

‘Vis ruikt nou eenmaal zo’

Responsive regulation door de Voedsel en Waren Autoriteit*

Peter Mascini en Eelco van Wijk

‘Responsive regulation’ is een theorie die sinds enige jaren nationaal en internationaal furore maakt onder zowel beleidsmakers als wetenschappers (zie Van de Bunt e.a., 2007, 390-391). Dit is opmerkelijk omdat de toepasbaarheid van deze theorie tot voor kort niet of nauwelijks is getoetst (vgl. Nielsen, 2006, 395; Huisman & Beukelman, 2007, 104; maar zie Braithwaite e.a., 1994; Haines, 1997, 218-229), terwijl in beleidskringen de laatste jaren veel nadruk wordt gelegd op ‘evidence-based’ beleid. Pas onlangs zijn enkele studies verschenen waarin responsive regulation kritisch tegen het licht is gehouden (Van de Bunt e.a., 2007; Baldwin & Black, 2008). Onze doelstelling is om de toepasbaarheid van drie fundamentele veronderstellingen te toetsen die aan de gangbare interpretatie van deze theorie ten grondslag liggen. Dit doen wij aan de hand van een empirisch onderzoek bij de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA), omdat die ook responsive regulation tot uitgangspunt van haar optreden heeft verheven (Voedsel en Waren Autoriteit, 2006). We zetten eerst uiteen wat deze theorie inhoudt en welke veronderstellingen eraan ten grondslag liggen. Na de methodologische paragraaf bespreken wij de bevindingen uit ons veldwerk en gaan wij in op de generaliseerbaarheid van onze bevindingen.

Wat houdt responsive regulation in?

Responsive regulation is vooral populair geworden door het gelijknamige boek van Ayres en Braithwaite uit 1992. Zij baseren zich losjes op wat Nonet en Selznick (1978) ‘responsive law’ noemen, een specifieke ontwikkelingsfase van het recht die zou kunnen volgen op de fasen van het ‘repressieve’ respectievelijk ‘autonome’ recht. Het basale normatieve uitgangspunt van beide theorieën is dat bij toepassing van het recht rekening dient te worden gehouden met de gevolgen die daarvan te voorzien zijn in de praktijk. In dit opzicht staan ze tegenover benaderingen waarin het belang van de naleving van de letter van de wet centraal staat.¹

* We willen de reviewers en de redactie bedanken voor hun zorgvuldige, bruikbare commentaren op eerdere versies van dit artikel, evenals onze collega's van AO&M en LOBOCOP. Daarnaast bedanken we de Voedsel en Waren Autoriteit en de controleurs voor hun ruimhartige medewerking aan dit onderzoek. Dit onderzoek is mogelijk gemaakt door een subsidie van de interdepartementale projectgroep ‘Handhaving en gedrag’.

1 Nonet en Selznick (1978) stellen ‘responsive law’ tegenover ‘autonomous law’, terwijl Braithwaite (2002) responsive regulation als tegenpool opvat van ‘regulatory formalism’.

Het pragmatische uitgangspunt dat de interpretatie van de regels dient te worden afgestemd op de specifieke context waarin ze worden toegepast, impliceert dat geen enkele vorm van regulering onder alle omstandigheden effectief kan zijn: 'Responsiveness implies, after all, that there are no universal solutions' (Ayres & Braithwaite, 1992, 5).²

Doorgaans wordt responsive regulation gebruikt ter verklaring van de meest geschikte handhavingsstijl in een specifieke context. In dit geval wordt het gezien als mogelijkheid om de tegenstelling tussen een bestraffende – 'command and control', 'coercive', 'deterrence', 'punishment-centered' – en een op overreding – 'compliance', 'enabling', 'restorative justice', 'representative' – gerichte handhavingsstijl te overbruggen. Bij een uitsluitend overredende aanpak dreigt het gevaar van inkapseling en vrijblijvendheid, en krijgen kwaadwillende normadressanten de ruimte om regels te overtreden. Een louter bestraffende aanpak leidt daarentegen tot afnemende betrokkenheid bij de doelen die aan overheidswetgeving ten grondslag liggen, inefficiëntie wegens slepende rechtszaken, verstoorde verhoudingen tussen controleurs en bedrijven, individueel en collectief verzet van bedrijven en het achterhouden van informatie voor controleurs (Robens, 1972; Bardach & Kagan, 1982; Wilthagen, 1989; Hawkins, 1990; Vaughan, 1990; Mascini, 1999; 2001; Potoski & Prakash, 2004).

Voor deze specifieke invulling van responsive regulation is de centrale vraag hoe kan worden bepaald wanneer voor een bestraffende aanpak moet worden gekozen en wanneer voor een overredende (Braithwaite, 2002, 29). Het uitgangspunt is dat controlerende instanties hun wijze van optreden moeten toesnijden op de motieven en mogelijkheden tot regelnaleving van normadressanten (Braithwaite e.a., 2007, 153); 'for regulatory policy, this implies that the primary goal should be *adaptability*' (Kagan & Scholz, 1984, 86, cursivering PM/EvW). Het startpunt van controlerende overheidsinstanties zou een overredingsstijl dienen te zijn en pas nadat bedrijven consequent weigeren mee te werken, zou op het toekennen van steeds zwaardere straffen moeten worden overgeschakeld (Ayres & Braithwaite, 1992). Op deze manier zouden controlerende instanties een stok achter de deur hebben voor situaties van tegenwerking en kunnen zij volstaan met advisering of overreding bij medewerking (Braithwaite, 2007, 5). Deze oog-om-oog-tand-om-

2 Hoe de relevante context eruit ziet, ligt volgens hen echter niet vast. Hierdoor kan op verschillende manieren invulling worden gegeven aan responsive regulation en dat is dan ook gebeurd. Zelf gebruiken Ayres en Braithwaite het om met voorstellen te komen om de tegenstelling te overbruggen tussen overheidsregulering en zelfregulering. Dit kan volgens hen bijvoorbeeld door middel van gedwongen zelfregulering en de versterking van de positie van derde partijen als consumentenbewegingen.

Parker (2006) zet simpele afschrikking af tegen responsive regulation. Het laatste is dan een complexere vorm van afschrikking waarin pure sancties worden gecombineerd met morele boodschappen over de onwenselijkheid van regelovertreden. Deze morele boodschappen kunnen worden gebracht door middel van informele sociale controle, negatieve publiciteit en stigmatisering. Doordat de reguleringscontext bij Ayers en Braithwaite geen vaste betekenis heeft, onderkennen zij dat responsive regulation strikt genomen geen theorie is waarbij concrete hypothesen worden afgeleid uit algemene vooronderstellingen. In feite komt responsive regulation neer op een verzameling ideeën over de manier waarop regulering kan worden toegesonden op uiteenlopende contexten.

tandaanpak zou als voordeel hebben dat de negatieve, onbedoelde gevolgen van een bestraffende handhavingsstijl tot een minimum worden beperkt, doordat ze alleen op recalcitrante bedrijven wordt toegepast. Het algemene principe om de wijze van optreden te differentiëren tussen de mogelijkheden en motieven van normadressanten wordt op verschillende niveaus van toepassing geacht: tussen bedrijfssectoren, tussen bedrijven binnen sectoren en binnen bedrijven tussen verschillende regels; immers 'a single company may be a "good apple" on some issues and a "bad apple" on others' (Kagan & Scholz, 1984, 79; zie ook Makkai & Braithwaite, 1994a, 366).

