

## Startnotitie WODC-onderzoek

---

Aan

Van afdelingshoofd

Concipiënt Frank Willemsen

Doorkiesnummer(s) 6847

Datum 26 januari '09

Projectnummer 1761-1

---

Werktitel van het project **PROGRAMMERINGSTUDIE: DEEL I (GEDRAGS)MECHANISMEN TOEZICHT**

Doelstelling van het project Het doel van dit project is om werkzame mechanismen bloot te leggen die ten grondslag liggen aan (effectief) toezicht. Het gaat dan om zowel theoretische kennis en kennis uit (gedrags)wetenschappelijk onderzoek over mechanismen als 'What Works'- voorbeelden. In deze opdracht staat het aftappen van kennis uit 'fundamenteel en toegepast wetenschappelijk onderzoek' centraal. Dit gebeurt door kennis bijeen te brengen die over de werking van mechanismen in bepaalde contexten gaat en die aan interventies, programma's of maatregelen ten grondslag liggen.

Probleemstelling Welke relevante kennis bestaat er met betrekking tot de te verwachten effectiviteit van toezichtstijlen en interventies en wordt deze ondersteund of bevestigd door empirisch onderzoek? Wat zijn de veronderstelde werkzame mechanismen die ten grondslag liggen aan toezicht? Wat maakt dat een mechanisme in een bepaalde context werkt of niet werkt?

Beleidscontext

### **Inleiding**

Bij verschillende overheidsorganisaties leeft de behoefte aan meer wetenschappelijke kennis over toezicht en de naleving van regelgeving. Ook in de (internationale) wetenschappelijke literatuur over de (effecten van) toezicht wordt geconstateerd dat er (te) weinig valide en betrouwbaar onderzoek wordt gedaan.

Binnen de Inspectieraad leeft al enkele jaren de ambitie om meer inzicht te verkrijgen in de effecten van toezicht. Effectmeting staat bij alle rijksinspecties evenwel nog in de kinderschoenen. Om een impuls te geven aan het effectonderzoek heeft de Inspectieraad in 2008 de werkgroep 'Evaluatie effecten van toezicht' gestart. Doel van het programma van de werkgroep 'Evaluatie effecten van toezicht' is de toezichtspraktijk te verbeteren door gebruik te maken van resultaten van (wetenschappelijk) onderzoek van de toezichtspraktijk en de effecten ervan. Hiertoe zal onder meer een meerjarenplanning worden opgesteld voor de Inspectieraad.

Deze startnotitie is geschreven t.b.v. de aanbesteding van de programmeringsstudies en dient bij te dragen aan de opzet van een (wetenschappelijk) onderzoeksprogramma voor het *meerjarenprogramma Evaluatie effecten van toezicht*. Het doel van de opdracht is het in beeld brengen van de beschikbare (wetenschappelijk) kennis over de relatie tussen toezicht, gedrag en de effecten.

Dit deel (I) van de programmeringsstudie gaat over gedragsmechanismen die ten grondslag liggen aan toezicht (svormen). Een ander deel (II) gaat over *designs* en *best practices* die gebruikt kunnen worden om effecten van toezicht aan te tonen. Deze benadering wordt in een separate startnotitie behandeld. Tenslotte is er een derde startnotitie (deel III) die over de synthese van de onderzoeksresultaten gaat en aandacht besteedt aan de totstandkoming van de onderzoeksprogrammering.

---

---

## Achtergrond

Een steeds terugkerend thema in (internationale) wetenschappelijke literatuur over toezicht is de constatering dat er (te) weinig valide en betrouwbaar onderzoek wordt gedaan naar de effectiviteit hiervan. Een manier om meer te weten te komen over effectiviteit is te onderzoeken welke (gedrags)mechanismen ten grondslag liggen aan verschillende vormen van toezicht.

Onder toezicht wordt verstaan het verzamelen van informatie over de vraag of organisaties, beleid of voorzieningen aan de gestelde eisen voldoen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren. Organisaties die toezicht uitoefenen, heten doorgaans inspectie (Inspectie Werk en Inkomen), Autoriteit (Autoriteit Financiële Markten) of Commissariaat (van de Media). Onderscheid wordt wel gemaakt tussen kwaliteitsmeesters (zoals de Onderwijsinspectie), marktmeesters (zoals de Opta en de NMA) en regelmeesters (zoals de Arbeidsinspectie). Ook verschillende objecten van toezicht worden (o.a. door de Ambtelijke Commissie Toezicht) onderverdeeld in:

- Toezicht op zelfstandige organisaties en professionals met een publieke taak (scholen, ziekenhuizen, woningcorporaties maar ook de leraren en artsen);
- Toezicht op een publieke of een beleidssector (onderwijs, volkshuisvesting);
- Toezicht op marktsectoren (eerlijke concurrentie, marktmeesterschap);
- Toezicht op de naleving van aspectwet- en regelgeving (milieu, arbeidsomstandigheden).

