', bedrijven die vaak in de marge van een bepaalde sector opereren en een economisch weinig florissant perspectief hebben. Achterblijvers zijn niet of nauwelijks vatbaar voor overreding, scholing en overleg. Zij hechten weinig waarde aan morele geboden om regels na te leven en menen dat naleving louter economische nadelen brengt (zie Kagan e.a. 2003). Indien achterblijvers onwillig zijn en uitsluitend calculerend handelen, worden inspecteurs en toezichthouders gedwongen een beroep te doen op instrumenten hoger in de piramide. Maar in hoeverre zijn die instrumenten effectief?

Een goed voorbeeld is het boerenbedrijf. Zoals gezegd, Gunningham e.a. (1998) constateerden dat passief verzet en weerstand veel voorkomen in de agrarische industrie. De traditionele 'command and control'-aanpak in die sector is buitengewoon moeilijk en wordt gehinderd door grote informatietekorten. Overtredingen zijn nauwelijks zichtbaar, terwijl de kosten van monitoring door ruimtelijke verspreiding van de bedrijven groot zijn. Het verzamelen van bewijs om sancties op te leggen is een moeizaam proces. Toch is de laatste decennia in veel landen voor een hardere aanpak gekozen. In Nederland is in dit verband het stringente AID-beleid ten aanzien van bemesting een interessante testcasus. Volgens Van Reenen (1995) is nadrukkelijk een afbraak van gemeenschappelijke verantwoordelijkheid in gang gezet: zelfdisciplinerende heeft plaats gemaakt voor meer overheidscontrole. Wiering wijst erop dat de AID in de jaren negentig een ongekende groei heeft doorgemaakt in het vakgebied meststoffen. De weerstand is echter groot: AID-controleurs vangen in hun hoedanigheid van frontliniewerkers de eerste klappen op, in de vorm van agressieve bejegeningen door veehouders. Niettemin

suggereert Wiering dat de consequent voortgaande inzet van AID-controles tot een herbezinning binnen de varkenshouderij heeft geleid (Wiering 243/4). Elffers e.a. (2003) zijn nagegaan in welke mate Nederlandse boeren de bestrijdingsmiddelenwet naleefden en wat de motieven van naleving en niet-naleving zijn (zie ook Expertisecentrum rechtshandhaving 1997). Als het gaat om het gebruik van niet-toegestane bestrijdingsmiddelen blijkt dat boeren weinig gevoelig zijn voor sanctionering. Boeren laten zich leiden door twee factoren: de verwachte voordelen van niet-naleving van de betreffende wet, en de mening van andere boeren wanneer die zouden weten dat er verboden chemicaliën worden gebruikt. De waargenomen afkeuring van andere boeren voorkomt niet-naleving. Boeren zijn buitengewoon bevreesd voor mogelijk reputatieverlies in de eigen gemeenschap.

Een zorgvuldige evaluatie van het Deense handhavingsbeleid met betrekking tot agrarische regelgeving (May en Winter 1999; Winter en May 2001) bevestigt dat de invloed van de lokale boerengemeenschap de doorslaggevende factor is voor goed nalevingsgedrag. Daarnaast zijn calculerende motieven relevant. Gemeentelijke inspecteurs rapporteren dat niet-naleving vooral te wijten is aan financiële motieven. Ook kennisgebrek kan niet-nalevingsgedrag voor een groot deel verklaren. Het inzetten van derde partijen kan lonen wanneer consulente specifieke technische informatie geven. Nauwe samenwerking van handhavers met boeren brengt volgens May en Winter vele negatieve resultaten met zich mee, zeker wanneer sanctioneren niet wordt benut. Het onderzoek leert dat frequentere inspecties die zijn toegespitst op belangrijke aspecten van regelgeving, effectief zijn. Boeren stellen een voorspelbare en consistente handhavingspraktijk op prijs. Inconsistente controles scheppen verwarring en vergroten het gevoel oneerlijk behandeld te worden (May 2004) (vergelijk Tyler). De auteurs stellen voorts vast dat sanctioneren een bepaald omslagpunt heeft, waarna contraproductieve effecten worden gegenereerd. Een al te sterke legalistische en rigide stijl overweldigt en roept weerstand op. Excessieve dreigingen worden gezien als ofwel leeg (kunnen niet waargemaakt worden) of wraakzuchtig. Lukraak of ongedifferentieerd sanctioneren, zonder rekening te houden met de specifieke omstandigheden, blijkt ook contraproductief te werken.

Geconcludeerd kan worden dat noch vrijblijvende samenwerking tussen handhavende instanties en boeren noch scherpe sanctionering perspectief bieden. Faire, regelmatige controles en vooral beïnvloeding van het opinieklimaat binnen de boerengemeenschap – gepaard met politieke druk op corporatistische overlegcircuits – bieden meer perspectief. Dat strookt met de bevinding van Braithwaite dat èn tolerante èn stigmatiserende benaderingen gedoemd zijn te falen.



## 5 De modellen gewogen

In deze paragraaf worden de vier behandelde modellen beknopt geëvalueerd. Op basis van het voorgaande kunnen vier handhavingsstrategieën worden onderscheiden: overtuigen, coöperatie, controle en sanctionering, waarbij de eerste twee tot het domein van spontane naleving behoren, en de laatste twee tot het domein van formele handhaving. Het instrumentele model richt zich op dat domein van formele controle en sanctionering. Het normatieve model beoogt de legitimiteit van het handhavingsbeleid te vergroten (procedurele rechtvaardigheid; fairness). Vervolgens beoogt het mengmodel van problem solving door middel van verfijnde informatievergarig en pro-actief werken druk uit te oefenen op groepen 'bad actors'. Tenslotte mikt het mengmodel van *responsive regulation* op grotere informele controle, verantwoordelijkheid en vertrouwen, onder andere door netwerkverbreding en het betrekken van derde belanghebbenden. In schema 1 zijn enkele belangrijke begrippen en kernwaarden bijeengebracht.