Veronderstellingen van responsive regulation

Volgens de gangbare interpretatie van responsive regulation dient de keuze tussen handhavingsstijlen dus nauwkeurig te worden afgestemd op de motieven en mogelijkheden van normadressanten om regels na te leven.

Het cruciale belang dat aan het aanpassingsvermogen van controleurs wordt toegeschreven, staat op gespannen voet met de idee dat meerdere wegen naar Rome leiden. Het vertrekpunt dat controleurs hun handhavingsstijl dienen aan te passen aan de motieven en mogelijkheden tot regelnaleving van normadressanten veronderstelt dat het mogelijk is om deze objectief vast te stellen. Dit gaat voorbij aan de mogelijkheid dat controleurs hierover van mening verschillen. Immers: hoe geringer de overeenstemming over de motieven en mogelijkheden tot regelnaleving van bedrijven, hoe groter de kans dat controleurs in vergelijkbare gevallen een verschillende handhavingsstijl voorstaan en hoe lastiger de juiste handhavingsstijl te bepalen is. Dit wil zeggen dat de toepasbaarheid van de gangbare interpretatie van responsive regulation problematischer is naarmate de begrip-motivatie en mogelijkheden om regels na te leven rekbaarder zijn, aangezien hierdoor minder makkelijk valt te bepalen welke handhavingsstijl het beste past bij de overtreder en overtreding.

De gangbare interpretatie van responsive regulation veronderstelt ten tweede dat het mogelijk is om de meest geschikte handhavingsstijl in de praktijk toe te passen (vgl. Van de Bunt e.a., 2007). Naarmate controleurs in de praktijk op meer belemmeringen stuiten om met succes de handhavingsstijl toe te passen die aansluit bij hun beeld van de normadressanten, is de toepasbaarheid van responsive regulation geringer.

Ze veronderstelt ten derde dat controleurs de perverse effecten van hun optreden in eigen hand hebben. Het uitgangspunt is immers dat verminderde betrokkenheid, juridisering, verstoorde verhoudingen, verzet en achterhouden van informatie wel optreden als controleurs een bestraffende stijl aanwenden, maar niet als zij een overredingsstijl gebruiken. Ook achter de hand houden van een stok om mee te slaan zou geen perverse gevolgen hebben; dit zou alleen gelden voor recalcitrante bedrijven die er daadwerkelijk door worden geraakt, terwijl het besef dat controleurs 'carry big sticks' juist zou helpen om welwillende bedrijven in het gareel te houden. Wederom is het een empirische vraag of deze veronderstelling in de praktijk opgaat (vgl. Haines, 1997; Baldwin & Black, 2008). Komt het wellicht voor dat controleurs er niet in slagen om de bedoelingen die aan hun

manier van optreden ten grondslag liggen over te brengen op de gecontroleerde bedrijven? En indien zij hier niet in slagen, wat zijn daarvan de gevolgen? Zijn er situaties waarin de negatieve onbedoelde gevolgen toch optreden, hoewel het niet de bedoeling is geweest van de controleur om bestraffend op te treden?

De doelstelling van dit onderzoek is nagaan of er tussen controleurs van de VWA overeenstemming bestaat over de motieven en mogelijkheden van bedrijven om regels na te leven, of zij geen praktische belemmeringen tegenkomen om de meest geschikte handhavingsstijl toe te passen en of zij de perverse effecten van hun wijze van optreden in eigen hand hebben.

Methodologie

Het onderzoek heeft een looptijd van anderhalf jaar. In dit artikel wordt over de eerste helft van het onderzoek gerapporteerd.

In het onderzoek zijn drie van de vijf regio's van de VWA betrokken: Noordwest, Oost en Zuidwest. Elke regio kent twee teams die ieder een eigen gebied binnen de regio bestrijken. Ieder team heeft zijn eigen teamleider en steunpunt met onder andere werkplekken voor de controleurs. De dataverzameling vond plaats door observaties, interviews en een vragenlijst. De observaties werden gedaan tijdens het dagelijkse werk van de controleurs, het beoordelen van een vast aantal punten bij ieder bedrijf: hygiëne van bedrijfsruimten en gereedschappen, temperaturen en opslag van levensmiddelen en de beheersing van de bereidingsprocessen van levensmiddelen door de ondernemer. De tweede auteur liep mee tijdens de werkdag van de controleurs en interviewde ze vooraf over de situatie die ze verwachtten aan te treffen en hoe ze hun gedrag hierop dachten te gaan aanpassen. Achteraf vroeg hij of zowel de situatie in het bedrijf als hun eigen handelen aan de verwachtingen voldeden. Daarnaast observeerde hij de interactie tussen controleur en gecontroleerde. Bij de bezochte bedrijven heeft hij bovendien een vragenlijst achtergelaten, over wat ze van de opstelling van de controleur vonden, wat ze voor consequenties aan het bezoek van de controleur verbonden en wat ze in het algemeen vonden van de regels en wetten waaraan ze zich moeten houden.

De resultaten van dit artikel zijn uitsluitend gebaseerd op de kwalitatieve gegevens van het onderzoek. Ze zijn gebaseerd op observaties van zeventien controleurs van 106 bezochte bedrijven in de regio's Noordwest, van Texel tot Utrecht, en Oost, van de Flevopolder tot Nijmegen. Het onderzoek in Zuidwest was nog niet gestart. Het analyseniveau bestaat uit concrete inspecties op de werkvloer. Alleen als dat expliciet in de tekst wordt vermeld, heeft de analyse betrekking op het bovenindividuele niveau van controleteams.

Gebrek aan eenduidigheid

Taakopvattingen

Slagen controleurs van de VWA erin om eenduidig vast te stellen wat de juiste aanpak is van bedrijven? Dit is niet het geval, omdat er onder controleurs zeker geen eenduidige opvatting over het veld bestaat. Acht van de zeventien geobserveerde controleurs vinden dat er meer foute dan goede bedrijven zijn, drie zijn

van mening dat de goede en foute bedrijven elkaar in evenwicht houden, terwijl er vier denken dat er meer goede dan foute bedrijven zijn. Verder zijn er grote verschillen tussen de controleurs als het gaat om waar ze op letten. Voor de één is het papierwerk dat een ondernemer hoort bij te houden over allerlei temperatuurmetingen een belangrijk aspect van de inspectie, terwijl de ander deze zelfde lijsten als een papieren tijger beschouwt, die niets zegt over de werkelijke bedrijfsvoering. Verder lopen de meningen uiteen over wat de meest effectieve manier van handhaven is. Sommigen menen dat het schrijven van boetes de beste manier is om ondernemers in het gareel te krijgen en te houden, anderen zijn juist van mening dat het opbouwen van een vertrouwensband tussen controleur en gecontroleerde het meeste effect sorteert. Kortom: de visies op het veld en de ideeën over effectief handhaven variëren.

