

DEEL I

In hoofdstuk 1 is het handhavingsnetwerk in al zijn complexiteit geschetst. In deze netwerken blijkt een veelheid aan actoren actief te zijn, tussen wie een groot aantal relaties bestaat. In deze relaties interacteren de betrokken actoren met elkaar.

In deel I van dit boek staan deze interacties tussen de actoren centraal, in het bijzonder het strategische gedrag in deze relaties en de reacties op dit gedrag van de andere actoren.

In hoofdstuk 2 en 3 zoomen we in op een van de relaties in het handhavingsnetwerk, namelijk die tussen inspecteur en inspectee. In hoofdstuk 2 benaderen we deze relatie vanuit de inspecteur. Hierbij staat het begrip handhavingsstijl centraal. In hoofdstuk 3 kantelen we het perspectief en gaan we uit van het gedrag van de inspectee, in het bijzonder zijn strategisch gedrag.

Uit de confrontatie van de handhavingsstijlen, zoals geschetst in hoofdstuk 2 en de strategieën van inspectees die in hoofdstuk 3 aan bod komen, vloeit een interessante vraag voort: wat gebeurt er in de confrontatie tussen de inspecteur met zijn handhavingsstijlen en de inspectee met zijn strategieën? Wat is het resultaat van deze confrontatie? Kan de inspecteur met zijn handhavingsstijlen omgaan met het strategische gedrag van de inspectee? Deze vragen komen in hoofdstuk 4 aan de orde. Hoofdstuk 4 leert ons dat de inspectie in veel gevallen moeite heeft met het strategisch gedrag van de inspectee en het niet altijd goed aan kan. In datzelfde hoofdstuk geven we daarom aan welke mogelijkheden er zijn voor een inspectie om effectiever in deze relatie te opereren.

Het is goed om te beseffen dat een inspecteur meer relaties heeft te onderhouden dan die met zijn inspectees. Zo interacteert een inspecteur ook met zijn manager. In deze relatie gedraagt de inspecteur zich op zijn beurt meer of minder frequent strategisch en managers hebben ook weer een repertoire om daarmee om te gaan. Een niveau hoger herhaalt deze interactie zich, dat wil zeggen de manager gedraagt zich wel eens strategisch naar zijn bestuurder toe, terwijl de bestuurder daar weer op reageert. Deze interacties beschrijven wij in hoofdstuk 5.

2 Het spel tussen inspecteur en inspectee (1): handhavingsstijlen inspecteur

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan het toezicht en de handhaving centraal, dus het gedrag van de inspectie of toezichthouder. We introduceren in paragraaf 2.2 het begrip handhavingsstijl om dit gedrag te kunnen beschrijven en typeren. We schetsen twee handhavingsstijlen die de inspecteur ter beschikking staan, te weten een sanctiestijl (par. 2.3) en een pedagogische stijl (par. 2.4). Het blijkt onmogelijk om aan te geven welke handhavingsstijl de voorkeur verdient, de inspecteur staat voor een dilemma (par. 2.5). Er lijkt een oplossing beschikbaar om uit dit dilemma te geraken: responsief handhaven via de zogenaamde handhavingspiramide. In hoeverre dat daadwerkelijk een oplossing is, beschrijven wij in paragraaf 2.6. In paragraaf 2.7 trekken wij conclusies en reflecteren wij op de bevindingen van hoofdstuk 2.

2.2 De inspecteur: handhavingsstijlen

In de literatuur over handhaving worden vaak twee constituerende stijlen van handhaving onderscheiden (Reiss, 1984; Hawkins, 1984:3; Van de Peppel, 1995; Sparrow, 2000:34; Huisman & Beukelman, 2007; Kluin, 2014). Een eerste stijl is die van 'sanctionering', of *compulsion, coercion, penalism*. Wij spreken in dit boek verder van de sanctiestijl. Bij deze stijl staat de gedachte centraal dat de overtreding van regels moet worden bestraft, opdat de inspectee zich vervolgens aan deze regels houdt. De handhaving van de regel staat centraal; er is minder aandacht voor de relatie met de inspectee. De context waarin moet worden gehandhaafd, is eenduidig. Dit geldt zowel voor de regels als voor de situatie waarin de inspectee zich bevindt. Deze dient zich eenvoudigweg aan de regels te houden. Inherent hieraan is dat de relatie tussen inspecteur en inspectee als eenzijdig en hiërarchisch wordt gedefinieerd.

De tweede stijl wordt getypeerd door trefwoorden als *compliance*, *conciliation*, *compromise* en *remedialism*. Wij spreken van de pedagogische stijl: handhaving is een proces van overleg en onderhandeling waarbij de inspecteur de inspectee tracht op te voeden tot normconform gedrag. Ook bij de pedagogische stijl gaat het uiteindelijk om handhaving van de regel. Er is echter ook veel aandacht voor de relatie met de inspectee, in de veronderstelling dat de effectiviteit van de handhaving voor een belangrijk deel afhankelijk is van de kwaliteit van deze relatie. Achtereenvolgens bespreken wij beide stijlen.

