

## ONDERZOEK UIT HET VELD

# Shoarma aan de rol!

## Het effect van vernieuwend toezicht

*Linda van Rooij-van den Bos, Wendy Verdonk-Kleinjan, Laurie Jansen, Herman Jansen & Ghislaine Mittendorff*

In 2011 blijkt dat 60% van de shoarmaondernemers de voedselveiligheidswetgeving naleeft. Dit naleefniveau is voor de NVWA onvoldoende en er wordt vastgesteld dat de reguliere werkwijze onvoldoende effect heeft op de doelgroep. Een gestructureerde aanpak van het probleem, via risico- en doelgroepanalyse, leidt tot een andere, meer overwogen en op de doelgroep afgestemde interventie, die nog effectief blijkt ook. Voor andere toezichthouders kan deze casus gebruikt worden als een 'best practice' om op een andere wijze het toezicht in te richten.

### Inleiding

'Helpt broodjes döner kebab vol bacteriën' luidt in 2012 de titel van een artikel van de Consumentenbond. Anoniem kochten zij bij diverse shoarmaondernemingen in Nederland broodjes döner. Op meer dan de helft van deze broodjes bleken te veel bacteriën te zitten en daarnaast vonden zij op vijf broodjes de zogenoemde 'poepbacterie'.<sup>1</sup> Dezelfde dag nog schenken vrijwel alle nationale media aandacht aan het onderzoek wat aangeeft hoe de publieke opinie reageert op (mogelijke) ziekteverwekkende bacteriën op ons voedsel.<sup>2, 3, 4</sup>

Uit de literatuur blijkt dat voedsel een belangrijke drager is voor ziekteverwekkende bacteriën die maagdarminfecties kunnen veroorzaken.<sup>5, 6</sup> Bovendien zijn er in 2013 in Nederland nog altijd 290 uitbraken van voedselinfecties en -vergiftigingen gemeld en onderzocht door de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA) en de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD). Deze uitbraken veroorzaakten minstens 1.460 zieke mensen. Vermoedelijk zijn deze getallen een onderschatting, omdat niet iedere zieke naar de huisarts gaat of de NVWA informeert.

1 <[www.consumentenbond.nl/actueel/nieuws/nieuwsoverzicht-2012/helpt-broodjes-doner-kebab-volbacterien/](http://www.consumentenbond.nl/actueel/nieuws/nieuwsoverzicht-2012/helpt-broodjes-doner-kebab-volbacterien/)>.

2 <[www.volkskrant.nl/binnenland/helpt-broodjes-doner-kebab-volgens-consumentenbond-volbacterien~a3337714/](http://www.volkskrant.nl/binnenland/helpt-broodjes-doner-kebab-volgens-consumentenbond-volbacterien~a3337714/)>.

3 <[www.spitsnieuws.nl/tech/2012/10/d%C3%B6ner-kebab-stikt-van-de-bacteri%C3%ABn](http://www.spitsnieuws.nl/tech/2012/10/d%C3%B6ner-kebab-stikt-van-de-bacteri%C3%ABn)>.

4 <[www.telegraaf.nl/binnenland/article20973259.ece](http://www.telegraaf.nl/binnenland/article20973259.ece)>.

5 J.A. Flint e.a., Estimating the Burden of Acute Gastroenteritis, Foodborne Disease, and Pathogens Commonly Transmitted by Food: An International Review, *Clinical Infectious Diseases* september 2005, p. 698-704.

6 EFSA, The European Union summary report on trends and sources of zoonoses, zoonotic agents and foodborne outbreaks in 2013, *EFSA Journal* 2015, p. 1-165.

Naar schatting worden er in Nederland jaarlijks 680.000 mensen ziek door het eten van besmet voedsel.<sup>7</sup>

Bij de NVWA was, voorafgaand aan het onderzoek van de Consumentenbond, al bekend dat de shoarmabranche een doelgroep is waar de naleving van regelgeving lager is dan bij verschillende andere doelgroepen binnen de horecabranche. Dit was aanleiding om inspectie- en monsterresultaten nader te analyseren.

Uit de analyse van inspectiegegevens van meerdere jaren is naar voren gekomen dat slechts 60% van de shoarmaondernemers de relevante wetgeving op het gebied van voedselveiligheid, zoals vastgelegd in de hygiënecode voor de horeca, in voldoende mate naleeft. In vergelijking met andere groepen ondernemers binnen de horecabranche is dit naleefniveau laag. Daarnaast laat monsteronderzoek in 2011 zien dat er ziekteverwekkende bacteriën zoals *Bacillus cereus*, *Staphylococcus aureus*, *Escherichia coli* en *Salmonella* voorkomen in shoarmavlees.<sup>8</sup>

De beredenering is dat de lage naleving van circa 60% risico's veroorzaakt op het gebied van hygiëne tijdens het bereiden, verpakken, opslaan of serveren van voedsel<sup>9, 10</sup> waardoor bovengenoemde microbiologische besmettingen kunnen ontstaan. De reguliere werkwijze van de NVWA heeft blijkbaar een onvoldoende effect op de naleving van een groot deel van de shoarmaondernemers. Deze werkwijze bestaat uit een jaarlijkse onverwachte fysieke controle op de naleving van relevante wetgeving op het gebied van voedselveiligheid. Als bedrijven slecht presteren wordt, afhankelijk van de ernst, geïntervenieerd in de vorm van een schriftelijke waarschuwing of het opleggen van een boete. Vervolgens volgt een herinspectie om te controleren of de overtredingen zijn opgelost, of dat weer een sanctie moet worden opgelegd. Indien noodzakelijk kan een bedrijf geheel of gedeeltelijk worden gesloten.

De NVWA heeft daarom gekozen voor de ontwikkeling van een nieuwe interventiemethodiek. Deze methodiek is gebaseerd op het stappenplan programmatisch handhaven.<sup>11,12</sup> Deze werkwijze is in lijn met de aanbevelingen van de overheid om het toezicht te professionaliseren en te werken aan *evidenced based* toezicht.<sup>13,14</sup> De shoarmabranche is niet de enige doelgroep binnen de NVWA waarbij het toezicht aan de hand van dit stappenplan wordt verbeterd.

7 I.H.M. Friesema, A.S.L. Tijsma, B. Wit & W. van Pelt, Registratie voedselinfecties en -vergiftigingen in Nederland, RIVM Rapport 2015, p. 1-43.

8 Niet gepubliceerde data, 2012.

9 Flint e.a. 2005, p. 698-704.

10 EFSA Journal 2015, p. 1-165.

11 Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, Programmatisch Handhaven – Gids voor departementen en inspecties, Rijswijk: Artoos 2010, p. 1-96.

12 W. Verdonk-Kleinjan, Impact assessment of the tobacco legislation. Supervision, compliance and societal effects, Effects of the workplace-smoking van and the tobacco sales ban to minors (diss. Maastricht), 2014, p. 93-107.

13 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Toezien op publieke belangen, Amsterdam: Amsterdam University Press 2013, p. 121-123 en p. 153-154.

14 Algemene Rekenkamer, Toezicht bij de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit na de fusie, Den Haag 2013.

Linda van Rooij-van den Bos, Wendy Verdonk-Kleinjan, Laurie Jansen, Herman Jansen & Ghislaine Mittendorff

Binnen deze studie zijn er twee algemene onderzoeksvragen geformuleerd bestaande uit een aantal deelvragen:

- 1 Hoe kan de NVWA een nieuwe interventiemix ontwikkelen die aansluit op de problematiek van de shoarmaondernemers?
  - Welke problemen spelen er specifiek en welke motieven liggen ten grondslag aan het al dan niet naleven van de voedselveiligheidswetgeving binnen de groep shoarmaondernemers?
  - Uit welke elementen bestaat de ontwikkelde interventiemethodiek?
  - Waarom wordt er van deze nieuwe interventie een effect verwacht?
- 2 Leidt de nieuwe interventiemix tot een hogere regelnaleving op het gebied van voedselveiligheid?