Handhavingsstijlen

Zijn er ook aanwijzingen dat controleurs in vergelijkbare gevallen verschillend optreden? Ja. Zo werd tijdens een werkoverleg van de twee teams in de regio Noordwest als oefening een aantal cases aan de controleurs voorgelegd met de vraag wat voor maatregelen zij al dan niet op basis van de verschaft informatie zouden opleggen, uitgaande van het maatregelbeleid dat op dat moment van kracht was. De verschillen waren groot. De 23 controleurs die de cases beoordeelden, kwamen bij één case tot niet minder dan elf verschillende maatregelen, met alle gevolgen van dien voor het betreffende fictieve bedrijf. Bij één controleur zou de ondernemer met twee waarschuwingen weggelaten, terwijl een ander voor meer dan tweeduizend euro aan boetes zou opleggen. Opvallend was de duidelijke scheiding tussen de twee teams. Het ene team schreef in 86 procent van de gevallen een boete, terwijl het andere team dit maar in 26 procent van de gevallen deed.

Een tweede voorbeeld betreft de verschillen in de manier waarop teams controles verrichtten tijdens een multicultureel zomerfestival waar onder andere bij verschillende stands eten en drinken werd verkocht. Het ene team schreef boete na boete, terwijl het andere 'compliance assistance' als motto van de dag had uitgeroepen en vooral adviserend optrad. Standhouders aan de ene kant van het terrein werden dus wezenlijk anders benaderd en behandeld dan aan de andere kant. De motivatie van beide groepen om anders op te treden is terug te voeren op een duidelijk verschil in visie op de standhouders. Zo was de ene groep van mening dat de standhouders – vaak particulieren – niet net zo benaderd konden worden als de reguliere bedrijven die de controleurs bezoeken. Bovendien hielden zij rekening met het feit dat de faciliteiten op het festival ook niet optimaal waren. De andere groep benaderde de standhouders juist wel als reguliere bedrijven, en eiste dan ook van de standhouders dat ze zich op een zelfde manier aan de dezelfde regels hielden.

Een laatste voorbeeld betreft het omgaan met handhaving rondom Pekingende. Er bestaat veel onduidelijkheid en onenigheid over hoe hiermee om te gaan. Er zijn grofweg twee kampen te onderscheiden. Het ene kamp ziet de Pekingende als een bederfelijk product en eist van ondernemers dat de opslag aan bepaalde voorwaarden voldoet. Volgens het andere kamp valt het met die bederfelijkheid wel mee. Zij weigeren dan ook op te treden tegen het bewaren van Pekingende

buiten de koelkast. Veelzeggend was de vraag van een Chinese restauranthouder die bij binnenkomst van de controleur vroeg of de controleur uit het ene of het andere team kwam. Hij wist blijkbaar dat het hier vanaf hing of hij wel of niet beboet zou worden voor zijn Pekingeenden.

Opvallend bij al deze gevonden verschillen is dat deze steeds tussen dezelfde teams verschijnen. Het team dat wel optreedt tegen Pekingeenden trad ook stevig op tijdens het multiculturele festival en maakte tijdens de behandeling van de cases de meeste boetes op. Het is daarnaast ook het team waarin het meest negatief wordt gedacht over het aandeel amoreel calculerende bedrijven. Deze verschillende visies zorgen er dus voor dat het ene team bij uiteenlopende situaties naar de 'strengere' kant neigt, terwijl het andere in vergelijkbare gevallen juist veel meer overredend optreedt. Kortom: in veel gevallen bestaat er geen eenduidigheid over de meest geschikte aanpak, omdat individuele controleurs of teams fundamenteel anders tegen een zelfde bedrijf of regel aankijken. Daar waar de één een overredende aanpak voorstaat omdat hij een positief beeld heeft over een bedrijf, kiest de ander voor een bestraffende aanpak omdat hij juist een negatief beeld heeft van een vergelijkbaar bedrijf.

Geldt deze conclusie alleen voor de VWA? Zeker niet. Tal van onderzoeken hebben uitgewezen dat er grote verschillen bestaan tussen publieke dienstverleners naar hun taakopvatting, of 'practice ideology' (Hasenfeld, 1983). Doordat zij van mening verschillen over wat 'in redelijkheid' van cliënten mag worden verwacht, staan typen medewerkers tegenover elkaar die bijvoorbeeld worden aangeduid als hardliners versus softliners (Brants, 2003), bureaucraten versus professionals (Kroeger, 1975), controleurs versus vrienden (Driessens, 2001), gatekeepers versus facilitators (Bouchard & Carroll, 2002), duiven versus haviken (Weber, 2003) en bikkels versus watjes (De Groot, 1999). En hoewel enkele onderzoekers betwijfelen of de rolopvatting daadwerkelijk doorwerkt in beslissingen (bijv. Wilson, 1989; Scott, 1997), blijkt dit op tal van terreinen wel degelijk het geval. Voorbeelden zijn de verlening van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen (Sainsbury, 2001), alimentatie (Edwards & Halpern, 1990), tewerkstellingsvergunningen (Böcker & Clermonts, 1995), woningen (Halliday, 2000), bijstandsuitkeringen (Kroeger, 1975; Van der Veen, 1990), asielaanvragen (Doornbos & De Groot-Van Leeuwen, 1998; Mascini, 2004) en rechtsbijstandverlening door advocaten (De Groot-Van Leeuwen & Schuyt, 1992). Het komt dus veelvuldig voor dat de ene 'street-level bureaucrat' voor een bestraffende aanpak kiest en de andere voor een overredende aanpak, doordat zij verschillende opvattingen hebben over identieke gevallen.³ De bevinding dat verschillen in taakopvattingen leiden tot ongelijkheid en willekeur beperkt zich dus niet tot de uitvoeringspraktijk van de VWA. Mogelijk komt dit zelfs vaker voor bij controlerende overheidsinstanties dan bij vele andere uitvoeringsinstanties. Controleurs beschikken namelijk in de praktijk over

3 Dat deze meningsverschillen zullen verdwijnen naarmate controleurs meer kennis en ervaring hebben, is niet evident. Een niet-gepubliceerde bevinding van Mascini's (2004) onderzoek naar de verklaring van ongelijkheid in de uitvoering van het asielbeleid heeft namelijk uitgewezen dat aanzienlijke verschillen in voorgestelde beslissingen over een identieke asielaanvraag even groot zijn onder ervaren en onervaren beslismedewerkers.

