

## ARTIKELEN

# Vertrouwen in toezicht\*

F.E. Six

Binnen Nederland is volop discussie over de rol van vertrouwen in toezicht en handhaving; in het publieke debat, binnen de praktijk van toezicht en ook in dit tijdschrift. Er is nog veel onduidelijkheid en onenigheid. Als sociale wezens gaan wij dagelijks om met vragen over vertrouwen en wantrouwen – wij zijn in die zin allen ervaringsdeskundigen – maar dit gebeurt veelal onbewust en impliciet. Vertrouwen als begrip is diffuus, complex en relatiespecifiek. Een deel van de posities en debatten over wel of geen vertrouwen zijn terug te voeren op een onvoldoende precies gebruik van het begrip.

Directe aanleiding voor dit artikel is de uitspraak van Cor van Montfort in het eerste nummer van dit tijdschrift, dat ‘de introductie van het begrip vertrouwen het toezichtdebat naar [zijn] idee jaren [heeft] terug geworpen’.<sup>1</sup> Tijdens een studiemiddag van de Inspectieraad en de Algemene Rekenkamer over selectief toezicht en vertrouwen op 3 december 2009, was een grote meerderheid van deelnemers van mening dat het beter was om niet meer over vertrouwen te praten in toezicht. Tegelijkertijd laten internationale wetenschappelijke onderzoeken naar de rol van vertrouwen in toezichtrelaties overwegend positieve effecten op naleving zien. Dit leidt tot de eerste onderzoeksvraag: is vertrouwen als begrip nodig om te kunnen begrijpen en verklaren hoe goed toezicht werkt?

Na een kort overzicht van verschillende argumenten voor en tegen vertrouwen in toezicht, geeft dit artikel een beschrijving van het begrip vertrouwen en de mogelijke bases voor vertrouwen. De eerste conclusie is dat, gezien de aard van de relaties in toezicht, vertrouwen (en wantrouwen) onvermijdelijk – bewust of onbewust – aan de orde is. Zolang het onbewust en daarmee impliciet blijft, zal dit de inspectierelatie onopgemerkt beïnvloeden en soms tot gewenste resultaten leiden en soms tot ongewenste. Het lijkt dus wenselijk om vertrouwen in toezichtrelaties expliciet mee te nemen en te conceptualiseren in de theorievorming.

De *responsive regulation*-theorie, die zich ‘binnen het academisch debat [heeft] ontwikkeld tot de centrale theorie’,<sup>2</sup> conceptualiseert vertrouwen, maar vanuit de vertrouwensliteratuur zijn er drie punten van kritiek. Dit leidt tot de tweede onderzoeksvraag: Hoe kunnen recente wetenschappelijke inzichten over vertrou-

\* De auteur bedankt Paul Robben, Willem Trommel, Rob Velders, de redactieraad en twee anonieme reviewers voor hun nuttige opmerkingen op eerdere versies.

- 1 C. van Montfort, Ontwikkelingen in toezicht en verantwoording bij instellingen op afstand. Een terugblik en een blik in de toekomst, Tijdschrift voor Toezicht 2010/1, p. 14-15.
- 2 H. van de Bunt, J. van Erp en K. van Wingerde, Hoe stevig is de piramide van Braithwaite?, Tijdschrift voor Criminologie 2007/4, p. 387.

wen bijdragen aan een betere conceptualisering van vertrouwen in toezichttheorie?

Na een bespreking van de kritiek op de conceptualisatie van vertrouwen in de responsieve toezichttheorie, worden uitgangspunten en contouren van een mogelijke vertrouwensbenadering voor toezicht geschetst.

### Het Nederlandse debat over vertrouwen en toezicht

De afgelopen jaren is er vanuit de Nederlandse politiek een sterke wens geuit tot meer vertrouwen, terwijl tegelijkertijd, in reactie op incidenten, vanuit wantrouwen uiting wordt gegeven aan de wens tot strikter toezicht. Enkele Nederlandse wetenschappers pleiten voor het niet gebruiken van het begrip vertrouwen in toezicht.

#### *Roep om meer vertrouwen vanuit de politiek*

Vanuit de politiek leunt de roep om meer vertrouwen op twee drijfveren. De eerste is gebaseerd op de analyse dat vertrouwen binnen de samenleving tanende is, of in ieder geval dat sommige traditionele bases voor vertrouwen verdwijnen.<sup>3</sup> Onderzoeken lijken aan te tonen dat het vertrouwen van burgers in de overheid daalt, hoewel er nog discussie is in hoeverre dit ook voor Nederland geldt.<sup>4</sup> Dit tanende vertrouwen in de overheid en binnen de samenleving wordt gezien als onwenselijk. In het Bestuurlijk akkoord rijk-gemeenten uit 2007 wordt deze drijfveer als volgt verwoord:

‘Vertrouwen ligt aan de basis van een goed functionerende samenleving: vertrouwen van burgers in elkaar, vertrouwen van de burger in de overheid en vertrouwen tussen overheden onderling. (...) Een waardevolle democratie, een verbindend bestuur en een dienende overheid zijn hierbij voorwaarden. Altijd staat de burger centraal.’<sup>5</sup>

In het publieke debat over vertrouwen lijkt het besef doorgedrongen dat vertrouwen een relationeel begrip is. De mate waarin burgers de overheid vertrouwen, wordt mede beïnvloed door het beeld dat burgers hebben van het vertrouwen dat de overheid heeft in burgers. Als burgers de indruk krijgen dat de overheid hen niet vertrouwt, dan zal hun vertrouwen in de overheid verminderen. In de Nota vernieuwing rijksoverheid wordt dit als volgt verwoord en verbonden met toezicht: ‘Burgers en ondernemingen verwachten van de overheid dat die hen niet lastig valt met overbodige of onnodig complexe regelgeving. Vertrouwen dient lei-

3 F. Fukuyama, *Trust: the social virtues and the creation of prosperity*, New York: the Free Press 1995. R.D. Putnam, *Bowling alone: the collapse and revival of American community*, New York: Simon & Schuster 2000. L.G. Zucker, *Production of trust: institutional sources of economic structure, 1840-1920*, *Research in Organizational Behavior* 1986, 8, p. 53-111.

4 M. Bovens en A.C. Wille, *Deciphering the Dutch drop: ten explanations for decreasing political trust in the Netherlands*, *International Review of Administrative Sciences* 2008, 74, p. 283-305.

5 Samen aan de slag, Bestuurlijk akkoord Rijk - gemeenten, 2007, p. 1.

draad te zijn voor veel overheidsbeleid én toezicht. De overheid moet wel optreden waar het nodig is.<sup>6</sup>

Ook leden van de Inspectieraad hebben zich vanuit deze drijfveer over vertrouwen in toezicht uitgelaten. De voorzitter van de Inspectieraad, Harry Paul, schrijft in het voorwoord van het Werkprogramma Inspectieraad 2009: 'Een fundamenteel uitgangspunt is om te vertrouwen op de bereidheid van bedrijven en instellingen om zich aan de regels te houden.'

Sommige inspecties hebben vertrouwen expliciet in hun beleid opgenomen. Zo heeft de Inspectie voor de Gezondheidszorg als motto 'voor gerechtvaardigd vertrouwen in verantwoorde zorg' en de Belastingdienst zet in haar Horizontaal Toezicht-aanpak vertrouwen centraal.

De tweede politieke drijfveer komt van aanhangers van de ideologie van een kleinere overheid: als de overheid meer vertrouwt, zijn er minder regels nodig en dus minder ambtenaren; en komt er meer ruimte voor ondernemerschap. Politici die deze ideologie aanhangen, streven een andere inrichting van de samenleving na. Zij willen een herziening van de huidige balans tussen ruimte voor ondernemerschap enerzijds en bescherming van zwakkeren in de samenleving anderzijds, ten gunste van meer ruimte voor ondernemerschap. Zodra dit gebeurt kunnen regels geschrapt worden, ambtenaren ontslagen en administratieve lasten voor bedrijven (en andere onder toezicht gestelden) verminderd. Dit is een legitieme politieke keuze, maar het is onjuist om daar het begrip vertrouwen aan te hangen.<sup>7</sup>

Bij de huidige politiek vastgestelde balans tussen ruimte voor ondernemerschap versus bescherming van zwakkeren in de samenleving en de standaarden die daarbij horen, blijft het de plicht van geïnspecteerden om die inspanningen te plegen die nodig zijn om aan die standaarden te voldoen. Productiebedrijven zullen de uitstoot moeten beheersen van gevaarlijke stoffen, horeca-instellingen moeten de brandveiligheid borgen en verpleeghuizen moeten een minimumniveau aan kwaliteit van de zorg leveren. Dit is onafhankelijk van vertrouwen. Vertrouwen is *wel* relevant voor de eisen die door toezichthouders worden gesteld aan hoe wordt voldaan aan de standaarden en hoe geïnspecteerden aantonen dat zij voldoen aan die standaarden.