Meestal echter worden nalevingstoezicht, uitvoeringstoezicht, interbestuurlijk en markttoezicht als toezichtsvormen onderscheiden. Als toezichthouders dwang uitoefenen, wordt van handhaving gesproken (Commissie Kuipers, 2005, 10).

Een taak van een toezichtzichthouder is te zorgen dat wetten en regels worden nageleefd door burgers, bedrijven en de overheid zelf. Controleren van naleving is geen op zichzelf staand doel maar dient bij te dragen aan het voorkomen en beheersen van collectieve risico's die bepaalde gedragingen van onder toezichtgestelden met zich meebrengen en dient (positieve) welvaartseffecten te helpen genereren (betere gezondheid, betere opleidingen, veiliger verkeer en vervoer enz.)

*Zo verricht de Arbeidsinspectie haar werk om een zo groot mogelijk effect te bereiken in de naleving van de wetten. De naleving is daarbij gericht op het maatschappelijk gewenste resultaat: vermindering van ongezonde en onveilige werksituaties en vermindering van uitval als gevolg van ongevallen en ziekte door het werk. De Inspectie Verkeer en Waterstaat streeft naar een veilig, leefbaar en bereikbaar Nederland met zo min mogelijk ongelukken, incidenten, milieuvervuiling en overlast, voldoende mogelijkheden voor economische expansie en met ondernemers en burgers die zich daar eveneens verantwoordelijk voor voelen, in een goed geordende markt.*

Voor het voorkomen / beperken van risico's hebben toezichthouders gedragscontroleerende, gedragsmodificerende en gedragsregulerende activiteiten in huis. Er kan een globaal onderscheid gemaakt worden tussen milde en meer strikte stijlen van toezicht, daarnaast komen mengvormen voor. De keuze voor een bepaalde stijl wordt onder andere bepaald door de ernst van het risico dat moet worden beperkt, de mate van naleving van regels en wetten of de cultuur van een toezichthouder (nieuwe t.o.v. relatief oudere toezichthouders).

## Interventies

Toezichthouders en inspecteurs zijn in de afgelopen 10-15 jaar komen te beschikken over meer en meer gedifferentieerde interventies. Hun interventiemacht is daarmee duidelijk toegenomen (Willemsen, Leeuw & Leeuw, 2008). Naast waarschuwingen en het intrekken van vergunningen is in circa 60 wetten voorzien dat bestuurlijke boetes opgelegd kunnen worden (Michiels, 2006) die soms kunnen oplopen tot vele miljoenen euro's. Ook worden reparatoire sancties toegepast, zoals de 'last onder dwangsom' waarmee de toezichthouder beoogt een halt toe te roepen aan een overtreding en erop uit is om, waar

---

---

mogelijk, reparatie te laten plaatsvinden of de schade te laten herstellen. Bestuursdwang functioneert als stok achter de deur of voor gevallen waarin geen overtreders bekend zijn. Daarnaast is er de strafbeschikking van de politie en de OM-afdoening (de strafbeschikking in handen van het OM) (vgl. Elsink, 2007, 20-22). Tenslotte wordt met naming and shaming gewerkt, waarbij organisaties met naam en toenaam aan de schandpaal genageld worden.

Toezichthouders kunnen naast het heffen van bovengenoemde sancties ook de rol van adviseur aannemen, waarbij hij de onder toezichtgestelde met raad en daad bijstaat en er met zijn adviezen toe bijdraagt dat deze aan de gestelde eisen voldoet (WRR, 2004). Compliance Assistance (het bevorderen van vrijwillige naleving) is dan ook gebaseerd op *vertrouwen*. Door het verstrekken van informatie en het geven van ondersteuning aan de gereguleerden poogt de toezichthouder deze te helpen met het begrijpen en naleven van regels. Systeemtoezicht is ook gebaseerd op vertrouwen maar dan in reeds bestaande, goed functionerende controlesystemen. Bij bewezen goede kwaliteitssystemen en correct naleefgedrag worden onder toezichtgestelden beloond door een groter vertrouwen van de toezichthouder en waarschijnlijk minder controles (proportioneel toezicht).

