



Betrouwbare toezichthouders die regelnaleving bevorderen

Frédérique Six
Laurens Hartveld

Boom



Het doel van dit onderzoek is om meer duidelijkheid te krijgen over wat toezichhouders kunnen doen om het positieve effect van vertrouwen op regelnaleving zo effectief mogelijk in te zetten en publieke belangen zo goed mogelijk te borgen. Daartoe is allereerst een systematisch literatuuronderzoek uitgevoerd naar welke inzichten de literatuur biedt over de relatie tussen vertrouwen/wantrouwen en regelnaleving in de relatie tussen toezichhouder en ondertoezichtstaande. Dit leidde tot een conceptueel model en kwalitatieve inzichten rond de interactie tussen inspecteurs en ondertoezichtstaanden.

Ten tweede is een beeld verkregen wat zoal wordt (of werd) gedaan binnen toezichhouders en waar de uitdagingen liggen voor toepassing in de praktijk. En ook waar mooie praktijken zijn ontstaan die inspiratie kunnen geven voor andere toezichhouders. Op basis van deze inzichten hebben wetenschappers en medewerkers van toezichhouders vervolgens adviezen geformuleerd voor toezichhouders om deze inzichten in de praktijk toe te (gaan) passen.

Dit is een uitgave in de reeks 'Handhaving en Gedrag'.

Handhaving en Gedrag is een interdepartementaal samenwerkingsprogramma en is opdrachtgever voor gedragswetenschappelijk onderzoek relevant voor handhaving en naleving van regelgeving. Het programma bouwt aan wetenschappelijke kennis over mechanismen die ten grondslag liggen aan naleving of overtreding van regelgeving en de wijze waarop de overheid dit gedrag kan beïnvloeden. De centrale vraag is hoe het nalevingsgedrag van burgers, bedrijven en instellingen kan worden verklaard vanuit de kenmerken en motieven van de doelgroep en de omgevingsfactoren, waaronder de handhaving. Daarmee draagt het programma bij aan de kwaliteit van de handhaving.

ISBN 978-90-4730-145-5



9 789047 301455

Betrouwbare toezichthouders die regel naleving bevorderen

BETROUWBARE TOEZICHTHOUDERS DIE REGELNALEVING BEVORDEREN

FRÉDÉRIQUE SIX EN LAURENS HARTVELD
VRIJE UNIVERSITEIT AMSTERDAM

MET MEDEWERKING VAN MONIKA GLAVINA
ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM

Op verzoek van:



Rijksoverheid

PROGRAMMA
HANDHAVING
EN GEDRAG

CCV

centrum voor
criminaliteitspreventie en
veiligheid

Boom

Handhaving en Gedrag is een interdepartementaal samenwerkingsprogramma en is opdrachtgever voor gedragswetenschappelijk onderzoek relevant voor handhaving en naleving van regelgeving. Het programma bouwt aan wetenschappelijke kennis over mechanismen die ten grondslag liggen aan naleving of overtreding van regelgeving en de wijze waarop de overheid dit gedrag kan beïnvloeden. De centrale vraag is hoe het nalevingsgedrag van burgers, bedrijven en instellingen kan worden verklaard vanuit de kenmerken en motieven van de doelgroep en de omgevingsfactoren, waaronder de handhaving. Daarmee draagt het programma bij aan de kwaliteit van de handhaving.

Handhaving en Gedrag is een samenwerkingsprogramma van:

- Belastingdienst
- Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd
- Inspectie Leefomgeving en Transport
- Nederlandse Arbeidsinspectie
- Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
- Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid

Begeleidingscommissie: Mick Claessens (Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid), Marlies Kok (Nederlandse Arbeidsinspectie), Joyce Vliegen (Belastingdienst), Ruth Welman (IGJ), Mariske Hajer (NVWA)

Omslagontwerp: Haagsblauw, Den Haag

Opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

©2025 De auteurs | Boom (Den Haag)

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden vervoelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. Auteursrecht ten aanzien van tekst- en datamining en machinelearning is nadrukkelijk voorbehouden.

Voor zover het maken van vervoelvoudingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet of de repressie-regeling van Stichting Reprecht dient daarvoor een billijke vergoeding te worden voldaan aan Stichting Reprecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bijvoorbeeld een (digitale) leeromgeving of een reader in het onderwijs (op grond van artikel 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot Stichting Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-uvo.nl).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher. All rights are reserved, including those for text and data mining, AI training and similar technologies.

ISBN 978-90-4730-145-5

NUR 741

www.boom.nl

www.boom.nl/criminologie

INHOUD

AFKORTINGEN	9
1 INLEIDING	11
2 DEELPROJECT 1: SYSTEMATISCH LITERATUURONDERZOEK RELATIE VERTROUWEN EN REGELNALEVING	15
2.1 Methoden en gemaakte keuzes	15
2.1.1 Systematische selectie via databases (Systematic Literature Review, SLR)	15
2.1.2 Selectie van aanvullende bronnen via andere systematische literatuuronderzoeken	18
2.1.3 Gebruik geselecteerde bronnen	18
2.2 Resultaten	20
2.2.1 Selectie belangrijkste theorieën	20
2.2.2 Toezichtparadigma	23
2.2.3 Algemene inzichten vertrouwensprocessen en -relaties	24
2.2.4 Analyse belangrijkste theorieën en centrale concepten	27
2.2.5 Interactie inspecteur en ondertoezichtstaande	34
2.3 Conclusies	40
2.3.1 Paradigma	40
2.3.2 Integraal conceptueel model	40
2.3.3 Interactie	40
3 DEELPROJECT 2: INTERVIEWRONDE TOEZICHTHOUDERS	41
3.1 Methoden van onderzoek	41
3.1.1 Gesprekken	42
3.1.2 Documenten	42
3.2 Resultaten	42
3.2.1 Strategisch niveau	43
3.2.2 Tactisch niveau	46
3.2.3 Operationeel niveau	51
3.3 Conclusie	52
3.3.1 Strategisch niveau	52
3.3.2 Tactisch niveau	52
3.3.3 Operationeel niveau	53

4	DEELPROJECT 3: COCREATIESESSIE MET DEELNEMENDE TOEZICHTHOUDERS EN WETENSCHAPPERS	55
4.1	Methoden van onderzoek	55
4.1.1	Professionele facilitators	55
4.1.2	Werven van deelnemers	55
4.1.3	Overdracht opgedane kennis naar deelnemers	56
4.1.4	De Walt Disney Brainstorm-techniek	56
4.1.5	Vastleggen inzichten per werkgroep	57
4.1.6	Vervolg	57
4.2	Integrerende analyse	58
4.2.1	Intern: strategisch	58
4.2.2	Intern: tactisch	59
4.2.3	Intern: operationeel	59
4.2.4	Extern: strategisch	60
4.2.5	Extern: tactisch	62
4.2.6	Extern: operationeel	62
5	CONCLUSIE	63
5.1	Suggesties voor vervolgonderzoek	63
5.2	Aanbevelingen voor de praktijk	65
TOEZICHTHOUDERS DIE REGELNALEVING WILLEN BEVORDEREN VANUIT VERTROUWEN		67
INTRODUCTIE		69
1	HOE VERTROUWEN WERKT EN HOE HET REGELNALEVING BEÏNVLOEDT	71
1.1	Wat is vertrouwen?	71
1.2	Hoe vertrouwen regelnaleving beïnvloedt	73
1.2.1	Fundamentele toezichtbenaderingen en vertrouwen	73
1.2.2	Integraal model	74
1.3	Bijdrage van intermediaire partijen aan vertrouwen	78
1.4	Behulpzame instrumenten om vertrouwen in beeld te krijgen	79
2	ADVIEZEN VOOR MEER VANUIT VERTROUWEN TOEZICHT HOUDEN IN DE RELATIE TUSSEN TOEZICHTHOUDER EN ONDERTOEZICHTSTAANDE	81
2.1	Strategisch niveau	81
2.1.1	Responsieve benadering met starten vanuit vertrouwen	81
2.1.2	Verduidelijken relatie tussen risicogericht, aselekt en coöperatief toezicht	81
2.1.3	Integreer de herstelgerichte benadering in toezichtbeleid	82
2.1.4	Betrouwbare toezichthouder door transparantie en voorspelbaarheid	82
2.1.5	Aandacht voor speciale aanpakken voor structurele overtreders met gepast (repressief) regime	82

2.2	Tactisch niveau	83
2.2.1	Zorg voor een voldoende gedifferentieerde interventiematrix	83
2.2.2	Gebruik intermediaire partijen waar effectief	83
2.3	Operationeel niveau	83
2.3.1	Faciliteer en stimuleer het goede gesprek in de toezichtrelatie – de toezichtdialoog	83
3	ADVIEZEN DIE BETREKKING HEBBEN OP DE INTERNE TOEZICHTORGANISATIE	84
3.1	Expliciteer het belang van vertrouwen in beleid en leef dit voor vanuit de top	84
3.2	Adresseer interne spanning tussen repressieve en coöperatieve benadering	84
3.3	Erken dat het werk inherent moreel dilemmatisch is	84
3.4	Creëer een veilige omgeving binnen de organisatie	85
3.5	Introduceer de herstelgerichte benadering binnen de organisatie	85
3.6	Ondersteun medewerkers in hun continue professionalisering	86
3.7	Faciliteer het goede gesprek – de dialoog	86
4	HOE KAN HET TOEZICHTSTELSEL MEER VANUIT VERTROUWEN WORDEN INGERICHT?	87
4.1	Robuuste visie formuleren	87
4.2	Bijdragen aan realiseren maatschappelijke doelen	87
4.3	Wantrouwen in maatschappij agenderen	88
4.4	Radicale onafhankelijkheid van politiek én radicale samenwerking met maatschappelijke partijen	88
4.5	Toegroeien naar één toezichtplatform	89
	BIJLAGE 1. LITERATUUR	91
	BIJLAGE 2. GESELECTEERDE BRONNEN GEBRUIKT IN SYSTEMATISCH LITERATUURONDERZOEK (DEELPROJECT 1)	97
	BIJLAGE 3. BESCHRIJVING BELANGRIJKSTE THEORIEËN (DEELPROJECT 1)	121
	BIJLAGE 4. RESPONDENTEN EN DOCUMENTEN DEELPROJECT 2	135
	BIJLAGE 5. DEELNEMERS COCREATIESESSIE (DEELPROJECT 3)	139
	BIJLAGE 6. RESULTATEN COCREATIESESSIE PER WERKGROEP (DEELPROJECT 3)	141

AFKORTINGEN

CCV	Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
GFT	Goal Framing Theory
IGJ	Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
MPT	Motivational Posturing Theory
NLA	Nederlandse Arbeidsinspectie
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
PJT	Procedural Justice Theory
RRT	Responsive Regulation Theory
SCT	Social Cognitive Theory
SDT	Self-Determination Theory
SLR	systematisch literatuuronderzoek (Systematic Literature Review)
SSF	Slippery Slope Framework
TPB	Theory of Planned Behavior

Het doel van regelgeving, toezicht en handhaving is het bevorderen van regelnaleving, of zoals Sparrow (2000) stelt, het bevorderen van risicobeheersing.¹ Dit betekent dat door de regelgeving, het toezicht en de handhaving de houding en het gedrag van de ondertoezichtstaande zo worden beïnvloed dat het leidt tot regelnaleving. In de literatuur wordt onderscheid gemaakt tussen twee toezichtbenaderingen met verschillende veronderstellingen over menselijk gedrag: de repressieve benadering versus de coöperatieve benadering. De responsieve toezichttheorie geeft aan hoe, afhankelijk van het gedrag van de ondertoezichtstaande, beide benaderingen toegepast kunnen worden (Ayres & J. Braithwaite, 1992). In zowel de coöperatieve toezichtbenadering als de responsieve toezichttheorie speelt vertrouwen een belangrijke rol.

Empirisch onderzoek ondersteunt dat vertrouwen een positief effect heeft op regelnaleving (bijv. J. Braithwaite & Makkai, 1994; Kirchler et al., 2008; Murphy et al., 2009). En het maakt daarbij niet uit of gekeken wordt naar het vertrouwen van de toezichthouder in de ondertoezichtstaande of het vertrouwen van de ondertoezichtstaande in de toezichthouder. Hoe meer vertrouwen de ondertoezichtstaande heeft in de toezichthouder, hoe groter de (intentie tot) regelnaleving. Maar de toezichthouder kan niet direct het vertrouwen van de ondertoezichtstaande sturen. Wel kan deze zich zo betrouwbaar mogelijk opstellen en zo de ondertoezichtstaande 'uitnodigen' te vertrouwen (Bentzen, 2019). En verder kan de toezichthouder duidelijk communiceren aan betrouwbare ondertoezichtstaanden dat hij hen vertrouwt. Dit kan bijvoorbeeld doordat de toezichthouder explicieter onderscheid maakt tussen betrouwbare en minder of onbetrouwbare ondertoezichtstaanden. Want als een ondertoezichtstaande vertrouwen ervaart, stimuleert dat zijn vertrouwen in de toezichthouder en onderzoek laat zien dat regelnaleving bij de volgende inspectie dan toeneemt (J. Braithwaite & Makkai, 1994).

Het wetenschappelijke inzicht dat vertrouwen een positief effect heeft op regelnaleving, is al vele decennia bekend. Ook is aan het begin van de 21ste eeuw

1 In dit rapport spreken wij over regelnaleving waar ook risicobeheersing à la Sparrow wordt bedoeld.

in het Nederlandse toezichtbeleid vertrouwen als thema opgekomen en bij verschillende toezichthouders zijn toen initiatieven genomen waarbij meer vanuit vertrouwen is gewerkt. Toch is het beeld dat dit zich niet over de breedte van toezicht heeft doorgezet. Hier zullen verschillende verklaringen voor zijn, zoals politieke druk of interne spanningen tussen de verschillende toezichtbenaderingen. Maar ook speelt mee dat het toegankelijk maken en vertalen van wetenschappelijke kennis in het toezichtdomein naar de praktijk een aparte inspanning vereist.

Het doel van dit onderzoek is meer duidelijkheid te krijgen over *wat toezichthouders kunnen doen om het positieve effect van vertrouwen op regelnaleving zo effectief mogelijk in te zetten en publieke belangen zo goed mogelijk te borgen*. Dit vergt enerzijds een systematisch beeld van wat wetenschappelijk onderzoek aan inzichten aanbiedt en anderzijds een beeld van wat er zoal binnen toezichthouders aan initiatieven zijn genomen en waar men tegenaan loopt. Op basis daarvan kan een *evidence-informed* advies worden opgesteld dat bruikbaar is voor de praktijk van toezichthouders. Het onderzoek is daarom opgedeeld in drie deelprojecten met ieder hun eigen onderzoeksvraag:

1. De onderzoeksvraag in deelproject 1 is: *Welke inzichten biedt de literatuur over de relatie tussen vertrouwen/wantrouwen en regelnaleving in de relatie tussen toezichthouder en ondertoezichtstaande?*
Dit deelproject bestaat uit een systematisch literatuuronderzoek. Hierbij zijn wij met name geïnteresseerd in welke factoren invloed hebben op de relatie tussen vertrouwen (of wantrouwen) en regelnaleving. Dit kan nuttige inzichten geven voor toezichthouders om de regelnaleving te bevorderen.
2. In deelproject 2 staat centraal *wat toezichthouders in de praktijk doen (of hebben gedaan) met het thema vertrouwen binnen de centrale toezichtrelatie om regelnaleving te bevorderen*. Het doel is om, via gesprekken en documenten, een beeld te krijgen van wat zoal wordt (of werd) gedaan en waar de uitdagingen liggen voor toepassing in de praktijk, en waar mooie praktijken zijn ontstaan die andere toezichthouders inspiratie kunnen geven.
3. In deelproject 3 worden de inzichten uit de eerste twee deelprojecten samengebracht. Samen met mensen uit zowel de deelnemende toezichthouders als de wetenschap wordt in een cocreatiesessie, onder leiding van professionele facilitators, gewerkt aan een *evidence-informed* advies voor toezichthouders. Het doel van dit deelproject is niet alleen om met een inhoudelijk advies te komen, maar ook om meer te leren over hoe wetenschappelijke kennis beter benut kan worden in de praktijk. De onderzoeksvragen zijn: *Hoe kunnen de inzichten uit dit onderzoek in de toezichtpraktijk worden toegepast? Met welke adviezen komen professionals uit de toezichtpraktijk en wetenschappers in een cocreatiesessie?*

LEESWIJZER

In hoofdstuk 2 t/m 4 wordt gerapporteerd over de respectievelijke deelprojecten 1, 2 en 3. Hoofdstuk 5 focust op suggesties voor wetenschappelijk vervolgonderzoek en aanbevelingen aan de praktijk hoe vervolg te geven aan dit project. Daarna volgt het *evidence-informed* advies voor de praktijk waarin de inzichten uit dit onderzoek worden weergegeven.

DEELPROJECT 1: SYSTEMATISCH LITERATUURONDERZOEK RELATIE VERTROUWEN EN REGELNALEVING

Er is veel onderzoek gedaan naar de relatie tussen vertrouwen en regelnaleving in een breed spectrum van disciplines. Dit maakt de zoektocht naar alle relevante literatuur niet makkelijk. De onderzoeksvraag in dit deelproject is: *Welke inzichten biedt de literatuur over de relatie tussen vertrouwen/wantrouwen en regelnaleving in de relatie tussen toezichthouder en ondertoezichtstaande?*

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag voeren wij een systematisch literatuuronderzoek uit. Hierbij zijn wij met name geïnteresseerd in welke theorieën zijn ontwikkeld of toegepast binnen deze centrale toezichtrelatie. Welke variabelen hebben invloed op de relatie tussen vertrouwen (of wantrouwen) en regelnaleving? Dit kan nuttige inzichten geven voor toezichthouders om de regelnaleving te bevorderen.

De volgende onderwerpen komen aan bod in dit hoofdstuk: de methoden en gemaakte keuzes voor het systematische literatuuronderzoek (par. 2.1), de analyse van geselecteerde publicaties (par. 2.2) en de conclusie (par. 2.3).

2.1 METHODEN EN GEMAAKTE KEUZES

Om te komen tot een systematische selectie van relevante publicaties (bronnen) worden twee methoden gebruikt. Vervolgens worden de geselecteerde bronnen in fasen geanalyseerd.

2.1.1 *Systematische selectie via databases (Systematic Literature Review, SLR)*

De selectie van bronnen voor het systematische literatuuronderzoek hebben wij uitgevoerd aan de hand van de PRISMA-methode (zie figuur 2.1 voor een overzicht en de uitkomsten van de verschillende stappen binnen deze methode) en met behulp van het softwareprogramma ASReview (van de Schoot et al., 2021).

Omdat wij geïnteresseerd zijn in publicaties naar vertrouwen, betrouwbaarheid én wantrouwen, is de zoekterm (trust* OR distrust* OR mistrust*) gekozen. Voor regelnaleving was het moeilijker om een goede zoekterm te formuleren. Wij zijn uitgekomen op (compliant* OR comply*), omdat (compl*) te veel ongewenste hits gaf (alleen al in Scopus ca. 14.000 hits), namelijk ook voor bijvoorbeeld *complexity*, *complicated*, enzovoort. Tegelijkertijd kwamen enkele publicaties die wij uit eerder onderzoek kenden als relevant niet door deze zoekterm naar boven. Deze publicaties gebruiken niet de term *compliance* als afhankelijke variabele, maar de voor dat domein specifieke (niet-)nalevingshandeling, bijvoorbeeld *tax evasion* (Alleyne & Harris, 2017) of *antlerless moose harvest* (Brinkman, 2018). Omdat regelnaleving ook in andere contexten speelt, met name binnen organisaties, hebben wij ook de zoekterm (regulat* OR inspect* OR supervis*) toegevoegd, om de verschillende Engelse vertalingen voor extern toezicht te vangen (*regulation*, *inspection* of *supervision*). Dit in navolging van Maman et al. (2025). Dit leidt tot de volgende volledige zoekterm:

(trust* OR distrust* OR mistrust*) AND (compliant* OR comply*) AND (regulat* OR inspect* OR supervis*)

Vervolgens hebben wij deze zoekterm toegepast in twee databases (Web of Science en Scopus) met als extra selectiecriteria dat de bron Engelstalig is en dat zowel artikelen als boeken en hoofdstukken uit boeken worden meegenomen (toegepast op 10 juli 2024). In Web of Science levert deze zoekopdracht 1439 bronnen op en in Scopus 1271 bronnen. De resultaten uit de twee databases zijn samengevoegd in een bestand van 2710 bronnen, waarna dubbele bronnen zijn verwijderd (654 bronnen).

Het bestand met de 2056 overgebleven bronnen is geüpload in ASReview. ASReview is een programma dat op basis van algoritmische berekening de onderzoeker helpt met het onderscheiden van relevante en irrelevante bronnen (van de Schoot et al., 2021). Op basis van een kleine voorselectie, met door onderzoekers aangemerkte relevante en irrelevante bronnen uit het bestand, maakt ASReview een inschatting van de relevantie van de overige bronnen. Idealiter zorgt het programma er daarmee voor dat alle relevante bronnen tijdens de selectie in een eerder stadium bekend zijn en kan de onderzoeker zo tijdswinst boeken in vergelijking met een proces waarbij alle bronnen handmatig moeten worden beoordeeld. Het gebruik van ASReview maakt bovendien de reproduceerbaarheid van het selectieproces hoog.

Met twee onderzoekers zijn de eerste 50 bronnen beoordeeld om tot afstemming te komen over de criteria van relevantie bij het selecteren van bronnen.

De criteria waren:

Inclusiecriteria:

- Zowel empirisch als niet-empirisch onderzoek is relevant in dit stadium.
- Het moet gaan om de relatie tussen een externe toezichthouder en een ondertoezichtstaande.
- Zowel vertrouwen/wantrouwen/betrouwbaarheid als regelnaleving moet onderzocht zijn, en niet alleen terloops genoemd.

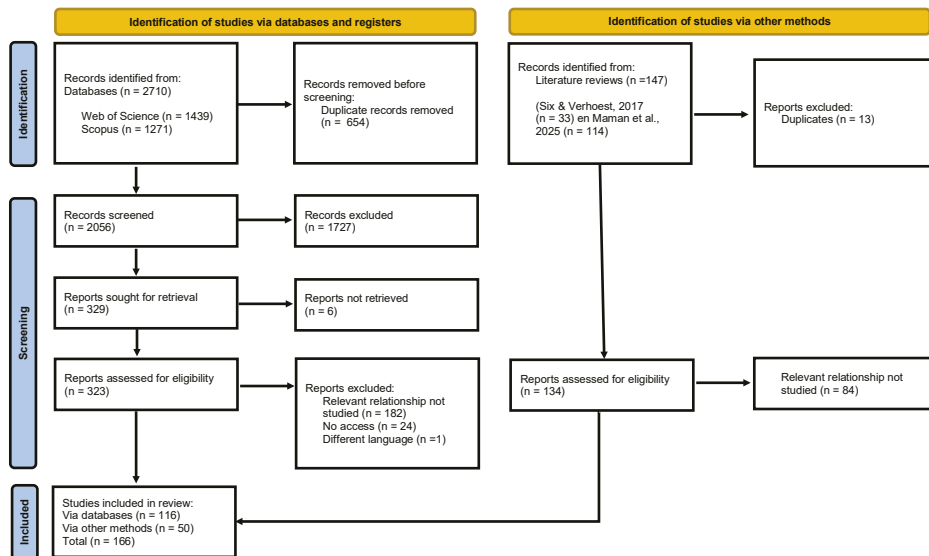
Exclusiecriteria:

- Vertrouwen in technologie die kan helpen in de onderzochte relatie is niet relevant. Bijvoorbeeld het inzetten van blockchain, drones of AI.
- Regulering van processen in cellen/organismen is niet relevant (*trust* dan vaak genoemd als juridische rechtsvorm).

Daarna is de tweede auteur doorgedaan met het selecteren van relevante bronnen. Bij de volgende circa 300 bronnen is regelmatig met de eerste auteur afgestemd over de selectie van bronnen waar de eerste onderzoeker twijfelde. Het stopcriterium dat wij hanteerden was 50 niet-relevante bronnen achter elkaar. Een aantal keren kwamen wij in de buurt van de 50, maar vervolgens volgden toch weer relevante bronnen. Pas bij bron 1981 werd dit stopcriterium bereikt, en omdat dat 75 bronnen van het einde was, besloten wij door te gaan tot het einde. Eén zeer relevante bron werd nog toegevoegd.

Uiteindelijk zijn op basis van de beoordeling van alle abstracts 323 bronnen geselecteerd voor nadere bestudering. Eén onderzoeker heeft van deze 323 bronnen het volledige document opgezocht om een beter beeld te krijgen van de relevantie van deze bron voor het onderzoek. Als interbeoordelaarcheck hebben de twee overige onderzoekers ieder gekeken naar 25 bronnen die door de onderzoeker zijn beoordeeld. In zes gevallen kwamen zij tot een ander oordeel en daar was iedereen het mee eens. Daarnaast hebben deze onderzoekers alle door de eerste onderzoeker als twijfelgeval aangemerkte bronnen bekeken en wel/niet geselecteerd. Uiteindelijk zijn 116 bronnen geselecteerd voor de volgende stap van het systematische literatuuronderzoek (zie figuur 2.1). In bijlage 1 zijn de in dit proces geselecteerde bronnen beschreven.

Figuur 2.1 Prismadiagram voor het systematische literatuuronderzoek



2.1.2 Selectie van aanvullende bronnen via andere systematische literatuuronderzoeken

Naast deze systematische selectie kunnen in de PRISMA-methode ook andere bronnen worden toegevoegd, mits goed verantwoord wordt hoe en waarom tot de selectie is gekomen. Wij hebben gekeken naar twee reeds gepubliceerde systematische literatuuronderzoeken: Six en Verhoest (2017) en Maman et al. (2025). Deze onderzoeken bevatten respectievelijk 33 en 114 empirische studies en keken naar alle mogelijke relaties tussen actoren in toezichtregimes. Wij hebben studies uit deze literatuuronderzoeken in onze analyse opgenomen indien deze keken naar de relatie tussen toezichthouder en ondertoezichtstaande. Op basis van dit inclusiecriteria hebben wij 50 nieuwe bronnen toegevoegd aan onze analyse (zie bijlage 1). In totaal zijn 166 bronnen vanuit de verschillende systematische literatuuronderzoeken meegenomen in de analyse.

2.1.3 Gebruik geselecteerde bronnen

Alle bronnen, empirische en niet-empirische, zijn doorgelopen om te kijken of een coherente theorie wordt toegepast. Coherente theorieën kwamen vooral voor in kwantitatieve en conceptuele studies. Daarnaast is vastgesteld dat in de kwantitatieve studies die niet één coherent toegepaste theorie toetsen, geen nieuwe concepten op een voldoende degelijke wijze zijn onderzocht. Dat kwalitatieve studies meestal niet starten vanuit een bestaande theorie is begrijpelijk, zij zijn meestal vooral inductief van aard. Deze studies analyseren wij daarom apart, met speciale interesse in de interactie tussen inspecteurs en

vertegenwoordigers van onder toezicht staande organisaties. Wij zagen hier grofweg vijf soorten studies:

1. observaties van inspectiebezoeken en gesprekken direct naar aanleiding van uitgevoerde inspecties. Deze zijn meegenomen in de analyse van de interactie (bijv. J. Braithwaite et al., 2007; Gunningham & Sinclair, 2009a, 2009b; Heimer & Gazley, 2012);
2. algemene ervaringen van zowel toezichthouders als vertegenwoordigers van onder toezicht staande organisaties over de onderlinge relatie (gesprekken en focusgroepen). Ook deze zijn meegenomen in de analyse van de interactie (bijv. J. Braithwaite et al., 2007; De Widt & Oats, 2024; Dowling et al., 2018; Hrynicky et al., 2019; Pautz, 2009, 2010);
3. speciale toezichtarrangementen (gesprekken en focusgroepen). Als eerste vormen van horizontaal toezicht (*cooperative compliance arrangements*) bij belastingdiensten in Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Slovenië (De Widt & Oats, 2024; Stanimirović & Sever, 2022). Deze studies zijn, waar relevant, meegenomen. Een studie ging over het arrangement *Primary Authority* in het Verenigd Koninkrijk (Bradford-Knox & Neighbour, 2017), een arrangement voor ketens die in verschillende regio's werken en daar met verschillende regionale toezichthouders te maken hebben. Dit is niet relevant voor rijksinspecties. Het kan wel interessante inzichten bieden voor regionale toezichthouders zoals omgevingsdiensten of brandweerkorpsen. Een substantieel aantal studies ging over *natural resource management*-arrangementen, waarbij samenwerking wordt gezocht met de (lokale) bevolking die betrokken is als ondertoezichtstaande of beschermer van natuur en milieu, andere lokale belanghebbenden en betrokken overheidsorganisaties (o.a. in Vietnam, de Verenigde Staten, Tanzania, Zuid-Afrika en Bangladesh) (bijv. Boonstra & Nguyen, 2010; Islam et al., 2020; Nielsen & Meilby, 2013; Nunan et al., 2018; Stern, 2008; Yoder & Chowdhury, 2018). Deze *natural resource management*-studies boden geen relevante inzichten in de relatie inspecteur-geïnspecteerde;
4. COVID-19-regel nalevingstudies, waar burgers, maar soms ook betrokken experts werden bevroegd. Deze studies gingen te weinig over de werkelijke interacties tussen burgers en politie, en boden ook geen relevante nieuwe inzichten naast wat uit de analyse van theorieën en concepten kwam (bijv. Baum et al., 2009; Boulton et al., 2024; Shapiro et al., 2023);
5. studies die niet relevant zijn voor de Nederlandse context, zoals het effect van breed aanwezige corruptie op het vertrouwen in de toezichthouder en de mate van regel naleving (in bijv. verschillende Afrikaanse landen), of hoe de regel naleving door kleine ondernemers in de informele economie kan worden bevorderd (in Zimbabwe, Nigeria en Zuid-Afrika) (Amaeshi et al., 2020; Sebele-Mpofu, 2023; Sundström, 2013).

2.2 RESULTATEN

De presentatie van de resultaten bestaat uit vijf onderdelen. Allereerst worden de belangrijkste theorieën geïdentificeerd en beschreven. Daarna wordt voor elk van de theorieën beschreven welke toezichtparadigma's zij onderscheiden, en hoe zij kunnen worden gecategoriseerd in het repressieve versus coöperatieve toezichtparadigma. In het repressieve paradigma wordt uitgegaan van algemeen wantrouwen en in het coöperatieve paradigma wordt, waar mogelijk, uitgegaan van vertrouwen. In het derde deel worden algemene inzichten over het vertrouwensproces gepresenteerd, waarbij ook naar de algemene vertrouwensliteratuur wordt gekeken. In het vierde deel worden op basis van de gebruikte concepten in elk van de theorieën de centrale concepten geïdentificeerd en verder uitgewerkt, wat leidt tot een integraal conceptueel model. Tot slot worden de resultaten gepresenteerd voor de interactie tussen inspecteur en ondertoezichtstaande tijdens een inspectie. Deze inzichten zijn gebaseerd op de kwalitatieve bronnen.

2.2.1 Selectie belangrijkste theorieën

Na het vaststellen van de uiteindelijke lijst met bronnen, is gekeken naar welke theorieën worden gebruikt. Het valt op dat maar een paar theorieën regelmatig in hun geheel worden gebruikt en getoetst (*Procedural Justice Theory* (PJT) en *Slippery Slope Framework* (SSF)). Voor het overige komen theorieën veel minder vaak voor. Een groot deel van de kwantitatieve studies hanteert niet een bestaande samenhangende theorie, maar stelt aan de hand van zelf bedachte hypothesen een nieuw conceptueel model samen, weliswaar ondersteund door eerder onderzoek. Soms wordt daarbij gebouwd op verschillende bestaande theorieën (bijv. Siglé et al., 2022).

Bij de selectie van de belangrijkste theorieën hebben wij de volgende criteria gehanteerd. Wij keken allereerst naar theorieën die minstens drie keer voorkomen in de geselecteerde bronnen (*Procedural Justice Theory* (PJT), *Slippery Slope Framework* (SSF), *Responsive Regulation Theory* (RRT), *Motivational Posturing Theory* (MPT) en *Theory of Planned Behavior* (TPB)) of theorieën die naast belangrijke concepten uit andere theorieën onderbouwen, ook relevante nieuwe concepten aanreiken die ondersteund worden vanuit de algemene vertrouwensliteratuur (*Social Cognitive Theory* (SCT), *Self-Determination Theory* (SDT) en *Goal Framing Theory* (GFT)). Dit leidt tot een eerste selectie van acht theorieën (zie figuur 2.2).

Figuur 2.2 Overzicht van de belangrijkste theorieën en publicaties uit SLR

Theorie	Publicaties uit SLR	Overige relevante publicaties
Procedural Justice Theory (PJT)	Akdogan et al. (2024) Bradford et al. (2015) Carr & Maxwell (2018) Jackson et al. (2022) Johnson et al. (2014) Kutnjak Ivković et al. (2019) Levi et al. (2009) Maxwell & Maxwell (2022) Murphy et al. (2009, 2014) Nuño & Morrow (2020) Phillips (2024) Reisig et al. (2014) Sawmar & Mohammed (2021) Sun et al. (2018) Sun et al. (2021)	Tyler (2006)
Slippery Slope Framework (SSF)	Agusti & Rahman (2023) Dowling et al. (2018) Kaplanoglou et al. (2016) Kastlunger et al. (2013) Kirchler et al. (2008) Kirchler et al. (2014) Kumi (2023) Prihandini (2018) Rashid (2021) Siglé et al. (2018) Siglé et al. (2022)	Kirchler (2021)
Responsive Regulation Theory (RRT)	J. Braithwaite & Makkai (1994) J. Braithwaite (1998) Heimer & Gazley (2012) Siglé et al. (2022)	Ayres & J. Braithwaite (1992) J. Braithwaite et al. (2007)
Motivational Posturing Theory (MPT)	V. Braithwaite (1995, 2009) Murphy (2004)	V. Braithwaite (2021, 2025)
Theory of Planned Behavior (TPB)	Alleyne & Harris (2017) Kendall et al. (2018) Musimenta et al. (2019)	Fishbein & Ajzen (1975)
Social Cognitive Theory (SCT)	Miao et al. (2023) Van Craen & Skogan (2017)	Bandura (2023) Schunk & Usher (2012)
Self-Determination Theory (SDT)	Mills & Reiss (2017) Six (2013)	Ryan & Deci (2000, 2017)
Goal Framing Theory (GFT)	Six et al. (2023)	Etienne (2011, 2013) Keizer et al. (2008) Lindenberg (2000, 2017) Lindenberg & Steg (2007) Lindenberg et al. (2021) Six (2005) Van Wijk & Six (2014)

Van deze acht theorieën nemen wij zes theorieën mee in de uiteindelijke analyse (PJT, SSF, RRT, MPT, SDT en GFT). De twee theorieën die afvallen (TPB en SCT), zijn naar ons oordeel niet onderscheidend genoeg. De *Theory of Planned Behavior* (TPB) is een zeer algemene theorie over wat gedrag beïnvloedt, en de studies uit de SLR die TPB toepassen binnen het toezichtveld leveren geen onderscheidende uitkomsten als het gaat om de rol van vertrouwen in de centrale toezichtrelatie. De *Social Cognitive Theory* (SCT) is ook een zeer algemene theorie en de toepassing op het toezichtdomein levert in Miao et al. (2023) één nieuw concept op: *vicarious experiences*. Dit concept houdt in dat bij anderen waargenomen gedrag, bijvoorbeeld regelnaleving of regelovertreding, bij de waarnemer aanleiding kan geven om dit gedrag na te bootsen. Het concept *vicarious experiences* vertoont daarmee sterke verwantschap met het begrip *social contagion*, dat centraal staat binnen GFT. Omdat de inzichten die TPB en SCT binnen de toezichtliteratuur opleveren (nagenoeg) volledig terugkomen in de andere zes theorieën kiezen wij ervoor om TPB en SCT niet apart te behandelen in de verdere analyse. In figuur 2.3 worden de zes theorieën kort beschreven en in bijlage 2 wordt elke theorie in meer detail beschreven.