Helaas heeft het vermengen en verbinden van deze twee drijfveren geleid tot verarring in het debat over vertrouwen en toezicht. Deze vermenging is zichtbaar in de Nota vernieuwing rijksoverheid uit 2007. 'De overheid moet ten aanzien van de samenleving uitgaan van vertrouwen, niet van wantrouwen. Het vertrouwensprincipe indachtig wordt dan ook een drastische reductie van het toezicht doorgevoerd.'<sup>8</sup>

6 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Nota vernieuwing rijksoverheid 2007, p. 5.

7 De basisveronderstelling in deze ideologie is dat mensen alleen hun eigenbelang nastreven en maximaliseren. Dit maakt hen juist onbetrouwbaar (Hollis, 1998).

8 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2007, p. 7.

*Roep om minder vertrouwen vanuit de politiek*

Tegelijkertijd wordt bij incidenten door de samenleving en de politiek gevraagd om meer regels en meer toezicht.<sup>9</sup> Dit is een incidentenreflex vanuit de idee dat 100 procent zekerheid kan worden geboden; dat het mogelijk is risico's dicht te reguleren. De Britse Better Regulation Commission omschreef het als volgt:

“There is a sense that the current public debate around risk places an over reliance on Government to manage all risks, at the cost of eroded personal responsibility. Contradictory pressures on those in the regulation business – they are criticised both for intervening and failing to act – have served to emphasise classic regulation as the default response. It is time to step back, explore these dynamics and think differently about the interaction of risk and regulation. The Better Regulation Commission wishes this report to be regarded as a declaration that “enough is enough” – it is time to turn the tide.”<sup>10</sup>

Gerrit van der Wal, inspecteur-generaal van de Inspectie voor de Gezondheidszorg, bestrijdt de verwachting van *zero risk*: ‘Zero risk is onzinnig. Dat kunnen we nooit garanderen. Iedereen die je daarover spreekt – burgers, politici en journalisten – begrijpt dat wel. Maar als er een incident is, duikt meteen de handhaafreflex op.’<sup>11</sup>

*Weerstand tegen vertrouwen vanuit wetenschap*

Enkele Nederlandse wetenschappers hebben zich de afgelopen jaren uitgesproken tegen het gebruik van het begrip vertrouwen in relatie tot toezicht. Deze weerstand is samen te vatten als: strenge controle in de toezichtrelatie is en blijft nodig. Het gaat om het vertrouwen van de burger/maatschappij in de inspectie/overheid en in de geïnspecteerden. Om dat te kunnen realiseren is strikte controle nodig in de relatie tussen inspectie en geïnspecteerde.

Cor van Montfort verwoordt het als volgt:

‘De introductie van het begrip vertrouwen heeft het toezichtdebat naar mijn idee jaren terug geworpen. Het is als zand in de radaren van een serieus en zakelijk systeem van *checks and balances* waarin toezicht een rol heeft. Goed beschouwd is “vertrouwen” het politiek correcte woord voor “risico-analyse”, want met vertrouwen wordt in feite “kleine kans op ontsporing” bedoeld. Met wantrouwen wordt bedoeld: “grote kans op ontsporing”. Deze naamsverandering is niet alleen een degradatie van het begrip vertrouwen, maar ook een ontkenning van de zakelijke basis die aan *checks and balances* in de publieke

9 In de nieuwsbrief ‘Toezicht in het nieuws’ van Rob Velders wordt bijna wekelijks een roep om meer toezicht gemeld.

10 Better Regulation Commission, *Risk, responsibility and regulation – whose risk is it anyway?*, 2006.

11 Interview met Gerrit van der Wal in Trouw, 30 juni 2010. En televisie-interview met hem in Buitenhof, 5 september 2010.

sfeer ten grondslag liggen. (...) Naar mijn mening is het tijdsgewricht nu zo dat de samenleving eerder vraagt om strengere toezicht dan om toezicht op basis van vertrouwen.<sup>12</sup>

En Ferdinand Mertens: 'Vertrouwen is een hopeloos woord. Als je het gebruikt, is er iets mis. In essentie gaat toezicht er vanuit dat dingen niet vanzelf goed gaan. Mensen zijn sterk, maar ook zwak.'<sup>13</sup>

Het gaat volgens Van Montfort om een 'zakelijke relatie'. Maar wat dat begrip precies inhoudt, blijft onduidelijk. Ook zijn reactie op commentaar van Hans de Bruijn biedt geen houvast. Hij schrijft dat de basisvraag in toezicht is: 'Hoe je op een zo efficiënt en effectief mogelijke manier *checks and balances* kunt organiseren die organisaties scherp houden, aanzetten tot presteren en misstanden voorkomen.'<sup>14</sup>

Daar zal niemand het mee oneens zijn. Maar hij stelt verder dat: 'De woorden "vertrouwen" en "wantrouwen" slechte ingrediënten [zijn] die een goede zakelijke discussie over toezicht in de weg zitten.'<sup>15</sup>

Zijn argumentatie lijkt op die van Williamson<sup>16</sup> dat vertrouwen geen plek heeft in zakelijke relaties, want rationele keuzen en afwegingen gedreven door eigenbelang zijn in dit soort relaties aan de orde. Vele vertrouwensonderzoekers hebben aangetoond dat vertrouwen wel degelijk aan de orde is in zakelijke relaties, of het nu gaat om relaties tussen bedrijf en klant, relaties tussen leverancier en bedrijf of tussen bedrijven die in een alliantie samenwerken.<sup>17</sup>

Deze argumenten tegen vertrouwen in toezichtrelaties lijken op een drietal onderliggende veronderstellingen te stelen:

- vertrouwen speelt geen rol in de toezichtrelatie;
- controle en vertrouwen gaan niet samen in één relatie; het is het één of het ander;
- strikt toezicht zonder toepassing van vertrouwen leidt tot een hoger vertrouwen van burgers/maatschappij in geïnspecteerden en in de overheid, want strikt toezicht leidt tot betere resultaten dan toezicht gebaseerd op vertrouwen.

12 Van Montfort (2010), p. 14-15.

13 Interview met Ferdinand Mertens in Binnenlands Bestuur, 5 december 2008.

14 Tijdschrift voor Toezicht 2010/1, p. 59.

15 Tijdschrift voor Toezicht 2010/1, p. 59.

16 O.E. Williamson, Calculativeness, trust, and economic organization, *Journal of Law and Economics* 1993, 36, p. 453-486.

17 S. Castaldo, *Trust in market relationships*, Cheltenham: Edward Elgar 2007. M. Hollis, *Trust within reason*, Cambridge: Cambridge University Press 1998. B. Nooteboom, *Trust: forms, foundations, functions, failures and figures*, Cheltenham: Edward Elgar 2002 (in het Nederlands verschenen bij Academic Service als *Vertrouwen, vormen, grondslagen, gebruik en gebreken van vertrouwen*, 2002). P.W.L. Vlaar, *Contracts and trust in alliances, discovering, creating and appropriating value*, Cheltenham: Edward Elgar 2008.

Hierna wordt beargumenteerd dat deze veronderstellingen aan herziening toe zijn.

### Vertrouwen en wantrouwen in toezichtrelatie

Vertrouwen is aan de orde als een actor afhankelijk is van een andere actor om iets te bereiken dat belangrijk voor hem is en hij het handelen van die ander niet volledig kan controleren, noch met zekerheid kan voorspellen wat de ander zal doen.<sup>18</sup> Dit betekent dat de actor, om zijn doel te bereiken, zich kwetsbaar op moet stellen. In deze situaties staat de actor voor de vraag of hij durft te vertrouwen of het zekere voor het onzekere neemt en uitgaat van wantrouwen. Toezicht voldoet aan deze condities.

Möllering<sup>19</sup> combineert de verschillende disciplinaire benaderingen binnen de sociale wetenschappen tot de volgende definitie van vertrouwen:

‘Trust is an ongoing process of building on reason, routine and reflexivity, suspending irreducible social vulnerability and uncertainty *as if* they were favourably resolved, and maintaining thereby a state of favourable expectations towards the actions and intentions of more or less specific others.’

Vertrouwen is deels gebaseerd op de bases redenen, routines en reflexiviteit, maar dat is niet voldoende om alle onzekerheid en kwetsbaarheid ten aanzien van het handelen van de ander weg te nemen. Er is altijd een ‘sprong in het ongewisse’ (*leap of faith*) nodig, waarbij de kwetsbaarheid en onzekerheid worden opgeschort (*suspension*) *alsof* ze er niet meer toe doen. Op die manier kan de vertrouwer positieve verwachtingen hebben over het handelen en de intenties van de ander. Vertrouwen heeft dus te maken met verwachtingen en onzekerheden; en niet kansen en risico's. Risico is de variantie in de distributiefunctie van kansen en mogelijke uitkomsten. Onzekerheden houden in dat wij niet de volledige set van mogelijke uitkomsten kennen van een keuze en dat wij niet alle opties weten waaruit wij kunnen kiezen.<sup>20</sup> Vertrouwen is daarom niet hetzelfde als risicoanalyse, zoals Van Montfort betoogt (zie citaat hiervoor).