*Voorbeeld: Formuleaanpak VWA (Velders-IMC)*

De formuleaanpak houdt in dat levensmiddelenbedrijven (landelijk bekende supermarkten, bakkerijen, cateraars, hotel- en restaurantketens en tankstations) die risico's voor de voedselveiligheid aantoonbaar weten te beheersen minder zullen worden gecontroleerd door de VWA. Bedrijven die de risico's niet aantoonbaar weten te beheersen krijgen van de VWA extra aandacht. Deze bonus/malus systematiek is als eerste uitgewerkt voor formulebedrijven in de levensmiddelensector. Bij de formules wordt vanuit de hoofdvestiging geregeld dat de voedselveiligheidssystemen goed worden uitgevoerd. Het voedselveiligheidssysteem is vastgelegd in een hygiëncode en zorgt ervoor dat alle locaties goed omgaan met veiligheidsaspecten als hygiëne, koeling en ongediertebestrijding. Het hoofdkantoor moet aan de toezichthouder kunnen aantonen hoe het voedselveiligheidssysteem in de voorbije periode heeft gefunctioneerd. Op grond van recente inspecties bepaalt de VWA of locaties van een bedrijf voldoen aan de eisen van de Warenwet. Het aantal te controleren locaties wordt volgens een algoritme berekend uit het totaal aantal locaties van de formule. De controlebevindingen van de locaties worden per formule samengevat op een factsheet en openbaar gemaakt.

Governance (of deugdelijk bestuur) is een principe dat vooraf kan gaan aan het invoeren van systeemtoezicht. Verondersteld wordt dat wanneer organisaties werken volgens principes van (good) governance ten eerste 'compliance' met bestaande regels beter vorm krijgt, tegelijkertijd toezicht, inspectie en 'controles' wat minder op de voorgrond hoeven te treden en in plaats daarvan vooral 'horizontale' principes van het afleggen van verantwoording gehanteerd kunnen worden. Ook zelfregulerend vermogen, kwaliteitssystemen, certificering en accreditatie kunnen in verband worden gebracht met toezicht op basis van vertrouwen.

**Wantrouwen versus vertrouwen**

In de publieke discussie over toezicht in de afgelopen jaren doet zich een paradoxaal verschijnsel voor. Enerzijds is er de tendens van politiek en samenleving om na incidenten en crises op te roepen tot méer toezicht (en regels). In de Brief van de Minister van BZK over het programma 'Vernieuwing Toezicht' (Min BZK, 31 201 25) heet het zo: 'na incidenten vragen politiek en samenleving doorgaans om versterking van het toezicht'. Anderzijds roepen burgers en onder toezicht gestelde organisaties tegelijkertijd dat ze te veel last hebben van bemoeienissen van toezichthouders, door de 'druk(te)' die ze veroorzaken, de administratieve lasten die daarmee gepaard gaan en omdat lang

---

---

niet altijd duidelijk is hoe toezicht bijdraagt aan het gemeenschappelijk belang. Toezicht moet kortom anders, efficiënter en effectiever en hieraan gerelateerd gaat het Kabinet er van uit dat inspecties zoveel mogelijk gebruik gaan maken van controlesystemen die in de onder toezicht staande organisaties en ketens zelf al bestaan. (vgl. de Brief van de Minister van BZK over het programma 'Vernieuwing Toezicht' (Min BZK, 31 201 25) ). Er wordt met andere woorden gepleit voor (en nogal wat verwacht van) *trust-and-hope* regulation, niet alleen in Nederland maar ook in andere westerse landen (Shover, 2008). Zelfregulering en systeemtoezicht vallen hieronder en zijn goeddeels gebaseerd op vertrouwen in onder toezichtgestelden.

De orthogonaal van "trust-and-hope regulation" is formalistisch toezicht dat ook wel als "command and control" of "going by the book" wordt getypeerd (Erp, 2008). Deze vorm van toezicht is gebaseerd op wantrouwen en afschrikking en leunt sterk op bestraffing. Uiteraard vinden vertrouwen en wantrouwen en trust-and-hope en command and control elkaar in een mix. Responsive regulation (Braithwaite, 1992) is de meest bekende strategie die gebruik maakt van beide uitersten. Responsive regulation gaat uit van de handhavingsspiramide die aansluit bij de gedachte "niet goedschiks dan maar kwaadschiks" en is in de afgelopen jaren uitgegroeid tot de dominante strategie van Nederlandse handhavingorganisaties (Van de Bunt, 2007).

Als toezicht moet zorgen dat wetten en regels worden nageleefd opdat collectieve risico's worden beheerst of voorkomen, dan dient de toezichthouder *die* gedragsmechanismen te activeren die hieraan bijdragen. We zouden kunnen stellen dat de bovenbesproken strategieën bestaan uit stelsels van gedragsmechanismen die in een bepaalde context geactiveerd worden. Gedragsmechanismen zijn de actieve ingrediënten die aanzetten tot naleving van regels en komen in veel hoedanigheden voor. In deze studie willen een overzicht van mechanismen die zorgen dat toezicht zijn werk doet.