2.2.2 Toezichtparadigma

Bijna alle theorieën onderscheiden twee typen toezichtbenaderingen (paradigma's) en laten zien dat over het algemeen een meer coöperatieve/normatieve benadering tot betere en stabielere regelnaleving leidt dan de repressieve/instrumentele benadering (zie figuur 2.4). Alle theorieën erkennen tegelijkertijd dat voor sommige ondertoezichtstaanden een repressieve benadering wel 'gepast' is. Toezicht vergt maatwerk, is afhankelijk van de houding en het handelen van de ondertoezichtstaande. Daarbij is het pleidooi om de coöperatieve benadering als basisbenadering te hanteren.

In het repressieve perspectief speelt vertrouwen geen expliciete rol en wordt impliciet uitgegaan van wantrouwen als uitgangspunt genomen. theoretisch wordt er uitgegaan van *agency theory*, waarbij een actor zijn eigen nut maximaliseert en alleen gevoelig is voor extrinsieke prikkels zoals pakkans, strafhoogte en beloning. Naleving is de resultante van een kosten-batencalculatie.

In het coöperatieve perspectief wordt uitgegaan van c.q. gewerkt aan voldoende vertrouwen in elkaar. Dit is het geval als aan de wederzijdse verwachtingen wordt voldaan. Hier spelen morele overwegingen een belangrijke rol.

Figuur 2.3 Beknopte beschrijving belangrijkste theorieën

Theorie	Essentie	Vertrouwensrelatie	Gebruikte concepten ^a
PJT	Morele overwegingen, waaronder procedurele rechtvaardigheid, hebben meer effect op regel naleving dan rationele, instrumentele overwegingen, zoals pakkans en strafwaarte. Centrale relatie: procedurele rechtvaardigheid heeft een positief effect op regel naleving.	Ondertoezichtstaande → toezichthouder	<ul style="list-style-type: none"> • Procedurele rechtvaardigheid • Legitimiteit van autoriteit en regel • Betrouwbaarheid autoriteit • Instrumentele vs. morele motivatie
SSF	Afhankelijk van burgervertrouwen in de autoriteit en macht van de autoriteit is er vrijwillige, afgedwongen of geen naleving.	Ondertoezichtstaande → toezichthouder	<ul style="list-style-type: none"> • Macht autoriteit
RRT	Toezicht starten vanuit vertrouwen en alleen escaleren naar wantrouwen/ repressie bij niet naleven en de-escaleren naar meer vertrouwen bij weer wel naleven.	Toezichthouder → ondertoezichtstaande	<ul style="list-style-type: none"> • Betrouwbaarheid toezichthouder • Motivatiehouding • Handhaving
MPT	Ondertoezichtstaanden verzetten zich tegen opgelegde regels en leven niet vrijwillig na, vooral omdat de sociale afstand tot de toezichthouder groot is.	Ondertoezichtstaande → toezichthouder	<ul style="list-style-type: none"> • Betrouwbaarheid toezichthouder • Legitimiteit toezichthouder • Integriteit toezichthouder • Motivatiehouding • Vertrouwensnormen
SDT	Hoe meer mensen zich ondersteund voelen in hun psychologische basisbehoeften, hoe intrinsieker gemotiveerd zij zijn om regels na te leven, (o.a.) omdat zij de waarden van regels internaliseren.	Toezichthouder → ondertoezichtstaande	<ul style="list-style-type: none"> • Motivatie (intrinsiek/extrinsiek) • Zelfdeterminatie versterkend toezicht • Waardecongruentie • Algemeen vertrouwen toezichthouder in ondertoezichtstaanden
GFT	Mensen handelen altijd o.b.v. meerdere doelen, maar het dominante doel-'frame' besluit over naleving of niet. Voor duurzame naleving moet het normatieve doel dominant zijn (regels gezien als sociale normen) en andere doelen voldoende ondersteunend.	Ondertoezichtstaande → toezichthouder	<ul style="list-style-type: none"> • Legitimiteit toezichthouder • Doelen (motivatie) • Legitimiteit regels • Sociale normen • Sociaal kopieergedrag

^a Naast vertrouwen en regel naleving.

Figuur 2.4 Vergelijking toezichtbenaderingen per theorie

Beschrijving positie theorie	Repressieve benadering	Coöperatieve benadering
PJT	Instrumenteel: naleven om straf te vermijden. Pakkans en straffoogte beïnvloeden naleving.	Normatief: naleven omdat dat vanuit morele overwegingen het juiste is. Vertrouwen, legitimiteit en procedurele rechtvaardigheid beïnvloeden naleving.
SSF	Afgedwongen: naleven wordt afgedwongen door macht van toezichthouder.	Vrijwillig: naleven wordt beïnvloed door vertrouwen in toezichthouder.
RRT	Repressief: naleven om straf te vermijden. Pakkans en straffoogte beïnvloeden naleving.	Coöperatief: naleven omdat dat het juiste is (morele verplichting). Ervaren vertrouwen van toezichthouder en ervaren betrouwbaarheid van toezichthouder beïnvloeden naleving.
MPT	(geen expliciete vergelijking tussen benaderingen)	
SDT	Extrinsieke prikkels brengen ondertoekomstige in gecontroleerde motivatie die weinig stabiel kan zijn en naleving 'afdwingt'.	Intrinsieke motivatie leidt tot stabielere, vrijwillige naleving. Ervaren ondersteuning vanuit toezicht van psychologische basisbehoeften beïnvloedt autonome motivatie.
GFT	Winstframe of hedonistisch frame dominant. Stabiele naleving onwaarschijnlijk.	Normatief frame leidt tot vrijwillige naleving, vanuit het doel het juiste te doen. Legitimiteit van regels en toezichthouder en sociaal kopieergedrag beïnvloeden naleving.

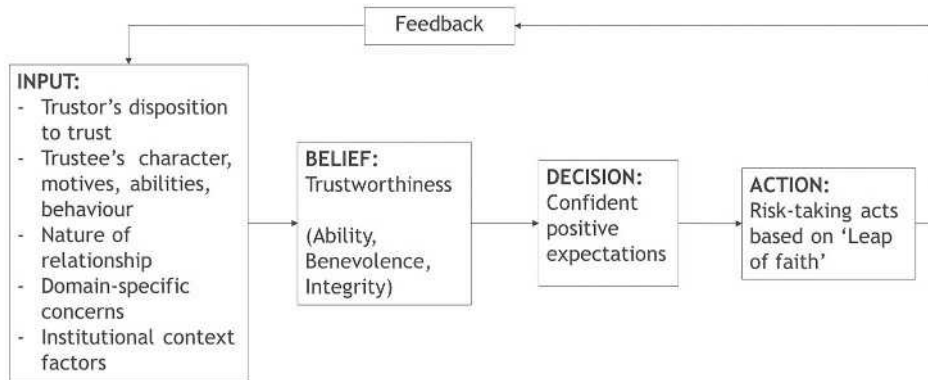
Noot: PJT = Procedural Justice Theory; SSF = Slippery Slope Framework; RRT = Responsive Regulation Theory; MPT = Motivational Posturing Theory; SDT = Self-Determination Theory; GFT = Goal Framing Theory.

2.2.3 Algemene inzichten vertrouwensprocessen en -relaties

Auteurs concluderen regelmatig, en met verbazing, dat na zoveel decennia onderzoek er nog steeds geen overeenstemming is over de definitie van vertrouwen (zie bijv. Stoopendaal en Bouwman (2018) en ook verschillende sprekers op de podcast *TrustTalk*¹). Eén verklaring is dat vertrouwen in zeer hoge mate contextafhankelijk is. Een andere verklaring is dat vanuit de vele disciplines waar vertrouwen is onderzocht vanuit de disciplineafhankelijke perspectieven is gekeken naar het begrip vertrouwen. Tot slot zijn veel auteurs van vertrouwensonderzoeken niet altijd even gespecialiseerd in het begrip vertrouwen, dit komt slechts af en toe op hun pad om te onderzoeken. Binnen het vertrouwensonderzoeksveld is redelijke overeenstemming dat het universele vertrouwensproces dat Dietz (2011) voorstelde, en recent licht is aangepast door Six en Latusek-Jurczak (2023), een goede weergave biedt (zie figuur 2.5). Daarnaast is het belangrijk om precies aan te geven om welke vertrouwensrelatie het gaat volgens de formule: A vertrouwt B om X te doen in context C (oorspronkelijk Hardin (1993) en later aangepast door Six en Latusek-Jurczak (2023)).

1 Zie <https://trusttalk.co>.

Figuur 2.5 Het universele vertrouwensproces



Bron: Six en Latusek-Jurczak (2023), aanpassing op origineel van Dietz (2011)

Vertrouwen is aan de orde als een actor (de *trustor*, A) afhankelijk is van het handelen van een ander (de *trustee*, B) voor iets dat belangrijk voor hem is (X), terwijl hij het handelen van die ander niet volledig kan controleren en ook niet met zekerheid kan voorspellen. Dat maakt de actor kwetsbaar en creëert onzekerheid (Möllering, 2006). Als de actor, alles afwegende, gedegen positieve verwachtingen heeft over het handelen van die ander (*confident positive expectations*), dan kan hij beslissen om die ander te vertrouwen (Rousseau et al., 1998).

In de overwegingen die leiden tot het besluit beoordeelt de actor de betrouwbaarheid van de ander (*trustworthiness belief*). Een veelgebruikt model voor de verschillende dimensies van betrouwbaarheid onderscheidt competentie (*ability*), goedwillendheid (*benevolence*) en integriteit (*integrity*) (Mayer et al., 1995), maar vaak wordt ook alleen onderscheid gemaakt tussen kunnen (competentie) en willen (*goodwill*) (bijv. Searle et al., 2011). Wat belangrijk is om hier te beseffen, is dat het niet draait om een objectieve bepaling van de te vertrouwen actor zijn betrouwbaarheid, maar de perceptie van de vertrouwende actor. En daar zitten allerlei vervormingen in. Het is het beeld dat de vertrouwende actor heeft van de betrouwbaarheid van de te vertrouwen actor dat grote invloed heeft op zijn beslissing om te vertrouwen of niet.

Als de actor besluit te vertrouwen, dan is hij bereid risico's te nemen en zich kwetsbaar op te stellen. Möllering (2006) noemt dit de '*leap of faith*'. Als een actor vertrouwt, dan neemt hij een *leap of faith*, waarbij hij handelt *alsof* de kwetsbaarheid en onzekerheid niet bestaan. Maar hij doet dit niet blind, hij blijft alert op zijn verwachtingen ook bewaarheid worden. En zo niet, dan zal hij zijn oordeel aanpassen en wellicht ook zijn besluit om te vertrouwen. Dit doet hij op basis van de *feedback* die volgt uit zijn handelen.

Helemaal links in de figuur van het vertrouwensproces (figuur 2.5) staan veel *inputs*. Die maken dat vertrouwen zo contextafhankelijk is. Mensen verschillen in de mate waarin zij bereid zijn om anderen te vertrouwen (*trustor's disposition to trust*). De kenmerken van de vertrouwde variëren en beïnvloeden haar/zijn betrouwbaarheid (*trustee's character, motives, ability, behavior*).

De aard van de relatie tussen de twee actoren A en B is ook belangrijk (*nature of relationship*). Een werkrelatie tussen twee collega's heeft een andere dynamiek dan een relatie tussen een leidinggevende en haar medewerker of een toezichthouder en een onder toezicht staande organisatie. De eerste is een horizontale relatie, terwijl de andere twee relaties verticaal zijn en machtsverhoudingen daarin een grote(re) rol spelen. Relaties tussen twee organisaties hebben ook een andere dynamiek dan die tussen individuen.

Mensen verschillen niet alleen in hun algemene betrouwbaarheid, hun betrouwbaarheid is ook domein-, taak- en tijdafhankelijk. Bijvoorbeeld, iemand kan heel betrouwbaar zijn als het gaat om nauwkeurig financiële analyses uitvoeren, maar niet betrouwbaar omdat hij steekpenningen aan zal nemen (en jij steekpenningen aannemen niet integer vindt) (de X in de formule hierboven). Als iemand onder veel druk op het werk staat of zorgen heeft thuis, dan kan hij op dat moment wellicht minder scherp zijn, en daarom minder betrouwbaar voor een taak waar veel concentratie voor nodig is, terwijl hij dat op rustige momenten wel is. Als een organisatie bijna failliet is, kan deze minder betrouwbaar zijn voor jou als klant, omdat de druk om te overleven maakt dat de organisatie jou een verkeerd of onveilig product verkoopt, terwijl toen het financieel nog goed ging zij dat nooit zou doen.

Tot slot speelt de institutionele context een rol (de C in de formule). In de vertrouwensliteratuur worden vier typen instituties onderscheiden (Six & Latusek-Jurczak, 2023): informele en formele regels en informele en formele actoren die als mediator handelen. In toezicht gaat het vooral om formele regels en formele actoren.

Dit model kijkt alleen vanuit het perspectief van één actor als vertrouwende partij, terwijl in de praktijk sprake is van twee actoren die tegelijkertijd vertrouwende en vertrouwde partij zijn en elkaar ook beïnvloeden. Zand (1972) en Hardin (1993) toonden aan dat een van de beste manieren om vertrouwen te bouwen is om zelf de sprong te wagen en te vertrouwen, en ook om zelf zo betrouwbaar mogelijk te zijn voor de ander. Het is daarbij aan te raden om met elkaar zo expliciet mogelijk elkaars verwachtingen te delen en afspraken te maken over hoe samengewerkt zal worden (Six et al., 2010).

2.2.4 *Analyse belangrijkste theorieën en centrale concepten*

In figuur 2.3 zijn per theorie de gebruikte concepten beschreven en in figuur 2.6 zijn deze samengevat in elf centrale concepten (met de beschrijving welke concepten per theorie hieronder vallen). Hierna wordt elk centraal concept beschreven.

Figuur 2.6 **Overzicht van centrale concepten en gebruik in theorie**

Centraal concept	Concept in theorie	PJT	SSF	RRT	MPT	SDT	GFT
Regelnaleving		X	X	X	X	X	X
Vertrouwen		X	X	X	X	X	X
	Ots in tzh	x	x		x	x	x
	Tzh in ots			x		x	
Betrouwbaarheid/legitimiteit toezichthouder		X			X		X
	Legitimiteit	x			x		x
	Betrouwbaarheid	x		x	x		
Integriteit toezichthouder	Integriteit				X		
Motivatie		X		(X)	X	X	X
	Instrumenteel vs. moreel	x					
	Houdingen			(x)	x		
	Intrinsieke vs. extrinsieke					x	
	Doelen						x
Legitimiteit regels		X					X
Procedurale rechtvaardigheid		X					
Macht/handhaving			X	X		X	
	Macht		x				
	Handhaving			x			
	Zelfdeterminatie-versterkend toezicht					x	
Waardecongruentie					(X)	X	X
	Waardecongruentie					x	
	Sociale normen						x
	Vertrouwensnormen				(x)		
Algemeen vertrouwen toezichthouder						X	
Sociaal kopieergedrag							X

Noot: PJT = Procedural Justice Theory; SSF = Slippery Slope Framework; RRT = Responsive Regulation Theory; MPT = Motivational Posturing Theory; SDT = Self-Determination Theory; GFT = Goal Framing Theory. ots = ondertoezichtstaande; tzh = toezichthouder.

Regelnaleving

Regelnaleving wordt op verschillende manieren geoperationaliseerd en gemeenten. Dit lijkt binnen de belangrijkste theorieën net zoveel te variëren als tussen de theorieën. Globaal zien wij de volgende soorten van operationalisatie:

- motivatie om na te leven (waaronder bijv. de motivatiehoudingen van Valerie Braithwaite, 1995, 2009; Murphy, 2004);
- intentie om na te leven (bijv. Alleyne & Harris, 2017; Mevorach et al., 2021; Jagers et al., 2012);
- zelfgerapporteerde naleving (bijv. Murphy et al., 2009; Six et al., 2023);
- door toezichthouder geconstateerde naleving (bijv. J. Braithwaite & Makkai, 1994).

Vertrouwen (en betrouwbaarheid)

De theorieën variëren in welke vertrouwensrelatie zij onderzoeken: (a) het vertrouwen van de toezichthouder in de ondertoezichtstaande of (b) het vertrouwen van de ondertoezichtstaande in de toezichthouder (zie figuur 2.7).

Figuur 2.7 Overzicht van de vertrouwensrelatie per theorie

Rol vertrouwen	Vertrouwen toezichthouder in ondertoezichtstaande	Vertrouwen ondertoezichtstaande in toezichthouder
PJT		Procedurale rechtvaardigheid heeft relatie met betrouwbaarheid toezichthouder; legitimiteit heeft nauwe relatie met vertrouwen
SSF		Vertrouwen van ondertoezichtstaande in toezichthouder
RRT	Vertrouwen van toezichthouder in ondertoezichtstaande onder in piramide; ervaren vertrouwen toezichthouder in ondertoezichtstaande leidt tot hogere naleving bij volgende inspectie	Betrouwbaarheid toezichthouder beïnvloedt vertrouwen ondertoezichtstaande in toezichthouder
MPT		Wantrouwen/vertrouwen ondertoezichtstaande in toezichthouder en integere toezichthouder beïnvloeden mate van weerstand ondertoezichtstaande tegen regelnaleving
SDT	Vertrouwen toezichthouder in ondertoezichtstaande heeft positief effect op door ondertoezichtstaande ervaren ondersteuning van psychologische basisbehoeften	Wederzijds vertrouwen versterkt zelfdeterminatie en intrinsieke motivatie ondertoezichtstaande
GFT		Legitieme autoriteit houdt (o.a.) in dat toezichthouder betrouwbaar is

Noot: PJT = Procedural Justice Theory; SSF = Slippery Slope Framework; RRT = Responsive Regulation Theory; MPT = Motivational Posturing Theory; SDT = Self-Determination Theory; GFT = Goal Framing Theory.

Uit de algemene vertrouwensliteratuur is bekend dat de betrouwbaarheid van de vertrouwde actor het vertrouwen van de vertrouwende actor in de vertrouwde actor beïnvloedt. En dat vertrouwen ervaren vaak vertrouwen in de

ander stimuleert. Dus beide vertrouwensrelaties zijn relevant. Met name theorieën die het vertrouwen van de ondertoezichtstaande in de toezichthouder onderzoeken, gebruiken regelmatig het concept betrouwbaarheid, en dan vooral betrouwbaarheid van de autoriteit/toezichthouder. De betrouwbaarheid van de autoriteit/toezichthouder wordt in de theorieën gezien als verklarende variabele voor vertrouwen van de ondertoezichtstaande of direct als verklarende variabele van regelnaleving (Abbasi et al., 2023; Bagozzi et al., 2023; Naughton et al., 2024). Soms wordt vertrouwen gemeten aan de hand van een 1-itemschaal (bijv. Six et al., 2023; Guo et al., 2023), soms met een grotere schaal (bijv. Siglé et al., 2018; Khozen & Setyowati, 2023).

Legitimiteit/betrouwbaarheid autoriteit

De legitimiteit van de autoriteit, in dit onderzoek de toezichthouder, wordt gebruikt in veel van de theorieën die kijken vanuit het perspectief van de ondertoezichtstaande, waarbij diens vertrouwen in de toezichthouder centraal staat (PJT, MPT en GFT). Vaak wordt met legitimiteit van de autoriteit bedoeld op de eigenschap van deze autoriteit dat anderen vrijwillig gehoorzaam zijn aan deze autoriteit (Tyler, 2006).

Met enige regelmaat wordt bij de operationalisatie van het concept de betrouwbaarheid van de toezichthouder gebruikt (Six et al., 2023; Stern, 2008).

Integriteit toezichthouder

De integriteit van de toezichthouder, die in MPT voorkomt, wordt in de vertrouwensliteratuur gedefinieerd als ‘that the trustee adheres to a set of principles that the trustor finds acceptable’ (Mayer et al., 1995, p. 719). Voor een toezichthouder operationaliseert V. Braithwaite (2009, p. 179) dit als het hebben van ‘een stabiel doel, een redelijk en eerlijk proces, competentie in de implementatie, de bereidheid tot luisteren, responsiviteit en respect voor anderen’.

Motivaties/houding/doel

De motivatie of houding van de ondertoezichtstaande ten aanzien van regelnaleving staat centraal in PJT, MPT, SDT en GFT. PJT onderscheidt twee basisvormen van motivatie. Instrumentele motivatie betreft een kosten-batenafweging in de relatie met anderen, met als doel om de eigen winst te maximaliseren en verlies zo veel mogelijk te beperken. Morele motivatie komt voort uit de eigen normen en waarden en sociale overwegingen (Tyler, 2006).

Binnen MPT worden motivatiehoudingen geconceptualiseerd als ‘een set van onderling samenhangende overtuigingen en houdingen die beschrijven, verklaren en signaleren naar anderen hoe individuen omgaan met een regulerende autoriteit’ (V. Braithwaite, 2009, p. 20). V. Braithwaite (2009) maakt onderscheid tussen vijf motivatiehoudingen die vaak worden teruggebracht tot twee: *resistant defiance* (waar *commitment*, *capitulation* en *resistance* onder vallen) en *dismissive defiance* (waar *disengagement* en *game playing* onder vallen).

Het onderscheid tussen intrinsieke en extrinsieke motivatie staat centraal binnen SDT. Indien binnen de centrale toezichtrelatie ondersteuning van drie psychologische basisbehoeften (autonomie, competentie en verbondenheid) plaatsvindt, wordt volgens SDT de intrinsieke motivatie voor regelnaleving bij de ondertoezichtstaande vergroot. Dit betekent dat de ondertoezichtstaande een zekere mate van autonomie ervaart in hoe hij de regels kan naleven, zich competent voelt om de regels na te leven, en een relatie van vertrouwen en respect ervaart met de toezichthouder.

Binnen GFT staan drie hoofddoelen centraal die strijden om dominantie en het proces van besluitvorming ‘framen’: het hedonistische (*to feel good right now*), winst- (*to preserve and improve resources*) en normatieve (*to act appropriately*) doel.

Legitimiteit regels

Legitimiteit van de regels is een concept dat verband houdt met legitimiteit van de toezichthouder, maar toch apart relevant is. Het maakt onderdeel uit van PJT en GFT. Het houdt binnen PJT in dat regels aan legitimiteit winnen wanneer ze in lijn liggen met de morele waarden van individuen. Deze congruentie verhoogt de kans op samenwerking en vrijwillige regelnaleving (Murphy et al., 2009). GFT benadrukt dat wanneer regels als legitiem, dat wil zeggen effectief en passend, worden gezien de kans groter is dat deze regels als sociale norm worden geaccepteerd (Lindenberg et al., 2021).

Procedurele rechtvaardigheid

Dit concept staat centraal in PJT en wordt over het algemeen gedefinieerd zoals Tyler het oorspronkelijk deed: het gaat over de ervaren *fairness* van de procedures die in de besluitvorming worden gebruikt, en of men de behandeling van de toezichthouder als fair ervaart. Met andere woorden, het gaat erom of de ondertoezichtstaande zich fair bejegend voelt, ongeacht of de uitkomst van de inspectie (of andere interactie met de toezichthouder) positief of negatief is voor de ondertoezichtstaande (Murphy et al., 2009; Tyler, 2006).

Macht/toezicht/handhaving²

Macht en toezicht komen als centrale concepten terug in SSF, RRT en SDT. Binnen SSF hangt het concept macht samen met de capaciteit van de toezichthouder om fraude en belastingontwijking te detecteren en te bestraffen. Kirchner (2021) maakt daarbij onderscheid tussen de begrippen ‘legitieme macht’ en ‘dwingende macht’. Legitieme macht heeft betrekking op de (positieve) wijze waarop de macht van de toezichthouder door de ondertoezichtstaande gepercipieerd wordt. Dwingende macht is gebaseerd op de (positieve) mate waarin

2 Verschillende toezichthouders en wetenschappers geven verschillende definities van toezicht en handhaving. Wij gebruiken vooral toezicht voor alle activiteiten, behalve als naar de handavingspiramide van J. Braithwaite wordt verwezen.

regelgeving door de toezichthouder kan worden afgedwongen (ongeacht de mate van sociale acceptatie).

Binnen RRT is het concept handhaving relevant in de context van de strategie van de handhavingspiramide (Ayres & J. Braithwaite, 1992). Deze strategie houdt in dat toezichthouders hun handhavingsinstrumenten op een gecontroleerde manier inzetten. In eerste instantie proberen toezichthouders de onder-toezichtstaande te overreden tot regelnaleving. Wanneer resultaat uitblijft, dient de toezichthouder de handhaving stap voor stap te verzwaren. Hierbij is van belang dat de toezichthouder daadwerkelijk de macht heeft om, indien nodig, tot het hoogste niveau van handhaving te escaleren.

In SDT wordt het begrip ‘zelfdeterminatie versterkend toezicht’ gebruikt. Deze vorm van toezicht houdt in dat de wijze waarop het toezicht wordt vormgegeven en wordt geïmplementeerd, wordt ervaren door de ondertoezichtstaande als ondersteunend aan zijn psychologische basisbehoeften (zie ook hierboven onder het concept ‘motivaties/houding/doel’).

Waardecongruentie

Het concept waardecongruentie komt terug in SDT en GFT. SDT benadrukt het belang van de ‘internalisatie van de waarden van de toezichthouder door de ondertoezichtstaande ten behoeve van vrijwillige regelnaleving’ (Six, 2013, p. 173).

Binnen GFT geldt dat regels die als legitiem worden beschouwd, sneller gezien worden als sociale norm. En het normatieve doel is *to act appropriately*, dat wil zeggen handelen in lijn met de sociale normen (Lindenberg et al., 2021).

Algemeen vertrouwen toezichthouder in ondertoezichtstaanden

In de algemene vertrouwensliteratuur (par. 2.2.3) is het begrip algemeen vertrouwen geïntroduceerd om aan te geven hoe geneigd mensen zijn om andere, onbekende, mensen te vertrouwen (*trustor's disposition to trust*). In de toepassing van SDT op toezichtrelaties introduceert Six (2013), geïnspireerd op Weibel en Six' (2013) toepassing van SDT op manager-medewerkerrelaties, het concept ‘algemeen vertrouwen van de toezichthouder in ondertoezichtstaanden als groep’. Dit is een basishouding naar een groep actoren die zonder de individuele actor te kennen, wel het vertrouwen in de individuele actor beïnvloedt.

Sociaal kopiëergedrag

Social contagion komt voor in GFT en gaat over het effect dat het observeren van anderen die de regels naleven heeft op de motivatie om zelf ook de regels na te leven (Lindenberg et al., 2021; Six et al., 2023). *Vicarious processes* komt uit de SCT en gaat over het indirect leren via het observeren van het gedrag van anderen (Schunk & Usher, 2012). Beide refereren aan een vergelijkbaar fenomeen, dat wij in het Nederlands vertalen als sociaal kopiëergedrag.

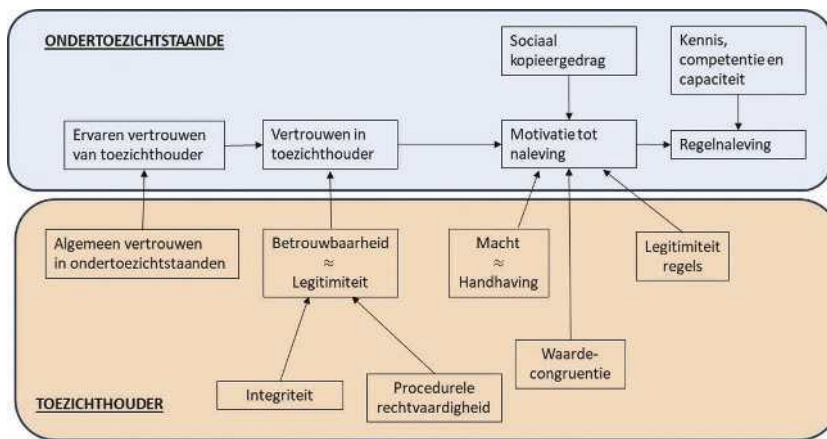
Kennis, competentie en capaciteit

Opvallend is dat in het overgrote deel van de bestudeerde theorieën aandacht wordt besteed aan het willen naleven en niet of nauwelijks aan de kennis, competentie en capaciteit om regels na te kunnen leven. Omdat het wel onderdeel is van het universele vertrouwensproces en ook breder geaccepteerd is in de toezichtliteratuur, worden deze aspecten die gaan over het kunnen naleven hier wel meegenomen. Bovendien wijzen verschillende kwalitatieve bronnen op het belang van kennis (Hrynicky et al., 2019; Pautz, 2010; Sebele-Mpofu, 2023; Yapp & Fariman, 2006), competentie (Sebele-Mpofu, 2023; Six & Verhoest, 2017; Yapp & Fariman, 2006) en capaciteit (Hrynicky et al., 2019; Nielsen & Meilby, 2013; Sebele-Mpofu, 2023; Van Wijk & Six, 2014; Yapp & Fariman, 2006).

Integraal conceptueel model

Uit de analyse van de belangrijkste theorieën en centrale concepten komt het integraal model uit figuur 2.8 voort. Het model onderscheidt concepten die bij de ondertoezichtstaande horen en concepten die bij de toezichthouder horen. Omdat de te verklaren variabele ‘regelnaleving’ is en het de ondertoezichtstaande is die naleeft (of niet), zijn concepten die bij de ondertoezichtstaande horen belangrijk.

Figuur 2.8 Integraal conceptueel model voortvloeiend uit systematisch literatuuronderzoek



Noot: ≈ betekent dat binnen het kader de twee genoemde concepten als ongeveer synoniem worden beschouwd.

Regelnaleving wordt vooral beïnvloed door de motivatie tot naleving van de ondertoezichtstaande. Deze motivatie kan zowel een positief effect als een negatief effect op regelnaleving hebben. Als de motivatie calculerend, instrumenteel, extrinsiek of hedonistisch is en de motivatiehouding afwijzend (*dismissive defiance*), dan heeft dat vaak een negatief effect op regelnaleving, tenzij de handhaving voldoende intensief en streng is. Als de motivatie moreel, intrinsiek of normatief is, dan heeft dat vaak een positief effect op de regelnaleving:

ondertoezichtstaanden onderschrijven de regels en leven vrijwillig na. Ook de kennis, competentie en capaciteit van de ondertoezichtstaande beïnvloeden direct de regel naleving.

Motivatie tot naleving wordt, qua concepten die bij de ondertoezichtstaande horen, beïnvloed door het vertrouwen dat de ondertoezichtstaande heeft in de toezichthouder, wat op zijn beurt weer wordt beïnvloed door het ervaren vertrouwen van de toezichthouder. Ook het sociaal kopieergedrag van de ondertoezichtstaande beïnvloedt de motivatie.³

De toezichthouder kan slechts deze concepten van de ondertoezichtstaande beïnvloeden en daarmee indirect invloed hebben op de regel naleving. De mate waarin toezichthouders in hun beleid en directe interactie met de ondertoezichtstaande signalen afgeven dat zij in het algemeen ondertoezichtstaanden wantrouwen respectievelijk vertrouwen, wordt door ondertoezichtstaanden waargenomen (Six, 2005, 2013) en heeft invloed op het vertrouwen dat de ondertoezichtstaande ervaart. Het vertrouwen dat de ondertoezichtstaande heeft in de toezichthouder wordt dus beïnvloed door de gepercipieerde betrouwbaarheid van de toezichthouder, wat vaak ook wordt gezien als de legitimiteit van de toezichthouder; deze begrippen liggen zeer dicht bij elkaar. De mate waarin de toezichthouder door de ondertoezichtstaande als integer en procedureel rechtvaardig wordt gezien, beïnvloedt de gepercipieerde betrouwbaarheid van de toezichthouder.

De mate waarin de waarden van de regelgeving overeenkomen met de waarden van de ondertoezichtstaande (waardecongruentie) beïnvloedt de motivatie tot naleving. Als de regels als legitiem worden beschouwd, heeft dit een positieve invloed op de motivatie. Tot slot beïnvloedt de macht van de toezichthouder de motivatie om na te leven, vooral bij meer instrumenteel en calculerend ingestelde ondertoezichtstaanden.

2.2.5 *Interactie inspecteur en ondertoezichtstaande*

Inzichten rondom de feitelijke interactie tussen inspecteur en geïnspecteerde (vertegenwoordiger van de ondertoezichtstaande) komen meestal niet uit de hierboven besproken theorieën, maar vooral uit de kwalitatieve onderzoeken in de geselecteerde studies.

Veel studies benadrukken het belang van voldoende vertrouwen in de relatie tussen inspecteur en geïnspecteerde, omdat beide partijen informatie van de ander nodig hebben om tot goede naleving en risicobeheersing te komen, en dat is in het publieke belang (o.a. Gunningham & Sinclair, 2009b; Pautz, 2009;

3 Strikt genomen beïnvloedt motivatie gedrag en niet andersom. De vertaling van het begrip *social contagion* naar sociaal kopieergedrag is hier niet precies genoeg.

Dowling et al., 2018; J. Braithwaite et al., 2007). Veel studies benadrukken daarom het belang van het goede gesprek en wat daarin belangrijk is (Ball et al., 2018; J. Braithwaite, 1998; J. Braithwaite et al., 2007; Gunningham & Sinclair, 2009b; Heimer & Gazley, 2012; Pautz, 2009). Sommige studies laten zien hoe belangrijk het is voor toezichthouders om de verleiding te weerstaan om door de tijd heen niet steeds meer zekerheid te zoeken door extra maatregelen, die door de ondertoezichtstaande worden ervaren als slinkend vertrouwen (De Widt & Oates, 2024; Dowling et al., 2018). Tot slot wijzen verschillende studies op het belang van verschillende soorten kennis en vaardigheden bij de inspecteur om relaties vanuit vertrouwen te bouwen.

Veel studies benadrukken dat niet alle ondertoezichtstaanden te vertrouwen zijn en dat wanneer het vertrouwen wordt beschaamd, via de handhavingspiramide van RRT stapsgewijs moet worden geëscaleerd naar een meer repressieve benadering (o.a. J. Braithwaite, 1998; J. Braithwaite et al., 2007; Dowling et al., 2018; Hrynicky et al., 2019; Pautz, 2009).

Belang van vertrouwen voor informatie-uitwisseling

Vertrouwen is van belang voor de benodigde informatie-uitwisseling, zowel van geïnspecteerde naar inspecteur als vice versa. Een geïnspecteerde formuleerde het als volgt (Pautz, 2009, p. 1064):

[T]rust goes both ways – he trusts them and they trust him. He trusts inspectors to give him the correct guidance concerning regulations, and the inspectors trust him to provide accurate information and correct information.'

Veel studies benadrukken dat goed toezicht alleen mogelijk is als de inspecteur over de relevante informatie beschikt om tot een goed oordeel te komen over de mate van regelnaleving en risicobeheersing van de ondertoezichtstaande (o.a. Gunningham & Sinclair, 2009b; Pautz, 2009; Dowling et al., 2018; J. Braithwaite et al., 2007). De geïnspecteerde zal die 'werkelijke' informatie pas geven als zij voldoende vertrouwen heeft dat de toezichthouder de vaardigheden heeft om de informatie goed te beoordelen (o.a. Dowling et al., 2018; Pautz, 2009), en dat zij eerlijk en fair wordt behandeld (oftewel procedurele rechtvaardigheid) (Heimer & Gazley, 2012; Pautz, 2009). Zolang de geïnspecteerde nog niet het gevoel heeft dat de toezichthouder te vertrouwen is, zal de informatievoorziening bij rituaal blijven (J. Braithwaite et al., 2007; Heimer & Gazley, 2012).