#### *Redenen als basis*

Op zoek naar rationele redenen kijkt de vertrouwer vooral naar de betrouwbaarheid van de ander, de te vertrouwen actor. De belangrijkste dimensies van de betrouwbaarheid van geïnspecteerden zijn de competenties en intenties, in dit geval vooral van de organisatie als geheel, om mogelijke schade aan anderen te voorkomen, of indien toch opgetreden, te vergoeden. Dit kan taakspecifiek zijn.

18 Bijv. C. Lane, Introduction: theory and issues in the study of trust, in C. Lane and R. Bachmann (red.), *Trust within and between organizations, conceptual issues and empirical application*, Oxford: Oxford University Press 1998, p. 1-30. Nooteboom (2002).

19 G. Möllering, *Trust: reason, routine, reflexivity*, Amsterdam: Elsevier 2006, p. 111.

20 F. Knight, *Risk, uncertainty and profit*, Boston: Houghton Mifflin 1921.

Zo kan een bedrijf heel goed zorgen voor een veilige werkomgeving voor de werknemers; als het daar om gaat, is het heel goed te vertrouwen. Maar als het gaat om de uitstoot van gevaarlijke stoffen in het milieu, kan het zijn dat het bedrijf slecht scoort en minder of niet te vertrouwen is in situaties die een groot beroep doen op het milieubewustzijn van het bedrijf.

Binnen de intentiedimensie is aan de orde of de geïnspecteerde alleen maar hecht aan zijn eigen belang en lak heeft aan de overheid en alle andere maatschappelijke belanghebbenden. Of is zij ook echt bereid om dat te doen wat nodig is om zich aan de maatschappelijk aanvaarde standaarden te houden? Een organisatie of persoon kan wel goedwillend zijn, maar zij moet het ook doen. Te laks zijn, te weinig aandacht hebben om dat te doen wat goed is, wat verwacht wordt, maken die partij minder betrouwbaar.

Tot slot is van belang dat van een heleboel zaken het niet altijd zwart-wit duidelijk is of iets goed of fout is. Daar zullen anderen mogelijk een andere mening over hebben. Wat de ene partij fatsoenlijk vindt, vindt een ander misschien helemaal niet fatsoenlijk. Dit heeft met integriteit te maken, want het gaat over de waarden en normen die in de maatschappij belangrijk worden gevonden. Dus hier is de vraag aan de orde of de geïnspecteerde de normen en waarden ondersteunt die door de overheid, mede namens alle belanghebbenden, als basis voor de wet- en regelgeving worden gehanteerd.

#### *Routine als basis*

Als vertrouwen gebaseerd is op routines dan moet er sprake zijn van geïnstitutionaliseerde routines, regels of rollen die door beide partijen erkend en nageleefd worden. In de hedendaagse complexe en geïndividualiseerde maatschappij lijkt dat steeds moeilijker.<sup>21</sup> In de praktijk wordt nog wel eens onbewust verondersteld dat de ander zich aan de (informele) regels, routines of rolverwachtingen zal houden, terwijl dat niet zo is. Mogelijk zijn de verwachtingen die DNB had over de interventies die zij richting DSB pleegde een voorbeeld hiervan. Bij andere banken waren de interventies die DNB pleegde voldoende om ze in actie te krijgen. DNB dacht dat zij een stevig gesprek met DSB had gevoerd, maar directeur/eigenaar Scheringa ervoer het als een prettig gesprek en nam onvoldoende maatregelen tot verandering. DSB deelde niet de (informele) regels, routines en rolopvattingen zoals de andere banken en DNB dat wel doen; de topmannen van DSB waren geen 'traditionele bankiers'.<sup>22</sup>

#### *Reflexiviteit als basis*

Bij vertrouwen op basis van reflexiviteit ligt de nadruk op het op gang krijgen en houden van een reflexief proces van vertrouwen bouwen. Als aan het begin van zo'n proces de andere bases – redenen en routines – onvoldoende soelaas bieden, kan alert 'alsof-vertrouwen' toch het proces op gang helpen. Vervolgens moeten

21 Zucker (1986).

22 Verschillende krantenartikelen naar aanleiding van het rapport van de Commissie DSB Bank onder leiding van prof. Scheltema. Bijv. de Volkskrant, 14 augustus 2010.

beide actoren alert blijven en hard werken aan het vertrouwen bouwen opdat beiden door de interactie elkaar beter leren kennen en zodoende meer redenen vinden voor vertrouwen (of niet) en wellicht ook bepaalde gezamenlijke routines opgebouwd kunnen worden.<sup>23</sup> De uitspraak van Harry Paul refereert aan dit alsof-vertrouwen. Let wel, op het moment dat er redenen zijn om te wantrouwen, is dit alsof-vertrouwen niet gepast.

De mate waarin de vertrouwer bereid is om de sprong in het ongewisse te nemen met alsof-vertrouwen hangt ook af van zijn/haar basishouding tegenover andere mensen in het algemeen: gaat hij/zij uit van basisvertrouwen of basiswantrouwen?<sup>24</sup> Voor inspecteurs komt daar nog bij hun basishouding tegenover geïnspecteerden in het algemeen. In het onderzoek van Mascini en Van Wijk had een substantieel aantal inspecteurs de basishouding wantrouwen.<sup>25</sup>

Het antwoord op de eerste onderzoeksvraag is dat vertrouwen onvermijdelijk aan de orde is in toezichtrelaties en dat het daarom onvermijdelijk en legitiem is om het over vertrouwen en wantrouwen te hebben bij toezicht en handhaving. Hierdoor kan de rol van vertrouwen expliciet gemaakt worden.

### Theorievorming over rol vertrouwen in toezicht

Empirisch onderzoek naar de rol van vertrouwen in toezicht lijkt overwegend te wijzen op positieve effecten. Braithwaite en Makkai vroegen Australische verpleeghuisdirecteuren naar hun oordeel of de inspecteurs hen vertrouwden. Het merendeel gaf aan dat beeld te hebben. Bovendien bleek dit vertrouwen een positief effect te hebben op de naleving bij de volgende inspectie (18-20 maanden later).<sup>26</sup> Murphy onderzocht het effect van vertrouwen dat Australische belastingbetalers hebben in de belastingdienst. Haar onderzoek laat zien dat dit vertrouwen leidt tot minder weerstand bij de belastingbetaler om zich aan de regels te houden. Procedurele rechtvaardigheid is een belangrijk antecedent van dit vertrouwen.<sup>27</sup>

De *responsive regulation*-theorie conceptualiseert vertrouwen, maar vanuit de vertrouwensliteratuur zijn er drie punten van kritiek: de wijze van conceptualisatie van het begrip zelf, de mogelijke intenties en motivaties, en de relatie tussen vertrouwen en controle.

23 Möllering (2006).

24 R. C. Mayer, J.H. Davis en F.D. Schoorman, An integrative model of organizational trust, *Academy of Management Review* 1995, 20, 3, p. 703-734.

25 P. Mascini en E. Van Wijk, Responsive regulation at the Dutch Food and Consumer Product Safety Authority: an empirical assessment of assumptions underlying the theory, *Regulation & Governance* 2009, 3, p. 27-47.

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

27 K. Murphy, The role of trust in nurturing compliance: a study of accused tax avoiders, *Law and Human Behavior* 2004, 28, p. 187-210.



### *Conceptualisatie begrip vertrouwen*

Vertrouwen in de responsieve toezichttheorie is hooguit wat Rousseau e.a. *deterrence-based trust* (op afschrikking gebaseerd vertrouwen) noemen. De crux in de toezichtpiramide is immers *the benign big gun*.<sup>28</sup> Op afschrikking gebaseerd vertrouwen benadrukt: 'Utilitarian considerations that enable one party to believe that another will be trustworthy, because the costly sanctions in place for breach of trust exceeds any potential benefits from opportunistic behavior.'<sup>29</sup>

Rousseau e.a. geven aan dat hier eigenlijk geen sprake van vertrouwen is, maar laag wantrouwen. Volgens Tyler is de theorie: 'based upon the assumption that the primary factors motivating human behavior are incentives and sanctions'.<sup>30</sup>

Ayres en Braithwaite redeneren vanuit de *Tit-For-Tat*-strategie (TFT) en verwaren daarmee samenwerking met vertrouwen.<sup>31</sup> De op afschrikking gebaseerde vorm van vertrouwen waarop de samenwerking in de TFT-strategie leunt, is geen vertrouwen, maar laag wantrouwen en leidt tot afgedwongen naleving door middel van de *benign big gun* van sancties op de achtergrond. De theorie biedt onvoldoende ruimte voor vrijwillige naleving gedreven door de intrinsieke motivatie om bijvoorbeeld goed voor ouderen zorgen, leerlingen goed op te leiden of het milieu te beschermen. De onderste trede in de piramide bestaat uit 'overtuigen', de geïnspecteerde moet ervan worden overtuigd om de regels te gaan naleven, zij of hij zal dat niet vanuit zichzelf, vrijwillig, doen. Met name de systematische toepassing van de veronderstelling dat gedrag gestuurd wordt door externe prikkels van belonen en straffen en de toepassing van de TFT-strategie maakt dat de nadruk ligt op interventies die inwerken op extrinsieke in plaats van intrinsieke motivatie van geïnspecteerden.