veel beslissingsruimte. Ze hebben vaak te maken met algemene richtlijnen die een breed terrein dekken. Dit dwingt hen tot het interpreteren van de regels, het stellen van prioriteiten en het maken van keuzes. Deze noodzaak wordt verder versterkt doordat zij het belang van naleving van de regels dienen af te wegen tegen de economische belangen die daarmee gemoeid zijn (Kagan, 1978). Doen zij dit niet, dan lopen zij het risico aan legitimiteit in te boeten bij bedrijven en het publiek. Bovendien onttrekt het werk van controleurs zich in grote mate aan het blikveld van superieuren doordat zij naar ondernemingen toe gaan om controles uit te voeren (Hawkins, 1984; Wilthagen, 1993). Daarmee zijn controleurs bij uitstek 'street-level bureaucrats' die hun werk uitvoeren in directe relatie met mensen en daarbij beschikken over een grote mate van eigen beslissingsruimte (Lipsky, 1980). De veronachtzaming van de vragen naar de mate van eenduidigheid over de juiste aanpak, en de achtergronden van het eventuele gebrek hieraan, doen sterk afbreuk aan de praktische toepasbaarheid van responsive regulation. Hiermee wordt immers ten onrechte verondersteld dat controleurs in staat zijn te bepalen wat als de juiste aanpak moet worden beschouwd.

Belemmeringen

Kiezen controleurs in de praktijk altijd voor de meest geschikte handhavingsstijl? Nee. Controleurs vertellen regelmatig dat ze liever anders waren opgetreden, maar dat ze dit niet mogelijk achtten. Veel controleurs voelen zich bijvoorbeeld verplicht om een boete op te leggen, terwijl ze van mening zijn dat dit averechts zal uitpakken. Het omgekeerde komt ook voor. Controleurs vonden het soms nodig om een boete op te leggen, maar deden dit niet omdat ze voorzagen dat deze de toets der kritiek van het bureau bestuurlijke boetes niet kon doorstaan. De bewijslast zou te dun zijn, of de overtreding niet ernstig genoeg. Met andere woorden: ze wilden bestraffen, maar zagen hiervan af, omdat ze bang waren dat de maatregel toch niet geëffectueerd zou worden. Ook de onduidelijkheid over de situaties waarin regels moeten worden toegepast, is voor controleurs een sta in de weg om te handelen zoals hen dat goeddunkt. Zo gaat een strenge controleur die vaak maatregelen oplegt, bewust niet naar binnen bij horecazaken die Pekingeenden verkopen, omdat volgens hem te veel onduidelijkheid bestaat over de vraag of dit als bederfelijke waar moet worden beschouwd.

De grootste belemmering waar de controleurs tegenaan lopen, zijn taalbarrières. Een substantieel deel van hun ondernemersbestand is de Nederlandse taal niet of nauwelijks machtig. Vooral de Marokkaanse, Turkse en Egyptische ondernemers die kleine supermarkten, shoarmazaken en pizzeria's exploiteren, en de Chinese restauranteigenaars bevolken deze categorie. In veel gevallen was bij het bezoeken van dergelijke ondernemers van wederzijdse communicatie eigenlijk geen sprake, terwijl controleurs dat wel nodig achtten.

Zo had een Chinese ondernemer een boete gekregen voor te veel schadelijke stoffen in zijn bakolie. De ondernemer had het boeterapport niet goed begrepen en dacht dat hij de boete had gekregen omdat de temperatuur van de olie te hoog was. De controleur heeft een half uur lang geprobeerd uit te leggen dat de boete niet voor de te hoge temperatuur was, maar dat die temperatuur een oorzaak van

de hoeveelheid schadelijke stoffen kon zijn. Zelfs na een half uur uitleggen had de ondernemer het nog steeds niet begrepen.

Een tweede voorbeeld betreft de eigenaar van een kleine Turkse supermarkt. Op de opslag van bederfelijke producten had de controleur behoorlijk wat kritiek. Met handen en voeten probeerde hij uit te leggen wat er niet goed was, en wat de man het beste kon doen om de situatie te verbeteren. De man knikte bij alles en het leek of hij alles had begrepen. De controleur vertrok tevreden. Toen de tweede auteur de volgende dag de achtergelaten vragenlijst kwam ophalen, bleek dat de man niets van de kritiek en het advies had begrepen en geen woord Nederlands sprak. Aan de situatie was dan ook niets veranderd, laat staan dat de man begreep wat er niet goed was aan zijn manier van opslaan.

De taalbarrière weerhoudt controleurs er dus niet van om de stijl te gebruiken die zij het meest geschikt achten, maar verkleint wel aanzienlijk de kans dat deze effectief is. Juist bij responsief reguleren waar advies, overreding en hulp bij naleving zo'n belangrijke positie innemen, is het niet voldoende kunnen communiceren desastreus voor de effectiviteit van de handhaving.

Kortom: verschillende praktische belemmeringen zorgen ervoor dat controleurs niet de stijl toepassen die ze het meest effectief achten, of dat ze zich niet realiseren dat de stijl die zij toepassen ineffectief is. Behalve communicatieproblemen vormen ook regels een barrière om de meest geschikte stijl tot uitvoering te brengen. Zowel een gebrek aan ruimte om van de regels af te wijken als onduidelijkheid over de manier waarop ze moeten worden geïnterpreteerd, kunnen hiervoor verantwoordelijk zijn. Ten slotte gebeurt het ook dat controleurs niet de meest geschikte stijl aanwenden, doordat zij anticiperen op ongewenste reacties van andere partijen verderop in de beslisketen.

Ook deze conclusie sluit aan bij eerdere onderzoeksbevindingen. Hoewel bijvoorbeeld Kagan & Scholz (1984, 86-87) zelf pleiten voor responsieve handhaving, onderkennen zij dat gebrek aan trainingsmiddelen om controleurs een flexibele houding aan te leren, en politieke onwil om controleurs voldoende beslissingsruimte te geven om regels naar eigen inzicht toe te laten passen, serieuze belemmeringen voor een dergelijke aanpak kunnen opleveren (zie ook Baldwin & Black 2008, 64). Dit laatste sluit aan bij de bevinding van Van de Bunt e.a. (2007, 391) dat verschillende Nederlandse toezichthouders die de handavingspiramide in hun beleid hebben opgenomen géén rekening houden met de attitude en beweegredenen van regelvertreders. Zij laten de boetebepaling eerst en vooral afhangen van de ernst, duur en schade van de overtreding. Het doel daders aan te pakken krijgt daarmee in de praktijk toch voorrang boven het bevorderen van regelnaleving, ook al schrijft het beleid formeel een responsieve aanpak voor.