Ook kan een coöperatieve benadering, waarin vertrouwen de relatie typeert, de kennisoverdracht van inspecteur naar geïnspecteerde bevorderen, zodat de geïnspecteerde organisatie kan leren van vergelijkbare organisaties. En gezamenlijk leren bevordert op zijn beurt weer de borging van de publieke belangen (J. Braithwaite et al., 2007; Heimer & Gazley, 2012). De geïnspecteerde is (in veel toezichtdomeinen) afhankelijk van de bezoekende inspecteur voor de interpretatie van de regels en andere vereisten (J. Braithwaite et al., 2007; Heimer & Gazley, 2012; Pautz, 2009). Deze interpretatie bepaalt in hoge mate de ervaring

van procedurele rechtvaardigheid. Als de inspecteur afstandelijk en streng zijn interpretatie oplegt, zal dat sneller tot een ervaring van procedurele *onrechtvaardigheid* leiden dan als het mogelijk is om een goed gesprek te hebben over de interpretatie, waarbij de werkelijke risicobeheersing vooropstaat in deze specifieke context.

Bij wantrouwende, repressieve toezichthouders is de kans groot dat onderzochtstaanden zoveel meer tijd gaan besteden aan het aantoonbaar maken van naleving (J. Braithwaite et al., 2007; Dowling et al., 2018; Heimer & Gazley, 2012), dat het zelfs ten koste kan gaan van de tijd die besteed wordt aan het daadwerkelijk beheersen van de risico's. In een studie naar het toezicht op accountantsfirma's in Australië werd door de accountants een verschuiving van een meer coöperatieve benadering naar een meer repressieve benadering ervaren, met als consequentie dat accountants meer tijd gingen besteden aan het zichtbaar maken van regel naleving (aan de hand van afvinklijstjes) dan aan het daadwerkelijk verbeteren van de controlekwaliteit (Dowling et al., 2018, p. 353):

'Audit partners express some concern that oversight of the profession has resulted in firms adapting their audit process in ways aimed at minimizing inspection risk and not necessarily improving audit quality.'

De onderzoeken van Gunningham en Sinclair (2009a, 2009b) naar de Australische mijnindustrie en van Mills en Reiss (2017) naar de Amerikaanse luchtvaartindustrie laten zien dat wantrouwen tegen de toezichthouder maakte dat de bedrijven minder geneigd waren informatie te delen over interne incidentonderzoeken. En in de Australische mijnindustrie waren bedrijven zelfs minder geneigd die onderzoeken uit te voeren, omdat die informatie met de toezichthouder moest worden gedeeld. In het onderzoek van Mills en Reiss (2017) over het delen van informatie over bijna-incidenten, die niet verplicht moesten worden gedeeld met de toezichthouder, was de uitkomst het inschakelen van een vertrouwde, neutrale derde partij (NASA) die de informatie van de bedrijven verzamelde, anoniem maakte en anoniem beschikbaar stelde voor verdere analyse en gezamenlijk leren van bijna-incidenten.

Het onderzoek naar de veiligheid in de Australische mijnen (Gunningham & Sinclair, 2009a, 2009b) laat zien hoe een door de politiek opgelegde draai naar een repressieve, wantrouwende toezichtbenadering op termijn leidt tot lagere bereidheid om informatie te delen en zelfs een lagere bereidheid om interne veiligheidsonderzoeken te doen, want die informatie moet worden gedeeld met de toezichthouder en kan in de ogen van het bedrijf door hem worden misbruikt. En dit leidt uiteindelijk tot lagere veiligheid voor de arbeiders in de mijnen. Alle betrokken partijen (vakbonden, bedrijfsleiding en toezichthouder) waren het eens met die conclusie (Gunningham & Sinclair, 2009a, 2009b).

Belang van het goede gesprek en dialoog

De meest effectieve manier om vertrouwen te bouwen is een goed gesprek voeren in een toezichtdialoog (*regulatory dialogue*, J. Braithwaite, 1998). Het is het belangrijkste toezichtinstrument, omdat het leren stimuleert bij ondertoezichtstaande en inspecteur (J. Braithwaite et al., 2007, p. 315): '[I]nspectors reflect in action through conversations with the situation.'

Respect tonen, complimenten geven, *reintegrative shaming* en het ondersteunen van zelfvertrouwen (*self-efficacy*) van inspecteurs richting geïnspecteerden zijn sleutelbegrippen in een goede dialoog en leiden tot betere regelnaleving (J. Braithwaite, 1998). Een inspecteur toont respect door de geïnspecteerde een zekere mate van controle over het proces te geven gedurende de dialoog over wat moet gebeuren om de kwaliteit te verbeteren, en door de geïnspecteerde fair te behandelen (procedurele rechtvaardigheid). Als inspecteurs duidelijk aangeven dat zij de geïnspecteerde betrouwbaar vinden, laat dat ook respect zien. Complimenten helpen om de boodschap van betrouwbaarheid te ondersteunen en motiveren de geïnspecteerden om het gewenste gedrag vol te houden (J. Braithwaite, 1998; Heimer & Gazley, 2012). Als inspecteurs complimenten geven aan een collectief, zoals een organisatie, dan voelen alle leden van de organisatie zich positief aangesproken, en als individuen een compliment krijgen, straalt dat ook op de organisatie af (J. Braithwaite et al., 2007, p. 116):

Inspector: I'm really impressed with the progress on roaches. It's miraculous really the way we've seen that problem under control compared to a few months ago.

Administrator: You've made my day.

Pest [control] man: You've made my week.'

Reintegrative shaming gaat over 'ja zeggen tegen de persoon en nee tegen het gedrag', een bekend principe in communicatietrainingen, en complimenten geven helpt het respect te tonen voor de persoon (en de organisatie):

'[t]reating a nurse as a respected professional in a caring organization that on this particular occasion has failed to meet standards that are important'. (J. Braithwaite et al., 2007, p. 211)

Een goede dialoog is ook een effectieve manier om voorbij het ritualisme te komen en de afvinklijstjes:

'Ritualism means acceptance of institutionalized means for securing regulatory goals while losing all focus on achieving the goals or outcomes themselves.' (J. Braithwaite et al., 2007, p. vii)

Verschillende studies laten zien hoe inspecteurs in hun interactie met medewerkers en leidinggevenden hen bewegen om voorbij het ritueel inzicht te geven in wat er werkelijk gebeurt in de organisatie. Bijvoorbeeld in Heimer en Gazley (2012, p. 873):

[M]onitors [inspecteurs; FS & LH] talked with a US1 nurse [ondertoezichtstaande; FS & LH] [about a physician who “needed] some lessons in error correction,” the lapses of a recently departed colleague, and a patient who failed to tell the nurse about a key symptom. When the nurse jokingly asked if she would get put in jail for these errors, the monitor laughed that this was “just small stuff.” Not missing a beat, the nurse retorted that she “sweat[ed] the small stuff too!” “Good!” the monitor exclaimed. The monitor also praised the records as “vastly improved” after this particular nurse took over one study.’

Zowel Heimer en Gazley (2012) als van Wijk en Six (2014) observeren dat geïnspecteerden vaak een onderscheid maken tussen regels die als vanzelfsprekend worden gezien door de professionals in de organisatie (bijv. hoe je bloed moet prikken als verpleegkundige) en regels die meer gericht zijn op het laten zien dat je de regels naleeft (bijv. het dagelijks bijhouden van de temperatuur van de koeling in een slagerij). Als regels worden ervaren als ‘wat zij willen’ (de koelingstemperatuur bijhouden), zal de neiging tot ritualisme groot zijn, en de motivatie extrinsiek en calculerend. Als daarentegen de regels als vanzelfsprekend worden ervaren (bijv. hoe je bloed prikt), dan zijn ze geïnternaliseerd en is er normatieve en intrinsieke motivatie om ze na te leven (zie de verschillende vormen van motivatie onder het concept ‘Motivaties/houding/doel’ hierboven).

Openheid in communicatie, vanuit de geïnspecteerde richting de inspecteur, leidt tot meer verbetering in regelnaleving en kwaliteit (Rickwood & J. Braithwaite, 1994, in J. Braithwaite et al., 2007). Ten eerste, omdat de kwaliteit meer verbetert in open gesprekken met de toezichthouder, en ten tweede, omdat inspecteurs weten dat verhullend communiceren vaak gerelateerd is aan incompetentie en de boel bedonderen. Gebrek aan openheid wordt daarom gezien als een rode vlag.

Gunningham en Sinclair (2009a, 2009b) concluderen na hun onderzoek naar de Australische mijnindustrie dat, in ieder geval in een sector met permanente en frequente interactie tussen toezichthouders en geïnspecteerden, vertrouwen cruciaal is voor constructieve relaties. Als die relaties onder druk komen te staan door, onder andere, verplicht repressief handelen van de toezichthouder, verstomt de dialoog, komen informatiestromen tot stilstand, worden interne incidentonderzoeken, preventie en herstelacties belemmerd en is het resultaat lagere effectiviteit van toezicht.

Bij vertrouwen bouwen in een goede dialoog gaat het om het daadwerkelijke handelen van de inspecteurs, niet om formele procedures of goede bedoelingen. Daarbij speelt een belangrijke rol dat inspecteurs variëren in hun competenties, zowel vakinhoudelijk als communicatief/interpersoonlijk, en in hun algemene beeld van ondertoezichtstaanden. Sommigen gaan uit van ‘gezond wantrouwen’, terwijl anderen meer hun oordeel opschorten en starten vanuit vertrouwen (zonder daar naïef in te zijn), en weer anderen te veel verkleefd

zijn met de ondertoezichtstaanden als sector (te veel vertrouwen) (J. Braithwaite et al., 2007).

Belang van terughoudendheid in zekerheid zoeken van toezichthouder

In een toezichtarrangement dat gebaseerd is op wederzijds vertrouwen binnen een sector moet de toezichthouder terughoudend zijn met het invoeren van aanpassingen die hem meer zekerheid bieden, want zulke maatregelen worden vaak door de sector ervaren als wantrouwen (De Widt & Oats, 2024; Dowling et al., 2018). Een voorbeeld in De Widt en Oats' (2024) studie van Horizontaal Toezicht in Nederland en het Verenigd Koninkrijk (VK) was de invoering in het VK van de verplichte online publicatie van hun belastingstrategie voor grote ondernemingen. Het werd door de bedrijven gezien als onnodige lastenverzwaring, omdat de meeste bedrijven dat al deden, terwijl het onduidelijk was hoe het de HMRC (de Britse belastingdienst) zou helpen naleving te bevorderen. De maatregel werd vooral ervaren door het bedrijfsleven als het sterker worden van de repressieve toezichtbenadering, en ging ten koste van het vertrouwen in de Horizontaal Toezicht benadering (*cooperative compliance relationships*).

Belang van kennis en vaardigheden inspecteur

De kwaliteit van de toezichtdialoog is sterk afhankelijk van de kennis en vaardigheden van de inspecteur. Goede training is dus cruciaal voor inspecteurs, zowel formele training als training on the job van ervaren collega's, tijdens inspecties, onderweg van en naar de inspectielocatie en gedurende informele gesprekken tijdens de lunch of bij het koffieapparaat (J. Braithwaite et al., 2007).

Geïnspecteerden zijn erg gevoelig voor inspecteurs die hun veld en werk begrijpen. Als inspecteurs die kennislaten merken en werkelijke interesse tonen voor de dilemma's die bij regelnaleving komen kijken, dan helpt dat vertrouwen bouwen (o.a. De Widt & Oats, 2024; Pautz, 2010).

Maar ook andere, meer interpersoonlijke, communicatieve vaardigheden zijn belangrijk om een goede dialoog te kunnen voeren en vertrouwen te bouwen en behouden (De Widt & Oats, 2024; Six & van Ees, 2017).

'In both systems [de Horizontaal Toezicht arrangementen in het VK en Nederland; FS & LH], social skills of frontline workers appeared to improve due to cooperative compliance as tax inspectors were incentivized to become more familiar with the commercial environment in which companies operate (Tuck, 2010), and develop soft skills, with decision-making and listening skills mentioned by multiple interviewees.' (De Widt & Oats, 2024, p. 14)

Tegelijkertijd is een toezichtdialoog alleen mogelijk als de geïnspecteerde ook de basisvaardigheden heeft qua interpersoonlijke en communicatievaardigheden en basishouding naar de toezichthouder (Mascini & van Wijk, 2009). Bij de basishouding draait het om de percepties van de ondertoezichtstaande, niet

de 'objectieve' legitimiteit, betrouwbaarheid of integriteit van de toezichthouder. Het zijn deze percepties die het handelen van de geïnspecteerde bepalen. Deze percepties worden beïnvloed door de informatie en kennis die de geïnspecteerde heeft over de toezichthouder. Die komen uit directe interactie in het verleden, communicatie vanuit de toezichthouder en informatie van collega-ondernemers en brancheorganisaties. Deze informatie en kennis worden gefilterd door *biases* en diepliggende overtuigingen die de geïnspecteerde heeft over de specifieke inspecteurs en de overheid in meer algemene zin (Mascini & Van Wijk, 2009; Pautz, 2010).

A facility representative observed in Pautz (2009, p. 1064):

'I don't trust any government agency, but they've [milieu-inspecteurs; FS & LH] earned some of my trust over the years.'

Kortom, inzichten van kwalitatieve studies leveren een belangrijke verdieping van het belang van vertrouwen in het bevorderen van regelnaleving. En bieden ook inzicht in hoe inspecteurs dat in de interactie met geïnspecteerden kunnen bewerkstelligen.

2.3 CONCLUSIES

De inzichten opgedaan in dit systematische literatuuronderzoek worden samengevat op drie niveaus.

2.3.1 *Paradigma*

(Vrijwel) alle bestudeerde theorieën onderscheiden een repressieve en coöperatieve benadering voor toezicht, waarbij zij laten zien dat over het algemeen een coöperatieve benadering tot betere, of in ieder geval meer duurzame, regelnaleving zal leiden. Al deze theorieën erkennen tegelijkertijd dat voor sommige ondertoezichtstaanden een repressieve benadering 'gepast' is, omdat zij slecht naleven en zich slecht laten beïnvloeden richting betere naleving. Toezicht vergt maatwerk, want is afhankelijk van de houding en het handelen van de ondertoezichtstaande. RRT pleit ervoor om de coöperatieve benadering als basisbenadering te hanteren en alleen tot de repressieve benadering over te gaan bij herhaalde regelovertreiding. In de coöperatieve benadering speelt vertrouwen een belangrijke rol.

2.3.2 *Integraal conceptueel model*

Uit het literatuuronderzoek blijkt verder dat vertrouwen over het algemeen een positief effect heeft op de regelnaleving. Het maakt daarbij niet uit of gekeken wordt naar het vertrouwen van de toezichthouder in de ondertoezichtstaande of het vertrouwen van de ondertoezichtstaande in de toezichthouder.

Hoe meer vertrouwen de ondertoezichtstaande heeft in de toezichthouder, hoe groter de (intentie tot) regelnaleving. Maar de toezichthouder kan niet direct het vertrouwen van de ondertoezichtstaande sturen. Wel kan deze zich zo betrouwbaar mogelijk opstellen en zo de ondertoezichtstaande 'uitnodigen' te vertrouwen (vgl. Bentzen, 2019). En verder kan de toezichthouder duidelijker communiceren aan betrouwbare ondertoezichtstaanden dat hij hen vertrouwt. Dus dat de toezichthouder explicieter onderscheid maakt tussen betrouwbare en minder betrouwbare/onbetrouwbare ondertoezichtstaanden. Want als een ondertoezichtstaande vertrouwen ervaart, stimuleert dat zijn vertrouwen in de toezichthouder, en onderzoek laat zien dat regelnaleving bij de volgende inspectie dan is toegenomen (J. Braithwaite & Makkai, 1994).

2.3.3 *Interactie*

Voldoende vertrouwen in de relatie tussen inspecteur en geïnspecteerde leidt tot betere informatie-uitwisseling en dat leidt weer tot betere regelnaleving. Een goede dialoog, waarin inspecteurs de geïnspecteerde respectvol behandelen, is een belangrijk toezichtinstrument, waarbij de interpersoonlijke, communicatieve vaardigheden van de inspecteur cruciaal zijn, net als respect tonen, complimenten geven en *reintegrative shaming*.

In deelproject 2 staat centraal wat toezichthouders in de praktijk doen (of hebben gedaan) met het thema vertrouwen binnen de centrale toezichtrelatie om regelnaleving te bevorderen. Het doel was om een beeld te krijgen van wat zoal wordt (of werd) gedaan en waar de uitdagingen liggen voor toepassing in de praktijk, en waar mooie praktijken zijn ontstaan die inspiratie kunnen geven aan andere toezichthouders. Het doel was dus niet om een volledig beeld te vormen aan de hand van een systematisch onderzoek.

Hierbij kijken wij vanuit twee gezichtspunten:

- *betrouwbare toezichthouder*: wat doet de toezichthouder om zelf betrouwbaar(der) over te komen richting ondertoezichtstaande? Hier kan bijvoorbeeld worden gedacht aan explicieter werken aan de ervaring van de ondertoezichtstaanden dat zij fair bejegend worden (procedurele rechtvaardigheid), maar ook aan de interpersoonlijke en communicatieve vaardigheden van de inspecteurs in hun interactie met de ondertoezichtstaande of andere vormen van communicatie met ondertoezichtstaanden;
- *betrouwbare ondertoezichtstaande*: maakt de toezichthouder onderscheid tussen ondertoezichtstaanden op basis van hoe betrouwbaar zij zijn, en heeft dat consequenties voor hoe zij met de betrouwbare, respectievelijk onbetrouwbare ondertoezichtstaanden omgaan?

Na een korte beschrijving van de methode van dataverzameling, volgt de presentatie van de resultaten en wordt afgesloten met een conclusie.

3.1 METHODEN VAN ONDERZOEK

Om een beeld te krijgen van wat toezichthouders in de praktijk doen of hebben gedaan met het thema vertrouwen binnen de centrale toezichtrelatie hebben wij twee methoden van onderzoek gehanteerd. In de eerste plaats hebben wij gesprekken gevoerd met medewerkers van verschillende toezichthouders. In de tweede plaats hebben wij relevante documenten bestudeerd die door deze respondenten zijn aangeleverd.

3.1.1 *Gesprekken*

In overleg met de begeleidingscommissie is dit onderzoek uitgevoerd bij de Belastingdienst, de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA), de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ), de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). Hiermee is een redelijk representatief beeld verkregen van de situatie binnen Nederlandse toezichthouders. Leden van de begeleidingscommissie hebben vanuit hun eigen organisatie relevante gesprekspartners aangereikt. Daarbij ging het om medewerkers die zicht hebben op de manier waarop binnen hun organisatie met het thema vertrouwen wordt omgegaan, zowel op strategisch als op tactisch en operationeel niveau.

In totaal hebben wij tien interviews afgenomen, waarin wij met vijftien medewerkers van de vijf verschillende toezichthouders hebben gesproken. Deze gesprekken hebben plaatsgevonden in de periode van 14 oktober tot 12 november 2024 (zie bijlage 3 voor de mensen en hun functies).

3.1.2 *Documenten*

Naar aanleiding van de gesprekken zijn verschillende soorten documenten verzameld (zie bijlage 3 voor de volledige lijst):

- meerjarenstrategieplannen, jaar-/werkplannen en vergelijkbare algemene beleids-, werk- en strategieplannen;
- documenten over specifieke aspecten van toezichtbeleid of toezichtaanpakken, zoals toezichtvisie, interventiebeleid, reguliere monitors of evaluaties (bijv. Fiscale Monitor Belastingdienst, 2023; Algemene Rekenkamer, onderzoek NLA, 2024);
- documenten over speciale programma's (plan, beleid of evaluatie) voor intern gebruik, soms ook publiek gemaakt (bijv. rapport Commissie Horizontaal Toezicht Belastingdienst, 2012; Panteia, 2022 (effectiviteit NLA in asbestbranche); programma Vertrouwen – decharge rapportage ILT, 2023);
- documenten over specifieke toezichtafspraken voor ondertoezichtstaanden (bijv. Checkpunt Voedselveiligheid NVWA, 2024);
- (wetenschappelijke) publicaties over specifieke toezichtaanpakken (bijv. Paauw-Fikkert et al., 2014 (IGJ); Spronk et al., 2017 (IGJ)).

3.2 RESULTATEN

De resultaten worden gepresenteerd in drie niveaus: strategisch, tactisch en operationeel. Op strategisch niveau kwam vooral naar voren of wordt uitgegaan van een repressieve, coöperatieve of responsieve benadering en de rol die risicoanalyses spelen in het beleid van de toezichthouder. Op het tactische niveau worden vooral specifieke toezichtaanpakken uitgewerkt per branche of domein, of worden aanpakken ontwikkeld voor meer betrouwbare

ondertoezichtstaanden of juist notoir onbetrouwbare ondertoezichtstaanden. Deze aanpakken worden vaak door programma's of teams uitgewerkt, steeds vaker ook met hulp van gedragsdeskundigen. Op het operationele niveau gaat het om hoe de interactie met de ondertoezichtstaanden concreet wordt vormgegeven, met name door inspecteurs. Hier kwam ook het belang van opleiding, training en andere vormen van kennis- en vaardighedenvergroting van de inspecteurs naar voren, zodat hun inzet zo effectief mogelijk kan zijn.

3.2.1 *Strategisch niveau*

Begin deze eeuw zijn sommige toezichthouders begonnen met vertrouwen expliciet onderdeel te maken van hun strategie. Voorloper was de Belastingdienst, die in 2005 met de aanpak Horizontaal Toezicht is begonnen (Commissie-Stevens, 2012). De Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ, nu IGJ) introduceerde in 2007 het motto 'Voor gerechtvaardigd vertrouwen in verantwoorde zorg', waardoor vertrouwen expliciet onderwerp werd van het beleid (Pauw-Fikkert et al., 2014). Ook andere toezichthouders volgden met handhavingsconvenanten (bijv. NVWA en ILT) of onderscheid maken tussen goede nalevers, waar minder inspecties kwamen, en slechte nalevers (bijv. Onderwijsinspectie). Deze ontwikkelingen werden mede ingegeven door de stevige bezuinigingen voor toezichthouders die de kabinetten-Balkenende hun oplegden, gecombineerd met gedwongen fusies van veel toezichthouders.

Risicoanalyses

In het tweede decennium van deze eeuw begonnen toezichthouders steeds vaker systematisch de risico's van de verschillende domeinen waar zij toezicht op moesten houden te analyseren en rangschikken, en gebaseerd op deze risicoanalyses hun schaarse capaciteit daar in te zetten waar zij verwachtten het meeste maatschappelijke effect te hebben. Dat gebeurt niet alleen op domeinniveau, maar ook op objectniveau (ondertoezichtstaande organisatie¹). Als naast de inherente risico's van de activiteiten van de organisatie ook wordt gekeken naar hoe goed de organisatie is in het beheersen van de risico's, dan kunnen deze analyses ook inzicht geven in hoe betrouwbaar een ondertoezichtstaande is.

Deze risicobenadering wordt vooral gevolgd bij reguliere inspecties. Bij ongevallen, incidenten of calamiteiten kan dat anders liggen, hoewel toezichthouders ook daar bewegen richting meer gedifferentieerde interventies. Bijvoorbeeld: de NLA deed tot 2023 na een ongevalsmelding altijd zelf onderzoek volgens een strak protocol, waarbij strikt gekeken werd naar regelovertreding en bij regel-overtreding altijd een boete volgde (wel met matigingsgronden). De toezichthouder zag vervolgens dat deze aanpak niet het gewenste effect had: het aantal

1 Kan ook voor individuele burgers gelden, zoals bij de Belastingdienst.

ongevallen bleef gelijk, net als de ongevalstypen. Tegelijkertijd bleek ook dat de meeste werkgevers goedwillend zijn richting werknemers, waar het om werknemersveiligheid gaat. En dan helpt alleen maar straffen niet. In 2021 is in een pilot onderzocht of aan de hand van verschillende risicofactoren (waaronder een inschatting van de betrouwbaarheid van een werkgever) een gedifferentieerde aanpak kon worden toegepast. Hoewel de resultaten hiervan best positief waren, was er wel de uitdaging van voldoende uniformiteit: gelijke gevallen gelijk behandelen en ongelijke gevallen navenant ongelijk behandelen. Daarom is in 2023 een nieuwe werkwijze gestart waarbij de werkgever zelf het ongeval gaat onderzoeken en een verbeterplan opstelt. Na enige tijd wordt gekeken of de verbeteringen ook daadwerkelijk zijn doorgevoerd.

Anno 2024 hebben alle (geïnterviewde) toezichthouders als beleid dat zij starten met een coöperatieve benadering, waarbij vanuit vertrouwen wordt uitgegaan van de bereidheid en competentie van ondertoezichtstaanden dat zij de regels zullen naleven. Dit is geen naïef vertrouwen, want de toezichthouders blijven alert op de feitelijke naleving. Mocht de naleving tekortschieten, dan wordt een gepaste interventie gekozen volgens het algemene interventiebeleid. Soms is dit algemene interventiebeleid op de website gepubliceerd (bijv. NVWA, IGJ en ILT). Hierbij wordt het principe van responsief toezicht vaak, al dan niet expliciet, toegepast.

Tevens worden risicoanalyses gebruikt om keuzes te onderbouwen waar de schaarse toezichtmiddelen worden ingezet. Welke factoren worden meegenomen, varieert per toezichthouder en domein.

Om de betrouwbaarheid van de toezichthouder te versterken en duidelijk(er) te kunnen communiceren, willen toezichthouders voorspelbaar en transparant zijn. Zo is veel informatie, zoals toezichtkaders en soms ook interventiebeleid, te vinden op de website van toezichthouders (bijv. NVWA, IGJ, ILT en NLA). Ook zijn veel resultaten van inspecties op de website te vinden (bijv. IGJ, NVWA, Onderwijsinspectie en NLA).

Expliciete vertrouwensinitiatieven

Sommige toezichthouders zijn in het verleden expliciet aandacht gaan besteden aan het thema vertrouwen. Ten tijde van de kabinetten-Balkenende begon dat met initiatieven zoals Horizontaal Toezicht bij de Belastingdienst. Recenter heeft de IGJ een Afwegingskader vertrouwen (2018) opgesteld. In 2021 heeft de ILT een programma Vertrouwen geïnitieerd dat het belang van vertrouwen in de relatie met samenwerkingspartners onder de aandacht heeft gebracht (2023). Een Team Vertrouwen is nog actief om de implementatie van de nieuwe inzichten verder binnen de organisatie te begeleiden.

In Spronk et al. (2017, p. 16) wordt beschreven waarom binnen de IGJ het Afwegingskader Vertrouwen is ontwikkeld:

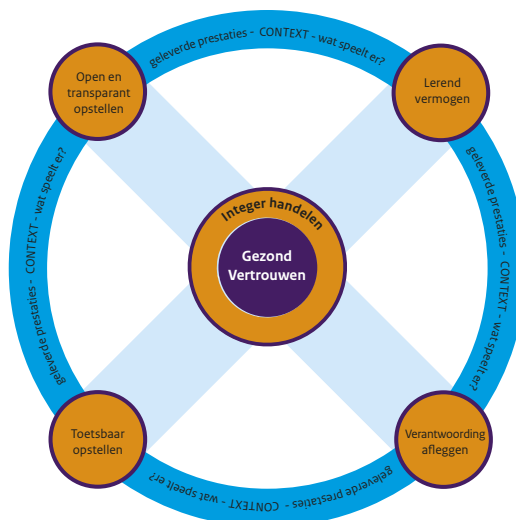
‘Diverse toezichthouders hebben vertrouwen in ondertoezichtstaanden gekozen als uitgangspunt. Inspecteurs van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) vinden vertrouwen een lastig te hanteren begrip. Tegelijk geven zij aan dat vertrouwen wel een grote rol speelt bij hun oordeel en handhaving. Ze missen echter handvatten om de afweging van vertrouwen in de zorgaanbieder te kunnen expliciteren en te onderbouwen. Dit is voor de IGJ aanleiding om vanuit het perspectief van de IGJ praktijkonderzoek te doen naar het begrip vertrouwen.’

De doelstellingen van het Afwegingskader vertrouwen (IGJ, 2018, p. 3) zijn:

1. Het afwegingskader vertrouwen helpt bij het op een gestructureerde wijze expliciet maken van de factoren waar vertrouwen van de inspectie in de zorgaanbieder of het bedrijf op berust. Het is bedoeld om de medewerkers van de inspectie inzicht, structuur en handvatten te geven bij het gebruik van het begrip vertrouwen.
2. Het afwegingskader vertrouwen helpt bij het op een eenduidige wijze communiceren met de zorgaanbieder of het bedrijf wanneer het begrip vertrouwen een rol speelt bij een oordeel en de handhavingstrategie.
3. Het afwegingskader vertrouwen helpt intern en extern (collega’s, zorgaanbieder, maatschappij) bij verantwoording kunnen afleggen wanneer het begrip vertrouwen een rol speelt bij een oordeel en de handhavingstrategie.’

Het centrale schema (IGJ, 2018, p. 10) dat wordt gehanteerd, is weergegeven in figuur 3.1 en wordt uitgebreid toegelicht in het afwegingskader.

Figuur 3.1 Afwegingskader Vertrouwen IGJ



3.2.2 Tactisch niveau

Binnen de toezichthouders die wij spraken, wordt op verschillende manieren aandacht besteed aan het ontwikkelen van toezichtaanpakken waarin onderscheid wordt gemaakt tussen (structureel) betrouwbare en (structureel) onbetrouwbare ondertoezichtstaanden. De risicoanalyses die toezichthouders op strategisch niveau maken, vormen vaak de basis voor de aanpakken op tactisch niveau.

Toezichthouders hanteren een breed scala aan interventies, van informeren en ondersteunen tot stilleggen van de activiteiten van de organisatie (interventie-beleid). Hierin is de responsieve benadering uit de handhavingspiramide van J. Braithwaite duidelijk herkenbaar (die mede gebaseerd is op vertrouwen).

Verschillende thema's komen uit dit deel van het onderzoek. Allereerst houden toezichthouders op verschillende manieren rekening met de managementsystemen die onder toezicht staande organisaties hebben om zelf *in control* te zijn. Als dat systeem goed functioneert, wordt de organisatie als betrouwbaarder gezien en daarmee als lager risico.

Daarnaast maken toezichthouders regelmatig afspraken met intermediaire partijen, omdat zij kunnen helpen met het bevorderen van regelnaleving door ondertoezichtstaanden. In veel domeinen heeft de toezichthouder simpelweg niet de capaciteit om een goed beeld te krijgen van elke ondertoezichtstaande. Een manier om (indirect) meer zicht te krijgen op ondertoezichtstaanden is werken met intermediaire partijen. Dit zijn partijen die de ondertoezichtstaanden beter kennen of beter toegang tot deze hebben. Zo kunnen intermediaire partijen op verschillende manieren helpen om het vertrouwen van de toezichthouder in de ondertoezichtstaanden te vergroten (en vice versa). In de vertrouwensliteratuur wordt deze rol ook erkend als *third-party trust*. Hiervoor gelden drie voorwaarden: (1) de toezichthouder heeft te weinig inzicht in hoe goed een organisatie de regels naleeft; (2) er is een derde partij die wel goed zicht heeft of kan krijgen; en (3) de toezichthouder vertrouwt die derde partij. Wij zien drie manieren waarop intermediaire partijen helpen bij het bevorderen van regelnaleving: als privaat controlesysteem zoals certificaten, als betrouwbaar geselecteerde adviseur, of als ondersteuner in het overdragen van de kennis en competenties die nodig zijn om de regels te kunnen naleven.

Waar relevant besteden toezichthouders aandacht aan groepen ondertoezichtstaanden die structureel slecht naleven en werken zij een speciale aanpak uit voor deze groepen. Hieronder worden deze thema's verder uitgewerkt.

Meenemen managementsystemen

Een eerste manier waarop de werking van managementsystemen wordt meege-nomen, is het handhavingsconvenant. De Belastingdienst is hier met zijn Horizontaal Toezicht mee begonnen. Hij sloot convenanten af met ondernemingen

die een historie hadden van goede naleving en een voldoende goed functionerend *Tax Control Framework* hadden ingevoerd. Deze ondernemingen kregen vanuit de Belastingdienst een vaste klantcoördinator als aanspreekpunt en sneller uitsluitel over vragen rondom de aangifte. Daartegenover stond dat de ondernemingen de toezegging deden dat zij een fout in de aangifte zelf zouden melden als zij er na de aangifte achter kwamen. Als zij dat deden, zou een boete achterwege blijven dan wel een stuk lager uitpakken. Hieruit blijkt dat de beide organisaties vertrouwen in elkaar uitspreken en netjes met elkaar om willen gaan. Voor beide partijen levert het convenant voordeel op.

In het verleden heeft de NVWA ook met handhavingsconvenanten gewerkt, maar zij is daarmee gestopt, omdat er relatief te veel capaciteit werd besteed aan deze goed nalevende organisaties. Deze capaciteit kon beter worden besteed aan slechte nalevers. De aanpak via de ondersteunende private controlesystemen is hiervoor in de plaats gekomen, zoals het formulebeheer (zie hieronder). Ook de ILT heeft in het verleden gewerkt met handhavingsconvenanten en is daar om dezelfde reden ook mee gestopt.

Een andere manier om kwaliteitsmanagementsystemen expliciet mee te nemen in het toezicht is bij het toezicht houden op organisaties met veel vestigingen. De NVWA werkt met formulebeheer bij bedrijven met meerdere vestigingen (inclusief franchises), zoals supermarkten. Hierbij wordt op het hoofdkantoor vooral gekeken naar de voedselveiligheidsystemen en procedures die vanuit het hoofdkantoor worden opgelegd aan de vestigingen, en wordt steekproefsgewijs een aantal vestigingen geïnspecteerd.

Iets vergelijkbaars doet de Onderwijsinspectie met haar bestuurtoezicht, waarbij zij bij het bestuur onderzoekt hoe het de scholen aanstuurt en de kwaliteit borgt, en vervolgens een beperkt aantal scholen van dat bestuur daadwerkelijk bezoekt. Dit is een vorm van vertrouwen in het systeem van kwaliteitsborging dat een organisatie met meerdere locaties invoert om als bestuur van de organisatie voldoende 'in control' te kunnen zijn.

Certificaten en andere externe kwaliteitscontrolesystemen

Het rekening houden met certificaten of andere externe controlesystemen is, zoals eerder gezegd, een vorm van wat in de vertrouwensliteratuur wordt genoemd *third-party trust*. Als die derde partij zegt dat de te vertrouwen partij de regels voldoende naleeft, neemt de toezichthouder (de vertrouwende partij) dat oordeel over en inspecteert alleen nog bij meldingen of incidentele 'reality checks'.

Het hebben van een door de toezichthouder 'erkend' certificaat kan zo als factor worden meegenomen in de risicoanalyse die wordt gebruikt voor het identificeren welke ondertoezichtstaanden worden geïnspecteerd. De NVWA werkt hier actief mee; zij noemen dit toezicht ondersteunende private controlesystemen. Als bedrijven een certificaat hebben van certificatieschema's die de NVWA als

goed beschouwt, dan neemt de NVWA dat mee in de risicoanalyse en zal zij deze bedrijven minder vaak inspecteren. Af en toe wordt nog een 'reality check' uitgevoerd, de inzichten uit de inspectie ook worden gedeeld met de schema-beheerders.

Soms worden certificaten zelfs gebruikt als voorwaarde om een bepaalde, vaak zeer risicovolle, activiteit te mogen uitvoeren, zoals bij de asbestsanering, waar de NLA toezicht op houdt. Een aparte instelling, los van de NLA, certificeert de bedrijven én individuen en neemt waar nodig ook de certificaten weer in. De NLA houdt toezicht op de werking van dit certificeringsstelsel naast toezicht op individuele bedrijven.