### *Intenties en motivaties*

Het tweede kritiekpunt betreft intenties. In toezichttheorieën is gekeken naar motivaties, maar altijd motivaties voor *noncompliance*, dus zonder ruimte voor vrijwillige naleving in de theorievorming.<sup>32</sup> Hoewel Valerie Braithwaite's *motivational postures* in principe goed zouden kunnen aansluiten op het onderscheid maken tussen betrouwbare en onbetrouwbare geïnspecteerden, is haar theoretisch model gebaseerd op de onderliggende veronderstelling van *defiance* (trotsering). 'Defiance is understood as something that we all experience, because authority threatens us at the most basic level of our freedom.'<sup>33</sup>

28 I. Ayres en J. Braithwaite, *Responsive regulation: transcending the de-regulation debate*, Oxford: Oxford University Press 1994, hfdst. 2.

29 D.M. Rousseau, S.B. Sitkin, R.S. Burt en C. Camerer, Not so different after all: a cross-discipline view of trust, *Academy of Management Review* 1998, 23, 3, p. 393-404.

30 Tyler (2006), p. 269.

31 Zie Möllering (2006) voor een uitgebreide argumentatie waarom onderzoek naar vertrouwen op basis van 'prisoner dilemma' experimenten niet vertrouwen onderzoeken. Zie ook Rousseau e.a. (1998) voor het verschil tussen vertrouwen en samenwerking.

32 V. Braithwaite, J. Braithwaite, D. Gibson en T. Makkai, Regulatory styles, motivational postures and nursing home compliance, *Law & Policy* 1994, 16, p. 363-394. Kagan and Scholtz (1984).

33 Braithwaite (2009), p. 137.

Waar zij in 1994 nog vier houdingen onderscheidde, is dat in 2009 teruggebracht tot weerstand (*resistance*) en onthechting (*disengagement*). Regels naleven vanuit een morele overtuiging is in haar model een cognitieve *reframing*-exercitie die onderdeel is van de manier waarop geïnspecteerden omgaan met de dreiging die zij ervaren. Dit staat in schril contrast met Tyler's bevindingen: 'People's motivations to cooperate with (...) legal authorities is rooted in social relationships and ethical judgments, and does not primarily flow from the desire to avoid punishments or gain rewards.'<sup>34</sup>

Tot slot wordt zowel de TFT als de *restorative justice* (RJ) interpretatie van responsief toezicht door Nielsen en Parker zo geoperationaliseerd dat de motivatie van de geïnspecteerde irrelevant lijkt te zijn geworden, waarmee een belangrijke dimensie van betrouwbaarheid wordt genegeerd.<sup>35</sup>

#### *Relatie controle en vertrouwen*

Het derde kritiekpunt is dat de responsieve toezichttheorie lijkt te veronderstellen dat controle en vertrouwen niet samen gaan in één relatie; het is het één of het ander. Dit is vooral duidelijk in de RJ-interpretatie van responsief toezicht. De inspecteur benadert de geïnspecteerde vanuit vertrouwen en laat de handhaving en sanctionering, de controle, over aan het rechtssysteem. Deze interpretatie, waarin de inspecteur de geïnspecteerde positief en met vertrouwen blijft benaderen, ongeacht de betrouwbaarheid, neigt naar naïef vertrouwen. Voor handhaving wordt geleund op het rechtssysteem, maar het is aan de inspecteur om het signaal naar het rechtssysteem door te geven dat het in actie moet komen. Hoe is dat te rijmen met de vertrouwende opstelling van de inspecteur? Maakt de inspecteur zich zo niet onnodig machteloos en daarmee minder betrouwbaar?<sup>36</sup>

Ook Van Montfort en Mertens (hiervoor geciteerd) lijken te veronderstellen dat controle vertrouwen verdrijft en dat er, op het moment dat je controleert, geen sprake meer is van vertrouwen. Als je vertrouwt, kan je niet controleren.

Lange tijd was dit in de wetenschap het dominante inzicht. Controle verdrijft vertrouwen, omdat controlesystemen uitgaan van wantrouwen en relationele onthechting veroorzaken. Dus vertrouwen is alleen mogelijk zonder controlesystemen. Er komen echter steeds meer aanwijzingen uit empirisch onderzoek dat controle vertrouwen ook kan versterken. Een goed functionerend intern controlesysteem kan gezien worden als een 'garantie' dat de organisatie betrouwbaar en rechtvaardig omgaat met bijvoorbeeld werknemers. Verder kunnen controlesystemen de onderlinge werkrelaties bevorderen omdat zij samenwerking en voorspel-

34 Tyler (2006), p. 270.

35 V.L. Nielsen en C. Parker, Testing responsive regulation in regulatory enforcement, *Regulation & Governance* 2009, 3, p. 379-399.

36 Nielsen en Parker (2009).

baarheid bevorderen.<sup>37</sup> Het effect van controle op vertrouwen hangt af van de manier waarop het formele controlesysteem is vormgegeven en wordt toegepast.

Vertaald naar de toezichtrelatie houdt dit in dat formele controlesystemen vertrouwen kunnen stimuleren zolang zij ertoe leiden dat geïnspecteerden gestimuleerd worden de normen en waarden van de overheid te onderschrijven en internaliseren. Dit gebeurt als de geïnspecteerden de waarden, normen en regels als noodzakelijk, nuttig en redelijk accepteren. Idealiter zijn geïnspecteerden betrokken bij het opstellen van de formele controlesystemen, maar dat is vaak niet praktisch. Een regelmatige dialoog tussen (vertegenwoordigers van) geïnspecteerden en inspectie over het belang van, en de betekenis die gegeven wordt aan, de waarden, normen en regels in de specifieke context is belangrijk voor de waardeacceptatie en -internalisatie. Een andere voorwaarde is dat de wijze van evalueren, beoordelen, belonen en straffen als rechtvaardig wordt beschouwd door geïnspecteerden.<sup>38</sup> Ook hier speelt een rol in hoeverre geïnspecteerden worden betrokken bij de interpretatie van en het betekenis geven aan de prestaties die geëvalueerd, beoordeeld en eventueel bestraft worden. Een derde voorwaarde is dat geïnspecteerden het gevoel hebben dat de inspectie het beste voorheeft met geïnspecteerden en in hen gelooft. Kortom, hen vertrouwt zolang geïnspecteerden dat vertrouwen niet schenden.<sup>39</sup> Onderzoek van Mascini en Van Wijk laat zien hoeveel inspecteurs (impliciet) uit lijken te gaan van wantrouwen en dat zullen zij ook uitsralen in hun interactie en communicatie met geïnspecteerden.<sup>40</sup>

Inspecties kunnen hun goede bedoelingen duidelijk maken door waar mogelijk geïnspecteerden positieve feedback, complimenten, te geven. En waar mogelijk, als iets niet naar wens gaat, constructief en concreet suggesties te doen voor verbetering, met een houding van 'ja zeggen tegen de persoon/organisatie, maar nee tegen het gedrag'. Dat wekt vertrouwen.<sup>41</sup> Een inspectie dus die betrouwbaar, respectvol en rechtvaardig omgaat met geïnspecteerden. Hiermee wordt het mogelijk om de relatie in stand te houden en toch het gedrag bespreekbaar te maken, en indien nodig sancties toe te passen. Voorwaarde is wel dat de geïnspecteerde de vaardigheden heeft om deze genuanceerde responsieve benadering te begrijpen en erin mee te gaan. Onderzoek van Mascini en Van Wijk laat bijvoor-

37 T.K. Das en B.S. Teng, *Between trust and control: Developing confidence in partner cooperation in alliances*, *Academy of Management Review* 1998, 23, p. 491-512. T.K. Das en B.S. Teng, *Trust, control and risk in strategic alliances: An integrated framework*, *Organization Studies* 2001, 22, p. 251-283. A. Weibel, *Formal control and trustworthiness: shall the twain ever meet?*, *Group & Organization Management* 2007, 32, 4, p. 500-517. A. Weibel, R. Searle, D.N. Den Hartog, T. Hatzakis, F.E. Six, N.Gillespie en D. Skinner, *Formal control as a driver of trust in the organization?* Paper gepresenteerd tijdens *Academy of Management Meeting*, augustus 2009.

