



Universiteit
Leiden
The Netherlands

From chasing violations to managing risks: origins, challenges and evolutions in regulatory inspections.

Blanc, F.O.M.

Citation

Blanc, F. O. M. (2016, November 30). *From chasing violations to managing risks: origins, challenges and evolutions in regulatory inspections*. s.n., S.l. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/44710>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/44710>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/44710> holds various files of this Leiden University dissertation

Author: Blanc, F.O.M.

Title: From chasing violations to managing risks : origins, challenges and evolutions in regulatory inspections

Issue Date: 2016-11-30

Samenvatting

Van de jacht op overtreders naar het beheersen van risico's

Achtergronden, uitdagingen en ontwikkelingen van toezicht en handhaving

Overheidsregelgeving die aspecten van economische activiteiten regelt, bestaat al duizenden jaren. Het aantal regels is de laatste anderhalve eeuw echter snel toegenomen en de strekking en complexiteit ervan zijn veelomvattender, met een waarneembare tempoversnelling in de laatste decennia. Dit soort regels dient in het algemeen belangrijk geachte doelen vanuit een utilitaristisch en vaak ook symbolisch perspectief. Het is daarom niet verrassend dat overheden ook steeds meer instrumenten hebben ontwikkeld om naleving van deze regels te controleren en te vergroten. Toezicht en handhaving, in het algemeen uitgevoerd door gespecialiseerde structuren, zijn gecreëerd of aangepast voor dit doel. Inspecties en handhaving (en de instituties die ze uitvoeren) zijn echter niet overal en op elk gebied tot stand gekomen, noch hebben zij zich op identieke wijze en identieke snelheid ontwikkeld. Er zijn aanzienlijke verschillen in geschiedenis, structuren, middelen en methoden – zowel tussen landen als binnen een land tussen de verschillende domeinen van regelgeving.

Of en in welke mate deze inspanningen om bedrijven en burgers te laten voldoen aan regelgeving succesvol geweest zijn, is een complexe kwestie. In de meeste landen zijn gezondheid en veiligheid verbeterd, maar het is moeilijk om te bepalen hoe veel daarvan te danken is aan toenemende welvaart en hoe veel aan naleving van regelgeving – of zelfs hoe veel van de regelnaleving te danken is aan toegenomen middelen, betere vaardigheden en een veranderende mentaliteit van de samenleving, en hoe veel aan handavingsinspanningen zelf.

Met de toename van het aantal regels bestaan er, de laatste decennia, ook toenemende zorgen over “regeldruk” en probeert men om “betere” of “slimmere” regelgeving te bereiken. Mede daardoor is recentelijk ook de aandacht voor toezicht en handhaving vergroot. Hervormingsprogramma's zijn gelanceerd door overheden, nationale en internationale instituties hebben richtsnoeren ontwikkeld en onderzoek is uitgevoerd over of en hoe toezicht en handhaving effectiever of efficiënter (minder duur en/of belastend) gemaakt kunnen worden, of beiden. Er zijn ook stevige claims gemaakt voor een risicogestuurde aanpak, dat wil zeggen een aanpak waarbij de toezichtsinspanningen geconcentreerd worden op bedrijven en activiteiten met de hoogste risico's, en waarbij handavingsbeslissingen vervolgens genomen worden op basis van het risico, waardoor de lastendruk en kosten van regels verminderen en de effectiviteit van de regels wordt vergroot.

Ondanks al deze inspanningen is er tot nu toe geen afdoende bewijsmateriaal om te kunnen bepalen in hoeverre die claims ook bewaarheid worden. Bij nadere beschouwing blijkt er zelfs geen alom geaccepteerd begrip van wat “slimmere” toezicht en handhaving precies inhouden. In de afgelopen jaren zijn er een aantal belangrijke initiatieven geweest om de praktijk van (al dan niet risicogestuurde) toezicht en handhaving te vergelijken tussen landen, maar in het algemeen werd hierbij niet gekeken naar effectiviteit. Omgekeerd hebben studies die hebben geprobeerd om te kijken naar de effecten van toezicht en handhaving zelden een (internationaal) vergelijkend perspectief. Academische literatuur over motieven voor regelnaleving kiest vaak voor een enkel perspectief, bijvoorbeeld door de nadruk te leggen op het effect van afschrikking of juist

vrijwillige naleving als primaire drijfveer. Ook al zijn door een aantal academici meer gebalanceerde, complexe modellen van motieven voor regelnaleving gemaakt, toch blijkt dat deze niet altijd worden gebruikt door zowel andere academici, als door beleidsmakers en -uitvoerders.