Schema 1: overzicht van nalevings- en handhavingsstrategieën

<i>Strategie</i>	<b>Spontane naleving</b>		<b>Handhaving (doen naleven)</b>	
	<i>Overtuigen</i>	<i>Coöperatie</i>	<i>Controle</i>	<i>Sanctionering</i>
Betere naleving door:	Appelleren aan plichtsbef	Groeps-loyaliteit & netwerkverbreding	Formeel toezicht & surveillance	Punitieve handhaving
Kernwaarde:	Legitimiteit (fairness)	Sociale navolging & angst voor reputatie verlies	Zichtbare gezagsvolle controle	Straf / boete
Primair beoogd generaal preventief effect:	Norm-versterking	Norm-versterking	Afschrikking	Afschrikking

Het schema biedt een alternatieve taxonomie die niet in termen van controle-, detectie en sanctiekansen is geformuleerd, zoals de Tafel van Elf, maar in termen van sociaal-morele gedragingen. De cognitieve dimensies van handhaving en naleving zijn dan ook niet verwerkt (kennis van regels; kennis van kosten en baten van naleving).

### *Een beknopte beoordeling*

De crux van het instrumentele model is de subjectief beleefde of waargenomen pakkans.

Een sterk minpunt is dat de externe prikkels van afschrikking verinnerlijking afhouden of vertragen. Bovendien roepen toepassingen die als unfair worden beleefd, grote weerstand op. In hun studie naar het nalevingsgedrag van leidinggevendenden van verpleegtehuizen stelden Braithwaite en Makkai (1994) vast dat een op afschrikking gerichte benadering funest is voor nalevingsgedrag. Hoe sterker de afschrikkende dreiging, des te minder naleving. Braithwaite noemt dat *counterdeterrence*: het opwekken van cognitieve weerstand, zoals het zoeken naar opties om onder afschrikking uit te komen. Afschrikking is echter geenszins irrelevant. Het is de kunst om afschrikking daar te gebruiken waar het nodig is (*targeting deterrence*).

Een belangrijke implicatie van het normatieve model is dat iedere politiefunctionaris, en in wezen elke professional binnen het strafrechtelijke systeem, ook rechters, als een *sales manager* van rechtsnaleving fungeert. Tylers onderzoek suggereert dat de manier waarop burgers door justitiële beambten worden bejegend, van grotere invloed is op het aantal toekomstige overtredingen dan formele beslissingen en de ernst van sancties. Wanneer deze beambten geen aandacht geven aan de waardigheid van burgers (niet luisteren; overdonderen; etc.) dan wordt de legitimiteit van regelgeving ondergraven (ook: Sherman 1993). Met name etnische minderheden blijken politieke en justitiële autoriteiten te wantrouwen wanneer ze zich niet respectvol behandeld voelen. Burgers zonder respect controleren is fnuikend voor hun rechtsgevoel en waardigheid.

Het normatieve model is niet alleen van belang vanwege de verlangde morele instemming met regels, maar fungeert in feite als een raster waarmee handhavingswerk wordt beoordeeld: zowel (in)formele controle als sanctionering behoren te voldoen aan maatstaven van *fairness* en respect. Handhavende functionarissen die onbehoorlijk optreden, verspelen hun goodwill en gezag. Alle handhavingsstrategieën worden door burgers en bedrijven op *fairness* en behoorlijkheid getoetst (en – kan men er aan toevoegen – in de hedendaagse samenleving in sterkere mate, omdat het gezag van handhavingsfunctionarissen van voorlopige aard is en verdiend moet worden; zie Tyler en Huo 2002).

Het *problem solving* model lijkt minder veelbelovend. Volgens Bayley (1998: 198) is het empirisch onderzoek naar de effecten van politie 'crackdowns' ten aanzien van drugshandel op straat in het algemeen teleurstellend. Dat neemt niet weg dat maatwerk effectiever blijft dan een niet-toegesneden rechtshandhaving (Bayley: hoofdstuk 7). Sparrow voegt niet veel nieuwe elementen aan de *hot spot* theorie toe: meestal attendeert hij op slimmere verwerving en benutting van informatie. Zijn benadering blijft kwetsbaar voor de 'kwalen' van probleem georiënteerd werken, zoals (gedeeltelijke) verplaatsing van crimineel gedrag en het ontbreken van lange termijn resultaten (in Shermans termen: de beklijving van een residueel afschrikkingseffect). Het grootste probleem voor de *problem solving* methode die Sparrow voorstaat, is de organisatie van handhaving: om de beleidsvrijheid op uitvoeringsniveau te realiseren, worden leidinggevendenden in feite gedwongen hun macht uit handen te geven. Bovendien bestaat de kans dat