Het programma Asbest van de NLA is interessant als voorbeeld van een aanpak voor een hoog risico (risico op kanker na inademen van asbestvezels). Het voldoen aan de strenge regels rondom veilige asbestsanering kost veel meer tijd, geld en gedoe dan snel de asbest verwijderen en afvoeren. Het risico dat de regelgeving wil beheersen, speelt niet direct, maar pas over vele decennia. De verleiding om niet de regels na te leven is groot, zowel bij de opdrachtgever (de eigenaar van de locatie waar het asbest in zit) als bij de opdrachtnemer (het bedrijf dat de asbest gaat saneren) en de uitvoerder (de Deskundig Asbestverwijderaar (DAV) die op locatie met de asbest gaat werken). Voor de eerste is de verbouwing duurder en duurt het langer. De opdrachtnemer ervaart prijsdruk in de concurrentie om de opdracht te krijgen en heeft personeelstekort. De uitvoerder moet in onprettige pakken en met veel extra gedoe rondom procedures voor veilig werken het werk uitvoeren en ervaart soms druk vanuit de baas om sneller te werken. Verder vindt het werk op telkens andere locaties plaats met telkens hun eigen uitdagingen. Alhoewel veiligheid bij de meeste betrokkenen hoog in het vaandel staat, maken al deze factoren tezamen toch dat sommige bedrijven structureel niet naleven (zie ook hierna onder het kopje 'Speciale aandacht en aanpak voor structurele overtreders').

Geselecteerde betrouwbare adviseurs

Sinds de invoering van Horizontaal Toezicht bij de Belastingdienst is de aanpak in verschillende fasen doorontwikkeld. Op dit moment geldt deze aanpak van convenanten met de onderneming zelf alleen voor grote ondernemingen. Voor alle andere ondernemingen geldt een aanpak via de fiscale dienstverleners, waarbij de fiscale dienstverleners als intermediair van vertrouwen optreden. De Belastingdienst sluit met de fiscale dienstverlener een Horizontaal Toezichtconvenant af en de dienstverlener bepaalt welke ondernemingen (belastingplichtigen) hij wel of niet aanmeldt voor de horizontaal-toezichtbenadering.

Op dit moment geven de brancheorganisaties van financiële dienstverleners terug dat zij vinden dat er verharding is opgetreden en dat de Belastingdienst het hun moeilijker maakt om in het Horizontaal Toezicht mee te kunnen doen. Een van de gesprekspartners bij de Belastingdienst beschreef dat in het verleden het aangaan van een Horizontaal Toezicht-convenant vooral was gebaseerd

op de goede historie van naleving, het aanwezig zijn van een vorm van *Tax Control Framework* en een goed gesprek. Hij omschreef dit als vroeger was het meer 'vertel'. De Belastingdienst heeft naar eigen zeggen nu de voorwaarden alleen meer geëxpliciteerd en biedt ondersteuning door leidraden en dergelijke openbaar te maken. Blijkbaar ervaren (sommige) financiële dienstverleners dit als strengere voorwaarden. Dat illustreert hoe contextgevoelig vertrouwen bouwen en behouden kan zijn.

De NVWA hanteert een speciaal systeem voor met name kleine ondernemers in de horeca en ambachten, en attracties en speeltoestellen. Zij zijn vaak te klein om zelf iemand in dienst te nemen die de kwaliteit kan borgen. Via het programma Checkpunt Voedselveiligheid kunnen deze organisaties een controle- en adviesbureau inhuren dat deze rol voor hen overneemt:

'Als u een bureau van het programma Checkpunt Voedselveiligheid inschakelt, levert u dat het volgende op:

- Het bureau helpt u te voldoen aan de wettelijke eisen op het gebied van voedselveilig werken.
- Wij passen ons toezicht aan als door het bureau na minimaal 2 inspecties is vastgesteld dat u de regels goed naleeft. We komen dan minder vaak bij u langs voor een inspectie. We komen alleen langs als we een melding hebben gekregen over uw bedrijf. En soms voor een steekproef.
- Als wij onze inspectieresultaten openbaar maken, krijgt u van ons het oordeel 'voldoet'. Daarmee geven we aan dat u voldoet aan de eisen op het gebied van voedselveilig werken. U krijgt dat oordeel ook als we niet bij u zijn langs geweest. We nemen de resultaten van het controle- of adviesbureau over.' (www.nvwa.nl/onderwerpen/voedselveilig-werken-in-horeca-ambacht-en-retail/hulp-of-advies, geraadpleegd op 1 september 2025)

Rol brancheorganisaties bij overdracht van kennis en competenties

Brancheorganisaties worden vaak betrokken voor overleg en het bereiken van onder toezicht staande organisaties binnen de branche. Alle geïnterviewde toezichthouders hebben regelmatig contact met brancheorganisaties en kijken actief naar hoe zij deze kunnen betrekken bij het helpen bevorderen van regelnaleving door de organisaties in hun branche, met name rondom het helpen voorlichten van hun leden over de wet- en regelgeving (het weten) en soms ook het ondersteuning bieden aan de ondernemer om aan de regels te voldoen (het kunnen). In de ene branche werkt dat beter dan in de andere.

De NVWA voert ketenanalyses uit, bijvoorbeeld voor de gehele roodvleesketen, en bespreekt deze idealiter met de brancheorganisaties van elke schakel tezamen om hen op hun gezamenlijke verantwoordelijkheid te wijzen.

De Belastingdienst kan voor burgers die belastingaangifte moeten doen niet via brancheorganisaties werken. Initiatieven die zij ontplooiën om toch aan de voorkant meer te ondersteunen, zijn bijvoorbeeld attentiebrieven sturen,

hulpteksten aanbieden bij de inkomstenbelastingaangifte en het vooraf ingevulde belastingformulier. Ook werken zij samen met partijen zoals sociale raadslieden en gemeenten, die vaak de doelgroep beter kennen en kunnen beïnvloeden/ondersteunen.

Speciale aandacht en aanpak voor structurele overtreders

Toezicht houden vanuit vertrouwen kan ook inhouden dat bij groepen onder-toezichtstaanden de naleving structureel zo slecht is dat wantrouwen gerechtvaardigd is. Maar zelfs binnen deze groep kan een onderscheid nodig zijn naar enerzijds degenen die bewust regels overtreden in het volle besef waar ze mee bezig zijn, en soms ook acties ondernemen om de overtreding te verhullen, en anderzijds degenen die meelopen en de consequenties niet goed overzien, wat leidt tot onbewust slechte naleving.

Binnen het toezicht van de NLA op de asbestsanering met haar certificeringssysteem is een groep ondernemers die speciale aandacht krijgen als 'ongewenste doorstarters'.² Zoals eerder beschreven, moeten ondernemers én individuen gecertificeerd zijn, willen zij op de asbestsaneringsmarkt actief zijn. Ondernemers die de wet- en regelgeving niet serieus nemen en slecht naleven, kunnen bij certificeringsaudits problemen krijgen als zij afwijken van het certificeringsschema of als een overtreding van de wet wordt geconstateerd. Ook kunnen zij sancties krijgen bij inspectie van de NLA in geval van geconstateerde overtredingen. Bij te vaak geconstateerde niet-naleving kan het certificaat worden ingetrokken. Wat bedrijven soms doen als zij in de gevarenzone komen om hun certificaat kwijt te raken, is het certificaat teruggeven en vervolgens een nieuw bedrijf starten, dat een nieuw certificaat aanvraagt. Hierdoor loopt zowel de certificerende instelling als de NLA steeds achter de feiten aan. Een projectteam kijkt nu naar een speciale aanpak, waarbij ook rekening gehouden wordt met een mogelijk nieuwe EU-richtlijn waarin een (deels) ander stelsel wordt ingevoerd.

De Belastingdienst heeft sinds kort aandacht voor de groeiende groep Nederlanders die zich 'autonoom' verklaren en weigeren belasting te betalen. Bij nadere bestudering van deze groep blijkt dat slechts een klein deel heel goed beseft waar ze mee bezig zijn, maar dat een substantiële groep autonomen meer meeloopt en doet wat hun wordt verteld dan dat zij het overzicht hebben van de consequenties, regelmatig leidend tot hoge schulden en soms zelfs faillissement. Deze laatste groep heeft het meeste baat bij eerst goede voorlichting in plaats van direct harde handhaving.

2 De NLA schat in dat ca. 20% van de gecertificeerde asbestsanerende bedrijven in deze categorie valt.

3.2.3 *Operationeel niveau*

Er is een brede erkenning dat de houding en het gedrag van inspecteurs (en andere medewerkers) belangrijk zijn om ook door ondertoezichtstaanden gezien te worden als een betrouwbare toezichthouder én dat zij ook vertrouwen ervaren vanuit de toezichthouder.³ Mede daarom is er meer aandacht in opleidingen en de continue ontwikkeling van medewerkers voor communicatievaardigheden, houding en gedrag. Veel toezichthouders bespreken ook regelmatig in hun teams van inspecteurs concrete casussen of organiseren workshops met trainers en andere gedragsexperts. Ook hebben sommige een speciale afdeling om te helpen met het ontwerpen van gedragsinterventies.

Enkele voorbeelden:

- De Belastingdienst heeft een project ‘professionele werkrelatie’ (PWR) met training en intervisie, met op elk kantoor een aanspreekpunt PWR (voor medewerkers binnen de directie Grote Ondernemingen). De professionele werkrelatie kent vier concentrische cirkels. Van binnen naar buiten zijn dat de fiscale techniek, procedurele afspraken, menselijke interactie en emotie/vertrouwen.
- Bij de NLA kijkt het Behavioural Insights Team (BIT) mee hoe inspecteurs binnen het programma Asbest beter het gedrag van ondertoezichtstaanden binnen de asbestsector kunnen beïnvloeden door goede gespreksvoering en meer zicht te krijgen op welke motieven er spelen voor regelnaleving (of het gebrek daaraan).
- Het trainen van goede gespreksvoering en gedragsbeïnvloeding krijgt binnen het BIT van de NLA concreet vorm in de training ‘Aan de slag met gedrag’ voor al haar inspecteurs van de NLA, waarin zij weerstanden en motieven (niet willen, niet weten, niet kunnen) in leren schatten en gedrags technieken aanleren die ze in hun inspecties kunnen inzetten. Die technieken zijn passend bij de waargenomen weerstand of motieven en zijn er ook op gericht om passend te reageren.
- Casusbesprekingen binnen teams van inspecteurs vinden bij veel toezichthouders plaats. De frequentie en hoeveel teams meedoen, variëren. Doel is om in vergelijkbare gevallen gelijk te oordelen en in verschillende gevallen ook navenant verschillend te oordelen.
- Het Team Vertrouwen binnen de ILT adviseert teams hoe ze meer vanuit vertrouwen richting hun ondertoezichtstaanden kunnen werken en heeft een bordspel ontwikkeld om inspecteurs (en andere medewerkers) te helpen zich meer bewust te worden van wat vertrouwen is, de rol van vertrouwen in toezicht en hoe je het ‘meetbaar’ kunt maken. Dit spel is gebaseerd op de Vertrouwensscan van Robert Vos (Ministerie van Financiën, 2010).

3 Waar dat aan de orde is, dus niet bij structurele overtreders.

Er is bij alle toezichthouders intern nog regelmatig spanning tussen medewerkers die meer in algemeen ('gezond') wantrouwen geloven en in een repressieve benadering en de meer vertrouwende medewerkers die beginnen bij een coöperatieve benadering. Dit leidt soms nog tot (te?) grote verschillen tussen inspecteurs in hoe zij omgaan met ondertoezichtstaanden, ondanks alle formele uniformering van inspectie en interventies. Dit kan afbreuk doen aan de betrouwbaarheid (voorspelbaarheid) van de toezichthouder. In ieder geval klagen sommige ondertoezichtstaanden die sancties opgelegd krijgen soms over een ongelijk speelveld en daarmee gebrek aan procedurele rechtvaardigheid.

3.3 CONCLUSIE

De inzichten opgedaan in deze verkenning van de praktijk worden samengevat op drie niveaus: strategisch, tactisch en operationeel.

3.3.1 *Strategisch niveau*

Toezichthouders willen graag hun betrouwbaarheid verhogen richting alle belanghebbenden, waarvan de onder toezicht staande organisaties en burgers de belangrijkste zijn. Als belangrijke voorwaarden voor betrouwbaarheid worden transparantie en voorspelbaarheid vaak genoemd en dit wordt zichtbaar door, onder andere, op de website gepubliceerde beleidsdocumenten, toezichtkaders en interventiebeleid. Ook worden vaak inspectierapporten of andere vormen van toezichtresultaten gepubliceerd.

Beleidsdocumenten geven aan dat toezichthouders vanuit de responsieve benadering naar hun taken kijken, wat wil zeggen dat het de bedoeling is dat de standaardbenadering vanuit de (relatief) coöperatieve benadering is. En dat alleen wanneer daar aanleiding voor is, wordt geëscaleerd naar meer repressieve aanpakken. Daarmee geven toezichthouders (vaak impliciet) aan onderscheid te maken tussen betrouwbare en onbetrouwbare ondertoezichtstaanden.

3.3.2 *Tactisch niveau*

Op tactisch niveau zagen wij verschillende aanpakken. Alle bij dit onderzoek betrokken toezichthouders betrekken brancheorganisaties van ondertoezichtstaanden bij het bevorderen van regelnaleving door voorlichting. Soms worden zij ook betrokken bij het vormgeven van de toezichtaanpak. Als tweede aanpak onderscheiden wij het gebruik van private controlesystemen, waarbij verschillende private partijen een rol krijgen in het toezicht op de regelnaleving. Dat kunnen certificeringsschema's zijn, waar certificeringsbureaus de externe audits uitvoeren om het certificaat te krijgen c.q. behouden, maar ook brancheorganisaties die audits uitvoeren bij hun leden. In het verleden zijn handavingsconvenanten afgesloten tussen toezichthouders en goed nalevende organisaties. Alleen de Belastingdienst heeft die nog voor een deel van

de onder toezicht staande organisaties, de andere toezichthouders (ILT, NVWA en NLA) zijn ermee gestopt.

Wanneer toezichthouders een groep ondertoezichtstaanden kunnen identificeren waarbij de naleving structureel slecht is, wordt met enige regelmaat een aparte aanpak voor structurele overtreders ontwikkeld na een gedegen probleemanalyse. Recente voorbeelden zijn de 'ongewenste doorstarters' in de asbestsanering en de 'autonomen' bij de Belastingdienst.

3.3.3 *Operationeel niveau*

Op operationeel niveau spelen initiatieven binnen toezichthouders die te maken hebben met de erkenning van het belang van houding, communicatievaardigheden en gedrag van inspecteurs in de beïnvloeding van het nalevingsgedrag. Dit leidt tot meer aandacht hiervoor in opleidingen en teamoverleggen en -workshops. Verder worden vaker gedragsspecialisten ingezet die teams ondersteunen bij hoe zij het beste kunnen communiceren met hun ondertoezichtstaanden om regelnaleving te bevorderen.

Tot slot viel het op dat binnen (bijna) alle bevroegde toezichthouders een interne spanning leeft tussen medewerkers die neigen naar repressie en wantrouwen en medewerkers die neigen naar coöperatie en vertrouwen. Dit vergt zorgvuldige aandacht binnen elke toezichthouder.

DEELPROJECT 3: COCREATIESESSIE MET DEELNEMENDE TOEZICHTHOUDERS EN WETENSCHAPPERS

In deelproject 3 worden de inzichten uit de eerste twee deelprojecten bijeengebracht. Samen met mensen uit zowel de deelnemende toezichthouders als de wetenschap wordt in een cocreatiesessie, onder leiding van professionele facilitators, gewerkt aan een *evidence-informed* advies voor toezichthouders. De onderzoeksvraag voor dit deelproject is: *Welke adviezen zijn er voor toepassing in de praktijk van toezichthouders om de inzichten uit dit onderzoek te stimuleren?* Het doel van dit deelproject is niet alleen om met een inhoudelijk advies te komen, maar ook om meer te leren over hoe wetenschappelijke kennis beter benut kan worden in de praktijk en hoe collectief leren kan worden versterkt.

4.1 METHODEN VAN ONDERZOEK

Dit onderdeel van het onderzoeksproject is het meest vernieuwende en de opbrengst het meest onzeker.

4.1.1 *Professionele facilitators*

Om het proces van de cocreatiesessie goed vorm te geven en begeleiden zijn ervaren facilitators gezocht. Idealiter zouden zij kennis hebben van toezicht of werken vanuit vertrouwen. Bettine Quaedvlieg en Dennis de Gelder, beiden werkzaam bij het Team Vertrouwen (voorheen programma Vertrouwen) van de ILT, bleken ervaren facilitators te zijn en waren bekend met het thema vertrouwen in de context van toezicht. Zij hebben met veel enthousiasme de dag voorbereid en begeleid. De samenwerking tussen onderzoekers en facilitators verliep heel soepel, en de observatie was dat de organisatie van deze dag ook al een vorm van cocreatie is.

4.1.2 *Werven van deelnemers*

Qua deelnemers mikten wij op circa 35 deelnemers vanuit de vijf deelnemende toezichthouders, de wetenschap en vertegenwoordigers van de Inspectieraad

en het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV). En binnen de toezichthouders op een variatie in functies. De deelnemers vanuit de toezichthouders en het CCV zijn geworven via de leden van de begeleidingscommissie en de onderzoekers hebben de wetenschappers en de vertegenwoordigers van de Inspectieraad geworven. Uiteindelijk hebben 32 mensen deelgenomen aan de sessie. In bijlage 4 staat een overzicht van de namen per organisatie.

Met name het werven van wetenschappers bleek moeilijk. Gelukkig waren er binnen de toezichthouders ook mensen die vanuit een wetenschappelijk perspectief naar de materie kunnen kijken, omdat zij gepromoveerd zijn en/of regelmatig meedoen aan onderzoeken binnen hun organisatie.

4.1.3 Overdracht opgedane kennis naar deelnemers

De kennis die is opgedaan in de deelprojecten 1 en 2 is op verschillende wijzen overgedragen aan de deelnemers. Als eerste is door Dennis de Gelder een animatievideo gemaakt van circa vijf minuten die aan alle deelnemers is toegestuurd, waarin kort het belang van vertrouwen in toezicht is verbeeld. Ten tweede is aan het begin van de sessie een presentatie gegeven door de hoofdonderzoeker met een overzicht van de belangrijkste inzichten. Tot slot lag in elke zaal waar de werkgroepen werkten een informatiepakket van 46 pagina's met meer details over de inzichten uit de deelprojecten 1 en 2.

4.1.4 De Walt Disney Brainstorm-techniek¹

In de ochtend is gewerkt met de Walt Disney Brainstorm-techniek. Dit is een gestructureerde en creatieve manier van denken, die ons helpt om van ideeën naar uitvoering te komen zonder onderweg vast te lopen in 'ja, maar ...'

Walt Disney was niet alleen een creatieve genie, maar ook een kei in het waarmaken van ideeën. Hij schakelde bewust tussen drie denkwijzen: *de Dromer*, *de Realist* en *de Criticus*.

In de fase van de Dromer is er onbeperkte creativiteit:

- Er zijn geen beperkingen, geen regels.
- Er is alleen verbeeldingskracht.
- Wat zou er gebeuren als alles wél kon?
- Stel zo veel mogelijk wat-vragen.
- Inspireer elkaar en vul elkaar aan.

¹ De tekst van deze paragraaf is overgenomen van de presentatie die de facilitatoren hebben gegeven (Quaedvlieg & De Gelder, 2025).

In de fase van de Realist worden de ideeën concreet gemaakt:

- Nu gaan we bouwen.
- Stel zo veel mogelijk hoe-vragen.
- Maak een plan hoe je het idee gaat realiseren; wat zijn de stappen, wat en wie heb je nodig om het in de praktijk te brengen?

In de fase van de Criticus worden de ideeën kritisch beoordeeld:

- Wat is er niet goed aan het idee?
- Wat missen we?
- Waarom kunnen we het niet toepassen?
- Wat zijn de zwakke punten?
- Hoe maken we het *nóg* robuuster?

De middagopdracht voor de werkgroepen was: hoe zorgen we dat wat we vandaag hebben bedacht borgen in de praktijk?

- Kijk naar jullie eigen ideeën – wat wil je de onderzoekers in ieder geval meegeven om op te nemen in het advies?
- Werk dit uit in een presentatie van maximaal tien minuten.

4.1.5 *Vastleggen inzichten per werkgroep*

De opdracht voor de middag was om, voortbouwend op de opgedane inzichten eerder op de dag, in de werkgroepen een advies te formuleren voor toezichthouders. Deze zijn aan het einde van de dag gepresenteerd aan alle deelnemers en samengevat op flip-overs. De presentaties zijn opgenomen en getranscribeerd. De teksten zijn opgeschoond tot normaal lopende zinnen en herhaling is weggehaald. Zo veel mogelijk is de stijl van de presentatie behouden. Naast de presentatie zijn van elke werkgroep twee tot drie bladen van de flip-over met achtergrondinformatie verzameld. Waar relevant is informatie die hierop staat aan de teksten van de presentatie toegevoegd. Deze verslagen zijn opgenomen in bijlage 5.

De input vanuit de werkgroepen op de cocreatiedag wordt hieronder geordend en geanalyseerd. Deze analyse bevat *geen* oordeel of weging van de onderzoekers. Het kan zijn dat sommige voorstellen niet passend of uitvoerbaar zijn.

4.1.6 *Vervolg*

De (meeste) deelnemers waren enthousiast over de dag en (vertegenwoordigers van) de Inspectieraad heeft zich bereid verklaard om vervolgstappen te faciliteren, samen met Bettine Quaedvlieg en Dennis de Gelder, die daar vanuit de ILT tijd voor krijgen. Geïnteresseerden hebben hun naam kunnen opgeven.

4.2 INTEGRERENDE ANALYSE

De adviezen van de drie werkgroepen kunnen langs twee dimensies worden geordend in een matrix (zie figuur 4.1). Als eerste is de drieslag in niveaus terug te zien binnen toezichthouders (strategisch, tactisch en operationeel). Daarnaast kan onderscheid worden gemaakt naar adviezen die zich intern versus extern richten. Intern gaat het over wat er binnen de organisatie van de toezichthouder gedaan kan (en moet) worden om meer vanuit vertrouwen te kunnen werken met het veld. Extern gaat het over hoe toezichthouders meer vanuit vertrouwen met ondertoezichtstaanden om kunnen gaan. Op strategisch niveau zijn de externe adviezen vaak toezichthouderoverstijgend, want gericht op het hele stelsel of op meer samenwerking tussen toezichthouders, en wordt soms ook de relatie met de burger genoemd als partij die gebaat is bij het borgen van de publieke belangen.

Figuur 4.1 Geïntegreerde resultatenmatrix cocreatiesessie

	Intern: binnen de organisatie	Extern: relatie met het veld
Strategisch		
Tactisch		
Operationeel		

4.2.1 Intern: strategisch

Alle werkgroepen namen (impliciet of expliciet) een responsieve benadering als basis, waarin eerst wordt uitgegaan van vertrouwen en alleen als daar aanleiding toe is, wordt overgegaan naar een repressieve benadering.

Moreel leiderschap van iedereen begint bij de top

De werkgroepen waren duidelijk dat de leiding van toezichthouders, en wellicht zelfs de Inspectieraad, zich explicieter kan uitspreken over het belang van vertrouwen. En dat zij daar intern een voorbeeldrol in hebben te vervullen naar medewerkers. De nieuwe ambtseed biedt enerzijds houvast om de eigen verantwoordelijkheid hier nader te onderzoeken, anderzijds vergt het meer moreel leiderschap van allen binnen de organisatie. De eed vraagt om meer lef en moed om dat te doen wat voor de publieke belangen van Nederland het beste is.

Het belang van een veilige setting werd benadrukt door twee werkgroepen. Medewerkers moeten zich gesteund voelen door de leiding en zich veilig genoeg voelen om de dilemma's die ze in hun werk tegenkomen en andere problemen waar zij mee worstelen met collega's te kunnen bespreken, om zo zelf te leren, maar ook als organisatie te leren en verbeteren. Hier helpt een houding waarbij ruimte is voor experimenteren en fouten maken, om daar vervolgens weer van te kunnen leren. Een advies is verder om binnen de organisatie te

onderzoeken hoe het nu gesteld is met het onderlinge vertrouwen. Hoe is het om als collega's onderling samen te werken in de organisatie en vervolgens als individu naar buiten te gaan; zeker waar het gaat om gelijke gevallen gelijk te behandelen, maar ongelijke gevallen naar verhouding ongelijk te behandelen? Hoe kun je elkaar hierin voldoende vertrouwen?

Behoeftte aan opleiding

Alle werkgroepen constateren dat werkelijk uitgaan van vertrouwen in het toezicht van elke medewerker van een toezichthoudende organisatie, van Inspecteur-Generaal tot de inspecteur op straat, van de oude rot tot de nieuwste medewerker, vraagt om goed te kunnen doorgronden wat het betekent om vanuit vertrouwen het werk vorm te geven, hoe je dat in je dagelijks handelen kunt toepassen en welke dilemma's reflectie behoeven, liefst gezamenlijk met collega's. Deze kennis en het oefenen met het nieuwe, gewenste gedrag vragen om een gevarieerd opleidingsaanbod, zoals opleidings- en trainingsdagen, coaching, reflecteren in teams, enzovoort.

Duidelijkere inhoudelijke strategie

Toezichthouders werken enerzijds responsief, dus beginnen met vertrouwen, en anderzijds risicogericht, dus alleen daar gaan inspecteren waar het risico op regelovertreding groter is. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat alleen risicogericht geen goed zicht geeft op de werkelijkheid in het domein, dus dat aselechte steekproeven voor toezichthouders ook belangrijk blijven. Deelnemers voelen de behoefte dat op strategisch niveau beter wordt uitgewerkt hoe deze strategieën zich tot elkaar verhouden en verbonden kunnen worden.

4.2.2 *Intern: tactisch*

Goed bezien vragen alle aandachtspunten op strategisch niveau ook aandacht en nadere uitwerking op tactisch niveau, zoals het opleiden van alle medewerkers, het bespreken van de complexiteit van vertrouwen en de dilemma's die daarbij horen, het toepassen van vertrouwen in concrete aanpakken richting (groepen van) ondertoezichtstaanden, of het zorgen voor een voldoende gedifferentieerde interventiematrix.

Ook is het advies gegeven dat mensen op het tactische niveau het eigenaarschap nemen voor dialoogsessies tussen de niveaus, met name het strategische en operationele niveau, want daar wordt een kloof ervaren.

4.2.3 *Intern: operationeel*

Ook hier geldt dat het opleiden, in alle vormen, van alle medewerkers en het bespreken van dilemma's belangrijk zijn. Een ander advies is om te zorgen dat vertrouwen onderdeel uitmaakt van elk inspectierapport en dat tijdens elke inspectie ook expliciet wordt besproken hoe het ervaren vertrouwen is. Een andere suggestie is om ondertoezichtstaanden mee te laten lopen met

inspecteurs tijdens een inspectie, om zo de andere kant van de relatie beter te leren begrijpen.

4.2.4 *Extern: strategisch*

De strategische adviezen voor de externe relatie zijn ambitieus en richten zich op het toezichtstelsel, met betrekking tot beleid, en op toezichthouders in het algemeen (ook voorbij rijksinspecties). Omdat in de eerste fase van de Walt Disney-benadering deelnemers expliciet werden uitgenodigd om te dromen, zonder beperkingen uit de realiteit, kon dit worden verwacht.

De gezamenlijke toezichthouders – initieel samenwerkend in de Inspectieraad, maar niet beperkt tot rijksinspecties – gaan een robuuste visie formuleren wat hun maatschappelijke rol is en wat er van hen verwacht kan worden. In deze visie gaat toezicht om het bijdragen aan het realiseren van duidelijk geformuleerde maatschappelijke doelen. Daarbij wordt het wantrouwen in de maatschappij expliciet geagendeerd en hoe toezichthouders wel en niet kunnen bijdragen aan de maatschappelijke doelen (verwachtingenmanagement). Tenslotte opereren toezichthouders binnen deze visie vanuit radicale onafhankelijkheid van politiek én werken zij radicaal samen met maatschappelijke partijen. Toegroeien naar één toezichtplatform is tot slot een advies, waarin leren vooropstaat.

Bijdragen aan realiseren maatschappelijke doelen

Op dit moment werken toezichthouders vooral risicogericht en leggen na incidenten en andere overtredingen vooral sancties (zoals boetes) op om regelnaleving te bevorderen. De nieuwe visie, daarentegen, richt zich op het realiseren van maatschappelijke doelen, zoals schone lucht, veilige wegen en veilige zorg. Deze aanpak is gericht op het motiveren en leren stimuleren van die partijen die bij kunnen dragen aan het behalen van die maatschappelijke doelen en geschikt voor de ondertoezichtstaanden die willen naleven. Het is niet zo dat er blind wordt vertrouwd, want voor de kleine groep (structurele) overtreders, die niet willen naleven, wordt een andere aanpak gebruikt om alsnog bij te kunnen dragen aan het behalen van de maatschappelijke doelen. Daarmee verandert de rol van de toezichthouder van vooral controleren naar meer analyseren en reflecteren en worden incidenten meer een signaal dat wordt onderzocht om over te reflecteren en van te leren. Wat zegt dit signaal, en wat betekent dat voor ons als toezichthouder en samenleving?

Deze visie gaat uiteindelijk voor alle toezichthouders gelden, maar zal beginnen bij rijksinspecties en dan worden uitgebreid. Het zal een visie moeten zijn die gedragen wordt door zowel elke toezichtorganisatie als de politiek.

Wantrouwen in maatschappij agenderen

Deze nieuwe visie vergt een goed communicatieplan: de nieuwe manier van werken moet goed worden gecommuniceerd en er moet rekening mee worden gehouden dat niet alle partijen – ook intern – direct mee kunnen in deze nieuwe

aanpak, want het vergt een cultuurverandering. Oude diepliggende overtuigingen moeten opnieuw worden bekeken, zoals de overtuiging 'pech moet weg'. Maar 100% veilig bestaat niet. Ook moet duidelijk worden gecommuniceerd dat toezicht systeemfouten niet gaat oplossen.

Belangrijke voorwaarde is dat het wantrouwen van burgers tegen de overheid, en daarmee ook tegen toezichthouders, wordt geagendeerd en de rol van de politiek daarin wordt geëxpliciteerd. Hoe kan het vertrouwen worden hersteld? Welke rol kunnen toezichthouders daar zelf in spelen en hoe kunnen zij werken aan het vergroten van hun betrouwbaarheid?

Radicale onafhankelijkheid politiek én radicale samenwerking met maatschappelijke partijen

Verschillende adviezen raken aan de behoefte om minder afhankelijk te zijn van de politiek. Dit komt de positie van toezicht ten goede als borger van publieke belangen. Verder werd geopperd dat de nieuwe ambtseed een mogelijk handvat hiervoor biedt. Handelen volgens de nieuwe ambtseed vergt moreel leiderschap van iedereen, maar met name van de leiding richting ministerie (en politiek).

Vanuit die onafhankelijke positie wordt nauwere samenwerking gezocht met maatschappelijke partijen, zoals non-profitorganisaties die burgers en hun belangen vertegenwoordigen en andere partijen die belang hebben bij de te borgen publieke belangen, maar ook vertegenwoordigers van ondertoezichtstaanden. Vanuit de samenwerking kan een gezamenlijke informatiepositie worden gecreëerd rondom het behalen van de maatschappelijke doelen, waarmee de publieke belangen worden geborgd. Deze transparantie kan helpen het vertrouwen te bestendigen en verder uit te bouwen.

Daarnaast zouden toezichthouders kunnen gaan werken met burger-/lekenpanels waarin burgers de resultaten toetsen die toezichthouders vaststellen vanuit hun toezichthoudende rol bij de ondertoezichtstaanden. Gegeven dezelfde feiten en omstandigheden, zouden zij dan tot vergelijkbare oordelen komen, en welke interventies zouden zij willen plegen? Daarmee wordt beter recht gedaan aan de publieke taak van toezichthouders en krijgen toezichthouders een publiek kompas, los van de politieke wind van het moment.

Toegroeien naar één toezichtplatform

In dit idee staat centraal dat de ondertoezichtstaanden komen vragen hoe zij zich aan de regels moeten houden, dan wel positief kunnen bijdragen aan de maatschappelijke doelen, in plaats van dat toezichthouders toezicht komen houden bij ondertoezichtstaanden. Het platform richt zich op het goede ontwikkelen en stimuleren. Goede praktijken van ondertoezichtstaanden worden verzameld en actief uitgedragen, dus bedrijven kunnen zelf actief hun ervaringen inbrengen om zo anderen op weg te helpen. Ervaren toezichtprofessionals zitten op dit platform om de vragen van de ondertoezichtstaanden te beantwoorden.

Daarmee wordt het een platform waarop maatschappij en toezichthouders met elkaar in gesprek komen. Dit betekent een andere rol voor de toezichthouder, van controleren en sanctioneren naar adviezen geven en risicobeheerder worden.

4.2.5 *Extern: tactisch*

Het tactische niveau is de plek waar per sector en individuele organisatie bekeken wordt hoe je invulling geeft aan het vanuit vertrouwen naar ondertoezichtstaanden kijken. Hoe kwetsbaar durf je je op te stellen als toezichthouder? Dit vraagt om moreel leiderschap en moed. Kun je naar een ondertoezichtstaande gaan met de boodschap: wij komen niet kijken waar het fout gaat of kan gaan (risico op niet-naleven), wij komen kijken om beter te begrijpen hoe het zit, om onze onzekerheid te reduceren, en daarmee de onzekerheid van de samenleving.

4.2.6 *Extern: operationeel*

De werkgroepen geven hier geen expliciete adviezen over, maar indirect gaan veel adviezen uiteindelijk hier ook over. Veel adviezen zijn immers gericht op hoe vertrouwen uiteindelijk in de daadwerkelijke relatie tussen een inspectie-medewerker en de onder toezicht staande organisatie vorm kan krijgen en kan helpen met het bevorderen van regelnaleving.

Het doel van dit onderzoek was meer duidelijkheid krijgen over *wat toezichthouders kunnen doen om het positieve effect van vertrouwen op regelnaleving zo effectief mogelijk in te zetten en publieke belangen zo goed mogelijk te borgen*. Dit vroeg om enerzijds een systematisch beeld van wat wetenschappelijk onderzoek aan inzichten aanbiedt en anderzijds een beeld van wat er zoal binnen toezichthouders aan initiatieven is genomen en waar men tegenaan loopt.

Het doel van deelproject 3 was om in een cocreatiesessie de inzichten uit de eerdere deelprojecten te vertalen naar een *evidence-informed* advies voor de praktijk. De vorm waarin dat het meest nuttig zou zijn voor de praktijk was vooraf niet duidelijk. Voor de afronding van dit project was afgesproken om een tekst te produceren die als losstaand bestand beschikbaar kan komen voor verspreiding onder toezichthouders, zowel rijksinspecties als markttoezichthouders en regionale toezichthouders. Die tekst volgt na dit hoofdstuk.

Daarnaast verwachten wij dat een tekst die als pdf verspreid zou kunnen worden, niet de meest effectieve vorm zal zijn om toezichthouders te faciliteren om meer te doen met de inzichten uit dit project. Daarom volgen hieronder achtereenvolgens een paragraaf met suggesties voor vervolgonderzoek en een paragraaf met aanbevelingen voor de praktijk.

5.1 SUGGESTIES VOOR VERVOLGONDERZOEK

Dit onderzoek begon met een systematisch literatuuronderzoek naar het effect van vertrouwen in de primaire toezichtrelatie op regelnaleving. In de andere deelprojecten, waar mensen uit de praktijk geïnterviewd werden en deelnamen aan een cocreatiesessie, werd een aantal onderwerpen naar voren gebracht die ook relevant zijn voor beter inzicht in hoe toezichthouders hun betrouwbaarheid kunnen vergroten. De opzet van dit onderzoek in drie deelprojecten lijkt voor herhaling vatbaar, om zo het *evidence-informed* advies uit dit onderzoek verder aan te vullen en te verdiepen.