### **Gedragmechanismen van toezicht**

In deze startnotitie hebben we verschillende toezichtstijlen besproken en zijn we ingegaan op de sanctierijkdom van de Nederlandse toezichthouders. We zijn echter geïnteresseerd in de mechanismen die ten grondslag liggen aan de besproken toezichtstijlen en in de mechanismen die worden geactiveerd door het opleggen van (of dreiging met) de besproken sancties. Het is de bedoeling om via het synthetiseren van reeds beschikbare kennis over de sociale- en gedragsmechanismen die verondersteld worden ten grondslag te liggen hieraan, te komen tot een overzicht dat kan helpen bij het toetsen en het verder ontwikkelen van effectief toezicht.

De werking van interventies moet bij voorkeur uitgewerkt worden aan de hand van Context-Mechanismen-Outcome (CMO) configuraties (Zie Ray Pawson, Evidence-based Policy, *A Realist Perspective*, 2006). Mechanismen kunnen beschouwd worden als de motoren achter (gedrags)interventies: de actieve ingrediënten die aanzetten tot verandering. De werking van mechanismen is mede afhankelijk van de context. Elke verandering in gedrag, gebeurtenissen en maatschappelijke omstandigheden komt tot stand via het gehele systeem van sociale relaties. Uitkomstpatronen omvatten de bedoelde en onbedoelde gevolgen van programma's (effecten en neveneffecten), die volgen uit de activering van verschillende mechanismen in verschillende contexten. Om aan te geven wat we bedoelen met mechanismen geven we een voorbeeld waarin het *cybernetisch*- en het *marktmechanisme* worden geactiveerd.

*Voorbeeld: Toezicht op het primair onderwijs (samenvatting van het artikel De uitwerking van WOT van Ehren, Leeuw en Scheerens)*

Met de Wet op het onderwijstoezicht, die per 1 januari 2003 is ingevoerd, is daar voor de onderwijsinspectie een stimulerende taak bij gekomen. Behalve het waarborgen dat er in alle instellingen onderwijs van voldoende kwaliteit wordt geleverd, is het toezicht nu ook bedoeld als stimulans voor de ontwikkeling van de kwaliteitszorg, en daarmee van de kwaliteit van het

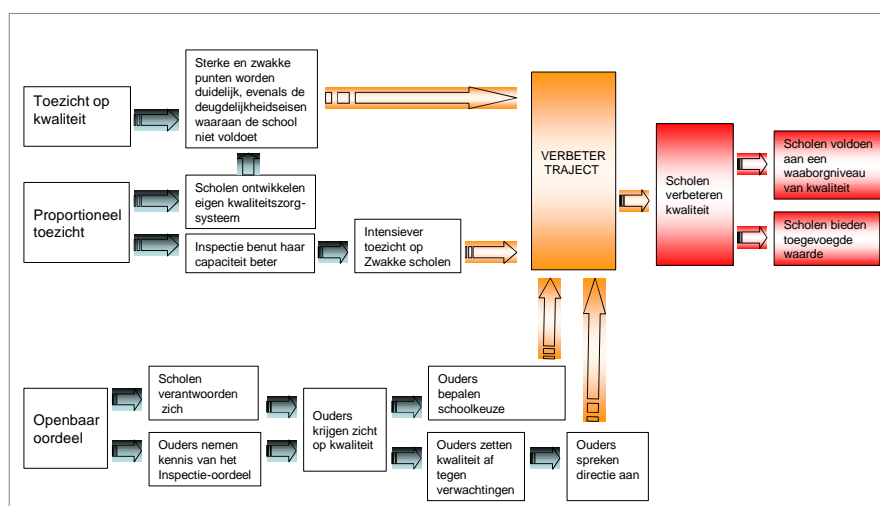
---

onderwijs.

In de uitwerking van de WOT is eerst de beleidstheorie achter de wet gereconstrueerd. Dit leidde tot het onderstaande overzicht:

Figuur 1. Beleidstheorie achter de Wet OnderwijsToezicht (WOT)

### Gereconstrueerde beleidstheorie achter WOT



De reconstructie van de assumpties die aan de WOT ten grondslag liggen, laat zien dat toezicht geacht wordt te leiden tot een waarborging van onderwijskwaliteit en tevens de toegevoegde waarde van scholen stimuleert. Toezicht heeft hierbij zowel een direct als indirect effect op de kwaliteit van het onderwijs. De directe effecten worden bewerkstelligd door (1) proportioneel toezicht met een (2) toezichtskader. Van beide elementen wordt verwacht dat ze bijdragen aan verbetertrajecten op scholen, die resulteren in kwaliteitsverbetering en een toename van de toegevoegde waarde van de school. Daarnaast is de veronderstelling dat er sprake is van een indirect effect van toezicht op de kwaliteit, namelijk via de (3) openbaarmaking van het inspectieoordeel. Deze openbaarmaking leidt ertoe, althans volgens deze 'theorie', dat scholen zich gaan verantwoorden, ouders beter geïnformeerd zijn en de scholen vervolgens gericht aan spreken op zwakke punten.