Om het effect van de interventie te meten wordt er gewerkt met drie groepen van ondernemers, waar achtereenvolgens (A) de nieuwe interventie, (B) de ‘oude’ reguliere werkwijze en (C) geen inspecties worden uitgevoerd. Deze opzet maakt het mogelijk ook antwoord te geven op de volgende vragen.

- Wat is het effect van de nieuwe interventie op de naleving van relevante regelgeving op het gebied van voedselveiligheid bij shoarmaondernemers?
- Wat is het effect van de nieuwe interventie op de specifieke inspectieonderwerpen hygiëne, juiste omgang met voedsel en ongediertewering?
- Wat is het effect van de verschillende aanpakken (de groepen A, B en C) op het *overall* naleefniveau en hoe kan het bereikte effect verklaard worden?
- Wat zijn de effecten van de verschillende aanpakken op de specifieke inspectieonderwerpen hygiëne, juiste omgang met voedsel en ongediertewering en hoe kan het bereikte effect verklaard worden?

## Doelgroep en methoden

De methode die wordt gebruikt om de nieuwe interventiemethode te ontwikkelen en te toetsen is gebaseerd op het stappenplan programmatisch handhaven en bestaat uit een risicoanalyse, een doelgroepanalyse, ontwikkeling en uitvoering van de interventie en een effectmeting.<sup>15, 16</sup>

### *Doelgroep*

Om een homogene doelgroep te definiëren als onderzoeksgroep heeft de NVWA drie criteria geformuleerd waaraan een shoarmabedrijf moet voldoen. Allereerst moet de belangrijkste activiteit van het bedrijf het verkopen van shoarma en/of döner kebab zijn.

15 Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, Programmatisch Handhaven – Gids voor departementen en inspecties, Rijswijk: Artoos 2010, p. 1-96.

16 Verdonk-Kleinjan 2014, p. 93-107.

Daarnaast mag de onderneming geen deel uitmaken van een (landelijke) keten of een notoire overtreder zijn die zich in een apart toezichttraject bevindt.<sup>17</sup> In 2011 waren er in Nederland circa 1300 shoarmabedrijven die aan de gestelde eisen voldeden. Voor de overige bedrijven is er een andere (separate) aanpak gekozen.

### *Risicoanalyse*

De risicoanalyse is uitgevoerd door een expertpanel bestaande uit een aantal inspecteurs. Inspecteurs hebben hierbij een inschatting gemaakt van waar zich, volgens hen, de grootste problemen voordoen op het gebied van voedselveiligheid in relatie tot de kans op een wetsovertreding binnen het shoarmabedrijf.<sup>18</sup>

### *Doelgroepanalyse*

Tijdens de tweede stap, de doelgroepanalyse, is nader ingegaan op de motieven voor (niet-)naleving en de kenmerken van de doelgroep, en is er aandacht geweest voor culturele elementen. De doelgroepanalyse is uitgevoerd door middel van een achttiental interviews bij ondernemers door een extern onderzoeksbureau en via een focusgroep van inspecteurs van de NVWA.<sup>19, 20</sup> De basis voor beide doelgroepanalyses zijn de Tafel van 11 en het beïnvloedingskwadrant geweest.<sup>21, 22</sup>

### *Ontwikkeling van de interventie*

De informatie uit de risicoanalyse en de doelgroepanalyses heeft geleid tot een voldoende duidelijk beeld van de shoarmaondernemers en de binnen deze doelgroep spelende problematiek. De eerder opgedane informatie, in combinatie met de gedragsbeïnvloedingstechnieken beschreven door Cialdini,<sup>23</sup> hebben als basis gediend voor de nieuw ontwikkelde aanpak. Deze aanpak heeft aan de hand van een aantal creatieve sessies met inspecteurs en het externe onderzoeksbureau een concrete vorm gekregen.

### *Effectmeting*

#### *• Onderzoeksopzet en verdeling van de onderzoekspopulatie*

Om het effect van de ontwikkelde interventie te onderzoeken is gekozen voor een quasi-experimenteel design<sup>24</sup> zoals beschreven in de derde categorie van de Mary-

17 L. Rooij-van den Bos & H.A.P.M. Jansen, Project Shoarma NVWA – verslag van de interventies volgens een nieuwe aanpak 2012-2013, Vertrouwelijke rapportage (2013), p. 3-4.

18 W. Verdonk-Kleinjan, H.A.P.M. Jansen, F.J.H.M. Marijnissen, L. Rooij-van den Bos & L. Lammers, Doelgroepenanalyse Shoarma, Vertrouwelijke rapportage, 2012, p. 1.

19 Bureau Insight & Connect, Doelgroepanalyse shoarma- en dönerzaken – kwalitatief onderzoek naar bereidingswijze van shoarma en döner en de beleving van hygiëne, Vertrouwelijke rapportage, 2012, p. 1-41.

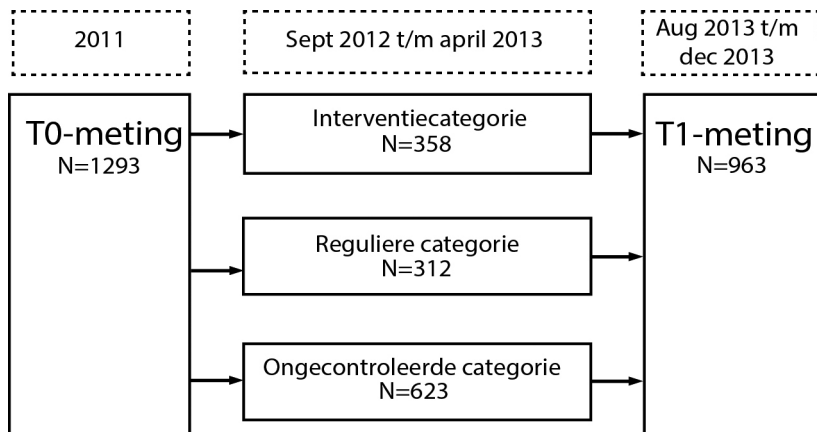
20 Verdonk-Kleinjan, Jansen, Marijnissen, Rooij-van den Bos & Lammers 2012, p. 2-10.

21 Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, Programmatisch Handhaven – Gids voor departementen en inspecties, Rijswijk: Artoos 2010, p. 1-96.

22 RVD-Communicatiereeks Feiten nummer 8, Invloed op naleving, 2007, p. 10.

23 R.B. Cialdini, Influence – Science and Practice, Needham Heights: Allyn & Bacon 2001.

24 H.B. Winter, Meten van de effecten van toezicht 'Yes we can!', TvT 2012, nr. 2, p. 63-80.

**Figuur 1** Onderzoeksopzet

land Scientific Methods Scale.<sup>25</sup> Deze onderzoeksopzet kenmerkt zich door zowel een voor- als nameting als controlegroepen waaraan vrijwel de gehele doelgroep heeft deelgenomen.

De voormeting (T0-meting) heeft in 2011 plaatsgevonden waarbij 1293 shoarma-ondernemingen zijn geïnspecteerd. Vervolgens is tijdens de interventieperiode de onderzoekspopulatie verdeeld in drie groepen:

- ondernemers waarbij de nieuwe interventie is toegepast;
- ondernemers waarbij de reguliere werkwijze is toegepast;
- ondernemers die gedurende de interventiefase niet geïnspecteerd zijn.