Als eerste waren de onderzoeken die in deelproject 1 uit de systematische zoektocht kwamen, vooral gericht op de positieve kant, hoe vertrouwen regelnaleving

kan bevorderen, ook al was de zoekopdracht zo geformuleerd dat ook de trefwoorden gerelateerd aan *distrust* en *mistrust* meegenomen werden. Wat is er bekend aan onderzoek naar structurele overtreders waar wantrouwen gerechtvaardigd is, of tenminste lijkt? Welke factor beïnvloedt met name het overtredende gedrag? Is dat niet willen of niet kunnen? En is dat binnen niet willen, kijkend naar Valerie Braithwaites motivatiehoudingen, omdat de autoriteit van de toezichthouder niet wordt erkend, of omdat de andere actor vindt dat de toezichthouder zich niet aan de vertrouwensnormen van de samenleving houdt? Binnen niet kunnen kan dieper worden gekeken naar gebrek aan kennis van de wet- en regelgeving, gebrek aan competenties nodig voor regelnaleving en gebrek aan middelen om regels na te leven (financieel, personeel of anderszins). En welke aanpakken zijn effectief, afhankelijk van de factor(en) die regelovertrading vooral veroorzaakt (veroorzaken)?

Ten tweede keken wij in dit onderzoek alleen naar het vertrouwen in de primaire toezichtrelatie tussen toezichthouder en ondertoezichtstaande. Uit sommige geselecteerde onderzoeken blijkt dat de ruimte die toezichthouders hebben om vanuit vertrouwen in een coöperatieve benadering hun toezicht vorm te geven, wordt beperkt door de mate waarin burgers – als belanghebbende, niet als ondertoezichtstaande – de toezichthouder vertrouwen of juist wantrouwen (Gouldson, 2004; Six & Verhoest, 2017). Met name de laatste jaren is dusdanig veel onderzoek gedaan naar het vertrouwen/wantrouwen van burgers in toezichthouders (en wellicht ook andere uitvoeringsorganisaties?) dat een systematisch overzicht behulpzaam kan zijn om beter in beeld te krijgen wat de lessen zijn voor toezichthouders.

Ten derde speelt eenzelfde dynamiek als hierboven geschetst voor het vertrouwen van burgers in toezichthouders ook, en misschien wel nog sterker, rond het vertrouwen/wantrouwen van politici in de toezichthouder. Welke verwachtingen hebben zij van de toezichthouder? Systematisch onderzoek naar het effect van vertrouwen/wantrouwen van politici op toezichthouders (en wellicht ook andere uitvoeringsorganisaties?) kan behulpzaam zijn in het ontwikkelen van beleid om hier beter mee om te gaan.

Ten vierde, veel adviezen raken de interne organisatie. Om vanuit vertrouwen toezicht te kunnen houden richting ondertoezichtstaanden, moeten de inspecteurs, en andere inspectie medewerkers die direct contact hebben met het veld, de gewenste kennis, houding en vaardigheden hebben om dit ook effectief te kunnen doen. Verder moeten zij voldoende rugdekking kunnen ervaren vanuit de organisatie. Om van de huidige situatie binnen (veel) toezichthouders te komen tot een situatie waarin bovenstaande het geval is, zullen verandertrajecten op het gebied van houding (inclusief diepliggende overtuigingen), kennis en gedrag moeten worden gestart. Wat zegt de wetenschappelijke literatuur, en vooral de organisatiewetenschappelijke en organisatiepsychologische literatuur, over hoe de interne adviezen op dit gebied het beste kunnen worden uitgevoerd?

Ten vijfde is het wetenschappelijke debat over hoe vertrouwen en wantrouwen zich tot elkaar verhouden nog volop gaande. Bij een aantal aspecten is sprake van convergentie, maar bij andere aspecten bestaan nog verschillende perspectieven (bijv. Hamm et al., 2023; Six & Latusek-Jurczak, 2023). Die inzichten verzamelen en vertalen naar wat dat voor de praktijk van toezicht zou kunnen betekenen, kan veel toegevoegde waarde hebben.

En tot slot werden in elke werkgroep tijdens de cocreatiesessie ook adviezen gegeven over het hele toezichtstelsel, waar kritisch werd stilgestaan bij wat ook alweer de rol is van toezicht. De vertrouwensdriehoek in toezicht en de uitgebreidere kijk op vertrouwensrelaties binnen toezichtregimes van Verhoest et al. (2025) bieden hiervoor mogelijk handvatten. De tripartiete aanpak van Ayres en J. Braithwaite (1992) als onderdeel van de responsieve toezichttheorie is relatief onbekend, maar niettemin mogelijk relevant, net als J. Braithwaites (2008) visie op toezichtkapitalisme. Een systematisch onderzoek naar toezichtbenaderingen waar (vertegenwoordigers van) burgers en/of bedrijven explicieter worden betrokken, kan bijdragen om de adviezen rondom het stelsel verder te verdiepen en uit te werken.

5.2 AANBEVELINGEN VOOR DE PRAKTIJK

Het advies zoals in dit rapport gepresenteerd kan individuele toezichthouders helpen en ondersteunen in hun initiatieven om meer vanuit vertrouwen toezicht te houden. Het is aan iedere individuele toezichthouder om te kijken welke vorm dit het beste voor elkaar kan krijgen.

Een vervolg op de cocreatiesessie wordt georganiseerd door de Inspectieraad samen met Bettine Quaedvlieg en Dennis de Gelder van de ILT en het onderzoeksprogramma Handhaving en Gedrag. Een grote groep deelnemers heeft zich hiervoor opgegeven. In die bijeenkomsten kan de verdere uitwerking en weging van de adviezen plaatsvinden. Zowel waar het toezichthouderoverstijgende adviezen betreft als leren van elkaar bij het versterken van initiatieven binnen toezichthouders.

Verder is het nuttig om de adviezen die in het advies staan te bespreken met de Inspecteurs-Generaal verenigd in de Inspectieraad, eventueel uitgebreid met leden uit hun managementteams, zodat ook de leiding van de betrokken organisaties bekend is met de inzichten en adviezen, en zo betrokken wordt in de verdere uitwerking.

Het advies is om eerst het enthousiasme dat is gegenereerd in de cocreatiesessie verder uit te bouwen binnen de organisaties betrokken bij de Inspectieraad en inspecties die meedoen aan het onderzoeksprogramma Handhaving en Gedrag, en pas daarna structureel andere toezichthouders te betrekken (markttoezichthouders en regionale/lokale toezichthouders).

Het is en blijft een zoektocht naar waar vraag naar is en wat werkt. De opzet van dit onderzoek heeft wel nuttige lessen opgeleverd over hoe op meer systematische wijze wetenschappelijke inzichten kunnen worden vertaald naar de praktijk van toezichthouders. Dat is voor herhaling vatbaar en daarop kan worden voortgebouwd.



TOEZICHTHOUDERS DIE REGELNALEVING WILLEN BEVORDEREN VANUIT VERTROUWEN

FRÉDÉRIQUE SIX EN LAURENS HARTVELD
Vrije Universiteit Amsterdam

Gebaseerd op onderzoek gefinancierd door het onderzoeksprogramma
Handhaving en Gedrag

Juni 2025

INTRODUCTIE

Het doel van regelgeving, toezicht en handhaving is het bevorderen van regelnaleving en risicobeheersing.¹ Dit betekent dat door de regelgeving, het toezicht en de handhaving de houding en het gedrag van de ondertoezichtstaande zo worden beïnvloed dat het leidt tot structurele regelnaleving. Empirisch onderzoek laat zien dat vertrouwen een positief effect heeft op regelnaleving. Het maakt daarbij niet uit of gekeken wordt naar het vertrouwen van de toezichthouder in de ondertoezichtstaande of het vertrouwen van de ondertoezichtstaande in de toezichthouder. Hoe meer vertrouwen de ondertoezichtstaande heeft in de toezichthouder, hoe groter de regelnaleving. Maar de toezichthouder kan niet direct het vertrouwen van de ondertoezichtstaande sturen. Wel kan hij zich zo betrouwbaar mogelijk opstellen en zo de ondertoezichtstaande ‘uitnodigen’ te vertrouwen. En verder kan de toezichthouder duidelijk communiceren aan betrouwbare ondertoezichtstaanden dat hij hen vertrouwt. Dit kan bijvoorbeeld doordat de toezichthouder explicieter onderscheid maakt tussen betrouwbare en minder betrouwbare/onbetrouwbare ondertoezichtstaanden. Want als een ondertoezichtstaande vertrouwen ervaart van de toezichthouder, stimuleert dat zijn vertrouwen in de toezichthouder.

Dit advies is het resultaat van een door het onderzoeksprogramma Handhaving en Gedrag gesubsidieerd onderzoek² en beoogt een bijdrage te leveren aan een beter begrip van wat vertrouwen is en hoe vertrouwen regelnaleving kan bevorderen. Daarnaast bevat het adviezen aan toezichthouders om het positieve effect van vertrouwen op regelnaleving zo effectief mogelijk in te zetten en publieke belangen zo goed mogelijk te borgen.³

-
- 1 In dit advies spreken wij over regelnaleving, waar ook risicobeheersing à la Sparrow wordt bedoeld.
 - 2 Om de tekst in dit advies toegankelijk te houden voor lezers uit de praktijk, zijn in de tekst geen literatuurverwijzingen opgenomen. Wie een tekst mét literatuurverwijzingen wil lezen en ook meer wetenschappelijke achtergrond, zie het rapport waar dit advies op is gebaseerd: Six, F.E. & Hartveld, L.D. (2025). *Betrouwbare toezichthouders die regelnaleving bevorderen*. Den Haag: Boom.
 - 3 De adviezen zijn gebaseerd op gesprekken met medewerkers van vijf inspecties en de input vanuit de werkgroepen op een cocreatiedag met medewerkers van verschillende inspecties en wetenschappers. Zij bevatten geen oordeel of weging van de onderzoekers. Het kan zijn dat sommige voorstellen niet passend of uitvoerbaar zijn.

In deel 1 wordt eerst ingegaan op wat vertrouwen in algemene zin is en hoe vertrouwensprocessen werken. Daarna wordt uitgelegd hoe vertrouwen tussen de toezichthouder en de ondertoezichtstaande regelnaleving bevordert en welke andere factoren daarop van invloed zijn, inclusief de rol van intermediaire partijen. De inzichten in deel 1 zijn gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek. In deel 2 t/m 4 wordt op drie thema's advies gegeven. Deze adviezen zijn gebaseerd op de inzichten uit bovengenoemd onderzoek en pretenderen niet alomvattend te zijn. In deel 2 worden adviezen gegeven die betrekking hebben op de externe relatie met de ondertoezichtstaande: wat betekent het om een betrouwbare toezichthouder te zijn in die relatie? In deel 3 worden adviezen gegeven die betrekking hebben op de interne organisatie: wat vergt een betrouwbare toezichthouder zijn qua interne organisatie en cultuur? In deel 4 worden adviezen gegeven die gaan over het toezichtstelsel of anderszins toezichthouderoverstijgend zijn.

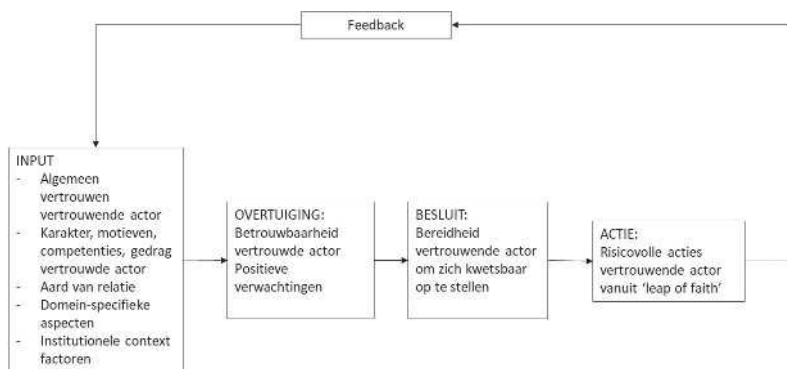
HOE VERTROUWEN WERKT EN HOE HET REGELNALEVING BEÏNVLOEDT

In dit deel geven wij een overzicht van wat vertrouwen is en hoe vertrouwen regelnaleving bevordert, inclusief welke andere factoren van invloed zijn. Vervolgens wordt de mogelijke rol van intermediaire partijen beschreven en tot slot worden twee behulpzame instrumenten aangereikt die binnen toezichthouders worden gebruikt.

1.1 WAT IS VERTROUWEN?

Vertrouwen is een concept dat heel gevoelig is voor de specifieke context waarin het speelt. Het universele vertrouwensproces biedt een goede weergave van welke factoren relevant zijn bij vertrouwen en vertrouwensprocessen (zie figuur 1). Daarnaast is het belangrijk om precies aan te geven om welke vertrouwensrelatie het gaat volgens de formule: A vertrouwt B om X te doen in context C.

Figuur 1 Het universele vertrouwensproces



Bron: Dietz (2011), aangepast door Six en Latusek-Jurczak (2023).

Vertrouwen is aan de orde als een actor (de vertrouwer, A) afhankelijk is van het handelen van een ander (de vertrouwde actor, B) voor iets dat belangrijk

voor hem is (X), terwijl hij het handelen van die ander niet volledig kan controleren en ook niet met zekerheid kan voorspellen. Dat maakt de actor kwetsbaar en creëert onzekerheid. Als de actor, alles afwegende, gedegen positieve verwachtingen heeft over het handelen van die ander, dan kan hij beslissen om die ander te vertrouwen.

In de overwegingen die leiden tot het besluit (de *overtuiging*) beoordeelt de actor de betrouwbaarheid van de ander. Een veelgebruikt model voor de verschillende dimensies van betrouwbaarheid onderscheidt competentie, goedwillendheid en integriteit, maar vaak wordt ook alleen onderscheid gemaakt tussen kunnen (competentie) en willen (*goodwill*). Wat belangrijk is om hier te beseffen, is dat het niet draait om een objectieve bepaling van de betrouwbaarheid van de te vertrouwen actor, maar om de perceptie van de vertrouwende actor. En daar zitten allerlei vervormingen in. Het is het beeld dat de vertrouwende actor heeft van de betrouwbaarheid van de te vertrouwen actor dat grote invloed heeft op zijn beslissing om te vertrouwen of niet.

Als de actor *besluit* te vertrouwen, dan is hij bereid risico's te nemen en zich kwetsbaar op te stellen. Dit wordt wel de 'leap of faith' genoemd. Als een actor vertrouwt, dan neemt hij een 'leap of faith' waarbij hij handelt *alsof* de kwetsbaarheid en onzekerheid niet bestaan (de *actie* in figuur 1). Maar hij doet dit niet blind, hij blijft alert of zijn verwachtingen ook bewaarheid worden. En zo niet, dan zal hij zijn oordeel aanpassen en wellicht ook zijn besluit om te vertrouwen. Dit doet hij op basis van de *feedback* die volgt uit zijn handelen.

Helemaal links in de figuur van het vertrouwensproces (figuur 1) staan veel *inputs*. Deze maken dat vertrouwen zo contextafhankelijk is. Mensen verschillen in de mate waarin zij bereid zijn om anderen te vertrouwen. De kenmerken van de vertrouwdde actor variëren en beïnvloeden haar of zijn betrouwbaarheid.

De aard van de relatie tussen de twee actoren A en B is ook belangrijk. Een werkrelatie tussen twee collega's heeft een andere dynamiek dan een relatie tussen een leidinggevende en haar medewerker of een toezichthouder en een onder toezicht staande organisatie. De eerste is een horizontale relatie, terwijl de andere twee relaties verticaal zijn en machtsverhoudingen een grote(re) rol spelen. Relaties tussen twee organisaties hebben ook een andere dynamiek dan die tussen individuen.

Mensen verschillen niet alleen in hun algemene betrouwbaarheid, hun betrouwbaarheid is ook domein-, taak- en tijdafhankelijk. Bijvoorbeeld, iemand kan heel betrouwbaar zijn als het gaat om nauwkeurig financiële analyses uitvoeren, maar niet betrouwbaar omdat hij steekpenningen aan zal nemen (en jij steekpenningen aannemen niet integer vindt) (de X in de formule A vertrouwt B om X te doen in context C). Als iemand onder veel druk op het werk staat of zorgen heeft thuis, dan kan hij op dat moment wellicht minder scherp zijn, en daarom minder betrouwbaar voor een taak waar veel concentratie voor nodig

is, terwijl hij dat op rustige momenten wel is. Als een organisatie bijna failliet is, kan zij minder betrouwbaar zijn voor jou als klant, omdat de druk om te overleven maakt dat de organisatie jou een verkeerd of onveilig product kan verkopen, terwijl toen het financieel nog goed ging zij dat nooit zou doen.

Tot slot speelt de institutionele context een rol (de C in de formule). Vier typen instituties worden onderscheiden: informele en formele regels, en informele en formele actoren die als mediator handelen. In toezicht gaat het vooral om formele regels en formele actoren.

Dit model kijkt alleen vanuit het perspectief van één actor als vertrouwende partij, terwijl in de praktijk sprake is van twee actoren die tegelijkertijd vertrouwende en vertrouwde partij zijn en elkaar ook beïnvloeden. Een van de beste manieren om vertrouwen te bouwen is om zelf de sprong te wagen en te vertrouwen, en ook om zelf zo betrouwbaar mogelijk te zijn voor de ander. Het is daarbij aan te raden om zo expliciet mogelijk elkaars verwachtingen met elkaar te delen en afspraken te maken over hoe samengewerkt zal worden.

1.2 HOE VERTROUWEN REGELNALEVING BEÏNVLOEDT

Hierboven is in algemene zin uitgelegd hoe vertrouwen werkt, maar wat betekent dat voor vertrouwen in toezichtrelaties? Allereerst gaan de verschillende toezichtparadigma's uit van verschillende veronderstellingen over vertrouwen, en dat heeft zijn weerslag op hoe vertrouwen in beleid en praktijk binnen toezichthouders doorwerkt. Daarna wordt een model gepresenteerd dat laat zien hoe vertrouwen regelnaleving beïnvloedt en welke andere factoren daar een rol in spelen.

1.2.1 *Fundamentele toezichtbenaderingen en vertrouwen*

Over het algemeen worden twee fundamentele toezichtbenaderingen onderscheiden, die gebaseerd zijn op zeer verschillende veronderstellingen over menselijk gedrag.

In de repressieve toezichtbenadering speelt vertrouwen geen expliciete rol en wordt impliciet uitgegaan van wantrouwen. Theoretisch is het uitgangspunt dat actoren hun eigen nut maximaliseren en alleen gevoelig zijn voor extrinsieke prikkels zoals pakkans, strafhoogte en beloning. Naleving is de resultante van een kosten-batencalculatie.

In de coöperatieve toezichtbenadering wordt uitgegaan van en gewerkt aan voldoende vertrouwen in elkaar. Dit is het geval als aan de wederzijdse verwachtingen wordt voldaan. Hier spelen morele overwegingen, zoals procedurele rechtvaardigheid, integriteit en de sociale normen naleven, een belangrijke rol.

Systematisch onderzoek naar wat effectiever is om regelnaleving te bevorderen laat zien dat over het algemeen de coöperatieve/normatieve benadering tot betere en stabielere regelnaleving leidt dan de repressieve/instrumentele benadering. Tegelijkertijd wordt erkend dat voor sommige ondertoezichtstaanden een repressieve benadering wel 'gepast' is. Toezicht vergt maatwerk, waarbij rekening wordt gehouden met de houding en het handelen van de ondertoezichtstaande. Daarbij is het pleidooi om de coöperatieve benadering als basisbenadering te hanteren. Dit is in lijn met de responsieve toezichttheorie van J. Braithwaite, waarbij wordt begonnen met de coöperatieve benadering waarin wordt uitgegaan van vertrouwen. Alleen als de ondertoezichtstaande de regels overtreedt, wordt stap voor stap geëscaleerd naar steeds meer repressieve interventies.

1.2.2 *Integraal model*

Uit systematisch literatuuronderzoek komt onderstaand overzicht van de factoren die direct of indirect regelnaleving beïnvloeden (zie figuur 2). Het model onderscheidt factoren die bij de ondertoezichtstaande horen en factoren die bij de toezichthouder horen. Omdat wij willen weten wat regelnaleving bevordert en het de ondertoezichtstaande is die naleeft (of niet), zijn factoren die bij de ondertoezichtstaande horen belangrijk. Tegelijkertijd is het belangrijk om te weten wat de toezichthouder kan doen om de ondertoezichtstaande zo te beïnvloeden dat deze de regels kan en wil naleven.

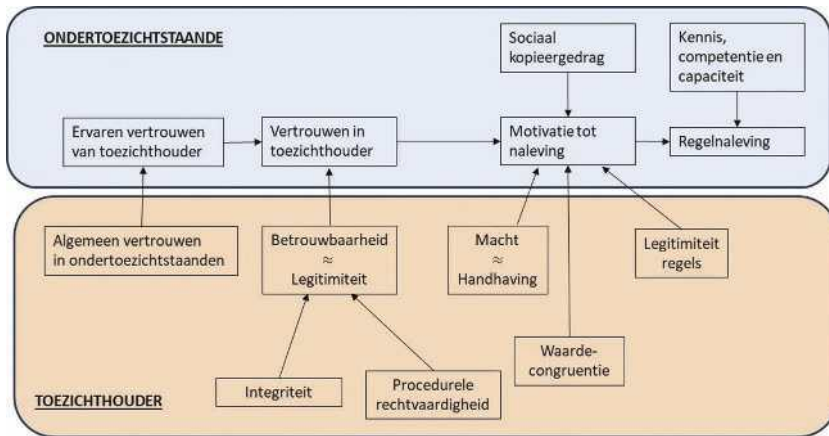
Regelnaleving wordt vooral beïnvloed door de motivatie tot naleving van de ondertoezichtstaande. Deze motivatie kan zowel een positief als een negatief effect op regelnaleving hebben. Als de motivatie calculerend, instrumenteel, extrinsiek of hedonistisch is, dan heeft dat vaak een negatief effect op regelnaleving, tenzij de handhaving voldoende intensief en streng is. Als de motivatie moreel, intrinsiek of normatief is, dan heeft dat vaak een positief effect op de regelnaleving; ondertoezichtstaanden onderschrijven de regels en leven vrijwillig na. Ook de kennis, competentie en capaciteit van de ondertoezichtstaande beïnvloeden direct de regelnaleving.

Motivatie tot naleving wordt, qua factoren die bij de ondertoezichtstaande horen, beïnvloed door het vertrouwen dat de ondertoezichtstaande heeft in de toezichthouder, wat op zijn beurt weer wordt beïnvloed door het ervaren vertrouwen van de toezichthouder. Ook het sociaal kopieergedrag van de ondertoezichtstaande beïnvloedt de motivatie, waarbij een goed voorbeeld goed doet volgen (en een slecht voorbeeld ook wordt overgenomen).

De toezichthouder kan slechts een aantal factoren van de ondertoezichtstaande beïnvloeden en daarmee indirect invloed hebben op de regelnaleving. De mate waarin toezichthouders in hun beleid en directe interactie met de ondertoezichtstaande signalen afgeven dat zij in het algemeen ondertoezichtstaanden wantrouwen respectievelijk vertrouwen, wordt door ondertoezichtstaanden

waargenomen en heeft invloed op het vertrouwen dat de ondertoezichtstaande ervaart. Het vertrouwen dat de ondertoezichtstaande heeft in de toezichthouder wordt dus beïnvloed door de gepercipieerde betrouwbaarheid van de toezichthouder, wat vaak ook wordt gezien als de legitimiteit van de toezichthouder; deze begrippen liggen zeer dicht bij elkaar. De integriteit van de toezichthouder beïnvloedt de betrouwbaarheid, net als de procedurele rechtvaardigheid waarmee de toezichthouder werkt.

Figuur 2 Integraal conceptueel model met factoren die regelnaleving beïnvloeden



Noot: ≈ betekent dat binnen het kader de twee genoemde concepten als ongeveer synoniem worden beschouwd.

De mate waarin de waarden van de regelgeving overeenkomen met de waarden van de ondertoezichtstaande (waardecongruentie) beïnvloedt de motivatie tot naleving. Als de regels als legitiem worden beschouwd, heeft dit een positieve invloed op de motivatie. Tot slot beïnvloedt de macht van de toezichthouder de motivatie om na te leven, vooral bij meer instrumenteel en calculerend ingestelde ondertoezichtstaanden.

Hieronder wordt elke factor uit dit model kort toegelicht.

Regelnaleving

Regelnaleving gaat over de mate waarin de ondertoezichtstaande de regels naleeft. Naast regelnaleving focussen toezichthouders ook op risicobeheersing, want regels dekken risico's niet altijd goed af.

Motivatie

De motivatie of houding van de ondertoezichtstaande ten aanzien van regelnaleving heeft grote invloed op de daadwerkelijke regelnaleving. Verschillende theorieën onderscheiden verschillende vormen van motivatie. Vaak staan meer instrumentele, extrinsieke motivaties aan de ene kant en meer

intrinsieke, morele motivaties aan de andere. Instrumentele motivaties gaan over een kosten-batenafweging, waarin het doel is om zo veel mogelijk middelen (geld of anderszins) te vergaren en verlies zo veel mogelijk te beperken. De intrinsieke, morele motivaties komen voort uit de eigen normen en waarden en sociale overwegingen. Deze laatste categorie leidt tot meer duurzame regelnaleving dan de instrumentele motivatie.

Kennis, competentie en capaciteit

Regels kunnen pas (structureel) worden nageleefd als de ondertoezichtstaande:

- kennis heeft van wet- en regelgeving die moet worden nageleefd;
- de competenties bezit om regels na te leven;
- de capaciteit (financiële middelen, personeel, enz.) heeft om regels na te leven.

Vertrouwen in toezichthouder

Hoe meer vertrouwen de ondertoezichtstaande heeft in de toezichthouder, hoe meer de ondertoezichtstaande gemotiveerd zal zijn om de regels na te leven.

Ervaren vertrouwen van toezichthouder

Vertrouwen ervaren van een ander stimuleert het vertrouwen in die ander. Als de ondertoezichtstaande vertrouwen ervaart van de toezichthouder, zal dat het vertrouwen van de ondertoezichtstaande in de toezichthouder helpen versterken.

Sociaal kopieergedrag

Sociaal kopieergedrag (*social contagion*¹) gaat over het effect dat het observeren van anderen die de regels naleven heeft op de motivatie om zelf ook de regels na te leven. En als anderen de regels niet naleven, versterkt dit de kans dat de ondertoezichtstaande de regels ook niet naleeft.

Legitimiteit/betrouwbaarheid autoriteit

Met de legitimiteit van de autoriteit, hier de toezichthouder, wordt bedoeld op de eigenschap van deze autoriteit dat anderen vrijwillig daaraan gehoorzaam zijn. Vaak wordt bij de operationalisatie van het concept de betrouwbaarheid van de toezichthouder gebruikt.

Procedurele rechtvaardigheid

Procedurele rechtvaardigheid gaat over de ervaren *fairness* van de procedures die in de besluitvorming worden gebruikt, en of men de behandeling van de toezichthouder als fair ervaart. Met andere woorden, het gaat erom of de ondertoezichtstaande zich fair bejegend voelt, ongeacht de positieve of negatieve

1 Het begrip *social contagion* is moeilijk goed te vertalen naar het Nederlands. Sociale besmetting werkt niet goed. Daarom hanteren wij sociaal kopieergedrag, hoewel het de observatie van andermans gedrag is die de motivatie beïnvloedt, om dat gedrag vervolgens te kopiëren.

uitkomst van de inspectie (of andere interactie met de toezichthouder) voor de ondertoezichtstaande.

Integriteit toezichthouder

De integriteit van de toezichthouder gaat over het hebben van een stabiel doel, een redelijk en eerlijk proces, competentie in de implementatie, de bereidheid tot luisteren, responsiviteit en respect voor anderen.

Legitimiteit regels

De legitimiteit van de regels houdt verband met de legitimiteit van de toezichthouder, maar is toch apart relevant. Het houdt in dat regels aan legitimiteit winnen wanneer ze in lijn liggen met de morele waarden van individuen. Deze congruentie verhoogt de kans op samenwerking en vrijwillige regelnaleving.

Macht/handhaving²

Er zijn twee soorten macht in de context van toezicht: legitieme en dwingende macht. Legitieme macht heeft betrekking op de (positieve) wijze waarop de macht van de toezichthouder door de ondertoezichtstaande als rechtmatig en navolingswaardig wordt gezien. Dwingende macht is gebaseerd op de (positieve) mate waarin regelgeving door de toezichthouder kan worden afgedwongen (ongeacht de mate van sociale acceptatie). Binnen de responsieve toezichttheorie is het concept handhaving relevant in de context van de strategie van de handavingspiramide. Deze strategie houdt in dat toezichthouders hun handavingsinstrumenten op een gecontroleerde manier inzetten. In eerste instantie proberen toezichthouders de ondertoezichtstaande te overreden tot regelnaleving (legitieme macht). Wanneer resultaat uitblijft, dient de toezichthouder de handhaving stap voor stap te verzwaren. Hierbij is van belang dat de toezichthouder daadwerkelijk de macht heeft om, indien nodig, tot het hoogste niveau van handhaving te escaleren (dwingende macht).

Waardecongruentie

Het concept waardecongruentie benadrukt het belang van de internalisatie van de waarden van de toezichthouder door de ondertoezichtstaande ten behoeve van vrijwillige regelnaleving. Hoe meer waarden overeenkomen, hoe meer congruentie er is.

Algemeen vertrouwen toezichthouder in ondertoezichtstaanden

In de algemene vertrouwensliteratuur is het begrip algemeen vertrouwen geïntroduceerd om aan te geven hoe geneigd mensen zijn om andere, onbekende, mensen te vertrouwen. In de toepassing op toezichtrelaties gaat het dan om 'algemeen vertrouwen van de toezichthouder in ondertoezichtstaanden als

2 Verschillende inspecties en wetenschappers geven verschillende definities van toezicht en handhaving. Wij gebruiken vooral toezicht voor alle activiteiten, behalve als naar de handavingspiramide van J. Braithwaite wordt verwezen.

groep'. Dit is een basishouding naar een groep actoren die, zonder de individuele actor te kennen, wel het vertrouwen in de individuele actor beïnvloedt.

1.3 BIJDRAGE VAN INTERMEDIAIRE PARTIJEN AAN VERTROUWEN

Intermediaire partijen kunnen op verschillende manieren helpen met het bevorderen van regelnaleving. In veel domeinen heeft de toezichthouder simpelweg niet de capaciteit om een goed beeld te krijgen van elke ondertoezichtstaande. Een manier om (indirect) meer zicht te krijgen op ondertoezichtstaanden is werken met intermediaire partijen. Dit zijn partijen die de ondertoezichtstaanden beter kennen of beter toegang hebben tot de ondertoezichtstaanden. Zo kunnen intermediaire partijen op verschillende manieren helpen om het vertrouwen van de toezichthouder in de ondertoezichtstaanden te vergroten (en vice versa). In de vertrouwensliteratuur wordt deze rol ook erkend als *third-party trust*. Hiervoor gelden drie voorwaarden: (1) de toezichthouder heeft te weinig inzicht in hoe goed een organisatie de regels naleeft; (2) er is een derde partij die wel goed zicht heeft of kan krijgen; en (3) de toezichthouder vertrouwt die derde partij.

Intermediaire partijen die de rol van derde partij vervullen, kunnen dat op twee manieren doen (voor zover waargenomen in de praktijk):

- Private controlesystemen als intermediaire partij: een aantal toezichthouders werkt met een lijst van door hen erkende certificaten. Als een ondertoezichtstaande een erkend certificaat heeft, dan wordt dat meegenomen in de risicoanalyse en leidt dat tot een lagere risico-inschatting.
- Een andere vorm is wat de NVWA voor kleine ondernemers aanbiedt. Dit is een speciaal systeem voor kleine ondernemers die vaak te klein zijn om zelf iemand in dienst te nemen die de kwaliteit kan borgen. De NVWA publiceert een lijst met controle- en adviesbureaus die door haar zijn geaccepteerd als betrouwbare adviseurs. Als ondernemers met het controlesysteem van één van deze bureaus meedoen, dan komt de NVWA alleen nog inspecteren naar aanleiding van meldingen of voor een toets op het controlesysteem zelf.
- Adviseurs selecteren als vertrouwde intermediaire partij: de Belastingdienst maakt afspraken met financiële adviseurs die meedoen in het Horizontaal Toezicht (HT). Alleen voldoende betrouwbare adviseurs mogen meedoen aan HT. Deze adviseurs bepalen vervolgens welke klanten zij aanmelden voor de HT-aanpak. In de HT-aanpak worden afspraken gemaakt die het toezichtregime lichter maken, zolang de ondertoezichtstaande zich ook aan de afspraken houdt.

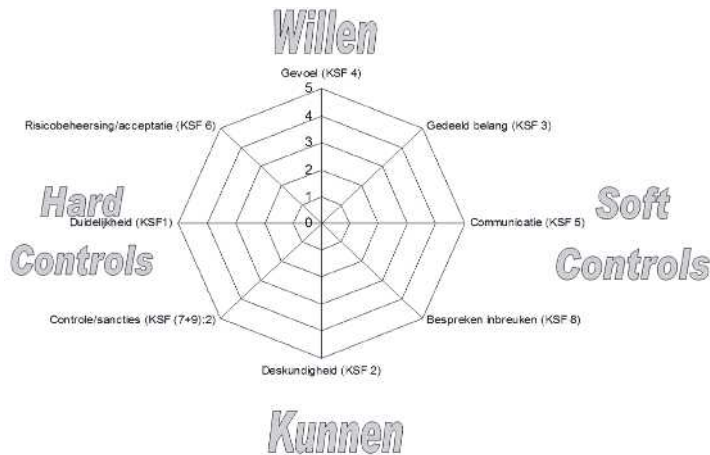
Een andere manier waarop derden als intermediaire partij optreden, is als zij de ondertoezichtstaande helpen met de benodigde kennis en competenties die nodig zijn om de regels te kunnen naleven. Dit bevordert de regelnaleving en verhoogt zo het vertrouwen dat de toezichthouder kan hebben in

de ondertoezichtstaande. Brancheorganisaties en adviseurs vervullen regelmatig deze rol. Veel toezichthouders hebben regelmatig overleg met brancheorganisaties van de ondertoezichtstaanden en kijken actief naar hoe zij deze kunnen betrekken bij het bevorderen van regelnaleving door de organisaties in hun branche, met name rondom het helpen voorlichten van hun leden over de wet- en regelgeving (de kennis) en soms ook het ondersteuning aan de ondernemer om aan de regels te kunnen voldoen (de competenties).

1.4 BEHULPZAME INSTRUMENTEN OM VERTROUWEN IN BEELD TE KRIJGEN

Vanuit de auditdienst van het Ministerie van Financiën is in 2009 de vertrouwensscan³ ontwikkeld, die in verschillende publicaties is uitgewerkt. Een nuttig instrument om mensen te helpen gestructureerd na te denken over de mate van vertrouwen die zij hebben in een specifieke andere actor en op basis daarvan het gesprek met elkaar te kunnen beginnen over het vertrouwen dat ieder in de relatie ervaart.