2.3 Sanctiestrategie

Een inspecteur beschikt in het algemeen over een scala aan middelen om de inspectee ertoe te bewegen zich normconform te gedragen. Behalve zachtere interventies als een mondelinge aansporing, een informeel briefje, voorlichting et cetera, staan de inspecteur ook strengere maatregelen tot zijn beschikking: een boete opleggen, een vergunning intrekken, sluiting, het op kosten van de overtreder maatregelen treffen, een dwangsom opleggen et cetera. Deze strengere maatregelen maken deel uit van de sanctiestrategie, ook wel omschreven als een *'command and control'*-benadering, en soms ook als een punitieve strategie. De primaire zorg is het opsporen van overtredingen en het hard sanctioneren van overtreders. Het optreden wordt gekenmerkt door de gedachte van klassieke negatieve generale preventie: reactie en repressie om het verkeerde gedrag van de overtreder te sanctioneren, hem op niet mis te verstane wijze te prikkelen zich een volgende keer wel normconform te gedragen en ook om andere mogelijke overtreders af te schrikken en ook hen te prikkelen zich normconform te gedragen.

De strategie van sanctionering kent een aantal risico's (zie ook Bardach & Kagan, 1982). In essentie kan het een gemakzuchtige stijl zijn: de inspecteur sanctioneert en trekt zijn handen af van de inspectee. Hij investeert niet in een relatie met de inspectee of in een verbetertraject.

Ook kan de sanctiestijl de verhoudingen tussen inspecteur en inspectee verstoren, waardoor de inspecteur na de toepassing van de sanctie minder gemakkelijk zijn werk kan doen. De context waarin hij zijn werk moet doen, is vijandiger dan voorafgaande aan de inzet van sancties, waardoor de voordelen van een goede relatie met de inspectee verloren gaan. Een inspectee kan bijvoorbeeld minder gemakkelijk informatie afgeven, omdat hij bevreesd is dat deze bij een eventuele volgende sanctie tegen hem zal worden gebruikt.

Bovendien is de strategie van sanctionering, meer dan andere strategieën, sterk gejuridificeerd. Ook dit biedt de inspectee mogelijkheden: hij kan proberen zich via de rechter te verzetten tegen de sanctie. Wanneer de inspecteur op zijn schreden moet terugkeren en de sanctie moet intrekken, kan dit een vorm van gezichtsverlies zijn. Het in een volgende fase opleggen van een sanctie kan hierdoor worden bemoeilijkt.

2.4 De pedagogische of educatieve stijl

Een tweede stijl is die van de pedagoog. De inspecteur kiest voor de stijl van overleg, in plaats van de stijl van de harde handhaver die door sanctionering normconform gedrag tracht af te dwingen. Dit beeld komt bijvoorbeeld naar voren in een groot empirisch onderzoek onder toezichhouders en handhavers in Australië (Grabosky & Braithwaite, 1986:190). De overgrote meerderheid van de inspecteurs ziet zichzelf in het geheel niet als handhaver; meer dan tachtig procent van de inspecteurs stelt dat educatie en overreding belangrijker zijn dan het eenvoudigweg toepassen van de regels. Dit accent op educatie kan niet worden toegeschreven aan een gebrek aan formele, op sanctionering gerichte instrumenten. Integendeel, de desbetreffende inspecteurs beschikken over indrukwekkende bevoegdheden en kiezen dus bewust voor de educatieve stijl.

Wat verklaart deze voorkeur voor de pedagogische stijl? Wij noemen een aantal voordelen van deze stijl.

In de eerste plaats is het geheel van regels vaak meerduidig. Wanneer veiligheidsvoorschriften bepalen dat een restauranthouder brandwerende dekens in zijn keuken moet hebben, maar dat deze op grond van bepalingen inzake de voedselhygiëne niet zijn toegestaan omdat ze een bron van infectie kunnen zijn, is eenduidige regeltoepassing niet meer aan de orde. Een dergelijke situatie dwingt een inspecteur min of meer tot de houding van pedagoog en adviseur die in overleg gaat met de inspectee en de inspectee suggesties doet voor de wijze waarop beide regels, zo goed en zo kwaad als het gaat, kunnen worden nageleefd.

Een vergelijkbare situatie doet zich voor wanneer wetgeving uit open normen bestaat die voor concrete gevallen geconcretiseerd moeten worden. Een pedagogische stijl impliceert dat de concretisering in een proces van interactie met de inspectee tot stand komt. Wanneer dit proces fair verloopt, neemt de kans toe dat de inspectee het resultaat van dit proces, de in concreto geldende regel,

ook fair zal vinden. Dit kan vervolgens weer bevorderlijk zijn voor het normconforme gedrag van de inspectee. Onderzoek wijst uit dat een zeer groot gedeelte van de normconformiteit ontstaat omdat de inspectee het eens is met de regel (Kagan & Scholz, 1984).