leidinggevend en te maken krijgen met legitimiteitsproblemen wanneer zij het publiek moeten uitleggen welke prioriteiten zijn gemaakt en waarom. Uitleggen dat urgente veiligheidsproblemen worden aangepakt is gemakkelijk, maar uitleggen waarom *one-off cases* die niet liggen vervat in een bredere probleemcontext niet worden aangepakt, is moeilijk (Sparrow 2000: 250). Het is voor handhavende instanties veel veiliger te beklemtonen dat alle regels zullen worden gehandhaafd en alle overtredingen gestraft (al kan dat niet worden waargemaakt). Daarnaast moet worden uitgelegd waarom proportionaliteit en rechtsgelijkheid van minder belang zijn dan effectiviteit. *Responsive regulation* is binnen handhavende organisaties die in het bedrijfsleven opereren, inmiddels een geaccepteerde formule. Het ontwerp van de handhavingsspiramide beantwoordt aan basisintuïties dat de opties van overtuiging, coöperatie, controle en sanctionering elk op zich te beperkt zijn. De piramide beoogt juist de zwakte van de ene optie af te dekken met de kracht van de andere. De vraag is dan ook niet hoe dwang of afschrikking te vermijden, maar de escalatie van die opties te vermijden. Ook geredeneerd vanuit het instrumentele model kan de piramide worden benut. Afschrikking kan namelijk niet het probleem van beperkte systeemcapaciteit oplossen (Braithwaite 2002). Straffen is gewoonweg te duur. De piramide maakt sanctioneren echter goedkoper: voor de rationele organisatie is het goedkoper informeel gestraft te worden of zichzelf te 'straffen' door een morele attitude aan te nemen, dan boetes te betalen of de vergunning kwijt te raken. Zo bezien is *responsive regulation* het meest overtuigende model.

De werkverdeling binnen handhavende instanties weerspiegelt de strategieën die in de piramide vervat liggen: het bevorderen van 'beyond compliance' voor de grote massa, met name het bieden van informatie; het betrekken van derde belanghebbenden en regisseren van samenwerking tussen die partijen in gevallen waarin weerstand bestaat (bijv. achterhouden van informatie); controleren en sanctioneren van de 'bad apples'. Het is echter niet de bedoeling om goede appels te reserveren voor coöperatie en rotte appels voor afschrikking. Ieder, ook de zogenaamde rotte appels, worden in het model van *responsive regulation* in eerste aanleg behandeld als goede appels. Want ook rotte appels hebben een sociaal responsieve kant die op preventie is gericht. Dus eerst wordt een strategie beproefd die de bedrijven in kwestie vertrouwt; in latere fasen kan nog altijd worden overgeschakeld op een strategie van wantrouwen en afschrikking (Braithwaite en Makkai 1994).

Kern van het model is en blijft het benutten van informele controle en informele sanctionering. Sterk reputatieverlies binnen de eigen groep kan men zich niet veroorloven. De mobilisering van afwijzing binnen de eigen groep kan een morele identificatie met regelgeving bewerkstelligen. Out-groups (waaronder formele handhavers) zijn minder goed in staat om zelfkritiek of negatieve zelfwaarneming te genereren. Om die redenen doet Braithwaite twee aanbevelingen die voor velen als contra-intuïtief zullen worden ervaren (Braithwaite 2002: 109-122):

- Vervang formele en sterk punitieve reacties (de 'find the crook'-strategie) door 'zwakke sancties';
- Spits handhavingswerk niet toe op degenen die voordeel hebben bij misdaad, maar op *gatekeepers* (significante derde belanghebbenden; *soft targets*).

## 6 Enkele implicaties voor handhavingsbeleid

In deze slotparagraaf wil ik tenslotte enkele problematieken van het actuele handhavingsbeleid onder de aandacht brengen. Met name wordt ingegaan op de suggestie die door Van de Peppel (zie paragraaf 2) naar voren werd gebracht, namelijk dat de manco's van handhaving door een sterker punitief beleid kunnen worden verholpen. Sommige onderzoekers wijzen erop dat de handhaving van regelgeving binnen het bedrijfsleven altijd tamelijk 'alternatief' is geweest. Van den Heuvel (1993) wijst in dat verband op het typische corporatistische karakter van de Nederlandse overlegeconomie (zie ook De Lange en Bijleveld 1998). Pas in de jaren negentig zien we een groei van punitieve handhaving. De scherpere normstellingen in het kader van het mestbeleid en de sterker strafrechtelijk georiënteerde wijze van toezicht van de AID zijn daarvan goede voorbeelden (zie Wiering 1999). Tegelijk is het milieubesef vanaf de jaren zeventig toegenomen. We zien daardoor een forse groei van de handhavingsbehoefte en meer aansporingen om bijvoorbeeld interne milieuzorgsystemen op orde te hebben. We zien dus zowel een toename van 'command and control'-strategieën als van *responsive regulation*. Wiering formuleert het aldus: 'Er bestaat een uitgesproken voorkeur bij veel handhavende instanties voor preventieve middelen zoals voorlichting, informatie en advisering bij bedrijven. Er is echter tegelijkertijd sprake van een versterking van – en toenemende ervaring met – strafrechtelijke handhaving' (1999: 237). Kennelijk is er geen sprake van communicerende vaten. De totale hoeveelheid sociale controle die de samenleving genereert, is geen constante maar is aan groei onderhevig.

Hutter wijst op eenzelfde dualistische ontwikkeling: deregulering en een nieuw interventionisme trekken gezamenlijk op. Nieuwe vormen van controle zijn aan het traditionele repertoire toegevoegd. Private controlevormen die de nadruk leggen op coöperatie verspreiden zich over de samenleving en de professionele dominantie van deskundigen wordt aangevallen. Tegelijk wordt de professionele handhaving versterkt, met name als het gaat om risicomanagement, en is er voortdurend nieuwe regelgeving in de maak. Er is een sterke groei van veiligheidsbeambten, veiligheidsafdelingen en consultatie- en certificatiebureaus. Het dominante doel is het invoeren van risicomanagementsystemen die een integraal onderdeel uitmaken van ondernemingen en adequate kennis bij alle werknemers veronderstellen. Het globale toezicht heeft aldus een proces van *netwidening* ondergaan (Hutter 2000).