Figuur 3 De vertrouwensscan



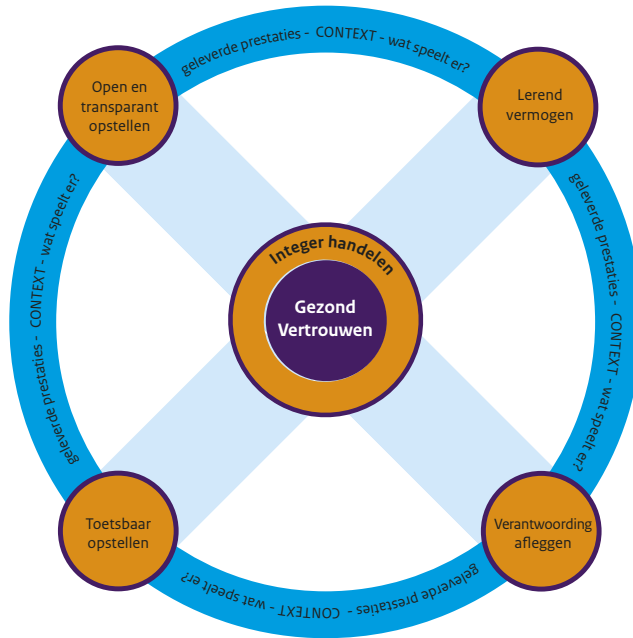
Bron: Ministerie van Financiën (2010).

De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) heeft in 2018 het Afwegingskader Vertrouwen gepubliceerd om medewerkers en ondertoezichtstaanden te helpen met kennis over vertrouwen en hoe dat handen en voeten te geven in de inspectierelatie (zie figuur 4).⁴ Dit biedt een vergelijkbare en ook weer net andere invalshoek.

³ Zie www.iaa.nl/vertrouwen-geven-maar-toch-in-control-zijn.

⁴ Zie www.igj.nl/publicaties/publicaties/2018/10/09/afwegingskader-vertrouwen.

Figuur 4 Afwegingskader Vertrouwen IGJ



Bron: IGJ (2018).

ADVIEZEN VOOR MEER VANUIT VERTROUWEN TOEZICHT HOUDEN IN DE RELATIE TUSSEN TOEZICHTHOUDER EN ONDERTOEZICHTSTAANDE

In dit deel worden adviezen geformuleerd voor toezichthouders die beter gebruik willen maken van de inzichten hoe vertrouwen regelnaleving helpt bevorderen. De focus ligt op de externe relatie met de ondertoezichtstaande. De adviezen zijn ingedeeld naar strategisch, tactisch, respectievelijk operationeel niveau.

2.1 STRATEGISCH NIVEAU

2.1.1 *Responsieve benadering met starten vanuit vertrouwen*

Zoals in deel 1 al aangegeven, is het effectiever om regelnaleving te bevorderen vanuit een coöperatieve benadering, want deze leidt tot betere en stabielere regelnaleving dan de repressieve benadering. Tegelijkertijd geldt dat voor sommige ondertoezichtstaanden een repressieve benadering wel gepast en gerechtvaardigd is. Toezicht vergt dus maatwerk, waarbij rekening wordt gehouden met de houding en het handelen van de ondertoezichtstaande. Het advies is om de coöperatieve benadering als basisbenadering te hanteren, waarbij wordt uitgegaan van vertrouwen. Alleen als de ondertoezichtstaande de regels overtreedt, wordt stap voor stap geëscaleerd naar steeds meer repressieve interventies.

2.1.2 *Verduidelijken relatie tussen risicogericht, aselekt en coöperatief toezicht*

Toezichthouders werken enerzijds responsief, dus beginnen met vertrouwen, en anderzijds risicogericht, dus gaan alleen daar inspecteren waar het risico op regelovertreding groter is. Tegelijkertijd geeft alleen risicogericht toezicht geen goed zicht op de werkelijkheid in het domein, dus zijn aselekte steekproeven voor toezichthouders ook belangrijk. Het advies is om op strategisch niveau beter uit te werken hoe deze strategieën zich tot elkaar verhouden en verbonden kunnen worden.

2.1.3 *Integreer de herstelgerichte benadering in toezichtbeleid*

De traditionele benadering bij regelovertreding is de retributieve benadering (*retributive justice*), waar wordt gekeken naar wie welke regel heeft overtreden en welke straf daarbij hoort. In de herstelgerichte benadering (*restorative justice*) draait het om het helen van de schade (wat hebben degenen die schade hebben geleden nodig om te helen?) en het collectief leren van het incident. Zeker in sectoren waar (bijna-)incidenten onvermijdelijk zijn en regelmatig voorkomen, leidt een herstelgerichte aanpak tot duurzaam hogere veiligheid. Bijvoorbeeld in de gezondheidszorg lijden niet alleen de patiënten (en hun familie) die een incident moeten ervaren, maar meestal ook de zorgverleners, die onbedoeld hebben bijgedragen aan een incident. De aanpak past ook heel goed bij toezicht vanuit vertrouwen voor die organisaties die over het algemeen de regels kunnen en willen naleven.

2.1.4 *Betrouwbare toezichthouder door transparantie en voorspelbaarheid*

Toezichthouders willen graag hun betrouwbaarheid verhogen richting alle belanghebbenden, waarvan de onder toezicht staande organisaties en burgers de belangrijkste zijn. Transparantie en voorspelbaarheid worden zichtbaar door, onder andere, op de website beleidsdocumenten, toezichtkaders en interventiebeleid te publiceren. Ook de publicatie van inspectierapporten of andere vormen van toezichtresultaten bevordert de betrouwbaarheid.

2.1.5 *Aandacht voor speciale aanpakken voor structurele overtreders met gepast (repressief) regime*

Het is belangrijk voor goede nalevers dat toezichthouders zichtbaar de niet-nalevers in de sector aanpakken en zo het speelveld voldoende gelijk houden. Het helpt ook de ervaren procedurele rechtvaardigheid te versterken.

Bij de uitwerking van aanpakken voor niet-nalevers, structurele overtreders, is het advies om expliciet en scherp te analyseren: Welke factor beïnvloedt met name het overtredende gedrag? Is dat niet willen, niet kunnen of niet weten? En is dat binnen niet willen omdat de autoriteit van de toezichthouder niet wordt erkend, of omdat de andere actor vindt dat de toezichthouder zich niet aan de vertrouwensnormen van de samenleving houdt? Binnen niet kunnen kan dieper worden gekeken naar gebrek aan kennis van de wet- en regelgeving, gebrek aan competenties nodig voor regelnaleving en gebrek aan middelen om regels na te leven (financieel, personeel of anderszins). En welke aanpakken zijn effectief, afhankelijk van de factor(en) die regelovertreding vooral veroorzaakt (veroorzaken)?

2.2 TACTISCH NIVEAU

2.2.1 *Zorg voor een voldoende gedifferentieerde interventiematrix*

Omdat zo veel verschillende factoren invloed hebben op naleving is het ook belangrijk dat een voldoende gedifferentieerde interventiematrix beschikbaar is voor inspecteurs, om zo die interventie te kunnen selecteren die het effectiefst is in regelnaleving duurzaam stimuleren. Het uitgangspunt daarbij is dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld en ongelijke gevallen navenant ongelijk behandeld. Het risico op willekeur is daarbij aanwezig en het vergt dus intern goede afstemming via dialoog met regelmatige casusbesprekingen in het team. Dit raakt aan de interne aspecten (zie deel 3) om de professionalisering en afstemming voldoende goed te krijgen, zodat de variatie in behandeling uitlegbaar is.

2.2.2 *Gebruik intermediaire partijen waar effectief*

Veel toezichthouders hebben al ervaring opgedaan in het betrekken van intermediaire partijen. Het betrekken van branche-/beroepsorganisaties bij de voorlichting over regelgeving (kennisoverdracht) en training voor regelnaleving (competenties verhogen) is gemeengoed. Ook worden brancheorganisaties betrokken bij het vormgeven van speciale toezichtaanpakken voor een sector. Hier kunnen toezichthouders (waarschijnlijk) van elkaars ervaringen leren.

Daarnaast worden soms private controlesystemen, zoals certificeringsschema's, meegenomen in de risicoanalyses of als voorwaarde om actief te mogen zijn in de sector. Ook hier kunnen toezichthouders (waarschijnlijk) van elkaars ervaringen leren.

2.3 OPERATIONEEL NIVEAU

2.3.1 *Faciliteer en stimuleer het goede gesprek in de toezichtrelatie – de toezichtdialoog*

Voldoende vertrouwen in de relatie tussen inspecteur en geïnspecteerde leidt tot betere informatie-uitwisseling en dat leidt weer tot betere regelnaleving. Een goede dialoog, waarin inspecteurs de geïnspecteerde respectvol behandelen, is een belangrijk toezichtinstrument, waarbij de interpersoonlijke, communicatieve vaardigheden van de inspecteur cruciaal zijn, net als respect tonen en complimenten geven. Het ervaren vertrouwen kan expliciet onderdeel zijn van deze toezichtdialoog en kan ook expliciet worden benoemd in het inspectierapport.

ADVIEZEN DIE BETREKKING HEBBEN OP DE INTERNE TOEZICHTORGANISATIE

Hier worden adviezen geformuleerd waarbij de focus ligt op wat er intern voor uitdagingen zijn qua organisatie en cultuur om meer vanuit vertrouwen richting ondertoezichtstaanden te kunnen opereren.

3.1 EXPLICITEER HET BELANG VAN VERTROUWEN IN BELEID EN LEEF DIT VOOR VANUIT DE TOP

Wil de coöperatieve benadering van toezicht, waarbij meer vanuit vertrouwen wordt gewerkt, echt door de hele organisatie worden omarmd en doorleefd, dan vergt dit een eenduidige *tone at the top* die toezicht vanuit vertrouwen actief uitdraagt en voorleeft. Zowel richting de buitenwereld als intern naar medewerkers en collega's toe. Dit advies is een gevolg van het advies in deel 2 om uit te gaan van de responsieve benadering, die begint met coöperatief vanuit vertrouwen, en pas tot een repressieve benadering over te gaan bij structurele overtredingen.

3.2 ADRESSEER INTERNE SPANNING TUSSEN REPRESSIEVE EN COÖPERATIEVE BENADERING

Op dit moment is er binnen veel toezichthoudende organisaties een spanning tussen medewerkers die uitgaan van (gezond) wantrouwen (de repressieve benadering) en medewerkers die uitgaan van vertrouwen (de coöperatieve benadering). Het advies is om deze spanning gericht te adresseren en te verminderen. Deze spanning raakt aan het vorige advies en ook het advies in deel 2 om de relatie tussen risicogericht, aselekt en coöperatief toezicht te verduidelijken.

3.3 ERKEN DAT HET WERK INHERENT MOREEL DILEMMATISCH IS

Het werk als toezichthouder is inherent moreel dilemma's. Het vraagt om het zorgvuldig omgaan met de spanning van de botsende belangen van enerzijds de ondertoezichtstaande (of de onder toezicht staande organisatie) en het

belang van een gelijk speelveld in de markt en anderzijds de publieke belangen van de burger en die van dier, natuur, klimaat en biodiversiteit (die indirect ook de burger raken). En dat alles in een politiek klimaat waarin toezichthouders niet altijd de ruimte wordt geboden om die botsende belangen evenwichtig af te wegen.

Eenzijds is het maken van morele afwegingen bij uitstek een politieke aan gelegenheid, wetten en regels zijn immers altijd moreel geladen. Anderzijds leven wij in een tijdperk waarin steeds vaker politieke keuzes worden gemaakt waarbij het naleven van de geldende wetten en regels (bewust) niet wordt nage-streefd. Dit stelt ambtenaren in dienst van toezichthoudende organisaties voor nieuwe dilemma's en maakt de vraag over de onafhankelijkheid van toezicht-houdende organisaties actueel. De nieuwe ambtseed biedt aan de ene kant hou- vast om de eigen verantwoordelijkheid hier nader te onderzoeken, maar aan de andere kant vergt het meer moreel leiderschap van allen binnen de organisatie; het vraagt om meer lef en moed om dat te doen wat voor de publieke belangen van Nederland het beste is.

3.4 CREËER EEN VEILIGE OMGEVING BINNEN DE ORGANISATIE

Medewerkers moeten zich in de rug gesteund voelen door de leiding en zich veil- igh genoeg voelen om de dilemma's die ze in hun werk tegenkomen en andere problemen waar zij mee worstelen met collega's te kunnen bespreken, om zo zelf te leren, maar ook als organisatie te leren en verbeteren. Hier helpt een houding waarin experimenteren en fouten maken mag, omdat daar weer van wordt geleerd. Een advies is verder om binnen de organisatie te onderzoeken hoe het nu gesteld is met het onderlinge vertrouwen. Hoe is het om als collega's onderling samen te werken in de organisatie en vervolgens als individu naar buiten te gaan, zeker waar het gaat om gelijke gevallen gelijk te behandelen, maar ongelijke gevallen naar verhouding ongelijk te behandelen? Hoe kun je elkaar hierin voldoende vertrouwen?

3.5 INTRODUCEER DE HERSTELGERICHTE BENADERING BINNEN DE ORGANISATIE

Verbonden aan bovenstaand advies over de veilige omgeving om te leren en experimenteren is het advies om ook binnen de toezichtorganisatie te werken met de herstelgerichte benadering. In deze benadering ligt de nadruk op het herstel van de relaties die mogelijk geraakt zijn na situaties waarin zaken niet volgens plan zijn gelopen, wat vaak gebeurt bij experimenten. Hoe kan de orga- nisatie collectief leren van deze ervaring? Daarmee handelt de toezichtorgani- satie intern ook op de wijze die zij voorstaat in de toezichtrelatie en stimuleert bij ondertoezichtstaanden.

3.6 ONDERSTEUN MEDEWERKERS IN HUN CONTINUE PROFESSIONALISERING

Alle medewerkers, van hoog tot laag, zouden gepaste ondersteuning moeten krijgen om zich verder te professionaliseren en te leren hoe vanuit vertrouwen te werken, zonder daarbij blind te vertrouwen. Die ondersteuning kan allerlei vormen krijgen en erkent expliciet de inherent morele dilemma's die horen bij het werk als toezichthouder. De ondersteuning kan gericht zijn op individuele professionals en bestaan uit opleiding, training, coaching/mentoring, training on the job of een kijkje in de keuken bij een ander (binnen de eigen toezichthouder of tussen toezichthouders). De ondersteuning kan ook gericht zijn op teams, via gedragsdeskundigen die een dialoog faciliteren of meedenken over de beste strategie en tactiek richting (een groep van) ondertoezichtstaanden. Teams en teamleden (op alle niveaus) gaan vaker met elkaar reflecteren, elkaar feedback geven en met elkaar meelopen.

Deze ondersteuning is gericht op de kennis van het domein waarop toezicht wordt gehouden, de kennis hoe toezicht wordt gehouden, en op de benodigde interpersoonlijke en communicatieve vaardigheden die nodig zijn om in een goede dialoog vanuit vertrouwen toezicht te houden. En, minstens zo belangrijk, om intern binnen de organisatie de benodigde gezamenlijke reflectie en dialoog vorm te geven om de kwaliteit van het toezicht blijvend te verbeteren.

3.7 FACILITEER HET GOEDE GESPREK – DE DIALOOG

In deel 2 is het belang van de toezichtdialoog tussen toezichthouder en ondertoezichtstaande benadrukt. Deze toezichtdialoog stimuleert het leren bij zowel de ondertoezichtstaande als de inspecteur, omdat inspecteurs vaker zullen reflecteren in actie op wat gepast is in deze specifieke situatie. Inspecteurs moeten worden ondersteund om deze toezichtdialoog goed te kunnen faciliteren, ook met ondertoezichtstaanden die deze gespreksvorm niet gewend zijn.

Dit deel bevat adviezen die geformuleerd zijn tijdens de cocreatiedag en die zich richten op het toezichtstelsel, met betrekking tot beleid, en toezichthouders in het algemeen (ook voorbij rijksinspecties). De adviezen zijn niet gevalideerd door de onderzoekers en behoeven verdere uitwerking en weging.

4.1 ROBUUSTE VISIE FORMULEREN

Het overkoepelende advies is dat gezamenlijke toezichthouders een robuuste visie formuleren wat hun maatschappelijke rol is en wat er van hen verwacht kan worden. In deze visie gaat toezicht om het bijdragen aan het realiseren van duidelijk geformuleerde maatschappelijke doelen, wordt het wantrouwen in de maatschappij expliciet geagendeerd, en hoe toezichthouders wel en niet kunnen bijdragen aan de maatschappelijke doelen (verwachtingenmanagement). Verder zouden toezichthouders vanuit radicale onafhankelijkheid van politiek moeten opereren én radicaal moeten samenwerken met maatschappelijke partijen.

4.2 BIJDRAGEN AAN REALISEREN MAATSCHAPPELIJKE DOELEN

Waar op dit moment toezichthouders vooral risicogericht daar gaan controleren waar risico's (naar verwachting) niet goed worden beheerst, en na incidenten en andere overtredingen vooral boetes volgen of andere sancties om regel naleving te bevorderen, richt de nieuwe visie zich op het realiseren van maatschappelijke doelen, zoals schone lucht, veilige wegen en veilige zorg. Deze aanpak van toezicht is gericht op het motiveren en leren stimuleren bij die partijen die bij kunnen dragen aan het behalen van die maatschappelijke doelen. Het is niet zo dat er blind wordt vertrouwd, want voor de kleine groep structurele overtreders die niet willen naleven, wordt een andere aanpak gebruikt om alsnog bij te kunnen dragen aan het behalen van de maatschappelijke doelen. Daarmee verandert de rol van de toezichthouder van vooral controleren naar meer analyseren en reflecteren.

Het idee is dat deze visie uiteindelijk gaat gelden voor alle toezichthouders, maar het advies is om te beginnen bij rijksinspecties (binnen de Inspectieraad) en dan pas verder uit te breiden. Het zal een visie moeten zijn die gedragen wordt door zowel elke toezichtorganisatie als de politiek.

4.3 WANTROUWEN IN MAATSCHAPPIJ AGENDEREN

Deze nieuwe visie vergt een goed communicatieplan: de nieuwe manier van werken moet goed worden gecommuniceerd en er moet rekening mee worden gehouden dat niet alle partijen – ook intern – direct mee kunnen in deze nieuwe aanpak, want het vergt een cultuurverandering. Oude diepliggende overtuigingen moeten opnieuw worden bekeken, bijvoorbeeld van de overtuiging ‘pech moet weg’ naar de overtuiging ‘100% veilig bestaat niet’. Ook wordt duidelijk gecommuniceerd dat toezicht systeemfouten niet gaat oplossen.

Belangrijke voorwaarde is dat het wantrouwen van burgers tegen de overheid, en daarmee ook tegen toezichthouders, wordt geagendeerd en de rol van de politiek daarin wordt geëxpliciteerd. Hoe kan het vertrouwen worden hersteld? Welke rol kunnen toezichthouders daar zelf in spelen en hoe kunnen zij werken aan het vergroten van hun betrouwbaarheid?

4.4 RADICALE ONAFHANKELIJKHEID VAN POLITIEK ÉN RADICALE SAMENWERKING MET MAATSCHAPPELIJKE PARTIJEN

Verschillende adviezen raken aan de behoefte om minder afhankelijk te zijn van de politiek. Dit komt de positie van toezicht ten goede als borger van publieke belangen. De nieuwe ambtseed biedt een mogelijk handvat hiervoor en het vergt moreel leiderschap van met name de leiding richting ministerie (en politiek).

Vanuit die onafhankelijke positie wordt nauwere samenwerking gezocht met maatschappelijke partijen, zoals maatschappelijke organisaties die burgers en hun belangen vertegenwoordigen en andere partijen die belang hebben bij de te borgen publieke belangen, maar ook vertegenwoordigers van ondertoezichtstaanden. Vanuit de samenwerking kan een gezamenlijke informatiepositie worden gecreëerd rondom het behalen van de maatschappelijke doelen, waarmee de publieke belangen worden geborgd. Deze transparantie kan helpen het vertrouwen te bestendigen en verder uit te bouwen.

Daarnaast zouden toezichthouders kunnen gaan werken met burger-/lekenpanels waarin burgers de resultaten toetsen die toezichthouders vaststellen vanuit hun toezichthoudende rol bij de ondertoezichtstaanden. Gegeven dezelfde feiten en omstandigheden, zouden zij dan tot vergelijkbare oordelen komen, en welke interventies zouden zij willen plegen? Daarmee wordt beter

recht gedaan aan de publieke taak van toezichthouders en krijgen toezichthouders een publiek kompas, los van de politieke wind van het moment.

4.5 TOEGROEIEN NAAR ÉÉN TOEZICHTPLATFORM

In dit idee staat centraal dat ondertoezichtstaanden komen vragen hoe zij zich aan de regels moeten houden c.q. positief kunnen bijdragen aan de maatschappelijke doelen, in plaats van dat toezichthouders toezicht komen houden bij ondertoezichtstaanden. Het platform richt zich op het goede ontwikkelen en stimuleren. Goede praktijken van ondertoezichtstaanden worden verzameld en actief uitgedragen, dus bedrijven kunnen zelf actief hun ervaringen inbrengen, om zo anderen op weg te helpen. Ervaren toezichtprofessionals zitten op dit platform om de vragen van de ondertoezichtstaanden te beantwoorden. Daarmee wordt het een platform waarop maatschappij en toezichthouders met elkaar in gesprek komen. Dit betekent een andere rol voor de toezichthouder, van controleren en sanctioneren naar adviezen geven en risicobeheerder worden.

LITERATUUR

- Abbasi, M., Naserirad, M., & Barzoki, M. H. (2023). Political psychological and sociocultural determinants of compliance with COVID-19 emergency measures among waste pickers in an Iranian sub-urban slum community. *Journal of Prevention*, 44(1), 15-33. <https://doi.org/10.1007/s10935-022-00713-z>
- Alleyne, P., & Harris, T. (2017). Antecedents of taxpayers' intentions to engage in tax evasion: Evidence from Barbados. *Journal of Financial Reporting and Accounting*, 15(1), 2-21. <https://doi.org/10.1108/JFRA-12-2015-0107>
- Amaeshi, K., Adi, B., Ikiebey, G., & McCulloch, N. (2020). Corporate tax responsibility in Africa: Insight from Nigeria. *Africa Journal of Management*, 6(2), 115-131. <https://doi.org/10.1080/23322373.2020.1753494>
- Ayres, I., & Braithwaite, J. (1992). *Responsive regulation: Transcending the deregulation debate*. Oxford University Press.
- Bagozzi, R. P., Mari, S., Oklevik, O., & Xie, C. Y. (2023). Responses of the public towards the government in times of crisis. *British Journal of Social Psychology*, 62(1), 359-392. <https://doi.org/10.1111/bjso.12566>
- Ball, C., Burt, G., De Vries, F., & MacEachern, E. (2018). How environmental protection agencies can promote eco-innovation: The prospect of voluntary reciprocal legitimacy. *Technological Forecasting and Social Change*, 129, 243-252. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2017.11.004>
- Bandura, A. (2023). *Social Cognitive Theory: An agentic perspective on human nature*. Wiley & Sons. DOI:10.1002/9781394259069.
- Baum, N. M., Jacobsen, P. D., & Goold, S. D. (2009). Listen to the people: Public deliberation about social distancing measures in a pandemic. *American Journal of Bioethics*, 9(11), 4-14. <https://doi.org/10.1080/15265160903197531>
- Bentzen, T. Ø. (2019). The birdcage is open, but will the bird fly? How interactional and institutional trust interplay in public organisations. *Journal of Trust Research*, 9(2), 185-202. <https://doi.org/10.1080/21515581.2019.1633337>
- Boonstra, W. J., & Nguyen, B. D. (2010). A history of breaking laws – Social dynamics of non-compliance in Vietnamese marine fisheries. *Marine Policy*, 34(6), 1261-1267. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2010.05.003>
- Boulton, L., Simanovic, T., McManus, M., & Walker, D. (2024). Policing the pandemic: Exploring public perceptions of the enforcement of COVID-19 restrictions in the United Kingdom. *Police Journal*, 97(4), 787-804. <https://doi.org/10.1177/0032258X241228048>
- Bradford-Knox, R., & Neighbour, S. (2017). Food safety compliance approaches: Case study of a primary authority partnership between E.H. Booths Ltd and Preston City Council. *British Food Journal*, 119(4), 744-758. <https://doi.org/10.1108/BFJ-11-2016-0539>
- Braithwaite, J. (1998). Regulation and quality in aged care: A cross-national perspective. *Australian Journal on Ageing*, 17(4), 172-176. <https://doi.org/10.1111/j.1741-6612.1998.tb00068.x>
- Braithwaite, J. (2008). *Regulatory capitalism: How it works, ideas for making it work better*. Edward Elgar.

- Braithwaite, J., & Makkai, T. (1994). Trust and compliance. *Policing and Society*, 4(1), 1-12. <https://doi.org/10.1080/10439463.1994.9964679>
- Braithwaite, J., Makkai, T., & Braithwaite, V. (2007). *Regulating aged care*. Edward Elgar Publishing.
- Braithwaite, V. (1995). Games of engagement: Postures within the regulatory community. *Law and Policy*, 17(3), 225-255. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9930.1995.tb00149.x>
- Braithwaite, V. (2009). *Defiance in taxation and governance: Resisting and dismissing authority in a democracy*. Edward Elgar.
- Braithwaite, V. (2021). Understanding and Managing Trust Norms. *International Journal for Court Administration*. <https://doi.org/10.36745/ijca.425>.
- Braithwaite, V. (2025). Trust norms as hope for a trustworthy government. In F. E. Six, J. Hamm, D. Latusek-Jurczak, E. van Zimmeren, & K. Verhoest (Eds.), *Handbook on trust in public governance* (pp. 233-257). Edward Elgar publishers. <https://doi.org/10.4337/9781802201406.00022>
- Brinkman, T. J. (2018). Hunter acceptance of antlerless moose harvest in Alaska: Importance of agency trust, proximity of hunter residence to hunting area, and hunting experience. *Human Dimensions of Wildlife*, 23(2), 129-145. <https://doi.org/10.1080/10871209.2017.1399486>
- De Widt, D., & Oats, L. (2024). Imagining cooperative tax regulation: Common origins, divergent paths. *Critical Perspectives on Accounting*, 99, Artikel 102446. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.cpa.2022.102446>
- Dietz, G. (2011). Going back to the source: Why do people trust each other? *Journal of Trust Research*, 1(2), 215-222. <https://doi.org/10.1080/21515581.2011.603514>
- Dowling, C., Knechel, W. R., & Moroney, R. (2018). Public oversight of audit firms: The slippery slope of enforcing regulation. *Abacus*, 54, 353-380. <https://doi.org/10.1111/abac.12130>
- Etienne, J. (2011). Compliance theory: a goal framing approach. *Law & Policy*, 33(3), 305-333. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9930.2011.00340.x>
- Etienne, J. (2013). Ambiguity and relational signals in regulator-regulatee relationships. *Regulation & Governance*, 7(1), 30-47. <https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2012.01160.x>
- Fishbein, M. & Ajzen, I. (1975). *Belief, attitude, intention and behaviour: An introduction to theory and research*. Addison-Wesley.
- Gouldson, A. (2004). Cooperation and the capacity for control: Regulatory styles and the evolving influence of environmental regulations in the UK. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 22(4), 583-603. <https://doi.org/10.1068/c0312j>
- Gunningham, N., & Sinclair, D. (2009a). Organizational trust and the limits of management-based regulation. *Law & Society Review*, 43(4), 865-899. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5893.2009.00391.x>
- Gunningham, N., & Sinclair, D. (2009b). Regulation and the role of trust: Reflections from the mining industry. *Journal of Law and Society*, 36(2), 167-194. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6478.2009.00462.x>
- Guo, D., Habich-Sobiegalla, S., & Kostka, G. (2023). Emotions, crisis, and institutions: Explaining compliance with COVID-19 regulations. *Regulation & Governance*, 18, 177-202. <https://doi.org/10.1111/rego.12509>
- Hamm, J. A., Carrera, J. S., Van Fossen, J. A., Key, K. D., Woolford, S. J., Bailey, S. B., McKay, A. S., Evans, L. B., & Calhoun, K. D. (2023). Conceptualizing trust and distrust as alternative stable states: Lessons from the Flint Water Crisis. *Ecology & Society*, 28(3), Artikel 14. <https://doi.org/10.5751/es-14410-280314>
- Hardin, R. (1993). The street-level epistemology of trust. *Politics & Society*, 21(4), 505-529. <https://doi.org/10.1177/0032329293021004006>
- Heimer, C. A., & Gazley, J. L. (2012). Transcending regulatory ritualism. *Law & Society Review*, 46(4), 853-887. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5893.2012.00519.x>
- Hrynicky, T. A., Barasa, V., Benschop, J. et al. (2019). Street-level diplomacy and local enforcement for meat safety in northern Tanzania: Knowledge, pragmatism and trust. *BMC Public Health*, 19, Artikel 863. <https://doi.org/10.1186/s12889-019-7067-8>

- Islam, M. M., Nahiduzzaman, M., & Wahab, M. A. (2020). Fisheries co-management in hilsa shad sanctuaries of Bangladesh: Early experiences and implementation challenges. *Marine Policy*, 117, Artikel 103955. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2020.103955>
- Jagers, S. C., Berlin, D., & Jentoft, S. (2012). Why comply? Attitudes towards harvest regulations among Swedish fishers. *Marine Policy*, 36(5), 969-976. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2012.02.004>
- Keizer, K., Lindenberg, S., & Steg, L. (2008). The spreading of disorder. *Science*, 322(5908), 1681-1685. DOI: 10.1126/science.1161405
- Khozen, I., & Setyowati, M. S. (2023). Managing taxpayer compliance: Reflections on the drivers of willingness to pay taxes in times of crisis. *Cogent Business & Management*, 10(2), Artikel 2218176. <https://doi.org/10.1080/23311975.2023.2218176>
- Kirchler, E. (2021). Strengthening tax compliance by balancing authorities power and trustworthiness. In B. van Rooij & D. D. Sokol (Eds.), *Cambridge handbook of compliance* (pp. 799-821). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108759458.055>
- Kirchler, E., Hoelzl, E., & Wahl, I. (2008). Enforced versus voluntary tax compliance: The 'slippery slope' framework. *Journal of Economic Psychology*, 29(2), 210-225. <https://doi.org/10.1016/j.joep.2007.05.004>
- Kirchler, E., Kogler, C., & Muehlbacher, S. (2014). Cooperative Tax Compliance: From Deterrence to Deference. *Current Directions in Psychological Science*, 23(2), 87-92. <https://doi.org/10.1177/0963721413516975>
- Lindenberg, S. M. (2000). It takes both trust and lack of mistrust: the workings of cooperation and relational signaling in contractual relationships. *Journal of Management and Governance*, 4, 11-33. <https://doi.org/10.1023/A:1009985720365>
- Lindenberg, S. (2017). The Dependence of Human Cognitive and Motivational Processes on Institutional Systems. In B. Jann & W. Przepiorka (Eds.), *Social dilemmas, institutions, and the evolution of cooperation* (pp. 85-106). De Gruyter.
- Lindenberg, S., & Steg, L. (2007). Normative, gain and hedonic goal frames guiding environmental behavior. *Journal of Social Issues*, 63(1), 117-137. <https://doi.org/10.1111/j.1540-4560.2007.00499.x>
- Lindenberg, S., Six, F. E., & Keizer, K. (2021). Social contagion and goal framing: The sustainability of rule compliance. In B. van Rooij & D. D. Sokol (Eds.), *Cambridge handbook of compliance* (pp. 422-437). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108759458.029>
- Maman, L., Fahy, L., Grimmelikhuijsen, S., & Kappler, M. (2025). Measuring citizen trust in regulatory agencies: A systematic review and ways forward. *Regulation & Governance*, 19, 39-86. <https://doi.org/10.1111/rego.12618>
- Mascini, P., & Van Wijk, E. (2009). Responsive regulation at the Dutch food and consumer product safety authority: An empirical assessment of assumptions underlying the theory. *Regulation & Governance*, 3(1), 27-47. <https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2009.01047.x>
- Mayer, R. C., Davis, J. H., & Schoorman, F. D. (1995). An integrative model of organizational trust. *Academy of Management Review*, 20(3), 703-734. <https://doi.org/10.2307/258792>
- Mevorach, T., Cohen, J., & Apter, A. (2021). Keep calm and stay safe: The relationship between anxiety and other psychological factors, media exposure and compliance with COVID-19 regulations. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 18(6), Artikel 2852. <https://doi.org/10.3390/ijerph18062852>
- Miao, Q., Huang, J., & Yin, H. (2023). How vicarious experiences influence non-compliance with COVID-19 prevention regulations. *Analyses of Social Issues and Public Policy*, 23, 241-258. <https://doi.org/10.1111/asap.12343>
- Mills, R. W., & Reiss, D. R. (2017). The role of trust in the regulation of complex and high-risk industries: The case of the U.S. Federal Aviation Administration's voluntary disclosure programs. In F. E. Six & K. Verhoest (Eds.), *Trust in regulatory regimes* (pp. 37-59). Edward Elgar. <https://doi.org/10.4337/9781785365577.00006>

- Möllering, G. (2006). *Trust: Reason, routine, reflexivity*. Elsevier.
- Murphy, K. (2004). The role of trust in nurturing compliance: A study of accused tax avoiders. *Law and Human Behavior*, 28(2), 187-209. <https://doi.org/10.1023/B:LAHU.0000022322.94776.ca>
- Murphy, K., Tyler, T. R., & Curtis, A. (2009). Nurturing regulatory compliance: Is procedural justice effective when people question the legitimacy of the law? *Regulation & Governance*, 3(1), 1-26. <https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2009.01043.x>
- Naughton, B., O'Shea, D., Van der Werff, L., & Buckley, F. (2024). Influencing a nation: How a leader's interpersonal emotion regulation influences citizen compliance via trust and emotions during a global pandemic. *Emotion*, 24(1), 196-212. <https://doi.org/10.1037/emo0001262>
- Nielsen, M. R., & Meilby, H. (2013). Determinants of compliance with hunting regulations under Joint Forest Management in Tanzania. *South African Journal of Wildlife Research*, 43(2), 120-137. Retrieved from <https://journals.co.za/doi/pdf/10.10520/EJC143728>
- Nielsen, V. L., & Parker, C. (2012). Mixed motives: economic, social, and normative motivations in business compliance. *Law & Policy*, 34(4), 428-462.
- Nunan, F., Cepić, D., Yongo, E., Salehe, M., Mbiligi, B., Odongkara, K., Onyango, P., Mlahagwa, E., & Owili, M. (2018). Compliance, corruption and co-management: How corruption fuels illegalities and undermines the legitimacy of fisheries co-management. *International Journal of the Commons*, 12(2), p. 58-79. <https://doi.org/10.18352/ijc.827>
- Pautz, M. C. (2009). Trust between regulators and the regulated: A case study of environmental inspectors and facility personnel in Virginia. *Politics & Policy*, 37(5), 1047-1072. <https://doi.org/10.1111/j.1747-1346.2009.00210.x>
- Pautz, M. C. (2010). Front-line regulators and their approach to environmental regulation in Southwest Ohio. *Review of Policy Research*, 27(6), 761-780. <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.2010.00470.x>
- Rousseau, D. M., Sitkin, S. B., Burt, R. S., & Camerer, C. (1998). Not so different after all: A cross-discipline view of trust. *Academy of Management Review*, 23(3), 393-404. Retrieved from www.jstor.org/stable/259285
- Ryan, R.M., & Deci, E.L. (2000). Self-determination theory and the facilitation of intrinsic motivation, social development, and well-being. *American Psychologist*, 55(1), 68-78.
- Ryan, R. M., & Deci, E. L. (2017). *Self-determination theory: Basic psychological needs in motivation, development, and wellness*. Guilford Publications.
- Schunk, D. H., & Usher, E. L. (2012). Social cognitive theory and motivation. In R. M. Ryan (Ed.), *The Oxford handbook of human motivation* (pp. 13-27). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780195399820.013.0002>
- Searle, R., Den Hartog, D. N., Weibel, A., Gillespie, N., Six, F. E., Hatzakis, T., & Skinner, D. (2011). Trust in the employer: The role of high involvement HR systems and justice. *International Journal of Human Resource Management*, 22(5), 1068-1091. <https://doi.org/10.1080/09585192.2011.556782>
- Sebele-Mpofu, F. Y. (2023). The informal sector, the 'implicit' social contract, the willingness to pay taxes and tax compliance in Zimbabwe. *Accounting, Economics, and Law: A Convivium*, 13(3), 299-342. <https://doi.org/10.1515/ael-2020-0084>
- Shapiro, M., Arora, S., & Boudier, F. (2023). Reassessing social trust: Gossip, self-policing, and COVID-19 risk communication in Norway. *Health, Risk & Society*, 25(3-4), 180-198. <https://doi.org/10.1080/13698575.2023.2202686>
- Siglé, M. A., Goslinga, S., Speklé, R. F., & Van der Hel, L. (2022). The cooperative approach to corporate tax compliance: An empirical assessment. *Journal of International Accounting, Auditing and Taxation*, 46, Artikel 100447. <https://doi.org/10.1016/j.intaccudtax.2022.100447>
- Siglé, M. A., Goslinga, S., Speklé, R. F., Van der Hel, L., & Veldhuizen, R. (2018). Is a change towards trust-based tax strategies justified? *Journal of International Accounting, Auditing and Taxation*, 32, 3-16. <https://doi.org/10.1016/j.intaccudtax.2018.06.003>