Dit onderzoek beschouwt eerst de vraag wat “slimme” toezicht- en handhavingspraktijken, gebaseerd op risicogestuurde inspecties, risico-proportionele handhaving, maar ook inclusief inspanningen om naleving te bevorderen door andere (“zachtere”) maatregelen, inhouden. Het probeert als tweede de geschiedenis van die ontwikkelingen te onderzoeken en beschouwt hun theoretische onderbouwing, alsook hun legitimiteit voor zover ze vertrouwen op een specifieke manier van het openlijk omarmen van georganiseerde discretie in de uitvoering ervan. Tenslotte als derde, en misschien het belangrijkste, probeert het onderzoek te kijken naar de vraag of er bewijs kan worden gevonden voor een al dan niet hogere effectiviteit van zulke “slimmere” benaderingen, en hoe dat zich dan verhoudt tot andere (al dan niet klassiekere) inspectiemethoden die niet (of minder) risicogebaseerd zijn, en een minder responsieve aanpak hebben wat betreft handhaving.

De analyse van de geschiedenis van de ontwikkeling van inspecties en handhavingspraktijken richt zich, in dit onderzoek, met name op twee verschillende casusdomeinen – voedselveiligheid en arbeidsveiligheid & arbeidsgezondheid – in de volgende landen: Groot-Brittannië en de VS (voor beide casusdomeinen) en Frankrijk, Duitsland, Nederland en de Europese Unie (voor voedselveiligheid).

Deze domeinen en landen zijn geselecteerd vanwege een combinatie van redenen: voedselveiligheid en arbeidsveiligheid & arbeidsgezondheid behoorden tot de allereerste regelgevingsgebieden waarbij inspectiediensten werden gecreëerd. Zij blijven behoren tot de meest high-profile en van veel toezichts- en handhavingsmiddelen voorziene gebieden. De landen die beschouwd worden, behoren in het algemeen tot de eersten die zulke instituties opgezet hebben, behoren tot de meest belangrijke economieën van de betreffende periode, en/of bieden interessante contrasten in termen van trajecten en benaderingen.

De historische analyse leidt tot verschillende bevindingen. Zo blijkt onder andere dat de opzet, inrichting en ontwikkeling van inspectiestructuren en -praktijken in het algemeen meer gekoppeld is aan risicopercepties dan aan wetenschappelijke risicobeoordeling. Ook padafhankelijkheid speelt een belangrijke rol bij het inrichten van arrangementen, opzetten instituties en ontwikkelen van benaderingen in verschillende regelgevingsdomeinen en landen. Daarnaast blijkt dat sommige landen (en de EU, voor voedselveiligheid) steeds meer een risicogestuurde benadering hebben omarmd ten behoeve van inspecties, terwijl anderen huiveriger lijken te zijn om dit te doen (om verschillende redenen).

De in dit onderzoek uitgevoerde literatuuranalyse behandelt verschillende aspecten: een algemeen onderzoek naar regelgevingsinstrumenten en hun economische consequenties, onderzoek naar verklarende modellen voor naleving van regelgeving, en onderzoek naar perspectieven op de acceptatie van discretionaire ruimte bij de uitvoering regelgeving en risicogebaseerde regelgeving.

Fundamenteel onderzoek naar regelgeving, van bijvoorbeeld Ogus, Diver of Baldwin, laat de onmogelijkheid zien om tot perfecte regels te komen. Het laat zien dat compromissen moeten worden gesloten, die geaccepteerd moeten worden wanneer bijvoorbeeld gekozen wordt tussen 'middel'regelgeving en 'doel'regelgeving en in geval van een keuze tussen meer zekerheid of meer flexibiliteit. Deze bevindingen onderstrepen ook het belang van de toezichts- en handhavingsfase, waarin nog weer nadere keuzen worden gemaakt.

Onderzoek naar de economische consequenties van regelgeving, zoals hier uitgevoerd, is methodologisch ingewikkeld en de resultaten zijn vaak ook nog eens niet erg overtuigend. Porter et al. hebben laten zien dat, tenminste in sommige gevallen, strengere en gedetailleerdere, goed beheerde regels, niet zozeer marktwerking verkleint (door regelingslasten e.d.), maar dat dit soort regels ook hand in hand kan gaan met het verbeteren van de concurrentiepositie en daardoor economische groei. Rodrik, Djankov en vele anderen hebben echter geconcludeerd dat slecht beheerde regelgeving, belastende procedures, arbitraire handhaving etc. significante negatieve gevolgen kunnen hebben op economische ontwikkeling. Dat laatste laat nogmaals het belang zien van de wijze waarop regelgeving wordt "uitgevoerd".