Opmerkelijk is dat in buitenlandse literatuur Nederland regelmatig wordt genoemd als voorbeeldland van coöperatieve handhaving (bijv. bedrijfsinterne milieuzorgsystemen; certificatie), terwijl Nederlandse onderzoeksbevindingen regelmatig attenderen op forse handhavingstekorten. Een voorbeeldland op verkeerde gronden? De Lange en Bijleveld (1998) suggereren dat de wil bij de overheid om daadwerkelijk op te treden lange tijd heeft ontbroken. Een werkelijk punitieve handhaving is nooit serieus beproefd. Volgens Van de Peppel e.a. (2002) moeten ook goedwillende bedrijven die overtredingen begaan, hard

worden aangepakt. Zodra bewust wordt gekozen voor een overtreding en de gelegenheid om ongezien regels te ontlopen groot is, moet de pakkans worden verhoogd om een negatief generaal preventief effect te sorteren.

Maar bekend is dat deze strategie aan teveel voorwaarden tegelijk moet voldoen om effectief te zijn. Wil men van een dergelijke strategie de vruchten plukken, dan moet volgens Aalders en Wilthagen (1997) onder andere aan de volgende voorwaarden worden voldaan:

- begrijpelijke voorschriften voor het te regelen onderwerp of gebied;
- alle ondernemingen frequent controleren en onderzoeken;
- de bereidheid van toezichthouders als politieagent op te treden;
- de mogelijkheid overtredingen adequaat vast te stellen;
- OM en rechter moeten strafzaken efficiënt en doelmatig afhandelen.

Uit empirisch handhavingsonderzoek blijkt dat aan deze voorwaarden zelden of nooit kan worden voldaan, als sommige al niet een utopisch gehalte hebben (Bardach en Kagan 1982; Kagan en Scholz 1984; Hawkins 1984). Bovendien, zoals eerder is beklemtoond:

- sanctionerend optreden is nauwelijks effectief indien bedrijven er economisch slecht voor staan (Gunningham 1998 en Huisman 2001);
- het vervolgen van grote bedrijven is tijdrovend en riskant (Hutter 1997);
- arbeidsinspecteurs rapporteren veel consequenter over overtredingen van veiligheidsregels die gemakkelijk bewijsbaar zijn (Hawkins 1984);
- sectoren met veel kleine, relatief veel vervuilende bedrijven vereisen een grote monitoring capaciteit (Gunningham 1998).

Daar staat tegenover dat 'achterblijvers' niet of nauwelijks op overreding, scholing en overleg reageren. Zoals eerder gezegd, inspecteurs en toezichthouders zijn in dat geval gedwongen een beroep te doen op instrumenten hoger in de piramide: fair en regelmatig controleren en indien nodig strikt sanctioneren. Met name de problematiek van de agrarische sector heeft dat duidelijk gemaakt. Ook de handhavingsproblematiek van certificering en auditing kan dat verduidelijken. Volgens Michael Power (2003) die de razendsnelle opkomst van het verschijnsel auditing in Groot-Brittannië heeft onderzocht, brengt auditing (interne bedrijfscontroles d.m.v. kwaliteitsgaranties als ISO 9000) vele contra-productieve effecten met zich mee. Op de eerste plaats brengt de 'audit explosion' een excessieve zorg met zich mee om een publiek beeld te scheppen van hoge prestaties, en anderzijds defensieve strategieën die organisatievernieuwingen dwarsbomen. Een groter probleem is dat accountants volgens Power de timide houding hebben van 'watchdogs who never bark'. Deze timide houding – met name in de financiële sector – is niet alleen te wijten aan de omstrede onafhankelijkheid van accountants, maar ook aan de wijdverbreide defensieve mentaliteit waardoor het vermijden van aanklachten en procesvoering voorop staat. Auditing lijkt dan ook een 'collusive production of comfort'

voort te brengen, een lege ritualistische handhaving die de angstige risicomaatschappij volgens Power ook verdient. Hij concludeert dat de logica van 'learning' tekort schiet als die niet wordt aangevuld met een logica van 'blaming'. Wat ontbreekt, is een goed opererende handhavingspiramide zoals geschetst door Ayres en Braithwaite: accountants kunnen slechts terugvallen op twee opties, of certificeren of drastisch straffen. Ze missen een ladder van aansporing en afkeuring die van mild oploopt naar streng.

Nog ander voorbeeld kan de noodzaak van sanctionering onderstrepen. Volgens Mastrofski (1995) – we wezen er reeds op in paragraaf 4.1. – geven burgers minder goed gehoor aan verzoeken van wijkagenten dan aan verzoeken van surveillerende agenten. Ook die groep handhavers neigt er wellicht toe onvoldoende aandacht te geven aan sanctiedreigingen en het opleggen van sancties.

Sanctioneren behoeft dus wel degelijk aandacht. De handhavingspiramide behoeft een punitieve toplaag. Zonder de mogelijkheid van effectieve strafrechtelijke sanctionering zou het hiërarchische gebouw van handhavingstrategieën als een kaartenhuis in elkaar zakken (zie Ayres en Braithwaite 1992). Maar andersom, een sanctionerend beleid is even goed aangewezen op informele sociale controle. Indien dat wordt miskend roept dat beleid haar eigen tegenkrachten op.<sup>9</sup>

Op macroniveau evenwel loopt punitief optreden snel tegen zijn grenzen aan. Ten eerste zijn er domweg teveel wettelijke voorschriften, terwijl het ingewikkelde technologische risicomangement het extra moeilijker maakt succesvol te vervolgen. Vervolgens kan het probleem van 'structurele onderhandhaving' niet worden verholpen. Hoeveel controleurs en inspecteurs zijn genoeg? En welke overtredingen moeten zij opsporen en sanctioneren? We stuiten hier op de schier eindeloze taakstelling van ex post handhavingsprogramma's. Bovendien groeit de handhavingslast de overheid reeds lange tijd boven het hoofd. Het ligt daarom voor de hand om met het RMO en de Commissie Borghouts te erkennen dat, in tegenstelling tot conventionele 'wijsheid', de meest relevante toezichthoudende activiteiten niet in handen zijn van ambtenaren, maar van talloze burgers en bedrijven die in de schaduw van het recht, en met name in de private sector, in onderlinge samenwerking de regelgeving bewaken.