Eind 2013 heeft de T1-meting bij 963 ondernemingen plaatsgevonden.

In figuur 1 wordt het gehanteerde onderzoeksdesign visueel weergegeven en wordt de grootte van de interventiegroepen inzichtelijk gemaakt.

De verdeling van de onderzoekspopulatie over de drie groepen heeft niet ad random plaatsgevonden, maar is uitgevoerd aan de hand van regio's om het risico op spill-overeffecten te minimaliseren. Hiermee wordt de kans verkleind dat een ondernemer met meerdere filialen, niet zijnde een keten, wordt geconfronteerd met verschillende interventies of dat ondernemers die dicht bij elkaar gelegen zijn te maken krijgen met verschillende interventies en hierover met elkaar communiceren.<sup>26</sup> De verdeling heeft plaatsgevonden door de interventiegroep en de groep met regulier toezicht te verdelen over vergelijkbare steden en omstreken qua uit-

25 D.P. Farrington, D.C. Gottfredson, L.W. Sherman & B.C. Welsh, The Maryland Scientific Methods Scale, in: L.W. Sherman, D.P. Farrington, B.C. Welsh & D.L. MacKenzie (red.), Evidence-Based Crime Prevention, New York: Routledge 2002.

26 K.M. Cummings, A. Hyland, T. Saunders- Martin, J. Perla, P.R. Coppola & T.F. Pechacek, Evaluation of an enforcement program to reduce tobacco sales to minors, American Journal of Public Health 1998, p. 932-936.

straling aan de hand van postcodegebieden. De bedrijven in de overige gebieden van Nederland vallen automatisch in de controlegroep, de ondernemers die niet zijn geïnspecteerd.

De groepen zijn op de onderstaande wijze ingedeeld:

- a interventiegroep: Amsterdam, Haarlem, Breda, Tilburg, Groningen, Veen-  
dam, Deventer en Den Haag;
- b reguliere groep: Eindhoven, Enschede, Maastricht, Rotterdam, Utrecht,  
's-Hertogenbosch en Zwolle;
- c controlegroep: overige postcodegebieden.

- *De dataverzameling*

Tijdens de voor- en nameting heeft de inspecteur zijn inspectiebevindingen geregistreerd in het registratiesysteem van de NVWA (ISI). Hierin heeft de inspecteur onder andere vastgelegd of een sanctionerende maatregel, een schriftelijke waarschuwing (SW) of boeterapport (BR) is opgelegd en op welk wetsartikel dit is gebaseerd. Tijdens de interventieperiode is binnen de interventiegroep tevens een journaal bijgehouden. Hierin is aanvullende informatie over de interventie vastgelegd zoals welke interventie-elementen de inspecteur heeft toegepast en wat de reactie van de ondernemer is op de nieuwe wijze van interveniëren.

- *Variabelen*

De uitkomstmaat waarop dit onderzoek zich richt, is het al dan niet naleven van de voedselveiligheidsregels. Dit overall naleefniveau is geoperationaliseerd door een onderneming waar geen (sanctionerende) maatregel is genomen te definiëren als naleving (0) en een onderneming waar wel een maatregel is genomen in de vorm van een schriftelijke waarschuwing of boeterapport te definiëren als geen naleving (1). Een inspecteur heeft de mogelijkheid om direct een boeterapport op te leggen bij het aantreffen van een ernstige overtreding. De meeste boeterapporten worden echter opgelegd op basis van recidive, dus na het eerder opleggen van een schriftelijke waarschuwing. Daarom is ervoor gekozen het geheel aan maatregelen te definiëren als maat voor wel of geen regelnaleving.

Naast het overall niveau van naleving wordt ook gekeken naar het naleefniveau op het gebied van drie verschillende inspectieonderwerpen. Dit zijn de onderwerpen hygiëne (bijvoorbeeld persoonlijke hygiëne en kruisbesmetting), juiste omgang met voedsel (bijvoorbeeld verhitten van voedsel) en ongediertewering.

De afhankelijke variabele in dit onderzoek is het type interventie. Deze interventies zijn geoperationaliseerd door het maken van de volgende dummyvariabelen: interventiegroep (0=bedrijf behoort niet tot deze groep, 1=bedrijf behoort wel tot deze groep) en controlegroep (0=bedrijf behoort niet tot deze groep, 1=bedrijf behoort wel tot deze groep).

- *Statistische analyse*

Ter beantwoording van de onderzoeksvragen over het 'effect van de interventie op de mate van naleving' is binnen deze studie eerst de naleving binnen de verschillende onderzoeksgroepen vastgesteld. Dit is gedaan voor zowel de *overall* naleving als de naleving op het gebied van de drie inspectieonderwerpen. Vervol-

Linda van Rooij-van den Bos, Wendy Verdonk-Kleinjan, Laurie Jansen, Herman Jansen & Ghislaine Mittendorff

gens is door middel van verschillende kruistabellen met een chikwadraattoets getoetst of er binnen de T0-meting en de T1-meting een verschil in naleving kan worden waargenomen tussen de drie groepen ondernemers. Tot slot is met behulp van de McNemar-toets<sup>27</sup> onderzocht of er tussen de T0- en T1-meting een verschil in regelnaleving kan worden waargenomen in de afzonderlijke groepen.

Om het effect op de hele populatie te onderzoeken is het naleefniveau bepaald van de hele onderzoekspopulatie, ongeacht de aanpak die is uitgevoerd. Ook is het verschil in naleving tussen T0 en T1 getoetst via de McNemar-toets, zowel ten aanzien van de *overall* naleving als op de naleving van de drie inspectieonderwerpen.

Om het effect van de verschillende aanpakken op de *overall* naleving en op de naleving van de drie inspectieonderwerpen te verklaren, zijn logistische regressievergelijkingen uitgevoerd. Hierbij is het type aanpak gebruikt als afhankelijke variabele, en als onafhankelijke variabele is gecorrigeerd voor de regelnaleving op T0 en de genomen maatregel tijdens de interventieperiode. Tevens is getoetst op interactie-effecten tussen de verschillende aanpakken en de mate van naleving op T0. Hiervoor is gekozen om te onderzoeken of de naleving op T0 invloed heeft gehad op het effect van de aanpak.

Het hierboven toegelichte databestand is geanalyseerd met behulp van SPSS Statistics versie 21.0.

- *Onafhankelijkheid van de studie*

Tot slot belichten we de onafhankelijkheid van het onderzoek. Idealiter zijn de onderzoekers volledig onafhankelijk; dit experiment heeft echter plaatsgevonden door en bij de NVWA en is zo veel mogelijk ingebed in het reguliere werk. Om de onafhankelijkheid zo veel mogelijk te waarborgen zijn twee scheidingen in werkzaamheden aangebracht. Ten eerste is de ontwikkeling van de interventie en de uitvoering van het effectonderzoek zelf door een aparte afdeling uitgevoerd en hebben de dataverzameling (T0 en T1) en het uitvoeren van de interventies door inspecteurs plaatsgevonden. Ten tweede heeft een scheiding van werkzaamheden plaatsgevonden tussen de inspecteurs, waarbij voor het uitvoeren van de nieuwe interventie een klein aantal inspecteurs is geselecteerd. Voor de T0-meting is gebruikgemaakt van de retrospectieve gegevens, en de data voor de T1-meting zijn verzameld door inspecteurs die niet de interventie hebben uitgevoerd.

## Resultaten

Het eerste deel van de studie gaat over de ontwikkeling van de nieuwe interventie, waarbij de risico- en doelgroepanalyse antwoord geven op de vraag 'welke problemen spelen er specifiek en welke motieven liggen ten grondslag aan het al dan niet naleven van de regelgeving'.