38 Dit komt overeen met onderzoek binnen toezichtrelaties van Tyler (2006) en Murphy e.a. (2009). K. Murphy, T.R. Tyler en A. Curtis, *Nurturing regulatory compliance: is procedural justice effective when people question the legitimacy of the law?*, *Regulation & Governance* 2009, 3, p. 1-26. T.R. Tyler, *Why people obey the law*, second edition, Princeton University Press 2006.

39 Zie bijvoorbeeld voor toezichtrelaties J. Braithwaite en T. Makkai, *Trust and compliance*, *Policing and Society* 1994, 4, p. 1-12.

40 Mascini en Van Wijk (2009).

41 Weibel (2007). Weibel e.a. (2009).

beeld zien dat een responsieve benadering niet werkt bij geïnspecteerden die de Nederlandse taal niet machtig zijn.<sup>42</sup>

Sommige geïnspecteerden zijn echter niet betrouwbaar, wat je als inspecteur ook doet aan vertrouwen bouwen. Zij hebben bijvoorbeeld lak aan de overheid en overheidsregels en zijn alleen calculerend bezig om hun eigen belangen zo goed mogelijk te dienen. Deze organisaties zijn het waard om gewantwoord te worden. Hun valt een sterk repressief inspectieregime toe, dat als doel heeft dat de geïnspecteerde al calculerend tot de conclusie komt dat het in zijn eigen belang is om de regels na te leven.<sup>43</sup> En als zelfs dat niet werkt, moet wellicht de organisatie het werken onmogelijk worden gemaakt, bijvoorbeeld via het intrekken van de vergunning.<sup>44</sup>

### Mogelijke vertrouwensbenadering in toezicht

Hoe kunnen recente wetenschappelijke inzichten over vertrouwen bijdragen aan een betere conceptualisering in toezichttheorie van vertrouwen, inclusief de complementaire relatie tussen controle en vertrouwen?

#### *Onderscheid naar betrouwbare en onbetrouwbare geïnspecteerden*

Centraal in de vertrouwensbenadering staat de oordeelsvorming over de betrouwbaarheid van de geïnspecteerde. Op basis van de dimensies van betrouwbaarheid kunnen geïnspecteerden worden beoordeeld op hun competentie en intentie om zich maatschappelijk verantwoord te gedragen<sup>45</sup> en de overheidsregels na te leven.

Heeft de geïnspecteerde de *competenties* en vaardigheden die nodig zijn om de publieke risico's te kunnen borgen en de regels na te leven? Het kan zijn dat de geïnspecteerde de benodigde competenties ontbeert. Dit kan aan kennis, ervaring of vaardigheid liggen. Dit kan vaak, maar niet altijd, worden opgelost door training of het inhuren van iemand met de juiste competenties. Bij (grotere) organisaties kan het ook een kwestie van goed organiseren zijn: werkprocessen en -procedures beter op elkaar afstemmen en verbeteren.

42 Mascini en Van Wijk (2009).

43 Bijv. Tenbrunsel en Messick's onderzoek naar het effect van verschillende sanctieregimes. A.E. Tenbrunsel and D.M. Messick, Sanctioning systems, decision frames, and cooperation, *Administrative Science Quarterly* 1999, 44, 4, p. 684-707.

44 Dit komt overeen met de hoogste 'treden' in de reguleringspiramide. J. Braithwaite, T. Makkai en V. Braithwaite, *Regulating aged care, ritualism and the new pyramid*, Cheltenham: Edward Elgar 2007.

45 Actoren – organisaties of individuen – gedragen zich maatschappelijk verantwoord als zij (1) zich inspannen om anderen geen schade te berokkenen; en (2) mochten zij onverhoopt toch (onbewust) schade toebrengen, dan zullen zij dit rechtzetten zodra zij hiervan op de hoogte zijn gebracht (Campbell (2007)). Dit betekent dat zij ten minste aan de standaarden van de overheid voldoen. J. L. Campbell, Why would corporations behave in socially responsible ways? An institutional theory of corporate social responsibility, *Academy of Management Review* 2007, 32, 3, p. 946-967.

Een belangrijke basiscompetentie is het vermogen om zich te realiseren dat specifieke handelingen effect op derden kunnen hebben, dan wel dat er ethische overwegingen aan de orde zijn (moreel bewustzijn). Dit staat aan de basis van maatschappelijk verantwoord gedrag. Verder moet de geïnspecteerde de regels kennen en kunnen uitvoeren; en kunnen communiceren met de inspecteur.

Heeft de geïnspecteerde de *intentie* om rekening te houden met anderen en de regels na te leven? In verschillende onderzoeksgebieden zijn modellen geformuleerd over de mogelijke beslisframes waarin actoren zich bevinden bij de besluitvorming en het handelen. Deze ondersteunen de volgende globale typering van verschillende beslisframes en basishoudingen van geïnspecteerden. In hoeverre houden geïnspecteerden rekening met het effect van hun handelen op maatschappelijke belangen? Wanneer voelen geïnspecteerden zich verantwoordelijk voor deze effecten en zullen zij maatschappelijk verantwoord gedrag vertonen om schade te voorkomen? In de psychologie en sociologie wordt onderscheid gemaakt tussen eigen-belang-gerichte versus anderen-gerichte beslisframes. Voorbeelden zijn *social dilemma*-, *mixed-motive*- en *dual concern*-theorieën in de psychologie<sup>46</sup> en ruilrelaties versus sociale relaties en relatiesignaaltheorie in de sociologie.<sup>47</sup> Voorbeelden uit de (organisatie)ethiek-literatuur zijn morele ontwikkelingsfasen en ethische besluitvorming met morele beslisframes.<sup>48</sup> De meeste van deze theorieën laten zien dat voor veel actoren het beslisframe van waaruit zij tot besluiten komen afhankelijk is van de context waarin zij zich bevinden. In de reguleringen- en toezichtliteratuur is hier het begrip motiverende houding van Valerie Braithwaite van toepassing.<sup>49</sup> Dit leidt tot de volgende typering van geïnspecteerden:

- *Principieel verantwoordelijken*. Sommige geïnspecteerden hebben de intrinsieke motivatie om brede publieke belangen te dienen, ongeacht of er overheidsregels zijn. En als er regels zijn, zullen zij zich moreel verplicht voelen

46 S.S. Komorita en C.D. Parks, Interpersonal relations: Mixed-motive interactions, *Annual Review of Psychology* 1995, 46, p. 183–207. D.G. Pruitt en J.Z. Rubin, *Social conflict, escalation, stalemate and settlement*, New York: Random House 1986. T. C. Schelling, *The strategy of conflict*, Cambridge: Harvard University Press 1960.

47 M.S. Clark, J. Mills en M.C. Powell, Keeping Track of Needs in Communal and Exchange Relationships, *Journal of Personality and Social Psychology* 1986, 51, 22, p. 333-338. S.M. Lindenberg, It takes both trust and lack of mistrust: the workings of cooperation and relational signaling in contractual relationships, *Journal of Management and Governance* 2000, 4, p. 11-33. S.M. Lindenberg, Governance seen from a framing point of view: the employment relationship and relational signalling, in B. Nooteboom en F.E. Six (red.), *The trust process, empirical studies of the determinants and the process of trust development*, Cheltenham: Edward Elgar 2003, p. 37-57. F.E. Six en A. Sorge, Creating a high-trust organization: an exploration into organizational policies that stimulate interpersonal trust building, *Journal of Management Studie*, 2008, 45, 5, p. 857-884. F.E. Six, B. Nooteboom en A. Hoogendoorn, Actions that help build trust: a relational signaling approach, *Review of Social Economy* 2010, 68, 3, p. 285-315.

48 L. K. Trevino, Ethical decision making in organizations: a person-situation interactionist model, *Academy of Management Review* 1986, 11, 3, p. 601-617. A.E. Tenbrunsel en K. Smith-Crowe, Ethical decision making, where we've been and where we're going, *Academy of Management Annals* 2008, 2, 1, p. 546- 607.

49 V. Braithwaite, *Defiance in taxation and governance, resisting and dismissing authority in a democracy*, Cheltenham: Edward Elgar 2009.

om ze na te leven, ongeacht de aanwezigheid van toezicht en handhaving.<sup>50</sup> Zij zullen dus (vrijwel) altijd maatschappelijk verantwoord gedrag vertonen en de regels naleven. Dit maakt hen betrouwbaar.