In de tweede plaats blijkt een inspectee die zich niet aan de regels houdt, vaak van goede wil te zijn. Dergelijke inspectees hebben veelal aan enige voorlichting en ondersteuning voldoende om het gedrag weer in overeenstemming met de regel te brengen. Een stijl van sanctionering kan dan als vorm van over-enforcement worden gekwalificeerd, wat kwaad bloed zet bij de inspectee. De inspectee zal daarna minder openstaan voor overleg met de inspecteur. Een pedagogische stijl is in een dergelijke situatie functioneler.

Zo blijken Chinese restaurants zich keer op keer niet aan de warenwettelijke regels te houden. Zij worden beboet, betalen de sanctie en zetten hun gedrag gewoon voort. De sanctiestijl is hiermee weinig effectief. Van kwade wil is echter geen sprake. De Chinese koks zijn niet of nauwelijks vertrouwd met de westerse opvattingen over voedselhygiëne, terwijl het management de betaling van de boete soms ziet als het kopen van toestemming om het eigen gedrag voort te zetten. Een alternatief voor de sanctiestijl is een pedagogische stijl: het in het Chinees voorlichten van koks over westerse voedselhygiëne (voorbeeld aangedragen door Ron Visser, Expertisecentrum Rechtshandhaving, ministerie van Justitie en Veiligheid).

In de derde plaats komt de pedagogische stijl vaak voort uit de wederzijdse afhankelijkheid van inspecteur en inspectee. De inspecteur is afhankelijk van de inspectee voor – bijvoorbeeld – informatie, de toegang tot zijn pand en de administratie van de inspectee, en voor het realiseren van feitelijke verbeteringen in de processen waarop toezicht wordt gehouden. De inspecteur die zich welwillend opstelt, verkrijgt eenvoudiger toegang tot – bijvoorbeeld – informatie dan de inspecteur die voor de harde lijn kiest. Zo leert een evaluatie van de onderwijsinspectie in Engeland en Denemarken (Zoontjens et al., 2002:141) dat een inspecteur die alleen maar streng controleert en straft, geen echt contact meer heeft met de inspectees en daarmee ‘droog’ komt te staan. Hij loopt een verdere informatieachterstand op ten opzichte van de inspectees, verliest daardoor aan gewicht en status en kan dan zijn rol niet lang volhouden. Hier-teenover staat de inspecteur die het spel van geven en nemen speelt en hierdoor juist veel relevante informatie ontvangt. Vergelijk het volgende citaat van een inspecteur (Hawkins, 1984:123):

You can say 'if you build this bund wall or take these steps, we'll drop the stat.' You can achieve a lot with this – they feel they've got you off their back, and we've got them to do something.

Andersom is de inspectee ook afhankelijk van de inspecteur: de inspecteur kan immers sancties opleggen of kan zich ten aanzien van kleine overtredingen streng opstellen. De inspectee die goed samenwerkt met een inspecteur, zal dit gedrag minder snel over zich afroepen dan de inspectee die voortdurend de confrontatie zoekt met de inspecteur.

Een belangrijk risico van de pedagogische stijl is het incrementele karakter ervan (Hawkins, 1984:129). Een inspectee die onderhandelt met een inspecteur heeft uiteraard mogelijkheden om het proces naar zijn hand te zetten. Hij kan – bijvoorbeeld – het proces vertragen, een regel uitonderhandelen ten faveure van zijn belangen of de inspecteur dwingen tot het gedogen van bepaalde situaties (zie verder paragraaf 3.3).

2.5 Dilemma handavingsstijl

De twee stijlen zijn samengevat in tabel 2.1.

| | sanctiestijl van handhaving | pedagogische stijl van handhaving |
|--------------------------------------|--------------------------------------|-----------------------------------|
| centrale waarde | doelgerichte handhaving van de regel | relatiegerichte handhaving |
| belangrijkste stuurvariabele | informatie over norm-conformiteit | informatie en interactie |
| relatie inspecteur– inspectee | eenzijdig | meezijdig |
| handavingscontext | eenduidig | ambigu |
| aard handavingsproces | sanctioneren | compromis zoeken |

Tabel 2.1 Twee stijlen van handhaving

De eerste stijl heeft een binair karakter. Er is een regel, deze wordt wel of niet overtreden. Indien ze wordt overtreden, volgt een sanctie van de inspecteur. De tweede stijl is serieel en incrementeel van aard (Hawkins, 1984:129). Onderhandelen is immers een proces van geven en nemen en dus zal verbetering van het gedrag van de inspectee ook geleidelijk tot stand komen. In de eerste stijl is informatievoorziening voor de inspecteur cruciaal: zonder de goede informatie over het gedrag van de inspectee geen adequate sanctione-