- Six, F. E. (2005). *The trouble with trust, the dynamics of interpersonal trust building*. Edward Elgar.
- Six, F. E. (2013). Trust in regulatory relations: How new insights from trust research improve regulation theory. *Public Management Review*, 15(2), 163-185. <https://doi.org/10.1080/14719037.2012.727461>
- Six, F. E., & Latusek-Jurczak, D. (2023). Distrust: A critical review exploring a universal sequence. *Journal of Trust Research*, 13(1), 1-23. <https://doi.org/10.1080/21515581.2023.2184376>
- Six, F. E., & Van Ees, H. (2017). When the going gets tough: Exploring processes of trust building and repair in regulatory relations. In F. E. Six & K. Verhoest (Eds.), *Trust in regulatory regimes* (pp. 60-79). Edward Elgar. <https://doi.org/10.4337/9781785365577.00006>
- Six, F. E. & Verhoest, K. (Eds.). (2017). *Trust in regulatory regimes*. Edward Elgar.
- Six, F. E., Nootboom, B., & Hoogendoorn, A. (2010). Actions that help build trust: A relational signaling approach. *Review of Social Economy*, 68(3), 285-315. <https://doi.org/10.1080/00346760902756487>
- Six, F. E., De Vadder, S., Glavina, M., Verhoest, K., & Pepermans, K. (2023). What drives compliance with COVID-19 measures over time? Explaining changing impacts with Goal Framing Theory. *Regulation & Governance*, 17(1), 3-21. <https://doi.org/10.1111/rego.12440>
- Sparrow, M. K. (2000). *The regulatory craft, controlling risks, solving problems and managing compliance*. Brookings Institution Press.
- Stanimirović, T., & Sever, T. (2022). Cooperative tax compliance – A path to fiscal sustainability? *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 67, 123-141. <http://dx.doi.org/10.24193/tras.67E.7>
- Stern, M. J. (2008). Coercion, voluntary compliance and protest: The role of trust and legitimacy in combating local opposition to protected areas. *Environmental Conservation*, 35(3), 200-210. <https://doi.org/10.1017/S037689290800502X>
- Stoopendaal, A., & Bouwman, R. (2018). *Ruimte voor vertrouwen: De dynamiek van vertrouwen in toezicht op zorg*. Geraadpleegd op <http://hdl.handle.net/1765/109218>
- Sundström, A. (2013). Corruption in the commons: Why bribery hampers enforcement of environmental regulations in South African fisheries. *International Journal of the Commons*, 7(2), 454-472. Geraadpleegd op www.jstor.org/stable/26523138
- Tyler, T. R. (2006). *Why people obey the law* (2nd edition). Princeton University Press.
- van de Schoot, R., de Bruin, J., Schram, R. et al. (2021). An open source machine learning framework for efficient and transparent systematic reviews. *Nature Machine Intelligence*, 3, 125-133. <https://doi.org/10.1038/s42256-020-00287-7>
- van Wijk, E., & Six, F. E. (2014). *De diversiteit van het willen. Een onderzoek naar de dynamiek van moties achter regelnaleving*. Boom Lemma uitgevers.
- Verhoest, K., Redert, B., Maggetti, M., Levi-Faur, D., & Jordana, J. (2025). Trust and regulation. In F. E. Six, J. Hamm, D. Latusek-Jurczak, E. van Zimmeren, & K. Verhoest (Eds.), *Handbook on trust in public governance* (pp. 373-394). Edward Elgar publishers. <https://doi.org/10.4337/9781802201406.00030>
- Weibel, A., & Six, F. E. (2013). Trust and control: The role of intrinsic motivation. In R. Bachmann & A. Zaheer (Eds.), *Handbook of advances in trust research* (pp. 57-81). Edward Elgar. <https://doi.org/10.4337/9780857931382.00012>
- Yapp, C., & Fariman, R. (2006). Factors affecting food safety compliance within small and medium-sized enterprises: Implications for regulatory and enforcement strategies. *Food Control*, 17(1), 42-51. <https://doi.org/10.1016/j.foodcont.2004.08.007>
- Yoder, L., & Chowdhury, R. R. (2018). Tracing social capital: How stakeholder group interactions shape agricultural water quality restoration in the Florida Everglades. *Land Use Policy*, 77, 354-361. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.05.038>
- Zand, D. E. (1972). Trust and managerial problem solving. *Administrative Science Quarterly*, 17(2), 229-239. <https://doi.org/10.2307/2393957>

BIJLAGE 1

GESELECTEERDE BRONNEN GEBRUIKT IN SYSTEMATISCH LITERATUURONDERZOEK (DEELPROJECT 1)

Authors	Year	Article/chapter title	Source title	Vol.	Issue	SLR	Method	Relationship studied	Theory used
Abbasi, M; Naserirad, M; Barzoki, MH	2023	Political Psychological and Sociocultural Determinants of Compliance with COVID-19 Emergency Measures Among Waste Pickers in an Iranian Sub-urban Slum Community	Journal of Prevention	44	1	1	E - Survey	2 Waste pickers trust in government	No clear theoretical framework
Agusti, RR; Rahman, AF	2023	Determinants of tax attitude in small and medium enterprises: Evidence from Indonesia	Cogent Business & Management	10	1	1	E - Survey	2 Taxpayers trust in government	Slippery Slope Framework
Akdogan, H; Sozer, MA; Ekici, N; Gultekin, S; Cakar, B	2024	The Path from Procedural Justice and Police Legitimacy to Compliance and Cooperation in the Context of Terrorism in Multiculturally Diverse Student Population in the Netherlands	European Journal on Criminal Policy and Research			1	E - Survey	2 Citizens trust in the police	Procedural Justice Theory
Alexandru, PD; Irina, M; Alice, C	2014	Consumers' Attitude Towards Consumer Protection in the Digital Single Market, as Reflected by European Barometers	Amfiteatru Economic			2	E - Survey	2 Multiple: Consumer trust in online commerce and consumer trust in government regulation	No theoretical framework
Alleyne, P; Harris, T	2017	Antecedents of taxpayers' intentions to engage in tax evasion: evidence from Barbados	Journal of Financial Reporting and Accounting	15	1	2	E - Survey	2 Citizen trust in specific regulatory authority	The extended version of the Theory of Planned Behavior (Beck & Ajzen, 1991)

Authors	Year	Article/chapter title	Source title	Vol.	Issue	SLR	Method	Relationship studied	Theory used
Alm, J; Barreto, RA	2024	Trust in Government in a Changing World: Shocks, Tax Evasion, and Economic Growth	B.E. Journal of Macroeconomics	24	1	1	E - Big data (statistical modelling)	2 Citizens trust in government	Endogenous Growth Theory
Amaeshi, K; Adi, B; Ikiebey, G; McCulloch, N	2020	Corporate tax responsibility in Africa: Insight from Nigeria	Africa Journal of Management	6	2	1	E - Interviews and focus groups	2 Small business owners trust in government	Corporate Tax Responsibility and Corporate Social Responsibility
Aven, B; Morse, L; Iorio, A	2019	The valley of trust: The effect of relational strength on monitoring quality	Organizational Behavior and Human Decision Processes			2	E - Experiment	3 Mutual trust between private audit firms and businesses	Organisational theory
Bagozzi, RP; Mari, S; Oklevik, O; Xie, CY	2023	Responses of the public towards the government in times of crisis	British Journal of Social Psychology	62	1	1	E - Experiment	2 Citizens trust in government	No clear theoretical framework
Ball, C; Burt, G; De Vries, F; MacEachern, E	2018	How environmental protection agencies can promote eco-innovation: The prospect of voluntary reciprocal legitimacy	Technological Forecasting and Social Change	129		1	E - Mixed-method (interviews and workshop)	3 Mutual trust between regulator and businesses	Theory of moral legitimacy (Suchman, 1995)
Balog-Way, D; Evensen, D; Lofstedt, R; Bouder, F	2019	Effects of public trust on behavioural intentions in the pharmaceutical sector: data from six European countries	Journal of Risk Research			2	E - Survey	2 Citizen trust in actor in regulatory regime	No theoretical framework
Baum, NM; Jacobsen, PD; Goold, SD	2009	Listen to the people: Public deliberation about social distancing measures in a pandemic	American Journal of Bioethics	9	11	1	E - Focus groups	2 Citizens trust in government	No clear theoretical framework
Bell, MC	2017	Police Reform and the Dismantling of Legal Estrangement	Yale Law Journal	126	7	1	NE - Essay	2 Citizens trust in the police	Theory of legal estrangement
Berkel, H; Estmann, C; Rand, J	2022	Local governance quality and law compliance: The case of Mozambican firms	World Development	157		1	E - Survey	Firms perception of the legitimacy of the government	Cognitive Dissonance Theory
Bin-Nashwan, SA; Abdul-Jabbar, H; Aziz, SA	2021	Does trust in zakat institutions enhance entrepreneurs' zakat compliance?	Journal of Islamic Accounting and Business Research	12	5	1	E - Survey	2 Trust of entrepreneurs in zakat institutions	No clear theoretical framework

Authors	Year	Article/chapter title	Source title	Vol.	Issue	SLR	Method	Relationship studied	Theory used
Birskyte, L	2014	The impact of trust in government on tax paying behavior of nonfarm sole proprietors	Analele stiintifice ale Universitatii 'Al.I. Cuza' din Iasi. Stiinte economice / Scientific Annals of the 'Al. I. Cuza'			1	E - Survey (statistical analysis based on data of different surveys)	2 Taxpayers trust in government	Standard economic model/the utility theory (Allingham & Sandmo, 1972)
Blair, RA	2017	Public health and public trust: Survey evidence from the Ebola Virus Disease epidemic in Liberia	Social Science and Medicine			1	E - Survey	2 Citizens trust in government	No clear theoretical framework
Bodas, M; Peleg, K	2021	Pandemic Fatigue: The Effects Of The COVID-19 Crisis On Public Trust And Compliance With Regulations In Israel	Health Affairs	40	8	1	E - Survey (cohort study)	2 Citizens trust in the Ministry of Health guideline	No clear theoretical framework
Bodas, M; Wine, L; Peleg, K	2023	Public conformism with health regulation is crumbling as COVID-19 becomes a chronic threat: Repeated Cross-sectional Studies	Israel Journal of Health Policy Research	12	1	1	E - Survey	2 Public trust in health regulations	No clear theoretical framework
Boonstra, WJ; Nguyen, BD	2010	A history of breaking laws – Social dynamics of non-compliance in Vietnamese marine fisheries	Marine Policy	34	6	1	E - Mixed-methods (interviews and survey)	2 Fishers trust in the State	Process-sociological approach
Boulton, L; Simanovic, T; McManus, M; Walker, D	2024	Policing the pandemic: Exploring public perceptions of the enforcement of COVID-19 restrictions in the United Kingdom	Police Journal	97	4	1	E - Mixed methods (survey with open questions)	2 Citizens trust in the police	No clear theoretical framework
Bradford, B; Hohl, K; Jackson, J; MacQueen, S	2015	Obedying the Rules of the Road: Procedural Justice, Social Identity, and Normative Compliance	Journal of Contemporary Criminal Justice	31	2	1	E - Experiment	2 Motorists trust in road police	Procedural Justice Theory
Bradford-Knox, R; Neighbour, S	2017	Food safety compliance approaches: Case study of a primary authority partnership between EH Booths Ltd and Preston City Council	British Food Journal	119	4	1	E - Interviews	3 Mutual trust between government and regulated actor	No clear theoretical framework
Braithwaite, J; Makkai, T	1994	Trust and compliance	Policing and Society			1	E - Case study	3 Mutual (perceived) trust in the regulatory relationship	Responsive Regulation Theory

Authors	Year	Article/chapter title	Source title	Vol.	Issue	SLR	Method	Relationship studied	Theory used
Braithwaite, V	1995	Games of Engagement: Postures Within the Regulatory Community	Law & Policy			1	E - Interviews	3 Mutual trust in the regulatory relationship	Motivational Posturing Theory
Braithwaite, J	1998	Regulation and quality in aged care: A cross-national perspective	Australasian Journal on Ageing	17	4	1	E - Mixed-methods (interviews, records and observations)	3 Mutual trust in the regulatory relationship	Responsive Regulation Theory
Brinkman, TJ	2018	Hunter acceptance of antlerless moose harvest in Alaska: Importance of agency trust, proximity of hunter residence to hunting area, and hunting experience	Human Dimensions of Wildlife			2	E - Survey	2 Citizen trust in specific regulatory authority	No theoretical framework
Bronfman, NC; Jimenez, RB; Arevalo, PC; Cifuentes, LA	2015	Public Acceptance of Electricity Generation Sources: The Role of Trust in Regulatory Institutions	Energy & Environment			2	E - Survey	2 Citizen trust in abstract regulatory authorities	No theoretical framework
Brown, P; Hashem, F; Calnan, M	2016	Trust, regulatory processes and NICE decision-making: Appraising cost-effectiveness models through appraising people and systems	Social Studies of Science			2	E - Ethnography	3 Mutual trust among actors in a regulatory regime	No clear theoretical framework
Capelos, T; Provost, C; Parouti, M; Barnett, J; Chenoweth, J; Fife-Schaw, C; Kelay, T	2016	Ingredients of institutional reputations and citizen engagement with regulators	Regulation & Governance	10	4	1	E - Survey	2 Citizen trust in the Water Authority in Cyprus	Theory of organizational reputation
Carr, JD; Maxwell, SR	2018	Police officers' perceptions of organizational justice and their trust in the public	Police Practice and Research			2	E - Survey	1 Specific regulatory authority trust in citizens	Organisational theory
Cepulic, DB; Travaglino, GA; Chrona, S; Uzelac, E; Jeftic, A; Reyna, C; Kowal, M	2022	Iron fists and velvet gloves: Investigating the associations between the stringency of governments' responses to COVID-19, stress, and compliance in the early stages of the pandemic	British Journal of Social Psychology	61	3	1	E - Survey	2 Citizens trust in government	No clear theoretical framework

Authors	Year	Article/chapter title	Source title	Vol.	Issue	SLR	Method	Relationship studied	Theory used
Charlebois, S; Somogyi, S; Music, J; Cunningham, C	2019	Biotechnology in food: Canadian attitudes towards genetic engineering in both plant- and animal-based foods	British Food Journal			2	E - Survey	2 Consumer trust in abstract regulatory authorities	No clear theoretical framework
Cinar, K; Ugur-Cinar, M	2018	The effects of executive constraints on political trust	Democratization			2	E - Survey	2 Citizen trust in abstract regulatory authorities	No clear theoretical framework
Cummings, CL; Chuah, ASF; Ho, SS	2018	Protection Motivation and Communication through Nanofood Labels: Improving Predictive Capabilities of Attitudes and Purchase Intentions toward Nanofoods	Science, Technology, & Human Values			2	E - Survey	2 Consumer trust in specific regulatory authority	No clear theoretical framework
Dargahi, A	2022	Explaining the Reasons for the General Public's Non-compliance With the Policies of the National Anti-Coronavirus Headquarters: A Qualitative Study	Health in Emergencies and Disasters Quarterly			1	E - Interviews	2 Academics trust in regulatory authority	No clear theoretical framework
De Vos, BI; Van Tatenhove, JPM	2011	Trust relationships between fishers and government: New challenges for the co-management arrangements in the Dutch flatfish industry	Marine Policy	35	2	1	NE - Essay	3 Mutual trust between Dutch fishers and government in the context of co-management	The policy arrangement approach
De Widt, D; Oats, L	2024	Imagining cooperative tax regulation: Common origins, divergent paths	Critical Perspectives on Accounting	99		1	E - Comparative case study (interviews)	3 Mutual trust between taxpayers and tax authorities	Strategic action field theory (Fligstein & McAdam, 2011, 2012a) and cooperative compliance
Dincer, OC; Fredriksson, PG	2018	Corruption and environmental regulatory policy in the United States: Does trust matter?	Resource and Energy Economics			2	E - Survey	3 Mutual trust among citizens	Theories on collective action and interest groups
Dobbie, MF; Brown, RR; Farrelly, MA	2016	Risk governance in the water sensitive city: Practitioner perspectives on ownership, management and trust	Environmental Science and Policy			2	E - Survey	3 Mutual trust among actors in regulatory regime	No clear theoretical framework

Authors	Year	Article/chapter title	Source title	Vol.	Issue	SLR	Method	Relationship studied	Theory used
Dowling, C; Knechel, WR; Moroney, R	2018	Public Oversight of Audit Firms: The Slippery Slope of Enforcing Regulation	Abacus – A Journal of Accounting Finance and Business Studies	54	3	1	E - Interviews	2 Private audit firm trust in specific regulatory authority	The 'slippery-slope' framework (Kirchler et al., 2008)
Dowling, ME; Legrand, T	2023	I do not consent: political legitimacy, misinformation, and the compliance challenge in Australia's Covid-19 policy response	Policy and Society	42	3	1	E - Case study (social media posts analysis)	2 Citizens trust in government	No clear theoretical framework
Engen, OA; Lindøe, P; Hansen, K	2017	Power, trust and robustness – The politicization of HSE in the Norwegian petroleum regime	Policy and Practice in Health and Safety			2	E - Focus group	3 Mutual trust among actors in a regulatory regime	No clear theoretical framework
Eriksson, L	2018	Conventional and New Ways of Governing Forest Threats: A Study of Stakeholder Coherence in Sweden	Environmental Management			2	E - Survey	2 Actors in a regulatory regime trust in specific regulatory authority	Attitude theory (Eagly & Chaiken, 1993)
Fairbrother, M	2016	Geoengineering, moral hazard, and trust in climate science: evidence from a survey experiment in Britain	Climatic Change			2	E - Experiment	2 Citizen trust in actor in regulatory regime	Theories of the left right divide on climate science
Fazio, RH	2021	Who is (not) complying with the U.S. social distancing directive and why? Testing a general framework of compliance with virtual measures of social distancing	PLOS One			1	E - Survey	2 Citizens trust in political leaders	No clear theoretical framework
Findlay, M	2014	Corporate Sociability Analyzing Motivations for Collaborative Regulation	Administration & Society	46	4	1	NE - Conceptual	3 Mutual trust in the regulatory relationship	Regulatory sociability
Gouldson, A	2004	Cooperation and the capacity for control: regulatory styles and the evolving influence of environmental regulations in the UK	Environment and Planning C-Government and Policy			3	E - Qualitative	3 Multiple: Regulator trust in regulatee and citizen trust in regulator	No clear theoretical framework
Grimmelikhuisen, S; De Vries, F; Zijlstra, W	2018	Breaking bad news without breaking trust: The effects of a press release and newspaper coverage on perceived trustworthiness	Journal of Behavioural Public Administration			2	E - Experiment	2 Citizen trust in specific regulatory authority	No clear theoretical framework

Authors	Year	Article/chapter title	Source title	Vol.	Issue	SLR	Method	Relationship studied	Theory used
Grimmelikhuijsen, S; Herkes, F; Leistikow, I; Verkroost, J; De Vries, F; Zijlstra, WG	2019	Can decision transparency increase citizen trust in regulatory agencies? Evidence from a representative survey experiment	Regulation & Governance			2	E - Experiment	2 Citizen trust in specific regulatory authority	Construal level theory of psychological distance (Lieberman & Trope, 1998; Trope & Liberman, 2010)
Gunningham, N; Sinclair, D	2009b	Regulation and the Role of Trust: Reflections from the Mining Industry	Journal of Law and Society	36	2	1	E - Interviews	3 Mutual trust between miners and inspectors	No clear theoretical framework
Gunningham, N; Sinclair, D	2009a	Organizational trust and the limits of management-based regulation	Law & Society Review			3	E - Qualitative	1 Regulator trust in regulatee	No clear theoretical framework
Guo, DQ; Habich-Sobiegalla, S; Kostka, G	2024	Emotions, crisis, and institutions: Explaining compliance with COVID-19 regulations	Regulation & Governance	18	1	1	E - Comparative case study (surveys)	2 Citizens trust in government	No clear theoretical framework
Ha, BTT; Quang, LN; Thanh, PQ; Duc, DM; Mirzoev, T; Bui, TMA	2021	Community engagement in the prevention and control of COVID-19: Insights from Vietnam	PLOS One	16	9	1	E - Interviews	2 Migrant workers trust in government (is part of the analysis)	No clear theoretical framework
Hamm, JA; PytlíkZillig, LM; Herian, MN; Tomkins, AJ; Dietrich, H; Michaels, S	2013	Trust and Intention to Comply with a Water Allocation Decision: The Moderating Roles of Knowledge and Consistency	Ecology and Society	18	4	1	E - Experiment	2 Students (in the role of irrigating farmers) trust in the water regulator	No clear theoretical framework
Hauptman, L; Gürarda, S; Korez-Vide, R	2015	Exploring Voluntary Tax Compliance Factors in Slovenia: Implications for Tax Administration and Policymakers	Lex Localis – Journal of Local Self-Government	13	3	1	E - Survey	2 Taxpayers trust in government	No clear theoretical framework
Heck, N; Paytan, A; Potts, DC; Haddad, B; Lykkebo Petersen, K	2018	Management preferences and attitudes regarding environmental impacts from seawater desalination: Insights from a small coastal community	Ocean and Coastal Management			2	E - Survey	2 Citizen trust in specific regulatory authority	No clear theoretical framework
Heimer, CA; Gazley, JL	2012	Performing Regulation: Transcending Regulatory Ritualism in HIV Clinics	Law & Society Review	46	4	1	E - Mixed-methods (fieldwork and interviews)	3 Mutual trust between regulator and clinic staff	No clear theoretical framework, focus on regulatory collaboration

Authors	Year	Article/chapter title	Source title	Vol.	Issue	SLR	Method	Relationship studied	Theory used
Hrynick, TA; Barasa, V; Benschop, J; Cleaveland, S; Crump, JA; Davis, M; Mariki, B; Mmbaga, BT; Mtui-Malamsha, N; Prinsen, G; Sharp, J; Sindiyo, E; Swai, ES; Thomas, KM; Zadoks, R; Waldman, L	2019	Street-level diplomacy and local enforcement for meat safety in northern Tanzania: knowledge, pragmatism and trust	BMC Public Health	19		1	E - Interviews	1 Frontline regulators strategies to establish trust with regulatees	No clear theoretical framework
Huang, YY; Zhang, H; Peng, ZX; Fang, M	2023	To what extent do young Chinese elites comply with COVID-19 prevention and control measures?	BMC Public Health	23	1	1	E - Survey	2 Young Chinese elites trust in government	Lipsky's theory on street-level bureaucrats (Theory of street-level bureaucracy)
Huiskers-Stoop, E; Gribnau, H	2019	Cooperative Compliance and the Dutch Horizontal Monitoring Model	Journal of Tax Administration	5	1	1	NE - Conceptual	3 Mutual trust between taxpayers and regulatory authorities	The Dutch Horizontal Monitoring model
Islam, MM; Nahiduz-zaman, M; Wahab, MA	2020	Fisheries co-management in hilsa shad sanctuaries of Bangladesh: Early experiences and implementation challenges	Marine Policy	117		1	E - Mixed methods (participant observations and interviews with fishers and other stakeholders)	3 Mutual trust between fishers and stakeholders	Implementation theory
Jackson, J; Pösch, K; Oliveira, TR; Bradford, B; Mendes, SM; Natal, AL; Zanetic, A	2022	Fear and legitimacy in Sao Paulo, Brazil: Police-citizen relations in a high violence, high fear city	Law & Society Review	56	1	1	E - Survey	2 Citizens trust in the police	Procedural Justice Theory

Authors	Year	Article/chapter title	Source title	Vol.	Issue	SLR	Method	Relationship studied	Theory used
Jagers, SC; Berlin, D; Jentoft, S	2012	Why comply? Attitudes towards harvest regulations among Swedish fishers	Marine Policy	36	5	1	E - Survey	2 Trust of fishers in the Swedish Board of Fisheries	No clear theoretical framework
Jagers, SC; Sjöstedt, M; Sundström, A; Linell, A; Ntuli, H	2021	Trust, corruption, and compliance with regulations: Attitudes to rule violations in the Great Limpopo Transfrontier Park	Social Science Quarterly	102	6	1	E - Survey	2 Inhabitants of Great Limpopo Transfrontier Conservation Area trust in governmental institutions	Institutional theory
Johnson, D; Maguire, ER; Kuhns, JB	2014	Public Perceptions of the Legitimacy of the Law and Legal Authorities: Evidence from the Caribbean	Law & Society Review	48	4	1	E - Survey	2 Citizens trust in the police	Procedural Justice Theory
Jonathan-Zamir, T; Perry, G; Willis, JJ	2023	Ethical perspectives and police science: Using Social Contract Theory as an analytical framework for evaluating police legitimacy	Policing – A Journal of Policy and Practice	17		1	E - Survey	2 Citizens trust in the police	Social Contract Theory
Jonsson, S; Soderberg, IL	2019	Investigating explanatory theories on laypeople's risk perception of personal economic collapse in a bank crisis – the Cyprus case	Journal of Risk Research			2	E - Survey	2 Citizen trust in actor in regulatory regime	Decision theory, Psychometric theory and Theories of trust
Kaplanoglou, G; Rapanos, VT; Daskalakis, N	2016	Tax compliance behaviour during the crisis: the case of Greek SMEs	European Journal of Law and Economics	42	3	1	E - Survey	2 Taxpayers trust in government	Slippery Slope Framework
Kastlunger, B; Lozza, E; Kirchler, E; Schabmann, A	2013	Powerful authorities and trusting citizens: The Slippery Slope Framework and tax compliance in Italy	Journal of Economic Psychology	34		1	E - Survey	2 Taxpayers trust in government	Slippery Slope Framework
Kayaoglu, A; Williams, CC	2020	Explaining Tax Non-Compliance from a Neo-Institutionalist Perspective: Some Lessons from a Public Opinion Survey in Turkey	Sosyoe-konomi	28	43	1	E - Survey	2 Taxpayers trust in government	Neo-Institutional theory

Authors	Year	Article/chapter title	Source title	Vol.	Issue	SLR	Method	Relationship studied	Theory used
Kendall, H; Naughton, P; Kuznesof, S; Raley, M; Dean, M; Clark, B; Stolz, H; Home, R; Chan, MY; Zhong, Q; Brereton, P; Frewer, LJ	2018	Food fraud and the perceived integrity of European food imports into China	PLOS One			2	E - Mixed methods (survey and focus groups)	2 Consumer trust in actors in regulatory regime	Theory of Planned Behavior
Kergall, P	2022	Lockdown support, trust and COVID-19 conspiracy beliefs: Insights from the second national lockdown in France	Health Policy			1	E - Survey	2 Citizens trust in government	No clear theoretical framework
Khozen, I; Setyowati, MS	2023	Managing taxpayer compliance: Reflections on the drivers of willingness to pay taxes in times of crisis	Cogent Business & Management	10	2	1	E - Survey	2 Taxpayers trust in government	No clear theoretical framework
Kim, Y; Kim, W; Kim, M	2014	An international comparative analysis of public acceptance of nuclear energy	Energy Policy			2	E - Survey	2 Citizen trust in specific regulatory authority	No clear theoretical framework
Kirchler, E; Hoelzl, E; Wahl, I	2008	Enforced versus voluntary tax compliance: The slippery slope framework	Journal of Economic Psychology	29	2	1	NE - Conceptual	2 Taxpayers trust in government	Slippery Slope Framework
Kirchler, E; Kogler, C; Muehlbacher, S	2014	Cooperative Tax Compliance From Deterrence to Deference	Current Directions in Psychological Science	23	2	1	NE - Conceptual	2 Taxpayers trust in government	Slippery Slope Framework
Kowitt, SD; Schmidt, AM; Hannan, A; Goldstein, AO	2017	Awareness and trust of the FDA and CDC: Results from a national sample of US adults and adolescents	PLOS One			2	E - Survey	2 Multiple: Citizen trust in specific regulatory authority and citizen trust in government	No clear theoretical framework

Authors	Year	Article/chapter title	Source title	Vol.	Issue	SLR	Method	Relationship studied	Theory used
Kraak, SBM	2018	Creating a breeding ground for compliance and honest reporting under the landing obligation: Insights from behavioural science	The European Landing Obligation: Reducing Discards in Complex, Multi-species and Multi-jurisdictional Fisheries			1	NE - Essay	3 Mutual trust between fishers and regulators	No clear theoretical framework
Kumi, R	2023	Voluntary and enforced tax compliance determinants and impact among agrochemical businesses in Ghana	Arab Gulf Journal of Scientific Research			1	E - Survey	2 Taxpayers trust in government	Slippery Slope Framework
Kutnjak Ivković, S; Peacock, R; Cajner Mraović, I	2019	The role of organisational justice and community policing values in the model of external procedural justice in Croatia	International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice			2	E - Survey	1 Specific regulatory authority trust in citizens	Process-based theory of police legitimacy, Organisational Justice Theory, Social Learning Theory and Procedural Justice Theory
Lalot, F; Heering, MS; Rullo, M; Travaglino, GA; Abrams, D	2022	The dangers of distrustful complacency: Low concern and low political trust combine to undermine compliance with governmental restrictions in the emerging Covid-19 pandemic	Group Processes & Intergroup Relations	25	1	1	E - Survey	2 Citizens trust in government	No clear theoretical framework
Lee, J; Dodge, J	2019	Keeping Your Enemies Close: The Role of Distrust in Structuring a Local Hydraulic Fracturing Policy Network in New York	Journal of Public Administration Research and Theory			2	E - Case study	3 Mutual trust among actors in a regulatory regime	No clear theoretical framework

Authors	Year	Article/chapter title	Source title	Vol.	Issue	SLR	Method	Relationship studied	Theory used
Lenard, PT	2008	Trust your compatriots, but count your change: The roles of trust, mistrust and distrust in democracy	Political Studies	56	2	1	NE - Conceptual	2 Citizens trust in legislators (conceptualising trust and distrust)	Contemporary republican theory (also draws inspiration from Putnam's theory of social capital)
Levi, M; Sacks, A; Tyler, T	2009	Conceptualizing Legitimacy, Measuring Legitimizing Beliefs	American Behavioral Scientist	53	3	1	E - Survey	2 Citizens trust in government	Procedural Justice Theory
Maresch, D; Aschauer, E; Fink, M	2019	Competence trust, goodwill trust and negotiation power in auditor-client relationships	Accounting, Auditing and Accountability Journal			2	E - Experiment	3 Mutual trust between private audit firms and businesses	No clear theoretical framework
Marques, JA; Sousa, P; Teixeira, G	2020	Tax audits as a path to tax compliance in Portugal	European Journal on Criminal Policy and Research	26	4	1	NE - Conceptual	3 Mutual trust between taxpayers and regulatory authorities	Tax Investigation Diamond model
Marques, MD; Critchley, CR; Walshe, J	2015	Attitudes to genetically modified food over time: How trust in organizations and the media cycle predict support	Public Understanding of Science			2	E - Survey	2 Citizen trust in actor in regulatory regime	No clear theoretical framework
Martin, A, Gravelle, TB; Baekkeskov, E; Lewis, J; Kashima, Y	2019	Enlisting the support of trusted sources to tackle policy problems: The case of antimicrobial resistance	PLOS One			2	E - Experiment	2 Multiple: Citizen trust in government and citizen trust in actor in a regulatory regime	No clear theoretical framework
Maxwell, SR; Maxwell, CD	2022	Ecology and criminology? Applying the tenets of procedural justice on compliance to environmental regulations	Criminology & Criminal Justice	22	2	1	E - Survey	2 Citizens trust in local regulatory bodies	Procedural Justice Theory
Mendoza, JP; Wielhouwer, JL	2015	Only the Carrot, Not the Stick: Incorporating Trust into the Enforcement of Regulation	PLOS One	10	2	1	E - Experiment	1 Regulators trust in the regulated	Game theory
Mevorach, T; Cohen, J; Apter, A	2021	Keep Calm and Stay Safe: The Relationship between Anxiety and Other Psychological Factors, Media Exposure and Compliance with COVID-19 Regulations	International Journal of Environmental Research and Public Health	18	6	1	E - Survey	2 Citizens trust in various state agencies	No clear theoretical framework

Authors	Year	Article/chapter title	Source title	Vol.	Issue	SLR	Method	Relationship studied	Theory used
Miao, Q; Huang, JH; Yin, H	2023	How vicarious experiences influence non-compliance with COVID-19 prevention regulations	Analyses of Social Issues and Public Policy			1	E - Survey	2 Citizens trust in government	Social Cognitive Theory (Bandura, 2007)
Mills, RW; Reiss, DR	2017	The role of trust in the regulation of complex and high-risk industries: The case of the U.S. Federal Aviation Administration's voluntary disclosure programs	Trust in Regulatory Regimes			2	E - Case study	3 Mutual trust between regulated actor and specific regulatory authority	Self-Determination Theory and Responsive Regulatory Theory
Mills, RW; Koliba, CJ	2015	The challenge of accountability in complex regulatory networks: The case of the Deepwater Horizon oil spill	Regulation & Governance	9	1	1	NE - Essay	3 Trust between regulator and the regulated (is a small part of the framework)	No clear theoretical framework
Moi, JM; Molho, C	2024	Information about changes in platform economy taxation diminishes optimism regarding future use	Journal of the Economic Science Association – JESA			1	E - Survey	2 Taxpayers trust in government	No clear theoretical framework
Mourtgos, SM; Mayer, RC; Wise, RA; O'Rourke, H	2019	The Overlooked Perspective of Police Trust in the Public: Measurement and Effects on Police Job Behaviors	Criminal Justice Policy Review			2	E - Survey	1 Specific regulatory authority trust in citizens	Theory of trust (Mayer et al., 1995)
Muhammad, A	2022	Do Pakistani Corporate Governance reforms restore the relationship of trust on banking sector through good governance and disclosure practices	International Journal of Disclosure and Governance	19	2	1	E - Annual reports statistics	2 Banks trust in regulator (Security and Exchange Commission of Pakistan (SECP))	Signalling Theory perspective and Stakeholder Trust Theory perspective
Murphy, K	2004	The role of trust in nurturing compliance: A study of accused tax avoiders	Law and Human Behavior	28	2	1	E - Survey	2 Taxpayers trust in the Australian Taxation Office	No clear theoretical framework
Murphy, K; Mazerolle, L; Bennett, S	2014	Promoting trust in police: findings from a randomised experimental field trial of procedural justice policing	Policing and Society			2	E - Experiment	2 Citizen trust in specific regulatory authority	Procedural Justice Theory
Murphy, K; Tyler, TR; Curtis, A	2009	Nurturing regulatory compliance: is procedural justice effective when people question the legitimacy of the law?	Regulation & Governance			3	E - Survey	2 Regulatee trust in regulator	Procedural Justice Theory