Waarschijnlijk wordt de groei van *compliance*-methoden mede verklaard door de onmogelijkheid om op grote schaal succesvol punitieve strategieën te kunnen doorvoeren. De handhavingslast verklaart waarom keer op keer en, naarmate de samenleving complexer wordt, in sterkere mate een toevlucht moet worden genomen tot de in veel opzichten 'muddy' strategieën van *compliance*. Er is simpelweg geen keus. Dat kan ook verklaren waarom ondanks het in veel opzichten lamentabele toezicht op gemeentelijke inrichtingen in Nederland, zoals geschetst in de tweede paragraaf (zie Van de Peppel 2002), we aangewezen blijven op coöperatie.

De uitdaging is om de coöperatie tussen handhavingspartners slimmer en effectiever te

---

<sup>9)</sup> Zie daarvoor ook het WRR-rapport over normen en waarden (WRR 2003).

organiseren (zie ook Bekkers 2002) en de handhavingslast van de overheid te verminderen. Met name de mogelijkheden om derde partijen in te schakelen en *soft targets* te betrekken, zijn nog onvoldoende verkend (zie ook Huisman 2001). De grote uitdaging voor handhavende organisaties is meer werk te maken van informele controle en informele sanctionering, de tweede factor in het schema van handhavingsstrategieën in hoofdstuk 5. De voornaamste bevinding van de onderzoeken die hierboven aan bod zijn gekomen, is immers dat potentiële daders in de 'bovenwereld' doorgaans veel angstiger zijn voor de reactie van gezinsleden, collega's en kennissen, dan voor boetes of arrestaties. Het komt erop aan de kring van verantwoordelijke personen uit te breiden, liefst met gezaghebbende partners zoals financiers en verzekeraars (*de significant others*). Het betrekken van personen met die preventieve vermogens, dat is wat Braithwaite de 'kracht van zwakke sancties' noemt.

Tenslotte nog enkele opmerkingen over de politie. De politie zou veel kunnen leren van de wijsheid van inspecteurs en toezichthouders die hun werk uitoefenen in de particuliere sector (Hawkins 1984; Ponsaers en Hoogenboom 2004). Wanneer flexibel, faciliterend, assertief of juist formeel optreden? Er lijkt nu sprake van een onderbenutting van *responsive regulation*. In de huidige politiecultuur heeft het stimuleren van naleving middels advisering of onderhandeling nog altijd niet de status die sanctionering wel heeft. Daarnaast neigt het politiemangement ertoe voorrang te geven aan hoge outputcijfers. Sparrow (2000, hoofdstuk 8 en 19) heeft op de vele mystificaties daarvan gewezen. Voorts toont de succesvolle aanpak in San Diego aan, dat het ook anders kan: een aanzienlijke vermindering van misdaad ging in die stad gepaard met een vermindering van arrestaties (Greene 1999). Kennelijk hoeft de justitiefabriek niet op volle toeren te draaien om veiligheid te waarborgen.

# Bijlage: Enkele relevante vragen, problemen en dilemma's

Deze lijst wijkt bewust af van de 'lastige dilemma's' die door Philip Eijlander e.a. (2002, laatste hoofdstuk) worden besproken.

## *1 Maatwerk of rechtsgelijkheid?*

'Wat werkt?'-onderzoekers doen bijna zonder uitzondering de aanbeveling om maatwerk en differentiatie in handhavingswerkzaamheden aan te brengen.

Handhavinginstrumenten moeten worden toegesneden op de specifieke sociale en economische context. Tegenstanders daarvan (in Nederland Van de Peppel 1999; De Lange en Bijleveld 1999) wijzen erop dat ongedifferentieerde handhaving over de hele linie te verkiezen is. Er gelden harde en handhaafbare, voor iedereen gelijke resultaatsverplichtingen, zorgplichtbepalingen en meet- en registratieverplichtingen.

Iedereen moet aan niet-onderhandelbare minimumeisen voldoen.

In deze optiek zijn alternatieve instrumenten enkel een 'toegift'. Hoort deze visie leidraad te zijn in de alledaagse handhavingspraktijk? Is ze hanteerbaar?

## *2 Problem solving of lijnorganisatie?*

Sherman (2002) constateert het volgende: hoe sterker een politiestrategie is gericht op een specifiek doel, hoe groter de effecten. Neem bijvoorbeeld community policing: inschakelen van burgers loont alleen wanneer het overleg is toegespitst op een specifiek crimineel probleem in de wijk. Ongerichte neighbourhood watch projecten zijn niet of nauwelijks effectief. Die bevindingen lijken Sparrows problem solving methode te ondersteunen. Zou een toezichtdienst, bijvoorbeeld de AID hetzelfde te werk kunnen gaan en steekproefsgewijs toezicht onder alle vergunninghouders los kunnen laten?

## *3 Uitsluitend werken in projectteams?*

Als een inspectie- of toezichtdienst haar werkzaamheden zou afstemmen op Sparrows problem solving methodologie zou ze – overdreven gesteld – van de ene crisis of brandhaard naar de andere moeten snellen. De organisatie bestaat dan volledig uit projectteams die specifieke problemen of bedreigingen aanpakken. De vraag is of een dergelijke organisatie voldoende kan beantwoorden aan de principes van rechtsgelijkheid (gelijke gevallen gelijk beoordelen) en eerlijke lastenverdeling onder burgers / bedrijven. Bovendien: hoe kan een organisatie van louter projectteams het toezicht op de grote meerderheid van normadressaten in de gaten houden? Onderschat Sparrow de verleiding van regelovertrekend gedrag binnen die meerderheid? Oftewel, kun je je veroorloven alle handavingsinspanningen op 'hotspots' te richten? Welke verhouding tussen reguliere controlewerkzaamheden en projectmatig probleemoplossen zou binnen

toezichthoudende diensten hanteerbaar zijn?