Het mechanisme achter proportioneel toezicht met een toezichtskader heeft te maken met reflectie en zelflerend vermogen. Hier staat feedback centraal die voortkomt uit een stelsel van prestatie-indicatoren, zoals het toezichtskader of het kwaliteitszorgsysteem van de school. Volgens de beleidstheorie is het de bedoeling dat scholen deze feedback gebruiken om zich te verbeteren. Deze verbetering zou tot een waarborgniveau van kwaliteit en toegevoegde waarde moeten leiden (voor de causale keten WOT zie figuur 1). Bij voorbaat kunnen bij de veronderstelde werking van dit mechanisme de nodige kantekeningen worden geplaatst (zie paragraaf neveneffecten).

Het openbaar oordeel activeert een *Marktmechanisme (in het klein)*. De Wet op het onderwijstoezicht regelt dat de inspectie het oordeel van scholen openbaar maakt. De bedoeling is dat ouders deze informatie allereerst gebruiken om een school van goede kwaliteit te kiezen voor hun kinderen en vervolgens de school aan te spreken op mogelijke kwaliteitsverbetering. Aangezien het effect van het openbaar oordeel afhangt van activiteiten van de 'markt' (ouders in dit geval), bevat de uitwerking van het openbaar oordeel een marktmechanisme (Bemelmans-Vidéc e.a., 1998).

#### *Neveneffecten*

In de evaluatie WOT kwam een aantal neveneffecten aan de orde, bijvoorbeeld dat het openbare oordeel ongewenst gedrag tot stand kan brengen. Volgens

---

o.a. de Onderwijsraad (2001) leidt het er ook toe dat scholen vooral gaan concurreren op aspecten die openbaar worden gemaakt. Als het gaat om de opbrengsten zullen scholen geneigd zijn om leerlingen te weren die het prestatieniveau doen dalen en om vooral aandacht te besteden aan leerlingen die met een geringe investering goede resultaten kunnen behalen. Een andere kanttekening is te plaatsen bij het veronderstelde marktmechanisme. In de eerste plaats betalen ouders niet direct voor het onderwijs van hun kinderen, daarnaast is bekend dat maar een beperkt aantal ouders de keuze van de school af laat hangen van de kwaliteitsaspecten die de WOT moet bevorderen. Ten slotte bestaat er twijfel over de redenering dat scholen de bevindingen van de inspectie, of de resultaten uit haar eigen kwaliteitszorg gebruiken om zich te verbeteren. Dat scholen zich altijd willen verbeteren gaat voorbij aan de realiteit dat alle activiteiten die daar, in relatie tot het toezicht, voor nodig zijn niet in het belang van de school hoeven te zijn. Scholen leren bijvoorbeeld welke aspecten van hun prestaties worden gemeten (en welke niet). Ze kunnen deze wetenschap gebruiken om de meting van hun prestaties te beïnvloeden door vooral te investeren in wat wordt gemeten in plaats van zich te richten op de onderliggende doelstelling. Van Thiel en Leeuw (2003) duiden dit gedrag met pervers leren aan. Ook heeft de WOT een impliciete 'beloningsstructuur' in zich die kan leiden tot strategisch gedrag (dramatugical compliance en window dressing).

Met het WOT-voorbeeld willen we aangeven wat we bedoelen met gedragsmechanismen, wat contexten doen met de werkzaamheid van mechanismen en wat bedoelde en onbedoelde uitkomsten zijn. Het gaat dus niet specifiek om toezicht op primair onderwijs want reflectieve- en marktmechanismen spelen ook een rol in andere toezichtvormen / interventies / strategieën (zie ook het voorbeeld formuleaanpak VWA op pagina 3).

In het rapport *Bestrafen, belonen en beïnvloeden, Een gedragswetenschappelijk perspectief op handhaving* (Van de Pligt, 2007) worden inzichten gebundeld uit de gedragswetenschappen die een rol (zouden) kunnen spelen bij de vormgeving van het handhavingsbeleid. Het gaat in op een aantal determinanten van menselijk gedrag en mogelijke mechanismen om dat gedrag te beïnvloeden. Deze worden toegepast op de tegenstelling regelconform gedrag versus de neiging bestaande regels te negeren of doelbewust te overtreden.