Dat controleurs niet de stijl toepassen die zij het meest geschikt achten, omdat die op gespannen voet staat met andere doelstellingen dan het tot stand brengen van regelnaleving, is een regelmatig terugkerende bevinding. Zo heeft Wilthagen (1993) laten zien dat controleurs niet altijd overschakelen op een bestraffende aanpak bij in hun ogen weigerachtige bedrijven, omdat zij opzien tegen de gespannen werksfeer die hiervan het gevolg is. Hawkins (1992) heeft gedemonstreerd dat arbeidsinspecteurs veel minder vaak processen aanspannen over overtredingen

met betrekking tot algemene gezondheidsrisico's die zich eventueel pas op langere termijn manifesteren dan over concrete, specifieke overtredingen die hebben geresulteerd in aanwijsbare ongevallen. De eerste zijn namelijk veel moeilijker te bewijzen en laten rechters meer ruimte voor verschillende, en dus ook van die van de inspecteur afwijkende, interpretaties, terwijl ze volgens de arbeidsinspecteurs veel schadelijker zijn voor werknemers dan de makkelijker te bewijzen overtredingen van de arbowetgeving. Daarmee laten de arbeidsinspecteurs het risico van het verlies van een rechtszaak zwaarder wegen dan de ernst van de overtreding. Controleurs wenden dus ervaringen met eerdere beslissingen aan om andere doelen te realiseren dan effectieve handhaving. Dit sluit aan bij de micro-institutionele benadering, dat individuele medewerkers proberen hun positie in de organisatie zo sterk mogelijk te maken door terug te vallen op instituties die hun eigen belangen dienen (Lammers, 1997, 417-419). Hiertoe zijn bij uitstek publieke dienstverleners in de gelegenheid vanwege het repetitieve karakter van hun werk. Zij nemen bij herhaling beslissingen over gevallen die in vele opzichten op elkaar lijken. Dit geeft hen de mogelijkheid om de effecten van eerdere beslissingen te bezien (Emerson & Paley, 2001, 234). Deze 'prior knowledge', kennis over de gevolgen van eerdere beslissingen (Gilboy, 1992, 571) gebruiken zij om reputatieschade te voorkomen voor hun eigen positie of de organisatie waarin zij werkzaam zijn.

Dit leidt tot de conclusie dat het zelfs bij overeenstemming over de meest effectieve manier van handhaven toch allerm minst zeker is dat die succesvol wordt toegepast. Dit problematiseert de veronderstelling dat controleurs in staat zijn om de meest geschikte stijl toe te passen.

'Handhavingsstijl-als-bedoeld' versus 'handhavingsstijl-als-ervaren'

De VWA heeft het omschakelen tussen 'command and control' en 'compliance assistance' uitgeroepen tot een van de uitgangspunten van het huidige, vernieuwde beleid (Voedsel en Waren Autoriteit, 2006, 12). Het adagium 'hard waar het moet en zacht waar het kan' zou niet alleen zijn bedoeld om handhavingsstijlen *tussen* bedrijven te variëren, maar ook om dat *binnen* bedrijven te doen (gesprek beleidsmedewerker en teamleider VWA, 19 september 2006). In de praktijk blijft handhaving dan ook meestal niet tot één instrument beperkt, maar worden dwang, overtuiging, advisering en stimulering gecombineerd.

Treden negatieve, onbedoelde gevolgen alleen op indien controleurs bestraffend optreden? Dit is niet zo, omdat controleurs er niet altijd in slagen om de bedoelingen van hun stijl van optreden over te brengen op de gecontroleerde bedrijven. Sommige ondernemers die vrijwel gedurende de hele inspectie coöperatief worden benaderd, maar op specifieke punten worden gewaarschuwd of beboet, leggen dit naast zich neer, accepteren dit, of geven aan het met strafoplegging eens te zijn. Velen hebben echter de neiging zich geheel te concentreren op de waarschuwing of boete. In deze gevallen treden toch onbedoeld negatieve gevolgen op over inspectieonderdelen waar controleurs niet bestraffend wilden optreden. Drie willekeurige voorbeelden – er zijn er veel meer – kunnen dit illustreren. Zo verliet de inspectie bij een snackbarhouder rooskleuring en bijna gezellig, totdat

de eigenaar een boete kreeg voor het overschrijden van een temperatuurgrens. De man ontstak vervolgens in een tirade over de VWA en de rechtsstaat. In een ander geval kreeg de eigenaresse van een pannenkoekenrestaurant hoofdzakelijk uitleg over de manier waarop zij aan de regels zou kunnen voldoen en hoe de regels precies in elkaar zaten, maar ook een waarschuwing. De eigenaresse ging uitgebreid in discussie met de controleur over de zwaarte van de overtreding en maakte later in de vragenlijst over de controle duidelijk dat haar relatie met de VWA als geheel was verslechterd door de inspectie. Haar familiebedrijf diende zelfs nog een klacht in bij de VWA over het naar hun mening pietluttige optreden van de controleur. In een visrestaurant knoopte de controleur voortdurend gezelligheidspraatjes aan en liet hij duidelijk blijken rekening te houden met de omstandigheden van het bedrijf. Toen hij echter aan het einde van inspectie zei dat er nog wat kleine verbeterpunten waren, begon de vrouw in kwestie meteen te klagen dat controleurs altijd wat te zeuren hebben. Ze was ook verbolgen over de constatering dat de koelcel stonk – 'vis ruikt nu eenmaal zo' – en bleef daar tegenin gaan.

Deze drie voorbeelden maken duidelijk dat de onbedoeld negatieve gevolgen niet beperkt blijven tot de inspectieonderdelen waarover een controleur waarschuwt of een boete oplegt. Het negatieve signaal domineert vaak de manier waarop een ondernemer het optreden van de controleur als geheel percipieert en leidt precies tot de negatieve gevolgen die de controleurs met hun overwegend overredende aanpak probeerden te voorkomen. Dit betekent dat controleurs die binnen bedrijven een bestraffende en een overredende stijl afwisselen de perverse effecten van hun handelen niet in eigen hand hebben, doordat ondernemers het optreden negatiever opvatten dan de controleur het heeft bedoeld. Ze verliezen uit het oog dat de controleur overwegend overredend is opgetreden en concentreren zich op het negatieve relationele signaal dat van een waarschuwing of boete uitgaat.⁴ Ook onze conclusie over de derde veronderstelling die aan responsive regulation ten grondslag ligt, kan worden gestaafd door ander onderzoek. Zo is uit verschillende onderzoeken gebleken dat er een verschil kan bestaan tussen de intenties van controleurs en de manier waarop normadressanten ze ervaren (Etzioni, 1961, 1980; Braithwaite e.a., 1994). Een bedrijf kan het optreden van een controleur als coöperatief ervaren, terwijl het de bedoeling van de controleur was om streng op te treden. Het omgekeerde – controleurs die trachten zich constructief op te stellen komen vijandig over – lijkt echter aanmerkelijk vaker voor te komen. Makkai & Braithwaite (1994b, 377) concluderen bijvoorbeeld dat 'managers are exquisitely sensitive to criticism and are capable of imputing stigmatizing intent to feedback from inspectors which is intended to be "factual" rather than to "put them down"'. Makkai en Braithwaite (1994a) beweren niettemin dat het afkeuren van een overtreding in combinatie met het accepteren van een dader – reintegrative shaming – minder regeloovertredingen en meer schuld- en schaamtegevoelens

4 De conclusie dat controleurs de onbedoeld negatieve gevolgen van hun handelen binnen bedrijven niet in eigen hand hebben, betekent niet dat dit ook niet zo is wanneer ze hun aanpak differentiëren tussen bedrijven of sectoren. Wij hebben daar geen directe aanwijzingen voor gevonden.

tot gevolg heeft dan het afkeuren van zowel de overtreding als de dader – desintegrative shaming.