27 A. Field, *Discovering Statistics Using SPSS*, London/ Thousand Oaks/ New Delhi: SAGE Publications 2005.

*Risicoanalyse*

Tijdens de risicoanalyse zijn de risico's ingeschat op basis van het niet-naleven van specifieke voedselveiligheidsregels. Op basis van de grootste risico's die op kunnen treden zijn inspectieprioriteiten benoemd. Hierbij gaat het om het voorkomen van kruisbesmetting (inspectieonderwerp hygiëne), het in acht nemen van persoonlijke hygiëne (inspectieonderwerp hygiëne) en het op correcte wijze verhitten van producten (inspectieonderwerp juiste omgang met voedsel).<sup>28</sup>

*Doelgroepanalyse*

Tijdens de doelgroepanalyses is een aantal belangrijke gedragsdeterminanten en cultuurelementen geconstateerd. Er lijkt sprake te zijn van een sterk hiërarchische cultuur, waarbij respect voor de baas van groot belang is. Daarnaast is er sprake van een 'doe'-cultuur waarbij de ondernemer vaak geen relevante opleiding heeft en kennis van regelgeving veelal ontbreekt.

*'Maar het gaat om jou zelf, jij moet goed doen. Boekje is onzin over temperatuur. Het is net als thuis de keuken, je moet het gewoon goed doen.'*<sup>29</sup>

Ook hecht de shoarmaondernemer veel waarde aan optisch schoon en rein; dit is echter 'schoon' in religieuze zin en niet in relatie tot veilige omgang met voedsel. Dit zou kunnen leiden tot onbewuste regelovertredingen. Ook is er vaak sprake van een taalbarrière waardoor het moeilijk kan zijn om documenten en inspecteurs goed te begrijpen. Daarnaast zijn er veelal financiële problemen wat een gevolg zou kunnen zijn van de crisis en de veelheid aan shoarmabedrijven in een relatief klein gebied.

*'We hebben onderzoek gedaan. Ik ben lid van een vereniging van allerlei (Turkse) ondernemers in Rotterdam. Daar heb ik geleerd dat het niet aan de wijk ligt maar dat er in heel Rotterdam problemen zijn. De reden is de crisis.'*<sup>30</sup>

*'Die andere moet ook huur gas en licht betalen, hoe kan dat?, en ik moet echt 4 euro voor een broodje hebben.'*<sup>31</sup>

Shoarmaondernemers zijn trotse ondernemers die vanuit cultuuroverwegingen geneigd zijn te onderhandelen als er een sanctie in de vorm van een waarschuwing of boete wordt opgelegd. De indruk bestaat dat een sanctie over het algemeen als een belediging wordt ervaren. Deze indruk sluit aan bij het onderzoek van Mascini & Van Wijk (2009) waarin zij stellen dat sommige ondernemers zich geheel concentreren op de maatregel waardoor er onbedoelde negatieve effecten kunnen ontstaan. Het negatieve signaal, in de vorm van een waarschuwing of

28 Verdonk-Kleinjan, Jansen, Marijnissen, Rooij-van den Bos & Lammers 2012, p. 1.

29 Interview shoarmaondernemer, Bureau Insight & Connect, 2012, p. 25.

30 Interview shoarmaondernemer, Bureau Insight & Connect, 2012, p. 19.

31 Interview shoarmaondernemer, Bureau Insight & Connect, 2012, p. 19.



Linda van Rooij-van den Bos, Wendy Verdonk-Kleinjan, Laurie Jansen, Herman Jansen & Ghislaine Mittendorff

boete, domineert dan de wijze waarop een ondernemer het handelen van de inspecteur waarneemt.<sup>32</sup>

*‘Bij ons staat de kwaliteit voorop. Bij ons kunnen klanten (nog) terecht voor de “echte” shoarma.’<sup>33</sup>*

#### *Ontwikkeling van de interventie*

De resultaten van de hierboven beschreven stappen van de handhavingsregie vormen, samen met de theorie over (onbewuste) gedragsbeïnvloeding van Cialdini, de basis van de nieuw ontwikkelde interventiemethodiek. De beschreven interventiemethodiek geeft antwoord op de onderzoeksvragen ‘uit welke elementen bestaat de ontwikkelde interventiemethodiek?’ en ‘waarom wordt er van deze nieuwe interventie een effect verwacht?’.

De nieuwe aanpak bestaat uit een aantal bezoeken.<sup>34</sup> Tijdens het eerste bezoek wordt een afspraak gemaakt met de baas en wordt een saladetang afgegeven. Hier maakt de NVWA gebruik van het ‘wederkerigheidsprincipe’ van Cialdini.<sup>35</sup> De verwachting is dat door het geven van de tang aan de eindverantwoordelijke, deze zich (onbewust) conformeert aan de aanpak van de NVWA en ‘in ruil’ (beter) de regels naleeft. Ten grondslag hieraan liggen ook de bevindingen uit de doelgroepenanalyse dat veranderingen op het gebied van werkwijze of omstandigheden vaak alleen worden geaccepteerd als de baas deze zelf accepteert en ook uitvoert. Dit hangt samen met de sterk hiërarchische cultuur en het respect voor personen met veel ervaring. Ook wordt met de verantwoordelijke een afspraak gemaakt voor een vervolfbezoek. Tijdens het tweede bezoek wordt een inspectie uitgevoerd en bij tekortkomingen wordt het bij de overtreding behorende beeldmateriaal getoond. Uit de doelgroepenanalyse blijkt dat er binnen de shoarmabranche sprake is van een doecultuur in plaats van een papiercultuur. Bovendien ontbreekt veelvuldig een (geschikte) opleiding en kennis op het gebied van wet- en regelgeving. De veronderstelling is dat informatieoverdracht belangrijk is, maar dat teksten in veel gevallen door een taalbarrière niet effectief zullen zijn. Inspecteurs kunnen vaak moeilijk aan de ondernemers uitleggen wat er verkeerd is aan de door de ondernemer gehanteerde werkwijze. Dit beïnvloedt mogelijk negatief de effectiviteit van de handhaving.<sup>36</sup> Daarom is ervoor gekozen om informatieoverdracht te faciliteren via speciaal ontworpen beeldmateriaal. Ook wordt onderhandeld over het moment waarop een regelafwijking moet zijn opgelost. Deze manier van werken sluit zowel aan bij de onderhandelingscultuur van deze ondernemers als bij Cialdini’s beïnvloedingstechniek *commitment* en *consistency*.<sup>37</sup>

32 P. Mascini & E. van Wijk, *Responsive regulation bij de Voedsel en Waren Autoriteit: een empirisch onderzoek naar de theoretische veronderstellingen*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2009.

33 Interview shoarmaondernemer, Bureau Insight & Connect, 2012, p. 16.

34 L. Rooij van den Bos & H.A.P.M. Jansen, *Project Shoarma NVWA – verslag van de interventies volgens een nieuwe aanpak 2012-2013*, Vertrouwelijke rapportage 2013, p. 3-5.

35 Cialdini 2001.

36 Mascini & Van Wijk 2009.

37 Cialdini 2001.

Cialdini stelt dat na een eerste toezegging (*commitment* na het onderhandelen) personen in overeenstemming willen handelen met hun woorden en uitspraken waardoor de kans dat zij zich aan de afspraak houden groter zou zijn dan als de NVWA deze verplichting alleen zou opleggen. Het derde bezoek is onverwacht en betreft geen inspectie in het bedrijf, maar slechts een bezoek van enkele minuten. Dit is een herinnering voor de ondernemer aan de gemaakte afspraken. De inspecteur laat op deze manier merken dat er geen sprake is van 'vrijblijvendheid'. Tijdens het vierde, vijfde en eventueel zesde bezoek worden inspecties uitgevoerd om te controleren of de afspraken zijn nagekomen. Deze bezoeken zijn vergelijkbaar met het tweede bezoek. Als de ondernemer niet naleeft, wordt uiteindelijk een maatregel genomen in de vorm van een waarschuwing of, bij ernstige overtredingen, een boete. In tegenstelling tot de reguliere aanpak worden meerdere korte inspecties uitgevoerd waarbij het opbouwen van een relatie met de ondernemer centraal staat. Dit helpt bij het verwerven van acceptatie en respect.