Weer een ander voorbeeld van een mechanisme dat geactiveerd wordt, is het reputatiemechanisme en de 'kosten' die een verstoorde reputatie voor een organisatie hebben. Alhoewel een evaluatie van de Wet Vervoer Gevaarlijke Stoffen aantoonde dat de wet niet echt werkte, toonde dezelfde evaluatie ook aan dat het aantal ongelukken en bijna ongelukken sterk gedaald was door de jaren. Verklaring: de vervoersbranche is meer en meer afhankelijk geworden van naam en faam én van de kosten die gepaard gaan als zich één (kleine) ramp voordoet (via claims enz.). Maar ook als de VWA de mogelijkheid heeft om factsheets openbaar maakt die gaan over het salmonella-gehalte in de gehaktballen van tankstations, treedt een reputatiemechanisme in werking.

### **Deze opdracht**

Om te komen tot meer overzichtelijkheid hebben wij een aantal thema's (of domeinen) onderscheiden die uitgewerkt dienen te worden.

### **I Trust-and-hope**

Zelfregulering / Accreditatie / Certificering / Compliance / Governance / Systeemtoezicht / Meta-toezicht / Naleving stimuleren door advisering en overtuiging

Vraag 1: Welke mechanismen spelen binnen het domein trust-and-hope een rol en beïnvloeden deze de mate van naleving?

---

---

Vraag 2: Welke neveneffecten kunnen worden onderscheiden en welke mechanismen zorgen hiervoor?

Vraag 3: Is er empirisch bewijs dat de gedetecteerde mechanismen ook daadwerkelijk hun werk doen?

Vraag 4: In welke contexten werken de mechanismen? Denk hierbij bijvoorbeeld aan de mate van informatieasymmetrie, sociale normen binnen een branche of economische gesteldheid van een bedrijfstak.

*Voorbeelden van onderzoek:*

- Kijkwijzer / Nicam over de naleving van film- en game-codering door de detaillisten (Utwente, bijna openbaar)
- Onderzoek over systeemtoezicht door Helderman (RUNijmegen, in\_progress)

Schuldgevoel, schaamte, persoonlijke aansprakelijkheid

Voorlichting

Zachte prikkels

## **II Command and control, sancties en straf**

Vraag 5: Welke mechanismen spelen binnen het domein command and control een rol en beïnvloeden deze de mate van naleving?

Vraag 6: Welke neveneffecten kunnen worden onderscheiden en welke mechanismen zorgen hiervoor?

Vraag 7: Is er empirisch bewijs dat de gedetecteerde mechanismen ook daadwerkelijk hun werk doen?

Vraag 8: In welke contexten werken de mechanismen?

Er dient specifiek ingegaan te worden op de werking van bestuurlijke boetes dwangsommen, bestuursdwang, OM-afdoeningen, strafrechtelijke vervolging en naming and shaming en wat de effecten en de neveneffecten zijn hiervan. Denk dan bijvoorbeeld aan rechtseconomische thema's als errorkosten e.d. (zie onbegrensd toezicht, Faure, 2007) en aan strategisch gedrag en game playing. Maar ook meer algemene principes op het gebied van straffen en belonen, dwang en drang moeten uitgewerkt worden. Denk dan aan:

J. van de Pligt, Bestrafen, belonen en beïnvloeden; een gedragswetenschappelijk perspectief op handhaving (2007)

G. Vervaeke en E. Decaluwe in het kennisfundament, beleidslijn grenzen stellen

K. de Ridder, handhaving milieurecht.

H. Elffers, een straffe aanpak (inaugurele rede VU, 2008)

## **III Responsive regulation**

Vraag 9: Welke mechanismen uit de domeinen trust-and-hope en command and control zijn relevant in de responsive regulation stijl?

Vraag 10: Welke specifieke mechanismen spelen een rol?

## **IV Andere thema's en mechanismen**

### **Ernst van af te dekken risico**

Het type risico dat afgedekt dient te worden door de toezichthouder. Dit is eigenlijk een contextvariabele die o.a. bepaald welk type toezicht het beste werkt / nodig is. Neem als voorbeeld het toezicht op kernreactoren. Bij ongelukken zijn de gevolgen dermate groot, dat bedrijven zelf al heel veel controles inbouwen. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor het transport van chloorgas over de weg. De vraag is nu welke gedragsmechanismen zorgen dat extreme risico's soms wel zorgen voor zelfregulatie maar soms ook niet (denk aan vieze lucht in OK's van ziekenhuis Lelystad).