Botchkovar en Tittle (2005) beargumenteren echter niet alleen dat de toetsing van Makkai en Braithwaite op essentiële punten is tekortgeschoten, maar tonen zelf aan de hand van een verbeterde toetsing aan dat geen van beide vormen van shaming leidt tot minder regelovertredingen en meer schuld- en schaamtegevoelens. De reden hiervan zou volgens hen kunnen zijn dat delinquenten niet langer openstaan voor een positieve benadering nadat eerst hun daden zijn veroordeeld (Botchkovar & Tittle, 2005, 432).

Ook het onderzoek van Tenbrunsel en Messick (1999) laat zien dat normadressanten geneigd zijn hun reacties primair te laten afhangen van het meest negatieve relationele signaal dat controleurs uitzenden. Louter de aanwezigheid van een sanctieapparaat leidt ertoe dat actoren calculerender worden en het algemeen belang uit het oog verliezen. Dit plaatst het centrale uitgangspunt van de handhavingsspiramide, dat een overredende stijl slechts kan gedijen indien controleurs ‘carry big sticks’, in een geheel ander daglicht (Braithwaite, 2002, 34; zie ook Ayres & Braithwaite, 1992, 19). Het betekent immers dat het negatieve relationele signaal dat uitgaat van het achter de hand houden van ‘big sticks’ óók negatieve onbedoelde gevolgen teweegbrengt bij de normadressanten die daar nooit door worden getroffen. Of, zoals Baldwin en Black (2008, 63, zie ook 71) het formuleren: ‘the constant threat of more punitive sanctions at the top can stand in the way of “voluntary” compliance at the bottom of the pyramid’.

Deze bevindingen leiden tot de conclusie dat controleurs de perverse effecten van hun handelen alléén in eigen hand hebben als ze erin slagen hun bedoelingen duidelijk te maken aan bedrijven: een bestraffende stijl heeft alleen onbedoeld negatieve gevolgen en een overredingsstijl niet, indien bedrijven het optreden van de controleur als zodanig ervaren. Als controleurs er níet in slagen om hun bedoelingen over te brengen, treden onbedoeld negatieve gevolgen tóch op als controleurs denken dat zij zich overredend opstellen terwijl bedrijven vijandigheid ervaren. Ze blijven juist uit in het omgekeerde geval. Controleurs slagen er echter niet altijd in om hun bedoelingen over te brengen en hebben dus de perverse effecten van hun handelen niet volledig in eigen hand. Daarmee is ook de toepasbaarheid problematisch gebleken van de veronderstelling dat controleurs de perverse effecten van hun optreden in eigen hand hebben.

Conclusie en discussie: bedoelingen versus receptie

Het centrale uitgangspunt van responsive regulation is dat controleurs pas moeten overschakelen op een bestraffende aanpak als is gebleken dat overreding niet werkt, omdat op deze manier welwillende bedrijven niet onnodig op de kast worden gejaagd, terwijl onwelwillende bedrijven zo uiteindelijk tot aanpassing kunnen worden gedwongen. De toepasbaarheid van dit uitgangspunt blijkt in de uitvoeringspraktijk van de VWA op duidelijke grenzen te stuiten. In de eerste plaats is niet altijd duidelijk wanneer op een van beide stijlen moet worden overgeschakeld, omdat controleurs verschillend denken over de manier waarop bedrijven kunnen worden bewogen om regels na te leven. Onder controleurs be-

staat geen overeenstemming over de mate waarin bedrijven bereid en in staat zijn tot naleving van de regels. Bovendien zijn er verschillende redenen waardoor controleurs er niet in slagen de meest geschikte stijl toe te passen. Er kan sprake zijn van taalproblemen, onduidelijke of te rigide regels, of de toepassing van de meest geschikte handhavingsstijl kan op gespannen voet staan met doelen waaraan controleurs een hogere prioriteit geven dan het bewerkstelligen van regelnaleving. Tenslotte blijken onbedoeld negatieve gevolgen ook niet beperkt te blijven tot bedrijven die controleurs hard hebben willen aanpakken. Daarvan is ook vaak sprake als ze de intentie hadden om overwegend overredend op te treden, doordat normadressanten geneigd zijn het optreden als bestraffender te ervaren dan controleurs het hebben bedoeld.

Niets wijst erop dat deze bevindingen, die fundamenteel in strijd zijn met het centrale uitgangspunt van responsive regulation, uniek zijn voor de uitvoeringspraktijk van de VWA. Sterker nog: ze lijken eerder betrekking te hebben op nogal omstreden inzichten uit eerder onderzoek. Het centrale uitgangspunt had kunnen worden geproblematiseerd op grond van wetenschappelijke inzichten die al bestonden toen deze theorie werd geïntroduceerd. Dit roept de vraag op hoe de populariteit van deze theorie kan worden begrepen. Mogelijk spelen hierbij andere factoren dan kennisaccumulatie een rol. Wellicht is deze theorie zo algemeen geformuleerd dat een aantal fundamentele dilemma's en problemen als te gemakkelijk oplosbaar worden voorgesteld.

Volgens responsive regulation moet handhaving bijvoorbeeld enerzijds worden afgestemd op de specifieke context, terwijl het anderzijds belangrijk is om de 'rule of law' te respecteren (Ayers & Braithwaite, 1992, 53). Dit suggereert dat responsive regulation niet ten koste hoeft te gaan van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, terwijl dit juist als een belangrijk bezwaar tegen deze theorie is ingebracht (vgl. Baldwin & Black 2008, 64). Ook stelt deze theorie enerzijds dat controleurs conflictsituaties net zo lang dienen te laten escaleren totdat normadressanten zich gedwongen zien om zich neer te leggen bij de overmacht van de controleur, terwijl anderzijds controleurs geduldig en vergevingsgezind zouden moeten zijn en bij het eerste teken van goede wil bereid moeten zijn tot de-escalatie (Ayers & Braithwaite, 1992). In hoeverre geduld en vergevingsgezindheid te verenigen zijn met het vermogen en de bereidheid om conflicten te laten escaleren, blijft echter in het midden.