#### 4 *De toezichthouder als regisseur van maatschappelijke regulering?*

Uit de vele onderzoeken die John Braithwaite heeft verricht (o.a. veiligheid in steenkoolmijnen en in de farmaceutische industrie; arbeidsomstandigheden verpleeghuizen) blijkt dat de bedrijfsleiding pas instemt met bijvoorbeeld grotere veiligheid wanneer de kring van relevante overlegdeelnemers wordt uitgebreid met personen die zich moreel verantwoordelijk voelen en het managementbeleid kritiseren. Bij deze informele sanctionering is het van belang soft targets te betrekken, personen met preventieve vermogens zoals financiers, leveranciers of vertegenwoordigers van patiënten/consumentengroepen. Ligt het in de rede dat toezichthouders deze soft targets opsporen en aanmoedigen aan het overleg deel te nemen? En aldus de organisatie op zich nemen van *responsive / conversational regulation*? De toezichthouder is in dat geval geen adviseur, noch controleur, maar eerder een regisseur en katalysator.

#### 5 *Betrekken van derde belanghebbenden?*

In *Smart regulation* introduceren Gunningham, Grabosky en Sinclair voor de chemische industrie een twee sporenstelsel: koplopers aanmoedigen verder te gaan op de weg van beyond compliance, achterblijvers (meestal kleine bedrijven) prikkelen zich aan de wettelijke normen te houden. Een handhavende rol is hier weggelegd voor grote leveranciers (benutten van de supply chain pressure). In de agrarische sector daarentegen doet deze 'beyond compliance' zich nauwelijks voor. Bovendien werkt de harde aanpak van publieke toezichthouders averechts. Financiers en verzekeraars zouden hier de meest effectieve toezichtrol op zich kunnen nemen. Hoe plausibel zijn deze aanbevelingen? Zouden deze aanbevelingen ook in de Nederlandse situatie zinvol zijn?

#### 6 *Welke resultaten zijn van belang?*

Wat zijn de effecten of resultaten van een reguleringsbeleid? Volgens Sparrow dienen we niet af te gaan op klanttevredenheid (zie zijn polemieken tegen Gaebler en Osborne) want daarmee zou naleving wel eens slecht gediend kunnen zijn. Sparrow introduceert vier soorten reguleringsresultaten:

- effecten en resultaten in de samenleving, bijvoorbeeld afname van ongevallen of toename waterkwaliteit;
- naleving door burgers of bedrijven en de internalisering van regels, bijvoorbeeld beyond compliance activiteiten;
- output van toezichthouders (bijv: aantal bezoeken; zaken; boetes; maar ook informatie-aanbod en partnerships);
- spaarzaam en efficiënt gebruik van middelen.

Is er een hiërarchie vast te stellen tussen deze vier uiteenlopende typen van resultaat?



# Literatuur

Aalders, Marius en Bert Niemeijer 1999, Zelfregulering en reflexief recht, in Chris Coolsma en Mark Wiering (red.), *Handhaving in stukken. Beschouwingen over theorie en praktijk van de handhaving van recht*, Amsterdam: Siswo, 75-114.

Aalders, Marius en Ton Wilthagen 1997, Moving Beyond Command and Control: Reflexivity in the Regulation of Occupational Safety and Health and the Environment, *Law and Policy*, 19,4, 415-443.

Algemene Rekenkamer 2002, *Handhaving door rijksinspecties*, Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2001-2002, 28 271, nrs. 1-2.

Ayres, I. en J. Braithwaite, 1992, *Responsive Regulation : Trancending the Deregulation Debate*, New York : Oxford University Press.

Baldwin, Robert en Martin Cave 1999, *Understanding Regulation: Theory, Strategy and Practice*, Oxford: Oxford University Press.

Bardach, Eugene, and Robert A. Kagan 1982, *Going by the Book: The Problem of Regulatory Unreasonableness*. Temple University Press.

Bayley, David H. (ed.) 1998, *What works in Policing*, New York Oxford: Oxford University Press.

Becker, G.S. 1968, Crime and Punishment: An Economic Approach, *Journal of Political Economy*, 76, 169-217

Bekkers, V. e.a. 2002, *Integrale handhaving. Een onderzoek naar vormen van integrale handhaving van het beleid ten aanzien van openbare inrichtingen*, Rotterdam: Erasmus Universiteit.

Beyleveld, Deryck 1998 (1978), Deterrence Research and Deterrence Policies, in A. von Hirsch en A. Ashworth (eds.), *Principled Sentencing. Readings on Theory and Policy*, Oxford: Hart Publishing.

Black, Donald 1980, *The manners and customs of the police*, New York: Academic Press.

Blumstein, Albert en Joel Wallman (eds.) 2000, *The Crime Drop in America*, Cambridge University Press.

Braithwaite, John 1985, *To Punish or Persuade: Enforcement of Coal Mine Safety*, State University of New York Press.

Braithwaite, John 1989, *Crime, Shame and Reintegration*, Cambridge: Cambridge University Press.

Braithwaite, John 2002, *Restorative Justice and Responsive Regulation*, Oxford: Oxford University Press.

Braithwaite, J. en T. Makkai 1994, Trust and Compliance, *Policing and Society*, 4, 1-12.