### *Effectmeting*

Hierna wordt ingegaan op de laatste stap van het programmatisch handhaven, namelijk de effectmeting. Hierbij wordt de tweede algemene onderzoeksvraag beantwoord, namelijk 'leidt de nieuwe interventiemix tot een hogere regelnaleving op het gebied van voedselveiligheid?'. In het eerste deel worden de resultaten gepresenteerd die gericht zijn op het effect van de nieuwe interventie. In het tweede deel staat de hele doelgroep centraal en wordt ingegaan op het effect en de verklaring van de verschillende aanpakken.

### *Naleefniveau voor de drie verschillende groepen*

In tabel 1 wordt het naleefniveau weergegeven op T0 en op T1 voor de drie groepen met de verschillende interventies.

Om het effect van een interventie aan te tonen zijn er twee aspecten relevant. Ten eerste is het van belang dat de uitgangssituaties voor alle groepen op T0 gelijk zijn, dus een gelijke mate van naleving op T0. Ten tweede tonen we idealiter alleen significante stijging in de naleving aan bij de interventiegroep. We zullen beide aspecten beschrijven.

In tabel 1 zien we dat de naleving op T0 bij de interventiegroep (A) met 49,5% ongeveer 10% lager is dan bij respectievelijk de groep met regulier toezicht (B) en de controlegroep (C). Dit verschil wijkt significant af, waaruit kan worden afgeleid dat de beginsituatie ongelijk is voor de drie groepen ondernemers. Met de interpretatie van de uitkomsten zal hier rekening mee gehouden moeten worden.

Ten aanzien van de veranderingen in naleving tussen de T0- en T1-meting zien we in groep A, waar de nieuwe interventie is uitgevoerd, een niet significante stijging van de naleving van de voedselveiligheidsregels van circa 7% (van 49,5% naar 56,8%). Tevens zien we dat het naleefniveau voor de groep met regulier toezicht (B) vrijwel niet veranderd is gedurende het gehele project. Tijdens zowel de T0- als de T1-meting ligt het niveau van naleving binnen deze categorie rond de 60%. Echter, bij controlegroep C, waar circa anderhalf jaar helemaal geen toezicht

Linda van Rooij-van den Bos, Wendy Verdonk-Kleinjan, Laurie Jansen, Herman Jansen &amp; Ghislaine Mittendorff

**Tabel 1** *Veranderingen in nalevingsniveau T0- en T1-fase van de drie interventiegroepen*

	N	Overall naleving		Hygiëne		Juiste omgang met voedsel		Ongediertewering	
		T0 naleving (%)	T1 naleving (%)	T0 naleving (%)	T1 naleving (%)	T0 naleving (%)	T1 naleving (%)	T0 naleving (%)	T1 naleving (%)
Groep A: nieuwe interventie	222	49,5	56,8	72,1	75,2	61,3	71,2*	96,8	94,6
Groep B: reguliere werkwijze	257	59,1	60,7	79,4	78,6	67,3	68,1	99,2	96,5
Groep C: controle-groep	379	59,1	38,3**	79,9	63,9**	67,5	52,8**	99,5	97,4**
Verskil in naleving		I<R,O*	O<R,I**	I<R,O*	O<R,I**	O=R=I	O<R,I**	I<R,O*	O=R=I

\* P&lt;0,05 \*\* P&lt; 0,01

is uitgevoerd, zien we een sterke significante daling in naleving van ruim 20% (van 59,1% naar 38,3%).

Gelet op de beginsituatie, waarbij de naleving bij de interventiegroep lager was dan bij de groep met regulier toezicht, in combinatie met de (niet significante) stijging bij deze groep kunnen we vaststellen dat de naleving positief wordt beïnvloed. Wat ook blijkt uit deze gegevens is dat het niet-uitvoeren van toezicht ten opzichte van het reguliere toezicht leidt tot een forse daling van de regelnaleving van ruim 20%.

#### *Naleving van specifieke inspectieonderwerpen*

In tabel 1 wordt het nalefniveau weergegeven op T0 en T1 voor de verschillende inspectieonderwerpen. Zoals aangegeven is idealiter de uitgangssituatie op T0 gelijk voor alle groepen. Tabel 1 laat zien dat de naleefpercentages op T0 binnen de interventiegroep (A) bij de inspectieonderwerpen hygiëne en ongediertewering met 72,1% en 96,8% significant lager zijn dan in groep B met regulier toezicht en in de controlegroep C. Het startpunt voor de drie groepen is niet significant afwijkend op het gebied van juiste omgang met voedsel. We bespreken vervolgens per inspectieonderwerp het verloop van de mate van naleving tussen T0 en T1. Hierbij wordt eerst het inspectieonderwerp juiste omgang met voedsel besproken, daarna de effecten ten aanzien van hygiëne en tot slot de regelnaleving omtrent ongediertewering.

#### • *Juiste omgang met voedsel*

Ten aanzien van de regels omtrent de juiste omgang met voedsel zien we in tabel 1 een significante stijging in het nalefniveau van circa 10% bij de interventiegroep A tussen T0 en T1. Bij groep B, waar regulier toezicht is uitgevoerd, zijn

geen (significante) veranderingen in naleving waargenomen, terwijl we bij de controlegroep (C) een significante daling zien van circa 15%. Uit deze resultaten blijkt dat de interventie een positief effect heeft op de mate van naleving, het reguliere toezicht niet tot nalefeffecten leidt en dat het niet uitvoeren van toezicht leidt tot een negatief effect in naleving.

- *Hygiëne*

Als we kijken naar de veranderingen in naleving van de hygiëneregels tussen de T0- en T1-meting zien we zowel in de interventiegroep A, als in groep B, waar regulier toezicht is uitgevoerd, geen significant verschil in naleving. Bij de controlegroep C, waar geen toezicht is uitgevoerd, zien we wel een grote verandering. Er is een significante daling in naleving van circa 15%. Hieruit blijkt dat zowel de interventie als het regulier toezicht niet leidt tot veranderingen in naleving, terwijl ook hier het niet uitvoeren van toezicht tot een vergelijkbaar negatief effect in naleving leidt zoals bij juiste omgang met voedsel.

- *Ongediertewering*

Tot slot zien we bij de regelnaleving omtrent ongediertewering wederom geen significante verschillen in naleving tussen de T0- en T1-meting bij de interventiegroep A en bij de groep met regulier toezicht (B). Bij de controlegroep zien we een kleine, maar significante, daling van circa 2%. Uit deze resultaten blijkt dat de interventie geen effect heeft op de naleving van de regels omtrent ongediertewering. Wel is aangetoond dat het niet uitvoeren van toezicht ook bij een hoge mate van naleving leidt tot een daling van de regelnaleving.

In bovenstaande grafieken zijn op totaalniveau en voor de drie afzonderlijke inspectieonderwerpen de resultaten van T0 en T1 weergegeven per type controle (interventie, regulier en ongecontroleerd).