### **Organisatie / uitvoering toezicht**

Is het bijvoorbeeld zo dat "minder last van toezicht" door samenwerking van inspecties en de "één loket gedachte" zorgt voor betere naleving? Welke mechanismen liggen hieraan te grondslag?

---

---

### Mechanismen die zorgen voor effecten / neveneffecten

- Isomorfisme: organisaties gaan, net als mensen, elkaar imiteren en daardoor op elkaar gaan lijken qua institutionele vormgeving.
- Vicarious learning: immitatiegedrag door personen of bedrijven en instellingen
- Relatieve deprivatie
- Collusie
- Rationeel of economisch ingegeven keuzes om de regels te overtreden / na te leven
- Empowerment van klanten: déels via instituties als de consumentenbond, de consumentenautoriteit maar ook via you-tube-ism, Radar enz.

### Marktwerking

Mechanismen die zorgen dat markten werken, dat marktfalen wordt voorkomen, of die nieuwe markten creëren. Denk aan de Autoriteit Financiële Markten, NMA, Opta met een arsenaal aan sancties, variërend van omvangrijke boetes tot klikgedragconstructies.

---

Onderzoeksvragen en  
Toelichting

Algemeen gesproken dienen de onderstaande onderzoeksvragen te worden beantwoord.

### Theorievorming en veronderstellingen met betrekking tot onderliggende mechanismen. Wat maakt dat iets wel of niet werkt?

1. Welke relevante (bijvoorbeeld sociologische, sociaal-psychologisch of rechtseconomische) theorievorming bestaat er met betrekking tot de te verwachten effectiviteit van toezichtstijlen en maatregelen en wordt deze ondersteund of bevestigd door empirisch onderzoek? (Bijvoorbeeld: als verondersteld wordt dat 'x' zal bijdragen aan naleving van een regel, wordt die veronderstelling dan ook bevestigd in gedragswetenschappelijk onderzoek)
2. Wat zijn de veronderstelde werkzame mechanismen die ten grondslag liggen aan de outcome?
3. Wat maakt dat een maatregel in een bepaalde context werkt of niet werkt?

---

Spelen theorieën een rol in  
het onderzoek?

Ja, zie bovenstaande tekst.

---

Zo ja: welke?

---

Methoden en technieken  
(voorzien gebruik van  
statistische tools)

Literatuurstudie, researchsynthese

---

Gevraagde producten  
en/of diensten (inclusief  
wijze van kennisoverdracht)

Rapport

---

Benodigde expertise

---

Wijze van uitvoering

Intern

---

Risico's, onzekerheden,  
Beslispunten

---

Begeleidingscommissie

---

Overig (o.m. relevante  
eerdere onderzoeken)

**Uit Vaessen, J en F.L. Leeuw, in press**

WHERE TO FIND (RESEARCH AND EVALUATION) REVIEWS AND SYNTHESIS STUDIES THAT CAN INFORM US ON MECHANISMS?

### Books on social mechanisms

Authors like Elster( 1989; 2007), Farnsworth (2007), Hedstrom & Swedberg (1998), Swedberg (2005), Bunge (2004) and Mayntz (2004) have summarized and synthesized the research literature on different (types of) social mechanisms. Elster's 'Explaining social behaviour' (2007) summarizes insights from neurosciences to economics and political science and discusses 20-plus mechanisms. They range from 'motivations', 'emotions' and 'self interest' to rational choice, games and behaviour and collective decision making'. Farnsworth (2007) takes legal arrangements like laws and contracts as a starting point and

---

---

dissects which (types of) mechanisms play a role when one wants to understand why laws sometimes (do)(not) work. He combines insights from psychology, economics and sociology and discusses mechanisms such as the 'slippery slope', the endowment effect, framing effects and public goods production.

### **Review journals**

Since the 1970s there have been launched review journals trying to pick (annually) important developments of many disciplines. An example is 'Annual Reviews', which publishes analytic reviews in 37 disciplines within the Biomedical, Life, Physical, and Social Sciences. They appear to be among the most highly cited in scientific literature.

### **Realist synthesis**

This approach works as follows.

- \* it conceptualizes programs and policies as theories.
- \* It collects earlier research findings by interpreting the specific policy instrument under investigation as an example of the more generic tools government/organizations like the World Bank use. "Rather than focusing on individual programs, as is now done, or even collections of programs grouped according to major 'purpose' as is frequently proposed, the suggestion here is that we should concentrate on the generic tools of government action that come to be used, in varying combinations in particular public programs`.
- \* Next it describes the program in terms of its context, its mechanisms (what makes the program work) and outcomes (the deliverables).