Bunt, H.G. van de, en W. Huisman 1999, Het kan ook anders. Overwegingen bij de keuze tussen klassiek of alternatief reguleren op milieuterrein, in P.C. Gilhuis e.a. (red.), *De effectiviteit van klassieke en alternatieve reguleringsinstrumenten in milieuhandhaving*, Den Haag: WODC O&B 179.

Cachet, L. 2001, Bestuurscultuur in Volendam, *Openbaar bestuur*, vol. 11, nr. 9, 2-6.

Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving 1998, *Handhaven op niveau*, Deventer: Tjeenk Willink.

Commissie Borghouts 2000, *Vertrouwen in onafhankelijkheid*. Eindadvies Ambtelijke Commissie Toezicht, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag.

Coolsma, Chris en Mark Wiering (red.) 1999, *Handhaving in stukken. Beschouwingen over theorie en praktijk van de handhaving van recht*, Amsterdam: Siswo.

Eijlander, Philip e.a. (red.) 2002, *Dilemma's rond toezicht. Opstellen over de werking van toezichtsarrangementen*, Den Haag: SDU.

Elffers, Henk, Peter van der Heijden, e.a. 2003, Explaining Regulatory Non-compliance: A Survey Study of Rule Transgression for Two Dutch Instrumental Laws, *Journal of Quantitative Criminology*, 19, 4, 409-439.

Expertisecentrum rechtshandhaving, 1997, *Monitoring beleidsinstrumentele wetgeving*, Den Haag: Ministerie van Justitie.

Gestel, R.A.J. van 2000, *Zelfregulering, milieuzorg en bedrijven: naar eigen verantwoordelijkheid binnen kaders*. Den Haag:

Gestel, Rob van, en Walter Ligthart 2002, *Zachte toezichthouders maken...?*, in: Eijlander, Philip e.a. (red.) 2002, *Dilemma's rond toezicht. Opstellen over de werking van toezichtsarrangementen*, Den Haag: SDU, 19-44.

Grabosky, Peter, en John Braithwaite 1986, *Of Manners Gentle*, Melbourne: Oxford University Press.

Grabosky, Peter 1994, *Beyond the Regulatory State*, *Australian and New Zealand Journal of Criminology*, 27, 2, 192-97.

Greene, Judith A. 1999, *Zero Tolerance: A Case Study of Police Policies and Practices in New York City*, *Crime and Delinquency*, 45, 2, 171-187.

Gunningham, Neil, en Peter Grabosky 1998, *Smart Regulation. Designing Environmental Policy*, Oxford: Clarendon Press.

Harcourt, Bernard E. 2001, *Illusion of Order: The False Promise of Broken Windows Policing*, Harvard University Press

Hawkins, Keith 1984, *Environment and Enforcement: Regulation and Social Definition of Pollution*, Oxford: Clarendon Press.

Heuvel, G. van de 1993, *Onderhandelen of straffen? Over organisatiecriminaliteit en overheidscontrole*, Arnhem: Gouda Quint.

Heuvel, G. van den 1998, *Collusie tussen overheid en bedrijf. Een vergeten hoofdstuk uit de organisatiecriminologie*, Maastricht: Universiteit Maastricht.

Huisman, Wim 2001, *Tussen winst en moraal. Achtergronden van regel naleving en regelvertreding door ondernemingen*, Den Haag: Boom Juridisch.

Huisman, Wim e.a. 2003, *De zwakste schakel*, Den Haag: Boom Juridisch.

Hutter, Bridget M. 1997, *Compliance: Regulation and the Environment*, Oxford: Clarendon Press.

Hutter, Bridget M. 2000, *Regulation and Risk. Occupational Health and Safety on the Railways*, Oxford: Oxford University Press.

Kagan, R.A. 1994, Regulatory Enforcement, in D.H. Rosenbloom en R.D. Schwartz (eds.), *Handbook of Regulation and Administrative Law*, New York: Marcel Dekker.

Kagan, R.A. en J. T. Scholz 1984, The “Criminology of the Corporation” and Regulatory Enforcement Strategies, in K. Hawkins en J.M. Thomas (eds.), *Enforcing Regulation*, Boston/Den Haag: Kluwer-Nijhoff, 37-66.

Kagan, Robert A., Neil Gunningham e.a. 2003, Explaining Corporate Environmental Performance: How Does Regulation Matter? *Law and Society Review*, 37, 1, 51-75.

Kleinig, John 1996, *The Ethics of Policing*, New York: Cambridge University Press.

Kool, Vries 2002, Het spoor ontrafeld, in: Eijlander, Philip e.a. (red.) 2002, *Dilemma's rond toezicht. Opstellen over de werking van toezichtsarrangementen*, Den Haag: SDU, 115-128.

Lange, A. de, en C. Bijleveld 1998, Alternatieve en klassieke regulering. Problemen en oplossingsrichtingen, in P.C. Gilhuis e.a. (red.), *De effectiviteit van klassieke en alternatieve reguleringsinstrumenten in milieuhandhaving*, Den Haag: WODC O&B 179.

Mancini, Peter 1999, *Risico's in bedrijf. Omgaan met gezondheidsrisico's op de werkvloer*, Rotterdam: Optima

Mastrofski, Stephen, Jeffrey Snipes, e.a. 1996, Compliance on Demand: The Public's Response to Specific Police Requests, *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 33, 3, 269-305.

Mastrofski, Stephen, Robert Worden, 1995, Law Enforcement in a Time of Community Policing, *Criminology*, 33, 4, 539-563.

May, Peter J. 2004, Compliance Motivations: Affirmative and Negative Bases, *Law and Society Review*, 38,1, 41-68.

May, Peter J. en Soren Winter 1999, Regulatory Enforcement and Compliance: Examining Danish Agro-Environmental Policy, *Journal of Policy Analysis and Management*, 18, 4, 625-651.