- *Pure calculeerders.* Andere geïnspecteerden hebben (vaak) lak aan overheidsregels en maatschappelijke effecten van hun ondernemen. Zij zijn alleen met hun eigen belang bezig. Waar zij onder regels uit kunnen komen, zullen zij dat doen. Als zij inschatten dat het goedkoper is om een eventuele boete te betalen, zullen zij de regels overtreden en eventuele boetes betalen. Dit maakt hen onbetrouwbaar.<sup>51</sup>
- *Context-gevoeligen.* Deze groep geïnspecteerden zit tussen de twee andere extremen in. Zij zijn aanspreekbaar op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid, maar het mag niet teveel kosten (qua tijd, moeite en geld) en zij kijken ook sterk naar wat anderen doen (sociale normen). Zij zijn gevoelig voor procedurele rechtvaardigheid en de manier waarop zij zich bejegend voelen door de inspecteur.<sup>52</sup> Voor hen is het belangrijk dat er sprake is van een 'gelijk speelveld'. Dat betekent dat zij zich aan de regels zullen houden als zij zien dat degenen die regels overtreden (meestal) aangepakt worden (dus hoge paken sanctiekans). Maar als overtreders er (meestal) mee wegkomen, zullen zij kunnen neigen naar zelf ook overtreden ('niet roomser dan de paus zijn'). Voor deze groep is het belangrijk dat de verleidingen niet te groot mogen worden ('de kat niet op het spek binden'). Het hangt dus van de context af of deze groep betrouwbaar is.

De context-gevoeligen zijn meestal de grootste categorie.<sup>53</sup>

De wijze waarop wet- en regelgeving wordt geformuleerd en toezicht en handhaving worden vormgegeven heeft vooral invloed op de *context-gevoeligen*. Als dat teveel op hen overkomt als 'de overheid wantrouwt ons' of 'de overheid snapt ons niet', dan is de kans groot dat de nalevingbereidheid afkalt. Als deze groep geïnspecteerden echter het gevoel krijgt vertrouwd te worden zolang zij zich zelf betrouwbaar gedraagt en de wet- en regelgeving voldoende aansluit bij haar bedrijfsprocessen, dan zal dat in veel gevallen de naleving(bereidheid) vergroten. Zij zijn gevoelig voor inspanningen van inspecteurs/inspecties om vertrouwen te bouwen.

Sommige geïnspecteerden – de *pure calculeerders* – zijn echter niet betrouwbaar, wat je als overheid ook doet aan vertrouwen bouwen. Hun valt, zoals eerder betoogd, een sterk repressief regel- en inspectieregime toe. Voor de pure calculeerders geldt dat zij voornamelijk gevoelig zullen zijn voor de pakkans en de sanctiehoogte. Als het regime van wet- en regelgeving, toezicht en handhaving

50 Tenbrunsel en Messick (1999). Tyler (2006).

51 R.A. Kagan en J.T. Scholz, The 'Criminology of the corporation' and regulatory enforcement strategies, in K. Hawkins en J.M. Thomas (red.), *Enforcing Regulation*, Boston: Kluwer-Nijhoff 1984, p. 67-96. Tenbrunsel en Messick (1999).

52 Murphy e.a. (2009). Tyler (2006).

53 Campbell (2007). L. K. Trevino, G. R. Weaver en S.J. Reynolds, Behavioral ethics in organizations: A review, *Journal of Management* 2006, 32, 6, p. 951-990.

dusdanig in elkaar steekt dat het economisch verstandiger is de regels na te leven, dan zullen zij dit doen, maar zodra zij een kans zien om zich aan de regels te onttrekken of sancties te ontlopen, zullen zij dat ook doen.

De *princiepelijk verantwoordelijken* zullen in de meeste gevallen vrijwillig in hun bedrijfsvoering die maatregelen nemen die nodig zijn om maatschappelijke verantwoord gedrag te vertonen, dat wil zeggen anderen geen schade te berokkenen. Dit alles ongeacht de wet- en regelgeving. Zij zullen hooguit weerstand bieden als de wet- en regelgeving tot veel extra tijd, moeite en kosten leidt, zonder extra borging van de publieke belangen.

Een belangrijk verschil tussen de *responsive regulation*-piramide en deze benadering is dat intentie en competentie als twee verschillende dimensies worden gezien. In de piramide staat de incompetent geïnspecteerde bovenin de piramide waar *incapacitation* aan de orde is, ongeacht de intenties.<sup>54</sup> Terwijl een sterk intern gemotiveerde geïnspecteerde die qua intentie principieel verantwoordelijk is, maar niet (volledig) competent met een constructieve benadering geholpen kan worden om de competentie te verkrijgen en zo goed te vertrouwen wordt. Op een pure calculeerder die ook nog incompetent is en niet bereid die deficiëntie weg te werken, kan wel *incapacitation* als interventie worden toegepast.

Hoe beoordeel je de intentie van een geïnspecteerde? Dat zal per domein variëren en ervaren inspecteurs zullen dit goed aan kunnen geven, al zal het soms moeilijk zijn de *tacit* (onbenoemde) kennis die zij hierbij in de praktijk gebruiken, expliciet te benoemen. Wat zijn voor elk te borgen publiek risico-typische signalen (*telltale signs*) die aangeven of (1) een geïnspecteerde zijn zaakjes voor elkaar heeft qua intentie en competentie; (2) een geïnspecteerde goedwillend maar incompetent is; (3) een geïnspecteerde de boel probeert te bedonderen? Het mooiste is het als er handelingen kunnen worden geïdentificeerd die geen extra geld of moeite kosten voor geïnspecteerden die hun zaakjes op orde hebben, dat wil zeggen de wetten en regels naleven; terwijl die handelingen voor onbetrouwbare geïnspecteerden, die betrouwbaar proberen over te komen, zeer kostbaar of moeilijk te realiseren zijn.<sup>55</sup> Dit kan helpen om goed onderscheid te maken tussen betrouwbare en onbetrouwbare geïnspecteerden. Veel ervaren inspecteurs hebben vrij snel een eerste intuïtief beeld van de betrouwbaarheid van de geïnspecteerde, dat later blijkt te kloppen. Bij Skal is dit vaak al 'als je het erf op rijdt'.<sup>56</sup> Dit geldt ook voor inspecteurs in andere domeinen.

Belangrijk in deze stap is de realisatie dat het oordeel over de betrouwbaarheid fout kan zijn. Er is geen 100 procent zekerheid. Strategisch gedrag blijft mogelijk, maar tijdens een fysieke inspectie op locatie met persoonlijke interactie, non-verbale communicatie en observatie van de organisatie, kan een goede ervaren

54 Braithwaite e.a. (2007), p. 278.

55 Telltale signs zijn belangrijke relatiesignalen volgens de relatiesignaaltheorie van Bacharach en Gambetta. M. Bacharach en D. Gambetta, *Trust in signs*, in K.S. Cook (red.), *Trust in society*, New York: Russell Sage Foundation 2001, p. 148-184.

56 Interview met hoofdinspectie Skal, mei 2010.

inspecteur door veel strategisch gedrag heen pikken. Bij papieren rapportages is dat al moeilijker, hoewel ook daar goede ervaren inspecteurs vaak subtiele inconsistenties eruit kunnen pikken. Als alle betrokkenen in het toezichtregime, niet alleen de inspectie, alert blijven, is de kans groot dat strategisch, ritualistisch opererende onbetrouwbare geïnspecteerden uiteindelijk altijd door de mand vallen. Ayres en Braithwaite en later Braithwaite benadrukken het nut en de noodzaak van netwerken van toezicht waarin naast de geïnspecteerde en de inspectie ook andere relevante partijen betrokken worden.<sup>57</sup> Hoe meer partijen alert zijn of de geïnspecteerde betrouwbaar is en de regels naleeft, en deze kennis en ervaring uitgewisseld wordt, hoe beter betrouwbare geïnspecteerden van onbetrouwbare onderscheiden kunnen worden.<sup>58</sup>

#### *Toezichtregime per categorie van betrouwbaarheid*

Elke categorie van betrouwbaarheid heeft zijn eigen toezichtregime langs de hiervoor geschetste lijnen. Wat kan bijvoorbeeld een toezichtregime voor een betrouwbare – competente en goedwillende – geïnspecteerde mogelijk inhouden? Relatief tot de andere regimes:

- meer principegerichte in plaats van regelgerichte normen. De geïnspecteerde heeft meer vrijheid *hoe* het publieke belang geborgd wordt en draagt dus ook meer eigen verantwoordelijkheid;
- minder controles en inspecties;
- mildheid bij lichte verstoringen van het vertrouwen, vooral als de geïnspecteerde zelf melding maakt van overtredingen en zelf corrigerend optreedt;
- zware straffen bij verwijtbare overtredingen.<sup>59</sup> Plus eventueel verplaatsing naar een strikter toezichtregime.

#### *Aanleiding voor verplaatsen geïnspecteerde naar andere categorie*

Als een geïnspecteerde op enig moment in een bepaalde categorie wordt ingedeeld, hoeft dat nog niet te betekenen dat dat een definitieve indeling is. De verplaatsing naar een andere categorie kan zowel in positieve als negatieve richting zijn. Ook Ayres en Braithwaite's responsievetoezichttheorie kent dynamiek. De vertrouwensbenadering levert echter een (deels) nieuwe kijk op welke factoren nalevinggedrag bevorderen. Mogelijke aanleidingen voor een aanpassing in positieve richting zijn bijvoorbeeld het aantrekken van mensen met de benodigde competenties; nieuw management dat de gewenste houding en intenties heeft; verbeteren van de financiële en marktomstandigheden; invoering van benodigde maatregelen en/of een gedegen *corporate compliance*-systeem. Mogelijke aanleidingen om extra alert te zijn of een aanpassing in negatieve richting nodig is, zijn bijvoorbeeld veranderende financiële of marktomstandigheden waardoor de winstgevendheid onder druk komt te staan en de financiële positie van de geïnspecteerde.