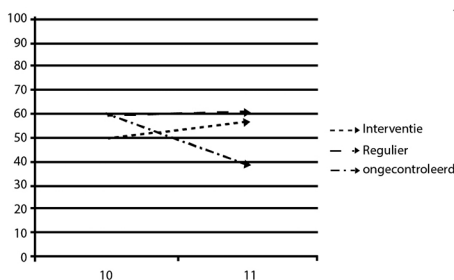
*Het effect van de verschillende aanpakken op de hele doelgroep*

In tabel 2 is de mate van naleving weergegeven op T0 en T1 ten aanzien van de *overall* naleving en ten aanzien van de naleving op de drie inspectieonderwerpen van de gehele onderzoekspopulatie.

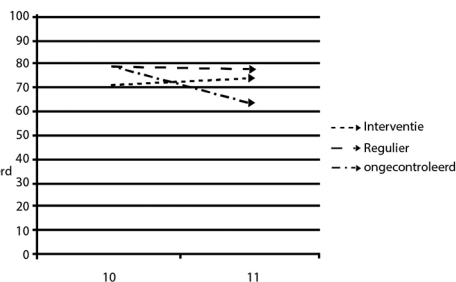
Wat opvalt is dat de naleefpercentages van de verschillende inspectieonderwerpen van elkaar verschillen. De mate van naleving van de gehele populatie op T0 ten aanzien van de regels omtrent ongediertewering is het hoogst met 98,7%. De naleving van de regels omtrent de hygiënewetgeving is met 77,7% ruim 20% lager, terwijl de naleving van de regels over de juiste omgang met voedsel wederom circa 10% lager is met 65,9%.

Als we de verschillen tussen T0 en T1 bekijken, zien we dat de *overall* naleving significant gedaald is met circa 7%. Bij de specifieke inspectieonderwerpen zien we een significante daling in de naleving bij hygiëne (circa 7%) en bij ongediertewering (circa 2%). De circa 4% daling bij juiste omgang met voedsel is niet significant.

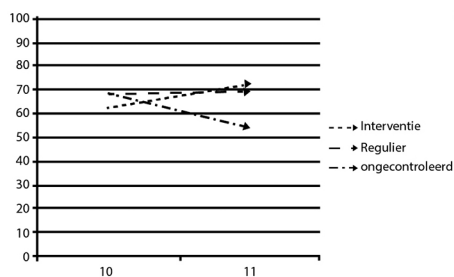
Linda van Rooij-van den Bos, Wendy Verdonk-Kleinjan, Laurie Jansen, Herman Jansen &amp; Ghislaine Mittendorff



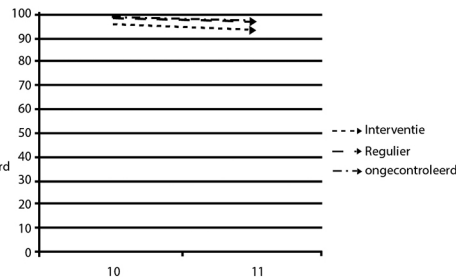
Grafiek 1 Veranderingen in naleefniveau onder shoarmaondernemers



Grafiek 2 Veranderingen in naleefniveau op het gebied van hygiëne



Grafiek 3 Veranderingen in naleefniveau op het gebied van juiste omgang met voedsel



Grafiek 4 Veranderingen in naleefniveau op het gebied van ongediertewering

**Tabel 2** Veranderingen in naleefniveau T0- en T1-fase van de gehele onderzoekspopulatie

	N	Overall naleving		Hygiëne		Juiste omgang met voedsel		Ongediertewering	
		T0 naleving (%)	T1 naleving (%)	T0 naleving (%)	T1 naleving (%)	T0 naleving (%)	T1 naleving (%)	T0 naleving (%)	T1 naleving (%)
Gehele populatie	858	56,6	49,8*	77,7	71,2**	65,9	62,1	98,7	96,4**

\* P&lt;0,05 \*\* P&lt; 0,01

Om de gevonden effecten op de mate van naleving te verklaren hebben we regressievergelijkingen uitgevoerd. In tabel 3 worden de resultaten gepresenteerd van de *overall* naleving en de naleving op het gebied van hygiëne en juiste omgang met voedsel. De bevindingen voor ongediertewering worden vanwege de geringe variatie in de uitkomstmaat bij dit inspectieonderwerp niet weergegeven in de tabel.

Zoals we eerder hebben toegelicht, is het van belang dat de uitgangssituaties voor alle te vergelijken groepen gelijk is op T0. We hebben echter gezien dat het naleefniveau van de interventiegroep op T0, zowel bij de *overall* naleving als op het gebied van hygiëne en ongediertewering, significant lager is dan het niveau van naleving van de overige twee groepen. Om te toetsen of dit van invloed is geweest

**Tabel 3** *Logistische regressie van naleving tijdens de T1-fase van de overall naleving en naleving voor de inspectieonderwerpen hygiëne en juiste omgang met voedsel*

	Overall naleving OR [95% CI]	Naleving hygiëne OR [95% CI]	Naleving juiste omgang met voedsel OR [95% CI]
Ongecontroleerd (0=nee, 1=ja) by naleving T0 (0=naleving, 1=geen naleving)	1,40 [0,98-2,00]	2,09 [0,81-5,36]	0,56 [0,28-1,15]
Interventie (0=nee, 1=ja) by naleving T0 (0=naleving, 1=geen naleving)	0,90 [0,60-1,35]	1,83 [0,49-3,93]	0,99 [0,44-2,25]
Regel naleving T0 (0=naleving, 1=geen naleving)	0,85 [0,64-1,12]	-	-
Hygiëne T0 (0=naleving, 1=geen naleving)	-	1,09 [0,76-1,56]	-
Juiste omgang met voedsel T0 (0=naleving, 1=geen naleving)	-	-	0,78 [0,58-1,05]
Interventie (0=nee, 1=ja)	1,12 [0,71-1,77]	1,46 [0,89-2,39]	0,96 [0,61-1,53]
Ongecontroleerd (0=nee, 1=ja)	2,35 [1,56-3,55]**	2,50 [1,62-3,84]**	2,08 [1,39-3,11]**
Maatregel tijdens interventieperiode (0=geen maatregel, 1=wel maatregel)	0,90 [0,57-1,42]	-	-
Maatregel hygiëne tijdens interventieperiode (0=geen maatregel, 1=wel maatregel)	-	1,61 [0,93-2,78]	-
Maatregel juiste omgang met voedsel tijdens interventieperiode (0=geen maatregel, 1=wel maatregel)	-	-	1,20 [0,74-1,92]
Nagelkerke R2	5,9%	3,6%	4,5%
Chikwadraat	38,62 (4)**	21,73 (4)**	28,92 (4)**

\* P<0,05 \*\* P< 0,01

op het effect dat is opgetreden ten gevolge van de nieuwe interventie hebben we getoetst op interactie-effecten. Deze zijn niet gevonden, hetgeen betekent dat de beginsituatie, het verschil in nalefniveau op T0, niet van invloed is geweest op het effect dat is opgetreden ten gevolge van de interventies.

Als we kijken naar het effect van de interventies zien we alleen een significant effect bij de groep ongecontroleerde bedrijven. Te zien is dat bij de *overall* naleving de kans op het niet-naleven van de regels tijdens T1 2,35 keer zo groot is voor een ondernemer die in de ongecontroleerde groep zit ten opzichte van de groep ondernemers met regulier toezicht. De kans op het niet-naleven van de regels stijgt dus met meer dan 2 indien een onderneming niet wordt gecontroleerd. Ook worden significante verbanden gevonden tussen regel naleving op het gebied van hygiëne en juiste omgang met voedsel en ondernemingen die binnen

Linda van Rooij-van den Bos, Wendy Verdonk-Kleinjan, Laurie Jansen, Herman Jansen & Ghislaine Mittendorff

de ongecontroleerde categorie vallen. De kans op het niet-naleven van de regels voor hygiëne is 2,5 keer groter bij een ondernemer die deel uitmaakt van de ongecontroleerde groep ten opzichte van de groep met regulier toezicht.