In het verlengde hiervan kan men zich op basis van dit onderzoek afvragen in hoeverre responsive regulation negatieve vicieuze cirkels van antagonisme kan voorkomen. Onder andere op basis van inzichten uit de speltheorie beveelt deze theorie aan om het gedrag van de normadressanten te imiteren; toont een bedrijf goede wil dan dient een overredende aanpak te worden gebruikt, terwijl een bedrijf dat zich weerspanning opstelt hard moet worden aangepakt. Het wantrouwen dat in het dreigen met of toepassen van sancties ligt besloten, roept evenwel weerstand op bij recalcitrante bedrijven en ondermijnt hun toch al geringe betrokkenheid bij gezamenlijke belangen. Daardoor neemt de kans dat zij regels overtreden verder toe en daarmee de kans op een nog bestraffender aanpak van de controleur. Deze polarisatie wordt nog eens extra in de hand gewerkt door de

neiging van normadressanten om de handhavingstijl als bestraffender te ervaren dan controleurs het hebben bedoeld. Bovendien is het eenvoudiger gebleken om vertrouwen op te bouwen dan om het te herstellen: *'building trust with organizations who have never experienced legal threat is one thing, rebuilding trust may be an entirely different matter'* (Haines, 1997, 220; cusivering PM/EvW). Kortom: juist het oog-om-oog-tand-om-tand-principe dat aan responsive regulation ten grondslag ligt, lijkt het doorbreken van negatieve vicieuze cirkels te bemoeilijken.

Dit roept de vraag op of het in bepaalde gevallen voor een controleur wellicht verstandiger is om een negatieve opstelling van normadressanten bewust *niet* te imiteren. Niet kiezen voor een bestraffende aanpak bij weerspannige bedrijven kan ertoe leiden dat de normadressant de controleur gaat nadoen (vgl. Vonk, 2007). Dit zou betekenen dat amorele bedrijven die regels uit berekening overtraden zich vervolgens gaan gedragen als 'good citizens' wanneer ze overredend tegemoet worden getreden door een controleur, terwijl ze een bestraffende aanpak verwachtten. Uiteraard heeft ook deze strategie een keerzijde, aangezien juist onwillige bedrijven de mogelijkheid krijgen om misbruik te maken van de terughoudende opstelling van de controleur. Dit leidt tot de enigszins pessimistische conclusie dat het schipperen blijft tussen de Scylla van een bestraffende en de Charibda van een overredende aanpak.

Toch kan uit ons onderzoek ten minste een nieuwe richting worden afgeleid voor de optimalisering van handhaving. We hebben laten zien dat de bedoelingen van controleurs regelmatig anders worden ervaren door normadressanten. Over de vragen hoe dit komt en wat hieraan te doen valt, is vooralsnog weinig bekend. Wel heeft Hawkins (1984, 153) laten zien dat watervervuilingsinspecteurs geneigd waren om te bluffen over de macht van hun inspectiedienst om regelovertredingen te vervolgen. Wellicht zijn er ook strategieën denkbaar waarmee controleurs zich coöperatiever kunnen voordoen dan ze feitelijk zijn (Ayers & Braithwaite 1992, 48). Het bewustzijn dat controleurs er niet als vanzelfsprekend in slagen om hun bedoelingen over te brengen op normadressanten, opent de zoektocht naar de manier waarop normadressanten de bedoelingen van controleurs interpreteren en naar tactieken waarmee controleurs deze interpretaties kunnen beïnvloeden. Dit leidt tot de aanbeveling om de aandacht te verleggen van het feitelijk optreden van controleurs en hun bedoelingen naar de manier waarop normadressanten dit optreden ervaren (zie ook Braithwaite e.a., 1994, 373). Deze koerswijziging vergt meer aandacht in onderzoek en beleid voor het sociaal geconstrueerde karakter van interacties tussen controleurs en normadressanten.

Literatuur

- Ayres, I. & Braithwaite, J. (1992). *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*. New York: Oxford University Press.
- Baldwin, R. & Black, J. (2008). Really Responsive Regulation. *The Modern Law Review*, 71(1), 59-94.

- Bardach, E. & Kagan, R.A. (1982). *Going by the Book: The Problem of Regulatory Unreasonableness*. Philadelphia: Temple University Press.
- Böcker, A. & Clermonts, L. (1995). *Poortwachters van de Nederlandse arbeidsmarkt: arbeidsvoorziening en de verlening van tewerkstellingsvergunningen* (Vol. 12). Nijmegen: GNI/Instituut voor Rechtssociologie.
- Botchkovar, E.V. & Tittle, C.R. (2005). Self-Control, Criminal Motivation, and Deterrence. An Investigation Using Russian Respondents. *Criminology*, 43(2), 307-355.
- Bouchard, G. & Carroll, B.W. (2002). Policy-making and Administrative Discretion: The Case of Immigration in Canada. *Canadian Public Administration*, 45(2), 239-257.
- Braithwaite, J. (2002). *Restorative Justice and Responsive Regulation*. Oxford: Oxford University Press.
- Braithwaite, V. (2007). Responsive Regulation and Taxation. Introduction. *Law & Policy*, 29(1), 3-10.
- Braithwaite, V., Braithwaite, J., Gibson, D. & Makkai, T. (1994). Regulatory Styles, Motivational Postures, and Nursing Home Compliance. *Law & Policy*, 16(4), 363-394.
- Braithwaite, V., Murphy, K., & Reinhart, M. (2007). Taxation Threat, Motivational Postures, and Responsive Regulation. *Law & Policy*, 29(1), 137-158.
- Brants, S. (2003). De macht van het onderhandelen: de penitentiair inrichtingswerker als *street-level bureaucrat*. *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift*, 30(3), 349-365.
- Bunt, H. van de, Erp, J. van, Wingerde, K. van (2007). Hoe stevig is de piramide van Braithwaite? *Tijdschrift voor Criminologie*, 49(4), 386-399.
- Doornbos, N. & Groot-Van Leeuwen, L. de (1998). Vierentwintiguurs-beslissingen over asielzaken. *Migrantenstudies*, 14(4), 233-247.
- Driessens, K. (2001, 18 mei). *Hulpverlening aan arme gezinnen: naar een typologie van hulpverleners*. Paper gepresenteerd op de Marktdag sociologie, Antwerpen.
- Edwards, S. & Halpern, A. (1990). Regional 'Injustice': Financial Provision on Divorce. *Journal of Social Welfare Law*, 2, 71-88.
- Emerson, R.M. & Paley, B. (2001). Organizational Horizons and Complaint-Filing. In: K. Hawkins (ed.). *The Uses of Discretion*. Oxford: Clarendon Press, 231-247.
- Etzioni, A. (1961). *A Comparative Analysis of Complex Organizations: On Power, Involvement, and Their Correlates*. New York: Free Press of Glencoe.
- Etzioni, A. (1980). Compliance Structures. In: A. Etzioni & E.W. Lehman (eds.). *A Sociological Reader on Complex Organizations*. New York/Chicago: Holt, Rinehart and Winston, 87-100.
- Gilboy, J.A. (1992). Penetrability of Administrative Systems: Political 'Casework' and Immigration Inspections. *Law & Society Review*, 26(2), 273-314.
- Groot, C. (1999). *De poortwachters van Nederland: over ambtenaren en de asielprocedure*. Universiteit van Amsterdam.
- Groot-van Leeuwen, L.E. de & Schuyt, C.J.M. (1992). Morele redeneerpatronen bij advocaten. In: P. de Bok, A.B. Ringeling, A. Boermans, L.E. de Groot-van Leeuwen & C.J.M. Schuyt (red.). *Wat de advocaat betaamt*. Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, 71-90.
- Haines, F. (1997). *Corporate Regulation. Beyond 'Punish or Persuade'*. Oxford: Clarendon Press.
- Halliday, S. (2000). Institutional Racism in Bureaucratic Decision-Making: A Case Study in the Administration of Homeless Law. *Journal of Law and Society*, 27(3), 449-471.
- Hasenfeld, Y. (1983). *Human Service Organizations*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Hawkins, K. (1984). *Environment and Enforcement: Regulation and the Social Definition of Pollution*. Oxford: Clarendon Press.
- Hawkins, K. (1990). Compliance Strategy, Prosecution Policy, and Aunt Sally: A Comment on Pearce and Tombs. *British Journal of Criminology*, 30(4), 444-466.