57 Ayres en Braithwaite (1994). J. Braithwaite, *Regulatory capitalism, how it works, ideas for making it work better*, Cheltenham: Edward Elgar 2008.

58 De onderwijsinspectie, bijvoorbeeld, probeert systematisch zoveel mogelijk signalen uit het veld rondom scholen op te pikken en mee te nemen in haar oordeel over de betrouwbaarheid van scholen.

59 Gerrit van der Wal noemde dit in Buitenhof 5 september 2010 'high trust, high penalty'.



specteerde verslechtert; (zware) overtredingen van de wet- en regelgeving; of nieuw management dat een minder goedwillende houding heeft of belangrijke competenties mist. Hier kunnen afspraken over worden gemaakt die van tevoren naar het domein gecommuniceerd worden.

Een van de uitgangspunten is dat het onvermijdelijk is dat het vertrouwen in relaties af en toe verstoord wordt.<sup>60</sup> Bij een verstoring wordt niet voldaan aan de verwachtingen die de vertrouwer had over het te verwachten gedrag van de vertrouwde. Hoe gaat de vertrouwer daarmee om? Bijvoorbeeld, hoe gaat de inspectie om met een geïnspecteerde die in een licht regime zit en waar toch een wet of regel overtreden wordt of een incident optreedt? Is dit direct aanleiding om de geïnspecteerde te verplaatsen naar een zwaarder regime omdat hij blijkbaar toch niet te vertrouwen is? De crux lijkt te zijn dat de inspecteur erin slaagt om zijn oordeel tijdelijk op te schorten en niet direct te oordelen. In plaats daarvan wordt de geïnspecteerde om een toelichting gevraagd. De manier waarop dit gebeurt, is wel cruciaal: in deze fase is de wijze van communiceren van het grootste belang; samen met een zekere tolerantie voor ruis (misverstanden) en emoties. Een te formalistische houding zal waarschijnlijk slechter werken dan een houding en aanpak van 'ja zeggen tegen de geïnspecteerde, maar nee tegen het gedrag'. Als de geïnspecteerde op zijn beurt open en constructief reageert, wordt de gebeurtenis bespreekbaar zonder dat direct wordt geoordeeld. Niet-constructieve reacties van de geïnspecteerde kunnen aanleiding zijn om de intenties van de geïnspecteerde opnieuw in ogenschouw te nemen en eventueel tot een andere indeling in regime te komen. Voorbeelden van zulke reacties zijn agressief reageren of het probleem negeren ('dat is niet ons probleem, maar jullie (of hun) probleem') of bagatelliseren ('het stelt niks voor'). Gebrekkige communicatieve en/of inter-persoonlijke vaardigheden van de geïnspecteerde kunnen een constructieve interactie in de weg staan.<sup>61</sup>

Er zijn een heleboel redenen waarom een verstoring kan ontstaan. Het kan een hele simpele ongelukkige samenloop van omstandigheden zijn. Misschien wel een situatie waartegen eenvoudige maatregelen mogelijk zijn zodat het niet weer zal ontstaan. Het kan ook een misverstand zijn waarop hetzelfde van toepassing kan zijn, namelijk samen zorgen dat het niet meer gebeurt. Het kan ook een foutje zijn; het blijft per slot van rekening mensenwerk. De conclusie van de vertrouwer over het voorval zal vooral afhangen van hoe de vertrouwde, die de fout begaan heeft, reageert. De vertrouwer kan tot de conclusie komen 'Oké, dat is eenmalig, dat zal niet weer gebeuren'. Dus in die situaties hoeft zij niet direct te wantrouwen. Maar als het een meningsverschil is waar partijen niet uitkomen, of als het een bewuste schending van het vertrouwen is, dan is wantrouwen gerechtvaardigd. En kan de geïnspecteerde naar een zwaarder regime verplaatst worden.

60 F.E. Six, *The trouble with trust, the dynamics of interpersonal trust building*, Cheltenham, UK: Edward Elgar 2005.

61 Mascini en Van Wijk (2009).

De essentie van een vertrouwensbenadering in toezicht is dat door een open communicatie over wederzijdse verwachtingen, over ervaren problemen en consequenties van regelovertrekking, het mogelijk blijft om (in de meeste gevallen) de relatie in stand te houden, ook al is er af en toe aanleiding om schadevergoeding te laten betalen of sancties op te leggen. Het is dus expliciet *niet* de bedoeling dat er omwille van de relatie ten onrechte te lang van vertrouwen wordt uitgegaan. Dit geldt voor de betrouwbare geïnspecteerden. Calculeerders zijn onbetrouwbaar, dus bij hen is alleen een lik-op-stuk aanpak gepast; zij zijn niet oprecht geïnteresseerd in een goede relatie met de overheid.<sup>62</sup>

#### *Systeemdynamiek en effecten op naleving*

Van Montfort lijkt in de hiervoor geciteerde uitspraken te veronderstellen dat toezicht op basis van strikte controle ongeacht betrouwbaarheid tot betere resultaten leidt dan toezicht op basis van vertrouwen. Immers, betere resultaten zijn aanleiding voor hoger vertrouwen van burgers in de inspectie. En betere resultaten betekenen ook dat geïnspecteerden beter aan de maatschappelijk afgesproken standaarden voldoen en daarmee ook beter te vertrouwen zijn.

Onderzoek van Tenbrunsel en Messick<sup>63</sup> laat zien dat er veel valt af te dingen op die veronderstelling. Zij deden onderzoek naar besluitvorming over regelnaleving. In hun eerste studie manipuleerden zij de beslissituatie zo dat er in het ene geval geen sancties toegepast werden en in het andere geval wel. Zij vroegen deelnemers naar hun beslisframe (ethisch versus zakelijk/calculerend). De resultaten laten zien dat zonder sancties meer deelnemers vanuit een ethisch frame tot de beslissing kwamen en de regels naleefden, terwijl met sancties de meeste deelnemers vanuit een calculerend beslisframe besloten de regels niet na te leven. In een tweede studie onderzochten zij het effect van zwakke versus zware sancties. In beide sanctieregimes besloot de meeste deelnemers vanuit het calculerende beslisframe, terwijl in het geen-sancties regime de meeste deelnemers vanuit het ethische beslisframe tot hun actie komen. Qua nalevinggedrag vertoonden het geen-sancties en het zware-sancties regime vergelijkbare resultaten.

Dit suggereert dat toezicht op basis van strenge controle (zware sancties) tot dezelfde prestaties qua naleving kan leiden als toezicht op basis van vertrouwen (geen-sancties). De crux zit echter in de wijze waarop de naleving wordt bewerkstelligd. In het geen-sancties regime leven geïnspecteerden de regels na omdat zij intrinsiek gemotiveerd zijn; zij doen dit vanuit een ethisch beslisframe waarin zij de maatschappelijk aanvaarde normen en waarden geïnternaliseerd hebben. In het zware-sancties regime leven geïnspecteerden de regels na, omdat zij vanuit hun zakelijke, calculerende beslisframe tot de conclusie zijn gekomen dat dat het beste is in deze situatie; zij zijn extrinsiek gemotiveerd. De waarschijnlijkheid dat geïnspecteerden vanuit een zakelijk beslisframe gemotiveerd zijn om de regels na te leven is dus sterk afhankelijk van de mate waarin toezicht en handhaving de calculatie van de geïnspecteerden richting naleving kunnen bewegen. Dit vereist

62 Six (2005).

63 Tenbrunsel en Messick (1999).

een uitgebreid en gedetailleerd stelsel van regels en sancties, plus een grote capaciteit om de pak- en sanctiekans hoog genoeg te houden. De vraag is of dat praktisch uitvoerbaar en maatschappelijk wenselijk is. Theoretisch neigt het naar de voorwaarde van sterke rationaliteit uit de rationele keuzetheorieën, wat een onhoudbare voorwaarde is.

Het lijkt dus dat toezicht gebaseerd op vertrouwen tot ten minste dezelfde resultaten leidt als toezicht gebaseerd op controle, *ceteris paribus*. Vervolgens treden echter systeemdynamieken op die maken dat toezicht gebaseerd op vertrouwen, mits goed uitgevoerd, tot betere resultaten kan leiden.