Voor juiste omgang met voedsel is de kans op het niet-naleven van de regelgeving ruim 2 keer zo groot als een bedrijf tot de ongecontroleerde groep behoort. Er is geen effect waargenomen bij de nieuwe interventie als gecorrigeerd wordt voor de overige factoren. In dit model wordt tevens gecontroleerd voor het naleefniveau op T0 en op maatregelen die genomen zijn tijdens de interventieperiode. Voor beide zijn geen effecten waargenomen, waardoor geconcludeerd kan worden dat deze factoren geen invloed uitoefenen op de kans op een hogere of lagere naleving op T1 bij de hele doelgroep.

## Discussie

Aan de hand van de werkwijze handhavingsregie heeft de NVWA een nieuwe interventiemethodiek ontwikkeld. Hierbij heeft zij antwoord gegeven op de eerste onderzoeksvraag 'hoe kan de NVWA een nieuwe interventiemix ontwikkelen die aansluit op de problematiek van de shoarmaondernemers?'. Een expertpanel met inspecteurs heeft een inschatting gemaakt van de voedselveiligheidsrisico's, en de twee doelgroepenanalyses hebben inzicht gegeven in een aantal belangrijke gedragsdeterminanten en cultuurelementen. Deze resultaten hebben, in combinatie met onbewuste gedragsbeïnvloedingstechnieken, als basis gediend voor de ontwikkelde interventiemethode.

Vervolgens is aan de hand van een effectmeting met quasi-experimenteel design het effect van de nieuwe aanpak getoetst, waarbij een antwoord werd gezocht op de tweede onderzoeksvraag 'leidt de nieuwe interventiemix tot een hogere regelnaleving op het gebied van voedselveiligheid?'. Uit de effectmeting komt naar voren dat de nieuwe interventie leidt tot een stijging van de regelnaleving voor het onderwerp juiste omgang met voedsel ten opzichte van de reguliere aanpak. Dit positieve effect kan verklaard worden door de nieuwe interventie zelf. Daarnaast blijkt dat het helemaal niet controleren van deze doelgroep leidt tot een daling van de naleving voor alle inspectieonderwerpen. Hierdoor wordt duidelijk dat het ontbreken van toezicht aanzienlijke gevolgen heeft voor de regelnaleving binnen deze doelgroep. De toegevoegde waarde van het reguliere toezicht bij shoarmaondernemers wordt hier aangetoond.

### *Duiding van de bevindingen*

Uit dit onderzoek blijkt dat het *overall* effect op de regelnaleving binnen de interventiegroep een niet significante stijging is. De nieuw ontwikkelde interventie leidt wel tot een significante stijging van de naleving voor het inspectieonderwerp juiste omgang met voedsel. Of de stijging van de regelnaleving door de nieuwe interventie ook een daling veroorzaakt in microbiologische besmettingen is in dit onderzoek niet onderzocht omdat er geen microbiologische monsters zijn meegenomen. Het is echter aannemelijk dat juist de stijging van juiste omgang met voedsel wel een daling veroorzaakt in het aantal microbiologische besmettingen

en de kans op voedselinfecties. Uit de studie van Irwin<sup>38</sup> blijkt namelijk dat de onderzochte voedselinfecties veroorzaakt worden door onjuiste verhitting en koeling of opslag van levensmiddelen, hetgeen allemaal valt onder het inspectieonderwerp juiste omgang met voedsel.

Het is aannemelijk dat het *overall* effect vooral te danken is aan de stijging van de naleving bij juiste omgang met voedsel. Als de interventieperiode langer wordt doorgezet, kan de naleefstijging bij juiste omgang met voedsel mogelijk verder continueren en ervoor zorgen dat er ook een significante stijging in de *overall* naleving optreedt.

Het ontbreken van een effect binnen de interventiegroep voor de inspectieonderwerpen hygiëne en ongediertewering is misschien te verklaren door het lagere naleefniveau van juiste omgang met voedsel op T0. Het is namelijk makkelijker een effect te bereiken als de naleving in de beginsituatie lager is. Echter, het naleefniveau voor de reguliere groep bij juiste omgang met voedsel laat zien dat een vergelijkbaar laag beginpunt niet per definitie leidt tot een stijging. Bovendien zijn er nadere statistische analyses uitgevoerd en hieruit bleek dat de naleving op T0 niet van invloed is geweest op de gevonden effecten. Een andere verklaring is wellicht te vinden in een onderdeel van de nieuwe interventie, de filmpjes. Deze zijn vooral gericht op juiste omgang met voedsel; voor ongediertewering was er zelfs geen filmpje beschikbaar.

We kunnen ook concluderen dat het niet controleren van de doelgroep gedurende een langere periode leidt tot een daling van de naleving. Het ontbreken van toezicht heeft dus aanzienlijke gevolgen voor de regelnaleving binnen deze doelgroep. Wat opvalt is dat met name voor het naleven van de regels voor hygiëne en juiste omgang met voedsel het toezicht nodig is als externe prikkel om de naleving op peil te houden (zie resultaten reguliere toezicht) en te verbeteren (zie resultaten interventiegroep), terwijl de regels voor ongediertewering ook zonder toezicht redelijk goed worden nageleefd.

Tot slot leidt de reguliere werkwijze, de inspectiemethode die jarenlang is gevolgd, vrijwel niet tot veranderingen in naleving binnen de shoarmabranche. Dit resultaat komt overeen met eerdere bevindingen van de NVWA. Een aantal jaren wordt gemeten dat slechts 60% van de shoarmaondernemers voldoet aan de relevante wetgeving op het gebied van voedselveiligheid.<sup>39</sup> Een minimale inspectiedruk van eenmaal per jaar bij dit type ondernemers is nodig om de naleving op 60% te houden.

38 K. Irwin, J. Ballard, J. Grendon & J. Kobayashi, Results of Routine Restaurant Inspections Can Predict Outbreaks of Foodborne Illness: The Seattle-King County Experience, *American Journal of Public Health* 1989, p. 586-590.

39 L. Rooij- van den Bos & H.A.P.M. Jansen, Het effect van shoarma! Onderzoeksplan voor het meten van effect van een nieuwe additionele aanpak op toezicht, *Vertrouwelijke rapportage*, 2009.



Linda van Rooij-van den Bos, Wendy Verdonk-Kleinjan, Laurie Jansen, Herman Jansen & Ghislaine Mittendorff

### *Kanttekeningen bij de onderzoeksmethode*

Om het effect van deze interventie te onderzoeken is gekozen voor een quasi-experimenteel design,<sup>40</sup> een redelijk sterke onderzoeksopzet met zowel een voor- als nameting als controlegroepen waaraan vrijwel de gehele doelgroep heeft deelgenomen. Helaas is tijdens het onderzoek circa 25% uitgevallen vanwege verschillende redenen, zoals bedrijfssluiting of de overstap naar de aanpak van notoire overtreders. Er zou beredeneerd kunnen worden dat de uitval met name de minder presterende bedrijven betreft. Als dit zo is, is de verwachting dat deze bedrijven gedurende het traject niet slechter gaan presteren, maar gelijk blijven of beter worden. Omdat deze bedrijven nu zijn uitgesloten betekent dit dat er in deze studie mogelijk een onderschatting is van het gevonden effect. Dit neemt niet weg dat de sterke kant van dit experiment is dat het effect van de interventiemix zuiver wordt gemeten en gedocumenteerd. Een nadeel van dit onderzoek is dat het gaat over de gehele mix en er geen uitspraken kunnen worden gedaan over de afzonderlijke elementen.