- Hawkins, K. (1992). 'FATCATS' and the Prosecution in a Regulatory Agency: A Footnote on the Social Construction of Risk. In: J.F.J. Short & L. Clarke (eds.). *Organizations, Uncertainties and Risk*. Boulder: Westview Press, 275-296.
- Huisman, W. & Beukelman, A. (2007). *Invloeden op regelgeving door bedrijven. Inzichten uit wetenschappelijk onderzoek*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Kagan, R.A. (1978). *Regulatory Justice: Implementing a Wage-Price Freeze*. New York: Russell Sage Foundation.
- Kagan, R.A. (1994). Regulatory Enforcement. In: D.H. Rosenbloom & R.D. Schwartz (eds.). *Handbook of Regulation and Administrative Law*. New York: Marcel Dekker, 383-421.
- Kagan, R.A. & Scholz, J.T. (1984). The 'Criminology of the Corporation' and Regulatory Enforcement Strategies. In: K. Hawkins & J.M. Thomas (eds.), *Enforcing Regulation*. Boston/The Hague/Dordrecht/Lancaster: Kluwer-Nijhoff Publishing, 67-96.
- Kroeger, N. (1975). Bureaucracy, Social Exchange, and Benefits Received in a Public Assistance Agency. *Social Problems*, 23, 182-196.
- Lammers, C.J. (1997). *Organisaties vergelijkend. Ontwikkeling en relevantie van het sociologisch denken over organisaties* (7 ed.). Utrecht: Het Spectrum.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Makkai, T. & Braithwaite, J. (1994a). The Dialectics of Corporate Deterrence. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 31(4), 347-373.
- Makkai, T. & Braithwaite, J. (1994b). Reintegrative Shaming and Compliance with Regulatory Standards. *Criminology*, 32(3), 361-383.
- Mascini, P. (1999). *Risico's in bedrijf: omgaan met gezondheidsrisico's op de werkvloer*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Mascini, P. (2001). 'Culturele revolutie' Het kind en het badwater: leidt strengere handhaving van regels tot minder ongelukken? *Tijdschrift voor gezondheidswetenschappen*, 79(4), 252-255.
- Mascini, P. (2004). De wisselvalligheid van de twijfel. Ongelijkheid in de uitvoering van het asielbeleid verklaard. *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift*, 31(1), 113-146.
- Nielsen, V.L. (2006). Are Regulators Responsive? *Law & Policy*, 3(3), 395-416.
- Nonet, P. & Selznick, P. (1978). *Law and Society in Transition. Toward Responsive Law*. New York, etc.: Harper & Row.
- Parker, C. (2006). The 'Compliance' Trap. The Moral Message in Responsive Regulatory Enforcement. *Law & Society Review*, 40(3), 591-622.
- Potoski, M. & Prakash, A. (2004). The Regulation Dilemma: Cooperation and Conflict in Environmental Governance. *Public Administration Review*, 64(2), 152-163.
- Robens, L. (1972). *Safety and Health at Work: Report of the Committee* (No. 5034). London: Committee on Safety and Health at Work.
- Rooij, B. van (2006). *Regulating Land and Pollution in China. Lawmaking, Compliance, and Enforcement; Theory and Cases*. Leiden: Leiden University Press.
- Sainsbury, R. (2001). Administrative Justice: Discretion and Procedure in Social Security Decision-Making. In: K. Hawkins (ed.). *The Uses of Discretion*. Oxford: Clarendon Press, 295-329.
- Scott, P.G. (1997). Assessing Determinants of Bureaucratic Discretion: An Experiment in Street-Level Decision Making. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7(1), 35-57.
- Stokkom, B. van (2004). *Handhaven: Eerst kiezen dan doen. Sociaal-wetenschappelijke mogelijkheden en beperkingen* (No. 1). Den Haag: Expertisecentrum Rechtshandhaving, ministerie van Justitie.

- Tenbrunsel, A.E. & Messick, D.M. (1999). Sanctioning Systems, Decision Frames, and Cooperation. *Administrative Science Quarterly*, 44, 684-707.
- Vaughan, D. (1990). Autonomy, Interdependence and Social Control: NASA and the Space Shuttle Challenger. *Administrative Science Quarterly*, 35(2), 225-257.
- Veen, R. van der (1990). *De sociale grenzen van beleid: een onderzoek naar de uitvoering en effecten van het stelsel van sociale zekerheid*. Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese.
- Voedsel en Waren Autoriteit (2006). *Handhaven met verstand en gevoel. Vernieuwing van het handhavingsbeleid van de VWA op basis van risico's en proportionaliteit*. Den Haag.
- Vonk, R. (26 oktober 2007). Imiteren. Waarom je je voordeel kunt doen met na-apen. *Intermediair*, 43, 41.
- Weber, L. (2003). Down that Wrong Road: Discretion in Decisions to Detain Asylum Seekers Arriving at UK Ports. *The Howard Journal*, 42(3), 248-262.
- Wilson, J.Q. (1989). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why they Do It*. New York: Basic Books.
- Wilthagen, T. (1989). Hoe werkt de Engelse arbeidsinspectie? *Sociaal Recht*, 1, 6-11.
- Wilthagen, T. (1993). *Het overheidstoezicht op de arbeidsomstandigheden: Een onderzoek naar het functioneren van de Arbeidsinspectie*. Groningen: Wolters-Noordhoff.