Omdat in de vertrouwensbenadering de aanwezige controlesystemen meer in samenspraak met geïnspecteerden worden ontworpen, vanuit vertrouwen worden toegepast en er aandacht is voor procedurele rechtvaardigheid, zullen deze controlesystemen meestal niet de intrinsieke motivatie van geïnspecteerden verdrijven.<sup>64</sup> Aldus zal een groter deel van de context-gevoeligen de intrinsieke motivatie voelen om de regels vrijwillig na te leven. Een groter deel van deze groep zal dus betrouwbaar zijn en in een lichter toezichtregime vallen. Zij kunnen meer eigen verantwoordelijkheid aan. De middelen die zo vrijkomen, worden ingezet om de onbetrouwbaren, zij die vanuit een zakelijk/calculerend beslisframe handelen, strenger te controleren. Daardoor hebben zij minder voordeel van hun regelovertrading, wat velen ertoe zal bewegen de regels na te leven (afgedwongen naleving). Ook heeft een streng en strikt toezichtregime voor de onbetrouwbaren een positief effect op de motivatie van de context-gevoeligen: zij zullen zich sterker gemotiveerd voelen om de regels na te leven, want het speelveld is gelijk. En zo ontstaat een positieve opwaartse spiraal van steeds hogere naleving: meer context-gevoeligen zijn betrouwbaar omdat zij de regels naleven vanuit hun intrinsieke motivatie, terwijl meer calculeerders vanuit hun zakelijke beslisframe de regels naleven, vanwege het strenge sanctieregime dat op hen wordt toegepast.

Bij toezicht gebaseerd op strikte controle ongeacht de betrouwbaarheid is de kans aanwezig dat veel context-gevoeligen hun intrinsieke motivatie tot naleving kwijt raken en zich calculerend vanuit een zakelijk beslisframe gaan gedragen. Het gelijkblijvende budget moet nu over meer onbetrouwbare geïnspecteerden worden verdeeld. Dit zal tot een lagere pak- en sanctiekans leiden en dus zullen meer geïnspecteerden voordeel kunnen behalen van hun regelovertrading. Hier zijn de context-gevoeligen gevoelig voor en meer van hen zullen zich calculerend gaan gedragen en regels gaan overtreden, waardoor het speelveld nog ongelijker wordt. Kortom, een negatieve neerwaartse spiraal van steeds slechtere naleving wordt ingezet.

Aldus lijkt ook de derde veronderstelling van Van Montfort niet houdbaar. Strikt toezicht ongeacht de betrouwbaarheid van geïnspecteerden leidt tot lager vertrouwen van burgers/maatschappij in geïnspecteerden en in de overheid, want

64 Murphy e.a. (2009). Tyler (2006). Weibel (2007).

strikt toezicht leidt tot slechtere resultaten dan toezicht gebaseerd op vertrouwen.

## Conclusie

Dit artikel beargumenteert dat vertrouwen onvermijdelijk aan de orde is in toezichtrelaties, omdat de overheid afhankelijk is van geïnspecteerden om beleidsdoelen te realiseren en omdat inspecties het handelen van geïnspecteerden niet volledig kunnen controleren, noch met zekerheid kunnen voorspellen wat geïnspecteerden zullen doen. ‘Controle achter iedere deur en in iedere operatiekamer is onmogelijk’.<sup>65</sup> Het lijkt daarom wenselijk om vertrouwen expliciet in toezichttheorie te conceptualiseren.

De wijze waarop vertrouwen in de *responsive regulation*-theorie is geconceptualiseerd wordt op drie punten bekritiseerd. Vertrouwen is zeer instrumenteel geconceptualiseerd, waardoor volgens huidige wetenschappelijke inzichten geen sprake is van vertrouwen, maar van laag wantrouwen. Daarnaast wordt alleen gekeken naar motivaties voor *noncompliance* waardoor er geen ruimte is voor vrijwillige naleving in de theorievorming. Tot slot lijkt responsief toezicht te veronderstellen dat vertrouwen en controle niet samengaan in één relatie. Recente wetenschappelijke inzichten laten echter zien dat controle vertrouwen kan versterken mits het aan een aantal voorwaarden voldoet. Sommige geïnspecteerden zijn echter niet betrouwbaar, hoe goed de inspectie ook voldoet aan deze voorwaarden. Deze organisaties of individuen zijn het waard om gewantrouwd te worden en hun valt een sterk repressief regime toe.

De geschetste vertrouwensbenadering maakt een dynamisch onderscheid tussen betrouwbare en onbetrouwbare geïnspecteerden. Dit onderscheid is dynamisch, omdat de betrouwbaarheid van geïnspecteerden in de loop der tijd kan veranderen. Inspecties doen er goed aan die dynamiek goed te doorgronden en in de gaten houden, zowel in positieve richting (van minder naar meer betrouwbaar) als in negatieve richting (van meer naar minder betrouwbaar). Elke categorie van betrouwbaarheid heeft een eigen toezichtregime dat rekening houdt met intenties en competenties van geïnspecteerden en de naleving zo goed mogelijk stimuleert; dus ook deze benadering is responsief.

Er zijn consequenties voor de interne organisatie van inspecties en de aansturing door departementen en politiek. Een vertrouwensbenadering voor toezicht vraagt om (deels) andere capaciteiten van inspecties dan de huidige benadering.<sup>66</sup> Inspecteurs moeten zich een oordeel vormen over de betrouwbaarheid van de geïnspecteerde. Daarbij kijken zij niet alleen naar de competenties, maar ook naar de intenties van de belangrijkste medewerkers en directeurs in de organisatie.

65 Interview met Gerrit van der Wal in Trouw, 30 juni 2010.

66 Zie ook OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling), Risk and regulatory policy, improving the governance of risk, Parijs: OESO 2010.

Vervolgens moeten zij in staat zijn, en zich door hun organisatie in de rug gedekt voelen, om de sprong in het ongewisse te maken die bij vertrouwen hoort. Cruciaal bij vertrouwen is de wijze waarop de partijen met elkaar omgaan. Aan de inter-persoonlijke, communicatieve en reflexieve vaardigheden van de inspecteurs, en ook aan die van de geïnspecteerden, worden hoge eisen gesteld. Er wordt van inspecteurs verwacht dat zij in staat zijn bewust te kiezen voor de gepaste combinatie van handhavingstijlen en die ook competent kunnen toepassen.<sup>67</sup> Het professionaliseringsprogramma dat de Inspectieraad heeft ingezet is hier belangrijk in. Bijvoorbeeld, verstoringen van het vertrouwen zijn onvermijdelijk, maar hoeven niet altijd tot wantrouwen en meer, strengere regels te leiden. Wanneer wantrouwen na een verstoring echter wel aan de orde is, dan moet ook streng en doortastend worden opgetreden.

De voorgestelde benadering is zeer dynamisch en vergt dat betrokkenen – inspecteurs, bestuurders en politici – de systeemdynamiek tussen context-gevoeligen en calculeerders voldoende kunnen doorgronden en alert kunnen handelen wanneer dat nodig is. En de verleiding van de ‘illusie van controle’ in het politieke en maatschappelijke debat kunnen weerstaan.<sup>68</sup>

Een oordeel over de betrouwbaarheid van een partij zal altijd een zekere mate van subjectiviteit in zich dragen. Het is meer dan puur rationeel en objectief. Dit komt door de onvermijdelijke sprong in het ongewisse die vertrouwen kenmerkt. Vertrouwen ‘toepassen’ vergt dus een deels subjectief onderscheid naar betrouwbare en onbetrouwbare geïnspecteerden. Hier lijkt een spanning te ontstaan met belangrijke principes van goed overheidsbestuur: objectiviteit en rechtsgelijkheid. Achtergrond van deze principes is vooral dat de persoonlijke voorkeuren van ambtenaren en bestuurders geen rol spelen. In de vertrouwensbenadering is het belangrijk dat er ruimte is voor een op de geïnspecteerde toegesneden regime. Het principe is en blijft ‘gelijke monniken, gelijke kappen’, alleen wordt meer onderscheid gemaakt naar verschillende typen monniken.

Toezicht op basis van verantwoord vertrouwen kan naar verwachting tot betere naleving van de regels leiden, met name meer vrijwillige naleving en ook afgedwongen naleving. Dit kan tot een hoger vertrouwen van burgers in de geïnspecteerden leiden en in een hoger vertrouwen in de inspectie. Ook lijkt waarschijnlijk dat de vertrouwensbenadering, door de manier waarop met geïnspecteerden wordt omgegaan, tot een hogere legitimiteit van de overheid in de ogen van (de betrouwbare) geïnspecteerden zal leiden.<sup>69</sup> De voorzichtige conclusie lijkt gerechtvaardigd dat toezicht gebaseerd op verantwoord vertrouwen, gecombineerd met vertrouwenversterkende controle, tot maatschappelijke winst kan leiden. Vervolgonderzoek is nodig om in meer detail deze toezichttheorie, inclusief hypothesen, uit te werken. Deze hypothesen kunnen dan empirisch worden getoetst.

67 In het onderzoek van Mascini en Van Wijk (2009) bleek dat dit niet altijd het geval was.

68 Better Regulation Commission 2006.

69 Murphy e.a. (2009). Tyler (2006).