Om de interventiegroepen in te delen is gekozen voor gebiedsindelingen om het risico op *spill-over* effecten zo veel mogelijk te beperken.<sup>41, 42</sup> Helaas is dit in de stad Amsterdam en omstreken verkeerd gegaan vanwege onduidelijkheid in de (interne) communicatie. Om de resultaten zo zuiver mogelijk te houden zijn bedrijven die niet zijn gecontroleerd gehercodeerd tot de controlegroep. Wat ook een punt van aandacht is, is de manier waarop de gebiedsindeling tot stand is gekomen. Er is gekeken naar uitstraling en sfeer waarbij bedrijven uit vergelijkbare steden en gebieden verdeeld zijn over de interventiegroep en de reguliere groep, terwijl de controlegroep bestond uit de rest van bedrijven. Bij het meten van effecten is het streven om de belangrijkste criteria zo gelijk mogelijk te houden. Bij dit onderzoek was de T0-meting nog niet geanalyseerd op het moment van de indeling, waardoor dit niet is meegenomen bij de verdeling over de gebieden. Achteraf bleken er regionale verschillen te zijn. Later is wel getoetst wat de invloed van de verschillende naleefniveaus op T0 was; dit bleek geen invloed te hebben.

Binnen het project zijn er aanwijzingen dat de interventie niet in alle gevallen is uitgevoerd zoals de bedoeling was, omdat er ook binnen de geselecteerde groep enkele inspecteurs weerstand hadden tegen de nieuwe methodiek. Mogelijk is er sprake van een verminderde interventie-integriteit.<sup>43</sup> Daarnaast bestaat het vermoeden dat de inspecteurs die betrokken zijn geweest bij de uitvoering van de T1-meting de ondernemingen wellicht strenger hebben beoordeeld dan zij normaal zouden hebben gedaan. Een verklaring hiervoor is dat er in de ondernemingen die

40 D.P. Farrington, D.C. Gottfredson, L.W. Sherman & B.C. Welsh, The Maryland Scientific Methods Scale, in: L.W. Sherman, D.P. Farrington, B.C. Welsh & D.L. MacKenzie (red.), Evidence-Based Crime Prevention, New York: Routledge 2002.

41 Cummings, Hyland, Saunders- Martin, Perla, Coppola & Pechacek 1998, p. 932-936.

42 Winter 2012, p. 63-80.

43 C.N. Nas, M.M.J. van Ooyen-Houben & J. Wieman, Interventies in uitvoering. Wat er mis kan gaan bij de uitvoering van justitiële (gedrags)interventies en hoe dat komt, Den Haag: WODC 2011-2012.

hebben meegedraaid in de interventiegroep zoveel capaciteit, geld en tijd is geïnvesteerd dat deze ondernemingen nu wel aanzienlijk moeten zijn verbeterd. De grens van wanneer een onderneming voldoet aan de relevante voedselveiligheids-wetgeving is op deze wijze mogelijk verschoven naar een kritischer houding bij enkele inspecteurs die de T1-meting hebben uitgevoerd. Dit betekent dat er mogelijk een onderschatting is van het effect bij de interventiegroep, omdat de mate van naleving op T1 in praktijk hoger zou kunnen zijn. Hoeveel inspecteurs dit betreft en hoe groot het mogelijke effect is, is niet bekend. Om de kans op verminderde interventie-integriteit te minimaliseren is het advies om veel energie te steken in de procesbegeleiding en implementatie van een nieuwe werkwijze.

#### *Lessen voor andere toezichthouders*

Als we terugkijken heeft deze aanpak het inzicht opgeleverd dat een gestructureerde aanpak van het probleem, via risico- en doelgroepanalyse, leidt tot een andere, meer overwogen en op de doelgroep afgestemde interventie, die nog effectief blijkt ook. Tijdens deze aanpak zijn ervaringen opgedaan die waardevol zijn om te delen met andere toezichthouders en geïnteresseerden.

Een toezichthouder moet er goed over nadenken wanneer hij het programmatisch handhaven inzet. Programmatisch handhaven toepassen is zinvol als er sprake is van een aanzienlijk risico en/of als blijkt dat de eigen aanpak onvoldoende effect heeft. Het voorbeeld van shoarmazaken is uitgebreid, maar er zijn variaties mogelijk. Gebruik de best beschikbare informatie en middelen van dat moment.

Het doelgroeponderzoek bevestigt bestaande gedachten en vermoedens maar levert ook nieuwe inzichten op. Er zijn bijvoorbeeld naast de bekende informatie – ‘moeizame communicatie vanwege de taal’ – ook andere kenmerken opgehaald die niet of minder bekend waren, zoals ‘de sterke positie van de vader’ of de ‘associatie van hygiëne met reinheid in plaats van met voedselveiligheid’. Deze inzichten leidden al direct naar aanknopingspunten voor de interventie, zoals beelden gebruiken en relatieopbouw door vaker terug te komen. Ook verklaarden de gegevens waarom de reguliere werkwijze waarschijnlijk niet gewerkt had: men was niet gevoelig voor formele post en zag boetes als bemoeienis van de overheid. Deze informatie bevestigde tijdens de analysefase al dat het belangrijk is om de interventie beter af te stemmen op de doelgroep om een kansrijke interventie te ontwikkelen. Belangrijk advies is om de doelgroepanalyse met de doelgroep zelf te doen, oftewel: ga met de doelgroep aan tafel.

Denk bij de keuze voor een onderzoeksopzet van de effectmeting alvast na over welke vragen je beantwoord wilt hebben. Houd hier rekening mee tijdens de ontwikkeling van de interventie. Tijdens de interventieontwikkeling voor shoarmabedrijven is veel aandacht geschonken aan de benoemde voedselveiligheidsrisico's en motieven van (niet-)regelnaleving. De ontwikkelde interventie bestaat uit verschillende elementen die samenhangen met één of meer van deze aspecten. Deze interventiemix is in de praktijk toegepast waarbij een quasi-experimentele onderzoeksopzet is gehanteerd om eerst meer inzicht te krijgen in de werking van de hele interventiemix. Na afloop kon er dan ook een uitspraak worden gedaan over

Linda van Rooij-van den Bos, Wendy Verdonk-Kleinjan, Laurie Jansen, Herman Jansen & Ghislaine Mittendorff

de algehele werking van de interventiemix. Voor de werking van de afzonderlijke elementen is een andere onderzoeksopzet noodzakelijk.

Het is daarnaast belangrijk om uitvoerders en management vanaf het begin intensief te betrekken bij het programmatisch handhaven. Hiermee kan weerstand worden voorkomen. Voor beide groepen brengt de nieuw ontwikkelde aanpak ingrijpende veranderingen met zich mee. De NVWA heeft uitvoering en management betrokken door de ontwikkeling samen met een deel van de inspecteurs uit te voeren, voor de rest start- en evaluatiebijeenkomsten te beleggen, regelmatig (persoonlijke) terugkoppeling over de (tussen)resultaten en bijzonderheden, en interne berichtgeving over het project.

#### *Vervolgonderzoek*

De NVWA heeft naar aanleiding van deze studie het toezicht op shoarmabedrijven aangepast, waarbij het beeldmateriaal bij afwijkingen altijd wordt gebruikt. Vanwege de kosten en het ontbreken van inzicht in de specifieke interventie-elementen heeft de NVWA een veldexperiment ingezet. Dit onderzoek moet uitwijzen of het gevonden effect wordt teruggevonden en te herleiden is naar de volledige aanpak, of dat alleen het gebruik van beeldmateriaal voldoende blijkt te zijn om de naleving te verbeteren.