Moerland, H. 1991, *Winkeldiefstal. Een te riskante zaak?* Arnhem: Gouda Quint.

Nagin, Daniel S. 1998 Criminal Deterrence at the Onset of the Twenty-first Century, in: Michael Tonry (ed.), *Crime and Justice: A Review of Research*, vol. 23, Chicago: University of Chicago Press.

Nagin, Daniel S. en Raymond Paternoster, 1991, *The Preventive Effects of the Perceived Risk of Arrest*, *Criminology*, 29, 561-585.

Paternoster, Raymond, Linda Saltzman e.a. 1983, Perceived Risk and Social Control: Do Sanctions Really Deter? *Law and Society Review*, 17, 457-479.

Peppel, R.A. van de 2002, De kwaliteit van milieuhandhaving, *Beleidswetenschap*, 16, 3.

Peppel, R.A van de, en M. Herweijer (red.) 2002, *Zorgplicht voor de handhaving van milieurecht, Advies van de evaluatiecommissie Wet milieubeheer*, Den Haag: ECWM VROM.

Peppel, R.A. van de 1995, De naleving van gedragsnormen: beleidsinstrumenten, doelgroepkenmerken en hun interactie, *Beleidswetenschap*, 9, 2.

Ponsaers, Paul en Bob Hoogenboom 2004, Het moeilijke spel van wortel en stok – organisatiecriminaliteit en handhaving-strategieën van bijzondere inspectie- en opsporingsdiensten, *Tijdschrift voor Criminologie*, 46, 2, 165-181.

Posner, Richard 1998 (1985), Optimal Sanctions: Any Upper Limits? In A. von Hirsch en A. Ashworth (eds.), *Principled Sentencing. Readings on Theory and Policy*, Oxford: Hart Publishing.

Power, Michael 2003, Evaluating the Audit Explosion, *Law and Policy*, 25, 3, 187-202.

Reenen, Piet van (red.) 2000, *De Tafel van Elf*, Den Haag: SDU.

Reenen, Piet van, 1999, Hoe zal ik handhaven?, in Chris Coolsma en Mark Wiering (red.), *Handhaving in stukken. Beschouwingen over theorie en praktijk van de handhaving van recht*, Amsterdam: Siswo, 115-146.

Reenen, Piet van, 1995, Mest , vis en dwang. Een institutionele analyse, *Beleidswetenschap*, 9, 1, 3-23.

RMO 2003, *Bevrijdende kaders*, Den Haag: SDU.

Ruimschotel, D., P. van Reenen, P. en H.M. Klaasen 1996, De tafel van elf: een conceptueel kader en een instrument bij rechtshandavingsvraagstukken, *Beleidsanalyse*, 3, 4-12.

Reiss, Albert J. jr. 1984, Consequences of compliance and deterrence models of law enforcement for the exercise of police discretion, *Law and Contemporary Problems*, 47, 4, 83-122.

Rock, Paul 1995, Sociology and the Stereotype of the Police, *Journal of Law and Society*, 1, 17-25.

Scholz, John T. 1984, Cooperation, Deterrence and the Ecology of Regulatory Enforcement, *Law & Society Review*, 2, 179-224.

Sherman, Lawrence W. 1984, Experiments in Police Discretion: Scientific Boon or Dangerous Knowledge? *Law and Contemporary Problems*, 47, 4, 61-81.

Sherman, Lawrence W. 1990, 'Police Crackdowns: Initial and residual Deterrence, in: M. Tonry en N. Morris (ed.), *Crime and Justice: A Review of Research*, Chicago: University of Chicago Press, chapter 1.

Sherman, Lawrence W. 1993, Defiance, Deterrence and Irrelevance: A Study of the Criminal Sanction, *Journal of Research in crime and Delinquency*, 30, 445-473.

Sherman, Lawrence W., Patrick Gartin e.a. 1989, Hot Spots of Predatory Crime: Routine Activities and the Criminology of Place, *Criminology*, 27, 1, 27-55.

Sherman, Lawrence W., en John. E. Eck 2002, Policing for crime prevention, in L. Sherman e.a. (eds.), *Evidence-Based Crime Prevention*, Londen: Routledge.

Silverman, Eli B. 1999, *NYPD Battles Crime: Innovative Strategies in Policing*. Northeastern University Press.

Sinclair, D. 1997, Self-Regulation Versus Command and Control? Beyond False Dichotomies, *Law & Policy*, 19, 4, 529-559.

Snellenburg, Ton van, en Rob van de Peppel 1999, Zicht op naleving, in Chris Coolsma en Mark Wiering (red.), *Handhaving in stukken. Beschouwingen over theorie en praktijk van de handhaving van recht*, Amsterdam: Siswo, 45-74.

Sparrow, Malcolm K. 2000, *The Regulatory Craft. Controlling Risks, Solving Problems, and Managing Compliance*, Washington: Brookings Institution Press

Stokkom, Bas van (red.) 2004, *Straf en herstel. Ethische reflecties op sanctiedoeleinden*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Tyler, Tom, 1990, *Why People Obey the Law*, New Haven: Yale University Press.

Tyler, T. en Y.J. Huo 2001, *Trust and the Rule of Law: A Law Abidingness Model of Social Control*, New York: Russel Sage.

Wiering, Mark 1999, *Controleurs in context. Handhaving van mestwetgeving in Nederland en Vlaanderen*. Lelystad: Vermande.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2002, *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, Den Haag: Staatsuitgeverij

Winter, Soren, en Peter J. May 2001, Motivation for Compliance with Environmental Regulations, *Journal of Policy Analysis and Management*, 20, 4, 675-698.

Zoomer, Olga e.a. 2002, *De gebiedsgebonden politiezorg als uitdaging*, Den Haag: Ministerie van BZK, Politia Nova nr. 1.