Er zijn veel verschillende modellen over regel naleving in de literatuur te vinden – van relatief simpele modellen die zich richten op de rationele berekening door bedrijven en personen van het effect van straf als gevolg van niet-naleving (Becker), tot veel complexere modellen die procedurele gerechtigheid en legitimiteit benadrukken, maar ook verschillende andere factoren opnemen (Tyler, Lind). Experimenten om de modellen te toetsen en te valideren leveren meestal uiteenlopende resultaten op. Meest overtuigend lijkt dat de inzet van onderling aanvullende prikkels tot naleving het meest effectief is. Daaronder vallen voldoende toezichts- en handavingscapaciteit (kennis, financiële middelen) en sociale conformiteit en legitimiteit zijn sterke aanjagers. Afschrikking is in het algemeen een minder sterke prikkel tot naleving dan conformiteit en legitimiteit maar het kan een belangrijke rol spelen voor sommige mensen of bedrijven en/of in sommige omstandigheden (omdat niet alle regels op dezelfde manier gezien worden door alle mensen). Dit laat het belang van een uitgebalanceerde benadering van handhaving zien: een risicogestuurde benadering is nodig om te voorkomen dat degenen die spontaan zouden naleven geduwd worden in de richting van weerstand, en aandacht voor procedurele gerechtigheid (waarbij criteria voor beslissingen duidelijker gemaakt worden) is nodig om de legitimiteit te verhogen.

De perspectieven in de literatuur op de legitimiteit van discretie bij toezicht en handhaving zijn zeer conflicterend. Een deel van de verschillen hangt samen met juridische tradities. Ten minste in de Common Law en Romeins-Franse tradities is er globaal een groot respect voor het opportuniteitsbeginsel, dat ruimte biedt voor een 'responsieve aanpak van handhaving' gebaseerd op feitelijke risico's.

Tenslotte benoemt onderzoek naar risico's en veiligheidsregelgeving de zeer verschillende manieren waarop risico gedefinieerd en gemanaged wordt. De consequenties daarvan voor toezicht en handhaving zijn niet altijd duidelijk. Auteurs als bijvoorbeeld Black en Baldwin wijzen op het theoretische probleem dat bij onduidelijkheid over definities het moeilijk is om een valide risicogebaseerde planning te maken. De praktijk suggereert echter dat dit probleem beperkt speelt.

Kortom, de literatuurreview wijst zowel op het belang van toezicht en handhaving, als op de noodzaak om een benadering te hebben die op een gebalanceerde manier met alle prikkels tot naleving rekening houdt, en op de cruciale en complexe rol van discretie bij de uitvoering. Het laat ook zien dat er verschillende definities zijn van risico, en dat de definities die gekozen zijn door sommige onderzoekers aanzienlijk verschillen van wat in het algemeen in de beleidspraktijk geaccepteerd is, bijvoorbeeld door de OECD of overheidsinstellingen – wat mogelijk een aantal ogenschijnlijk teleurstellende onderzoeksbevindingen verklaart.

Casestudies vormen het laatste gedeelte van het onderzoek, en maken het mogelijk om de hypothesen te toetsen en te zoeken naar een antwoord op de onderzoeksvraag. De eerste (en meest gedetailleerde) casestudy kijkt naar arbeidsveiligheid & arbeidsgezondheid inspecties in Groot-Brittannië en Duitsland (gedeeltelijk voortbouwend op eerder onderzoek van Tilindyte). De tweede casestudie beschouwt inspecties in landen in de voormalige Sovjet Unie, hoe deze zich verhouden tot praktijken in OECD/EU landen en wat de resultaten zijn van inspanningen om ze te hervormen naar een meer risico gebaseerde richting. De laatste casestudie kijkt op een meer metaniveau naar een aantal opvallende aspecten van bestaande praktijken en hervormingsinspanningen in een aantal EU-landen. De overkoepelende analyse zet vervolgens alle beschikbare data op een rij. De conclusie is dat de kwaliteit van de data robuuste conclusies over correlaties tussen toezicht- en handhavingspraktijken en de resultaten ervan niet mogelijk maken.