In stead of synthesizing per intervention or program, realists open up the black boxes of these interventions and synthesize research knowledge regarding these social and behavioural mechanisms. An example is Pawson's study of the workings of incentives (Pawson, 2002), his study on naming and shaming (Pawson, 2004) and Kruisbergen's study on fear-arousal communication (Kruisbergen, 200.).

### **Systematic research reviews**

A systematic review is a literature review usually focused on a single question which tries to identify, appraise, select and synthesize all high quality research evidence relevant to that question. It:

- addresses a clearly formulated question
- uses systematic and explicit methods to identify, select and critically appraise relevant research
- uses systematic and explicit methods to collect and analyze data from the studies that are included in the review
- Statistical methods (meta-analysis) may or may not be used to analyze and summarize the results of included studies which are considered similar enough to combine.

Organizations like the Campbell Collaboration and the Cochrane Society produce systematic reviews. The Campbell Collaboration produces them of the effects of social interventions, ranging from crime and justice to social welfare. In a systematic review, relevant prior evaluation studies are collected and then subjected to a critical evaluation in order to provide an answer to the question which programs work (best). Petrosino et al. (2001) describe the criteria the Campbell Collaboration applies to systematic reviews. Such studies must contain detailed information on the research process, including the research question(s), the methods used when searching for and screening studies, and the criteria to be met for studies to be included. A systematic review also details how analyses were done and how conclusions were reached. Emphasis is placed on the importance of assessing the strength of research evidence when reviewing knowledge about the effects of social and behavioral interventions and programs. The point is stressed that not all evaluation designs are created in the same manner as a result of which some designs do not allow for inferring cause and effect while others do.

---

Whether a meta-analysis is part of a systematic review or not, systematic reviews are reviews in which rigorous methods are employed to summarize, analyze, and combine study findings (Petrosino et al., 2001). Petrosino et al. (2001: 20) note, "The foremost advantage of systematic reviews is that when done well and with full integrity, they provide the most reliable and comprehensive statement about what works." However, Petticrew (2003) discusses the limitations of this approach as and when the practical relevance of systematic reviews is taken into account. He makes the point that due to Rossi's (1987) stainless steel law of evaluation and his iron law of evaluation (which states that the expected value of any impact assessment of any large scale social program is zero) policy-makers using systematic reviews in their decision making processes, are not or only in a restricted way confronted with insights from narrative reviews and observational studies. This might jeopardize utilization and subsequently the policy-making process.

### **Knowledge repositories in general**

Hansen & Rieper (in press) have inventoried a number of what they call (second-order) evidence-producing Organizations within the social (and behavioral) sciences. In recent years the production of systematic reviews has been institutionalized in these institutions. There are two main second-order knowledge-producing international organizations: the Cochrane Society working within the health field; and the Campbell Collaboration working within the fields of social welfare, education and criminology. Both collaborations subscribe to the idea of producing globally valid knowledge about the effects of interventions, if possible through synthesizing the results of primary studies designed as RCTs and using meta-analysis as the form of syntheses. In many (western) countries second-order knowledge-producing organizations have been established at the national level that not all are based on findings from RCT's. Hansen & Rieper (in press) present information about some 15 of them, including web-addresses. See appendix ....

### **Knowledge repositories & development**

The report 'When will we ever learn' documents several 'knowledge repositories'. We quote from the report and refer to some of them (pp.58 ff).

The Coalition for Evidence-Based Policy offers "Social Programs That Work," a Web site providing policymakers and practitioners with clear, actionable information on what works in social policy, as demonstrated in scientifically valid studies. [[www.evidencebasedprograms.org/](http://www.evidencebasedprograms.org/)].

The International Organization for Cooperation in Evaluation (IOCE), a loose alliance of regional and national evaluation organizations from around the world, builds evaluation leadership and capacity in developing countries, fosters the cross-fertilization of evaluation theory and practice around the world, addresses international challenges in evaluation, and assists the evaluation professionals to take a more global approach to identifying and solving problems. It offers links to other evaluation organizations; forums that network evaluators internationally; news of events and important initiatives; and opportunities to exchange ideas, practices, and insights with evaluation associations, societies, and networks. [<http://ioce.net>].

The Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (J-PAL) fights poverty by ensuring that policy decisions are based on scientific evidence. Located in the Economics Department at the Massachusetts Institute of Technology, J-PAL brings together a network of researchers at several universities who work on randomized evaluations. It works with governments, aid agencies, bilateral donors, and NGOs to evaluate the effectiveness

of antipoverty programs using randomized evaluations, disseminate findings and policy implications, and promote the use of randomized evaluations, including by training practitioners to carry them out.

[[www.povertyactionlab.com/](http://www.povertyactionlab.com/)].

---