De eerste casus beschouwt de evolutie van arbeidsveiligheid & arbeidsgezondheid inspecties in Groot-Brittannië in de afgelopen vijftien jaar, en vergelijkt het aantal inspecties, de methoden en de resultaten met Duitsland. Deze casus is geselecteerd omdat arbeidsveiligheid & arbeidsgezondheid relatief uniek is onder inspectie functies omdat ten minste een van de outcome-indicatoren (dodelijke arbeidsongevallen) een hoge betrouwbaarheid heeft en goed te vergelijken is. Harmonisatie van data door Eurostat maakt het makkelijker om te vergelijken. De casus laat zien dat Britse arbeidsveiligheid & arbeidsgezondheid inspecties sterk risico gericht, risico-proportioneel en responsief in handhavingsbeslissingen. Ze leggen ook een sterke nadruk op advies en ondersteuning voor naleving. De data laten zien dat hoewel Britse arbeidsveiligheid & arbeidsgezondheid inspecties minder frequent zijn dan Duitse, de resultaten significant beter zijn in de afgelopen vijftien jaar. Daarnaast is de frequentie van inspecties gedaald in beide landen, maar de cijfers van dodelijke ongevallen zijn ook gedaald (waarbij de daling sterker was in Duitsland, waar de cijfers veel hoger waren in het begin). Hoewel dit niet genoeg is om te bewijzen dat risico gebaseerde benaderingen hebben geleid tot deze betere prestaties, suggereert de casus zeker dat zij mogelijk een rol gespeeld hebben. In ieder geval ontkracht de casus het idee dat meer inspecties noodzakelijk gecorreleerd zijn aan betere resultaten.

De volgende casus leiden tot dezelfde bevindingen. Onderzoek uitgevoerd door de World Bank Group in de voormalige Sovjet Unie laat typisch erg hoge niveaus van inspectie-dekking zien, zonder dat dit op enige manier resulteert in hoge niveaus van naleving of positieve resultaten. Bovendien leiden hervormingen die tot zeer significante afname van de hoeveelheid inspecties zorgen niet tot enige verslechtering van resultaten. In tegendeel, landen die aanzienlijke hervormingen van inspecties ondergingen naar een meer risico gebaseerde aanpak gericht op de promotie van naleving (bijvoorbeeld Litouwen), hebben meestal ook betere resultaten. Een korte beschouwing van arbeidsveiligheid & arbeidsgezondheid inspecties in Frankrijk versterkt de bevindingen van de vergelijking tussen Groot-Brittannië en Duitsland: Frankrijk heeft vele malen frequentere inspecties dan Groot-Brittannië, gecombineerd met een “zero tolerance” aanpak, gegrond in een visie op naleving die volledig uitgaat van afschrikking, maar heeft resultaten die significant slechter zijn dan het

gemiddelde van de EU-28 (waar Groot-Brittannië telkens als beste of een van de beste scoort). Data over inspecties in Italië laten zien dat de inspecties zich daar meestal herhaaldelijk richten op dezelfde bedrijven, wat resulteert in een hoge mate van belasting voor ongeveer een derde van de bedrijven, met beperkte positieve effecten.

Concluderend, met onderkenning dat het onderzoek beperkingen heeft die ervoor zorgen dat er geen doorslaggevend bewijs geleverd kan worden, kan worden gesteld dat er een omvangrijke hoeveelheid onderzoek en bewijs is dat suggereert dat risicogerichte inspecties, risicogebaseerde en responsieve handhaving en een gebalanceerde benadering gericht op het gebruiken van alle prikkels tot naleving tot betere resultaten nalevingsresultaten kan leiden. In ieder geval lijkt het tegenovergestelde idee van “slimme inspecties” door deze studie duidelijk te worden ontkracht, dat wil zeggen de ‘claim’ dat elke verlaging van aantal inspecties en verminderde striktheid van handhaving zou leiden tot (rechtevenredige) verminderde naleving.

De studie maakt daarmee ook direct duidelijk dat er vervolgonderzoek nodig is: verdiepend onderzoek naar methoden en resultaten, naar meer systematische vergelijking van landen en domeinen van regelgeving, enzovoorts. Het trekken van meer ferme conclusies over de effectiviteit van inspecties en van specifieke benaderingen, zal echter altijd moeilijk blijven, vanwege de beperkingen van de data die tenminste deels samenhangen met de complexiteit van relaties tussen toezicht en handhaving via de mate van naleving met het effect van regelgeving in de werkelijkheid.