Authors	Year	Article/chapter title	Source title	Vol.	Issue	SLR	Method	Relationship studied	Theory used
Musimenta, D; Naigaga, S; Bananuka, J; Najjuma, MS	2019	Tax compliance of financial services firms: a developing economy perspective	Journal of Money Laundering Control	22	1	1	E - Survey	2 Taxpayers trust in government	Theory of reasoned action (Ajzen & Fishbein, 1980) and the utility theory (Allingham & Sandmo, 1972)
Naughton, B; O'Shea, D; Van der Werff, L; Buckley, F	2024	Influencing a Nation: How a Leader's Interpersonal Emotion Regulation Influences Citizen Compliance via Trust and Emotions During a Global Pandemic	Emotion	24	1	1	E - Survey	2 Citizens trust in political leaders	No clear theoretical framework
Nielsen, MR; Meilby, H	2013	Determinants of compliance with hunting regulations under Joint Forest Management in Tanzania	South African Journal of Wildlife Research	43	2	1	E - Mixed-methods (interviews and observations)	Hunters trust in Village Natural Resource Councils	No clear theoretical framework
Nunan, F; Cepic, D; Yongo, E; Salehe, M; Mbilingi, B; Odongkara, K; Onyango, P; Mlahagwa, E; Owili, M	2018	Compliance, corruption and co-management: how corruption fuels illegalities and undermines the legitimacy of fisheries co-management	International Journal of the Commons	12	2	1	E - Interviews	3 Mutual trust between fishers and government officers	No clear theoretical framework
Nuño, LE; Morrow, WJ	2020	Assessing the process-based model of regulation within a jail setting: arrestees' perceptions of procedural justice, trust and obligation to obey	Journal of Crime & Justice	43	5	1	E - Survey	2 Arrestees trust in detention officers	Procedural Justice Theory
Osman, A; Kowitt, SD; Sheeran, P; Jarman, KL; Ranney, LM; Goldstein, AO	2018	Information to Improve Public Perceptions of the Food and Drug Administration (FDA's) Tobacco Regulatory Role	International Journal of Environmental Research and Public Health			2	E - Experiment	2 Citizen trust in specific regulatory authority	No clear theoretical framework
Pak, A	2021	Does high public trust amplify compliance with stringent COVID-19 government health guidelines? A multi-country analysis using data from 102,627 individuals	Risk Management and Healthcare Policy			1	E - Survey	2 Citizens trust in government	No clear theoretical framework

Authors	Year	Article/chapter title	Source title	Vol.	Issue	SLR	Method	Relationship studied	Theory used
Pautz, MC	2010	Front-line Regulators and their Approach to Environmental Regulation in Southwest Ohio	Review of Policy Research	27	6	1	E - Interviews	3 Regulators perception on the role of trust in the regulatory relationship	No clear theoretical framework
Pautz, M; Rinfret, S	2016	State environmental regulators: perspectives about trust with their regulatory counterparts	Journal of Public Affairs	16	1	1	E - Survey	1 Specific regulatory authority trust in regulated actors	No clear theoretical framework
Perry, G; Jonathan-Zamir, T; Factor, R	2022	The long-term effects of policing the COVID-19 pandemic: Public attitudes toward the police in the 'new normal'	Policing – A Journal of Policy and Practice	16	1	1	E - Survey	2 Citizens trust in the police	No clear theoretical framework
Phillips, J	2024	Regulating criminal justice: The role of procedural justice and legitimacy in the inspection of probation in England and Wales	Punishment & Society – International Journal of Penology	26	2	1	E - Interviews and observations	2 Practitioners trust in HM Inspectorate of Probation	Procedural Justice Theory
Power, SA; Schaeffer, M; Heisig, JP; Udsen, R; Morton, T	2023	Why trust? A mixed-method investigation of the origins and meaning of trust during the COVID-19 lockdown in Denmark	British Journal of Social Psychology	62	3	1	E - Mixed-methods (survey and interviews)	2 Citizens trust in government	No clear theoretical framework
Prihandini, W	2018	The optimum level of tax compliance based on power of authority and trust in an antagonistic climate	European Research Studies Journal			1	E - Document analysis	2 Taxpayers trust in government	Slippery Slope Framework
Ramia, G; Davies, G; Nyland, C	2008	The compliance challenge: Implications for social security in the People's Republic of China	International Social Security Review	61	1	1	NE - Essay	2 Citizens trust in social institutions	No clear theoretical framework
Rangone, N	2018	Making Law Effective: Behavioural Insights into Compliance	European Journal of Risk Regulation	9	3	1	NE - Essay	2 Citizens trust in public authorities	Cognitive-based approach
Rashid, SFA	2021	The Influence of Power and Trust on Tax Compliance Motivation in Malaysia	International Journal of Economics and Management			1	E - Survey	2 Professional taxpayers trust in tax administrators	Slippery Slope Framework
Reisig, MD; Tankebe, J; Mesko, G	2014	Compliance with the Law in Slovenia: The Role of Procedural Justice and Police Legitimacy	European Journal on Criminal Policy and Research	20	2	1	E - Survey	2 Trust of young adults in the police	Procedural Justice Theory

Authors	Year	Article/chapter title	Source title	Vol.	Issue	SLR	Method	Relationship studied	Theory used
Riley, SJ; Ford, JK; Triezenberg, HA; Lederle, PE	2018	Stakeholder trust in a state wildlife agency	Journal of Wildlife Management			2	E - Survey	2 Citizen trust in specific regulatory authority	No clear theoretical framework
Rinfret, SR	2023	The Untold Stories: Women on the Front-Lines of Environmental Regulation	Public Integrity	25	1	1	E - Interviews	1 Female regulators perception of trust in their relationship with regulatees	No clear theoretical framework
Rorie, M; Rinfret, S; Pautz, M	2015	The thin green line: Examining environmental regulation and environmental offending from multiple perspectives	International Journal of Law Crime and Justice	43	4	1	E - Vignette survey	3 Trust of regulator in firm and perception of regulator trust from the regulatees perspective	The integrated theory of corporate environmental behavior
Rudolph, BA	2014	Factors Affecting Hunters' Trust and Cooperation	Human Dimensions of Wildlife			1	E - Survey	2 Hunters trust in specific regulatory authority	No clear theoretical framework
Ryu, Y; Kim, S; Kim, S	2018	Does trust matter? Analyzing the impact of trust on the perceived risk and acceptance of nuclear power energy	Sustainability (Switzerland)			2	E - Survey	2 Multiple: Citizen trust in government, citizen trust in specific regulatory authority, and citizen trust in abstract regulatory authority	No clear theoretical framework
Sawmar, AA; Mohammed, MO	2021	Enhancing zakat compliance through good governance: a conceptual framework	ISRA – International Journal of Islamic Finance	13	1	1	NE - Conceptual	2 Trust of zakat payers in zakat institutions	Organisational Legitimacy Theory and Procedural Justice Theory
Scandurra, C; Bochicchio, V; Dolce, P; Valerio, P; Muzii, B; Maldonato, NM	2023	Why people were less compliant with public health regulations during the second wave of the Covid-19 outbreak: The role of trust in governmental organizations, future anxiety, fatigue, and Covid-19 risk perception	Current Psychology	42	9	1	E - Survey	2 Citizens trust in governmental organisations	No clear theoretical framework

Authors	Year	Article/chapter title	Source title	Vol.	Issue	SLR	Method	Relationship studied	Theory used
Schmidt, AM; Kowitz, SD; Myers, AE; Goldstein, AO	2018	Attitudes towards potential new tobacco control regulations among U.S. adults	International Journal of Environmental Research and Public Health			2	E - Survey	2 Multiple: Citizen trust in specific regulatory authority and citizen trust in government	No clear theoretical framework
Schroeder, SA; Fulton, DC; Lawrence, JS; Cordts, SD	2017	How Hunter Perceptions of Wildlife Regulations, Agency Trust, and Satisfaction Affect Attitudes about Duck Bag Limits	Human Dimensions of Wildlife			2	E - Survey	2 Citizen trust in specific regulatory authority	No clear theoretical framework
Schroeder, S; Cornicelli, L; Fulton, DC; Landon, AC; McInenly, L; Cordts, SD	2021	Explaining support for mandatory versus voluntary conservation actions among waterfowlers	Human Dimensions of Wildlife	26	4	1	E - Surveys	2 Hunters trust in the Minnesota Department of Natural Resources	No clear theoretical framework
Schuck, AM	2020	Examining the community consequences of arrests for low-level criminal activity	Journal of Community Psychology			2	E - Survey	2 Citizen trust in specific regulatory authority	Broken windows theory
Sebele-Mpofu, FY	2023	The Informal Sector, the implicit Social Contract, the Willingness to Pay Taxes and Tax Compliance in Zimbabwe	Accounting Economics and Law – A Convivium	13	3	1	E - Mixed methods (survey and interviews)	2 Taxpayers trust in tax officers	No clear theoretical framework
Shahrabani, S; Bord, S; Admi, H; Halberthal, M	2022	Physicians' Compliance with COVID-19 Regulations: The Role of Emotions and Trust	Healthcare	10	3	1	E - Survey	2 Physicians trust in the Ministry of Health	No clear theoretical framework
Shapiro, M; Arora, S; Boudier, F	2023	Reassessing social trust: gossip, self-policing, and Covid-19 risk communication in Norway	Health Risk & Society	25	3-4	1	E - Mixed methods (observations and interviews)	2 Citizens trust in government (risk communication)	No clear theoretical framework
Shim, J; Park, JH	2016	Public Participation and Trust in Government: The Case of the Korean Financial Regulatory Agency	Public Performance and Management Review			2	E - Survey	2 Regulated actor trust in specific regulatory authority	Democratic theory
Siglé, MA; Goslinga, S; Speklé, RF; Van der Hel, L; Veldhuizen, R	2018	Corporate tax compliance: Is a change towards trust-based tax strategies justified?	Journal of International Accounting, Auditing and Taxation			1	E - Survey	2 Regulated actor trust in specific regulatory authority	Slippery Slope Framework

Authors	Year	Article/chapter title	Source title	Vol.	Issue	SLR	Method	Relationship studied	Theory used
Siglé, MA; Goslinga, S; Speklé, RF; Van der Hel, LECJM	2022	The cooperative approach to corporate tax compliance: An empirical assessment	Journal of International Accounting, Auditing and Taxation	46		1	E - Survey	3 Trust in the relationship between the Dutch National Tax Authority and taxpayers	Slippery Slope Framework
Six, F	2013	Trust in Regulatory Relations: How new insights from trust research improve regulation theory	Public Management Review	15	2	1	NE - Conceptual	3 Mutual trust in the regulatory relationship	Responsive Regulation Theory and Social Determination Theory
Six, F; Van Ees, H	2017	When the going gets tough: Exploring processes of trust building and repair in regulatory relations	Trust in Regulatory Regimes			2	E - Case study	3 Mutual trust between regulated actor and specific regulatory authority	Authors use Zand's (1972) model to focus on the role of intentions, expectations and perceptions of actors in trust building
Six, F; De Vadder, S; Glavina, M; Verhoest, K; Pepermans, K	2021	What drives compliance with COVID-19 measures over time? Explaining changing impacts with Goal Framing Theory	Regulation & Governance			1	E - Survey	2 Citizen trust in government	Goal Framing Theory
Söderholm, P; Bergquist, AK; Söderholm, K	2019	Environmental Regulation in the Pulp and Paper Industry: Impacts and Challenges	Current Forestry Reports	5	4	1	NE - Essay	3 Trust in the relationship between regulatory authorities and industry representatives (relevant relationship is discussed based on existing literature)	No clear theoretical framework
Sprengholz, P; Bruckmann, R; Wiedermann, M; Brockmann, D; Betsch, C	2023	From delta to omicron: The role of individual factors and social context in self-reported compliance with pandemic regulations and recommendations	Social Science & Medicine	317		1	E - Survey	2 Citizens trust in government	No clear theoretical framework

Authors	Year	Article/chapter title	Source title	Vol.	Issue	SLR	Method	Relationship studied	Theory used
Srol, J; Cavojova, V; Mikusova, EB	2022	Finding Someone to Blame: The Link Between COVID-19 Conspiracy Beliefs, Prejudice, Support for Violence, and Other Negative Social Outcomes	Frontiers in Psychology	12		1	E - Survey	2 Citizens trust in government regulations (whether the respondents think that the government health-preventive regulations related to the spread of COVID-19 are well-grounded)	No clear theoretical framework
Stanimirovic, T; Sever, T	2022	Cooperative Tax Compliance – A Path to Fiscal Sustainability?	Transylvanian Review of Administrative Sciences		67E	1	E - Interviews	2 Taxpayers trust in government	No clear theoretical framework
Stern, MJ	2008	Coercion, voluntary compliance and protest: the role of trust and legitimacy in combating local opposition to protected areas	Environmental Conservation	35	3	1	E - Interviews	2 Residents trust in Protected Area managers	No clear theoretical framework
Sternberg, H; Steinert, JI; Büthe, T	2024	Compliance in the public versus the private realm: Economic preferences, institutional trust and COVID-19 health behaviors	Health Economics	33	5	1	E- Survey	2 Citizens trust in government	No clear theoretical framework
Sun, IY; Wu, YN; Van Craen, M; Hsu, KKL	2018	Internal Procedural Justice, Moral Alignment, and External Procedural Justice in Democratic Policing	Police Quarterly			2	E - Survey	1 Specific regulatory authority trust in citizens	Institutional theory of generalized trust
Sun, IY; Wu, Y; Liu, J; Van Craen, M	2019	Institutional procedural justice and street procedural justice in Chinese policing: The mediating role of moral alignment	Australian and New Zealand Journal of Criminology			2	E - Survey	1 Specific regulatory authority trust in citizens	Organizational procedural justice theory, procedural justice theorists and Institutional theory of generalized trust

Authors	Year	Article/chapter title	Source title	Vol.	Issue	SLR	Method	Relationship studied	Theory used
Sun, IY; Liu, JH; Wu, YN; Van Craen, M	2021	Does Trust in Citizens Mediate the Relationship Between Internal and External Procedural Justice? A Comparison Between China and Taiwan Police	International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology	65	4	1	E - Survey	1 Police officers trust in citizens	Procedural Justice Theory
Sundström, A	2013	Corruption in the commons: Why bribery hampers enforcement of environmental regulations in South African fisheries	International Journal of the Commons	7	2	1	E - Interviews	2 Fishers trust in regulator (Marine and Coastal Management)	No clear theoretical framework
Timothy, J; Abbas, Y	2021	Tax morale, perception of justice, trust in public authorities, tax knowledge, and tax compliance: a study of Indonesian SMEs	eJournal of Tax Research	19	1	1	E - Survey	2 Taxpayers trust in government	No clear theoretical framework
Tsvetkova, A	2023	Sustainable Supply Chain Governance through Marine Stewardship Council Certification: Global Standards and Local Practices in the Barents Sea	Supply Chain Operations in the Arctic: Implications for Social Sustainability			1	E - Interviews	2 Fishermen trust in regulator (the MSC certification process)	No clear theoretical framework
Van Craen, M; Skogan, WG	2017	Officer Support for Use of Force Policy: The Role of Fair Supervision	Criminal Justice and Behavior			2	E - Survey	1 Specific regulatory authority trust in citizens	Social Learning Theory
Van Craen, M; Skogan, WG	2017	Achieving Fairness in Policing: The Link Between Internal and External Procedural Justice	Police Quarterly	20	1	1	E - Survey	1 Trust of police officers in citizens	Social Learning Theory and Institutional theory of generalized trust
Vu, V	2021	Public Trust in Government and Compliance with Policy During COVID-19 Pandemic: Empirical Evidence from Vietnam	Public Organization Review	21	4	1	E - Survey	2 Citizens trust in government	No clear theoretical framework

Authors	Year	Article/chapter title	Source title	Vol.	Issue	SLR	Method	Relationship studied	Theory used
Walravens, T	2017	Food safety and regulatory change since the 'mad cow' in Japan: Science, self-responsibility, and trust	Contemporary Japan			2	E - Document analysis	2 Multiple: Citizen trust in government, citizen trust in specific regulatory authority, and citizen trust in actor in regulatory regime	No clear theoretical framework
Weaver, SR; Jazwa, A; Popova, L; Slovic, P; Rothenberg, RB; Eriksen, MP	2017	Worldviews and trust of sources for health information on electronic nicotine delivery systems: Effects on risk perceptions and use	SSM – Population Health			2	E - Survey	2 Consumers trust in actor in regulatory regime	No clear theoretical framework
Whiteley, P	2014	Does regulation make political parties more popular? A multi-level analysis of party support in Europe	International Political Science Review			2	E - Statistical analysis	2 Multiple: Citizen trust in government and citizen trust in actor in regulatory regime (political parties)	Valence theory, Cognitive engagement theory, Social capital theory
Whittle, A; Mueller, F; Carter, C	2016	The 'Big Four' in the spotlight: Accountability and professional legitimacy in the UK audit market	Journal of Professions and Organization			2	E - Discourse analysis	3 Mutual trust between government and private audit firm	Theory of competition, theory of market choice,
Wismans, A; Van der Zwan, P; Wennberg, K; Franken, I; Mukerjee, J; Baptista, R; Marín, JB; Burke, A; Dejardin, M; Janssen, F; Letina, S; Millán, JM; Santarelli, E; Torrès, O; Thurik, R	2022	Face mask use during the COVID-19 pandemic: how risk perception, experience with COVID-19, and attitude towards government interact with country-wide policy stringency	BMC Public Health	22	1	1	E - Survey	2 Citizens trust in government	No clear theoretical framework
Yan, HQ; Li, J	2020	Decentred Deterrence and the Effects of Social Relations: Explaining Pesticide Regulatory Compliance in China	Social & Legal Studies	29	6	1	E - Interviews	3 Mutual trust between vegetable farmers and inspection officers	Theory of social relation

Authors	Year	Article/chapter title	Source title	Vol.	Issue	SLR	Method	Relationship studied	Theory used
Yapi, RB	2021	Knowledge, attitudes, and practices (Kap) regarding the covid-19 outbreak in Côte d'Ivoire: Understanding the non-compliance of populations with non-pharmaceutical interventions	International Journal of Environmental Research and Public Health			1	E - Survey	Looks at the relationship between trust in government and compliance with preventative measures against COVID-19, but it's not clear if these preventative measures are compulsory	No clear theoretical framework
Yapp, C; Fairman, R	2006	Factors affecting food safety compliance within small and medium-sized enterprises: implications for regulatory and enforcement strategies	Food Control	17	1	1	E - Mixed-methods (document analysis and interviews)	2 SME's trust in Environmental Health Practitioners	No clear theoretical framework
Yoder, L; Chowdhury, RR	2018	Tracing social capital: How stakeholder group interactions shape agricultural water quality restoration in the Florida Everglades	Land Use Policy	77		1	E- Interviews	2 Fishers trust in inspectors	No clear theoretical framework
Yousefi, A; Naeimijoo, P; Heidari, M; Karimi, R; Bakhtiyari, M; Arani, AM	2022	Factors related to compliance with official guidelines of covid-19 measures among Iranian population: The predictive role of social alienation, trust and morality	Medical Science	26	120	1	E - Survey	2 Citizens trust in government	No clear theoretical framework
Yuan, M; Mayorga, M; Johnson, BB; Swedlow, B	2024	Explaining compliance with COVID-19 regulation in China and the United States: cultural biases, political trust, and perceptions of risk and protective actions	Journal of Public Policy			1	E - Survey	2 Citizens trust in government	Grid-Group Cultural Theory
Zannakis, M; Wallin, A; Johansson, LO	2015	Political Trust and Perceptions of the Quality of Institutional Arrangements – how do they influence the public's acceptance of environmental rules	Environmental Policy and Governance			2	E - Survey	2 Multiple: Citizen trust in specific regulatory authority and citizen trust in government	No clear theoretical framework

Authors	Year	Article/chapter title	Source title	Vol.	Issue	SLR	Method	Relationship studied	Theory used
Zhang, CC	2020	Governing (through) trustworthiness: technologies of power and subjectification in China's social credit system	Critical Asian Studies	52	4	1	NE - Conceptual	1 Governments trust in its citizens	No clear theoretical framework

BIJLAGE 2

BESCHRIJVING BELANGRIJKSTE THEORIEËN (DEELPROJECT 1)

B2.1 Procedural Justice Theory (PJT)

B2.1.1 Achtergrond

Deze theorie is ontwikkeld door Tom Tyler en collega's. In eerste instantie deden zij onderzoek onder burgers in hun interacties met politieagenten, met de vraag waarom mensen zich aan de wet- en regelgeving houden. De basis van PJT – ervaren procedurele rechtvaardigheid is belangrijker voor regelnaleving dan pakkans en strafzwaarte – was in de jaren tachtig, toen dit onderzoek werd uitgevoerd, een nieuw inzicht. In Tyler (tweede editie, 2006) is het woord vertrouwen niet in de index opgenomen, om aan te geven dat in de begintijd vertrouwen nog geen rol speelde in PJT.

Later is, met name door Kristina Murphy, de theorie ook toegepast op andere toezichtdomeinen en is vertrouwen toegevoegd aan de theorie. De theorie is daarna niet eenduidig uitgebreid en er bestaan verschillende vormen met verdere uitbreiding, waaronder met name de rol van vertrouwen/betrouwbaarheid en legitimiteit.

B2.1.2 Essentie theorie

De essentie van PJT is dat morele overwegingen, waaronder procedurele rechtvaardigheid, meer effect hebben op regelnaleving dan de rationele, instrumentele overwegingen, zoals pakkans en strafzwaarte (Tyler, 2006). Hiermee is de centrale relatie: procedurele rechtvaardigheid heeft een positief effect op regelnaleving, met legitimiteit van de autoriteit in een mediërende rol in die relatie.

'People obey the law because they believe that it is proper to do so, they react to their experiences by evaluating their justice or injustice, and in evaluating the justice of their experiences they consider factors unrelated to outcome, such as whether they have had a chance to state their case and been treated with dignity and respect. (...) The image of the person resulting from these findings is one of a person whose attitudes and behavior are influenced to an important degree by social values about

what is right and proper. (...) [This] leads people to evaluate laws and the decisions of legal authorities in normative terms, obeying the law if it is legitimate and moral and accepting decisions if they are fairly arrived at.' (Tyler, 2006, p. 178)

Procedurele rechtvaardigheid wordt gedefinieerd als de ervaren *fairness* van de procedures die in de besluitvorming worden gehanteerd en de ervaren behandeling door de autoriteit die het besluit neemt (Murphy et al., 2014, p. 407).

B2.1.3 Conceptueel model

Verschillende conceptuele modellen laten zien dat legitimiteit van de autoriteit een mediërende rol heeft in de relatie tussen procedurele rechtvaardigheid en regelnaleving (zie figuur B2.1; Tyler, 2006; Reisig et al., 2014; Akdogan et al., 2024). In de oorspronkelijke theorie komt vertrouwen niet expliciet voor, maar sindsdien wordt legitimiteit soms geoperationaliseerd als vertrouwen en soms wordt vertrouwen als een van de dimensies van legitimiteit meegenomen (Murphy et al., 2009). Hiermee wordt het concept vertrouwen dus vaak gekoppeld aan legitimiteit van de autoriteit.

Figuur B2.1 Conceptuele modellen van PJT



Source: Reisig et al (2014); Akdogan et al (2024)



Source: Murphy et al (2009)

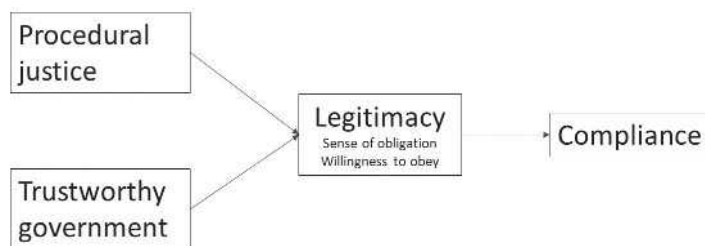
Latere publicaties benadrukken de relatie tussen ervaren procedurele rechtvaardigheid en vertrouwen van burgers in overheidsinstellingen:

'The key to creating trust [as a government institution; FS & LH] is to act in ways that citizens will experience as fair. This is the core argument made in the procedural justice literature.' (Murphy et al., 2014, p. 407)

In de publicaties over PJT worden legitimiteit van de autoriteit en vertrouwen van de burger in de autoriteit dus regelmatig als vergelijkbare concepten gezien.

Levi et al. (2009) brengen niet vertrouwen in het model als mediërende factor, maar betrouwbare overheid *naast* procedurele rechtvaardigheid als variabele die de legitimiteit beïnvloedt (zie figuur B2.2).

Figuur B2.2 Conceptueel model van PJT



Source: Levi et al (2009)

In ander onderzoek wordt procedurele rechtvaardigheid uitgewerkt in vier elementen, waaronder betrouwbaarheid (*trustworthiness*).

‘Procedural justice is commonly defined in terms of four issues: voice; neutrality; respect; and trustworthiness. The first two are concerned with how decisions are made and involve voice; the second two involve the fairness in which people are treated by authorities.’ (Murphy et al., 2014, p. 407)

Het is derhalve duidelijk dat betrouwbaarheid van de autoriteit invloed heeft op de legitimiteit, maar het is nog onduidelijk of, in PJT, betrouwbaarheid onderdeel is van het concept procedurele rechtvaardigheid of een apart concept.

B2.2 Slippery Slope Framework (SSF)

B2.2.1 Achtergrond theorie

Dit is een theorie die in de discipline van belastingen is ontwikkeld om verschillende belastingregimes met elkaar te kunnen vergelijken. De theorie is ontwikkeld door Erich Kirchler (2007), die het van oudsher gefragmenteerde vakgebied van *tax compliance* heeft proberen te integreren door psychologische en economische inzichten samen te brengen. In het *slippery slope*-raamwerk is de relatie tussen vertrouwen en regelnaleving expliciet onderdeel van de theorie. Aan de ene kant kijkt de theorie namelijk naar de invloed van het vertrouwen van burgers op vrijwillige regelnaleving en aan de andere kant kijkt de theorie naar de invloed van de macht die autoriteiten hebben om regelnaleving af te dwingen.

B2.2.2 Essentie theorie

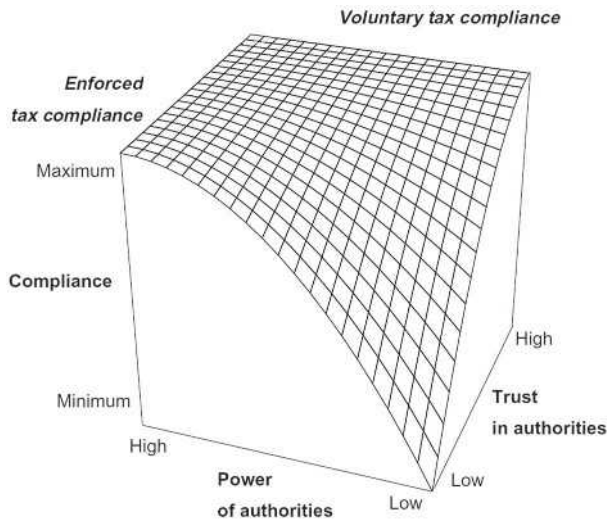
SSF is gebaseerd op twee dimensies: de macht (*power*) van autoriteiten om belastingbetalers effectief te controleren en het vertrouwen (*trust*) van burgers in de autoriteiten. Afhankelijk van het niveau van vertrouwen van burgers en de macht van de autoriteiten vindt er volgens de theorie vrijwillige regelnaleving, afgedwongen regelnaleving of geen regelnaleving plaats. Wanneer het vertrouwen in de autoriteiten hoog is, neemt de theorie aan dat de mate van

vrijwillige regelnaleving eveneens hoog is. Wanneer de macht van de autoriteiten toeneemt, wordt aangenomen dat afgedwongen regelnaleving zal toenemen. Omgekeerd volgt dat wanneer het vertrouwen in de autoriteiten afneemt, de vrijwillige regelnaleving ook zal afnemen, en dat wanneer de autoriteiten aan macht inboeten, hun mogelijkheden om regelnaleving af te dwingen ook zullen afnemen. Regelnaleving is het hoogst in situaties waarin er zowel een hoge mate van macht als een hoge mate van vertrouwen is. Beide dimensies samen leiden aldus tot de hoogste mate van regelnaleving (Kirchler, 2021).

B2.2.3 Conceptueel model

Het begrip *slippery slope* is afkomstig van het driedimensionale conceptuele model van de theorie. Het model bevat de dimensies *trust*, *power* en *compliance* en laat zien dat op het moment dat zowel het vertrouwen van burgers als de macht van de autoriteiten maximaal is, regelnaleving het hoogst is (zie figuur B2.3). Wanneer het vertrouwen van burgers en de macht van autoriteiten afnemen, daalt het niveau van regelnaleving overeenkomstig. Een belastingregime begeeft zich daarmee figuurlijk gezien op de *slippery slope* van regelnaleving.

Figuur B2.3 Conceptueel model van het slippery slope framework



Bron: Kirchler et al. (2008).

B2.3 Responsive Regulation Theory (RRT)

B2.3.1 Achtergrond theorie

Deze theorie is ontwikkeld door John Braithwaite en collega's en brengt als eerste de twee concurrerende toezichtbenaderingen – repressief en coöperatief – in één theorie samen (Ayres & J. Braithwaite, 1992). In essentie gaat RRT uit van het idee dat een regulerende instantie bij het bepalen van een interventie responsief

is ten aanzien van het gedrag van de gereguleerde partij. Met een handhavingspiramide kan een toezichthouder passende stappen zetten in escalatie en de-escalatie van instrumenten van regelhandhaving. Vertrouwen van de toezichthouder in de ondertoezichtstaande is onderdeel van het co-operatieve deel onder in de piramide.

Ayres en J. Braithwaite (1992) benadrukken hierbij echter dat RRT geen grote theoretische aspiraties heeft:

‘Responsive regulation is not a clearly defined program or a set of prescriptions concerning the best way to regulate. On the contrary, the best strategy is shown to depend on context, regulatory culture and history. Responsiveness is rather an attitude that enables the blossoming of a wide variety of regulatory approaches.’ (p. 5)

B2.3.2 Essentie theorie

Ayres en J. Braithwaite (1992) baseren de werking van RRT op inzichten uit de speltheorie. Binnen de speltheorie kan regulering worden opgevat als een *prisoner's dilemma game*, waarin de gereguleerde partij probeert om de kosten van regulering te minimaliseren en de regulerende instantie probeert om regelnaleving te maximaliseren. Binnen dit raamwerk wordt *tit for tat* (lik op stuk) als de meest effectieve handhavingsstrategie gezien. Toegepast op de handhavingspiramide houdt de *tit for tat*-strategie in dat de toezichthouder begint met een samenwerkende houding (met vertrouwen) totdat de ondertoezichtstaande misbruik maakt van deze welwillendheid en regels overtreedt. Op dat moment schuift de regelhandhaver direct een stapje omhoog op de handhavingspiramide (geeft *tit for tat*). Als deze stap ertoe leidt dat de ondertoezichtstaande weer overgaat tot naleving, gaat de toezichthouder weer een stapje omlaag op de escalatieladder.

Waar de samenwerkende houding van de toezichthouder, als beginpunt van regelhandhaving, door Ayres en J. Braithwaite (1992) nog voornamelijk werd beredeneerd op basis van de gunstige uitkomsten van deze rationele aanpak binnen het reguleringsspel, zorgden een onderzoek van J. Braithwaite en Makkai (1994), naar de samenhang tussen vertrouwen en regelnaleving in de toezichtpraktijk, voor een meer substantieve onderbouwing van deze aanpak. In hun onderzoek tonen zij aan dat regelnaleving tussen twee inspectiemomenten toeneemt op het moment dat de geïnspecteerde actor tijdens de eerste inspectie het gevoel heeft door het inspectieteam te zijn behandeld als ‘iemand die vertrouwd kan worden om het goede te doen’ (p. 5). Op basis van hun bevindingen pleiten de onderzoekers voor:

‘A dynamic regulatory strategy of dialogue and trust as a first choice followed by escalation to more punitive regulation when trust is abused.’ (J. Braithwaite & Makkai, 1994, p. 1)

J. Braithwaite et al. (2007) laten zien hoe vertrouwen een fundamentele rol speelt binnen een toezichtregime. De onderzoekers tonen aan dat een overmatige focus op discipline en controle binnen een toezichtregime leidt tot een *culture of mistrust* en het verschijnen van ritualisme.

‘Ritualism means acceptance of institutionalized means for securing regulatory goals while losing all focus on achieving the goals or outcomes themselves.’
(J. Braithwaite et al., 2007, p. 11)

In hun beschrijving van het toezicht laten de auteurs zien hoe het optreden van toezichthouders (tijdens inspecties) door regulerende instanties strak wordt geprotocolleerd en hoe de ondertoezichtstaanden door toezichthouders worden beoordeeld op basis van strikte criteria, voornamelijk gericht op documentaire verslaglegging. Dit leidt ertoe dat het toezicht een ritualistisch karakter krijgt. De toezichthouder kijkt nauwelijks verder dan het eigen afvinklijstje en de ondertoezichtstaande is er vooral op gericht dat (op papier) aan de formele criteria wordt voldaan.

B2.3.3 Conceptueel model

De essentie van de handhavingspiramide (zie figuur B2.4) is dat een toezichthouder begint op de onderste treden en regelnaleving probeert te bewerkstelligen op basis van overreding. Pas op het moment dat het gebruikte handhavingsinstrument niet leidt tot regelnaleving, schuift de toezichthouder een trede op naar het gebruik van een (steeds zwaardere) sanctie.

Figuur B2.4 Conceptueel model van de handhavingspiramide binnen RRT



Bron: Ayres & J. Braithwaite (1992).

En als de ondertoezichtstaande gaat naleven, wordt telkens een trede naar beneden gegaan.

B2.4 Motivational Posturing Theory (MPT)

B2.4.1 Achtergrond theorie

Deze theorie is ontwikkeld door Valerie Braithwaite en is gebaseerd op de psychologische theorieën *Reactance Theory* en *Social Distance Theory*. De theorie kijkt naar de houdingen die burgers/ondertoezichtstaanden innemen richting toezichthouder/overheid. De theorie is vooral nuttig om onderscheid te maken tussen wantrouwende ondertoezichtstaanden. De *resistant defiers* staan open voor beïnvloeding door de toezichthouder, maar de *dismissive defiers* niet.

B2.4.2 Essentie theorie

Omdat toezichthouders meestal de vrijheden van ondertoezichtstaanden beperken, gaat MPT ervan uit dat zij zich zullen verzetten en de regels niet vrijwillig zullen naleven.

Reactance gaat over situaties waar de actor in zijn vrijheid om te handelen wordt beperkt.

‘Reactance is an unpleasant motivational arousal that emerges when people experience a threat to or loss of their free behaviors.’ (Steindl et al., 2015, p. 205)

In reactie op de vrijheidsbeperking om zelf te beslissen zal de actor geneigd zijn zich te verzetten en zijn vrijheid te heroveren. Dit leidt tot een motivatie om regels niet na te leven.

Social distance gaat over de sociale afstand die mensen tot andere groepen of instituten ervaren:

‘Social distance refers to the extent to which people experience a sense of familiarity (nearness and intimacy) or unfamiliarity (fairness and difference) between themselves and people belonging to different social, ethnic, occupational, and religious groups from their own.’ (Hodgetts & Stolte, 2014)

Over het algemeen zullen ondertoezichtstaanden een grote sociale afstand ervaren ten opzichte van toezichthouders. Maar ondertoezichtstaanden kunnen ook de regelgeving ondersteunen en de toezichthouder als legitieme autoriteit zien. Dan zal de sociale afstand kleiner zijn (V. Braithwaite, 2009).

Een *motivational posture* is een houding en set van waarden die samenvatten hoe een individu zich verhoudt tot een andere actor, zoals een toezichthouder (V. Braithwaite, 2009). MPT gaat ervan uit dat zij zich zullen verzetten en de regels niet vrijwillig zullen naleven, met uitzondering van degenen die de regels ondersteunen.

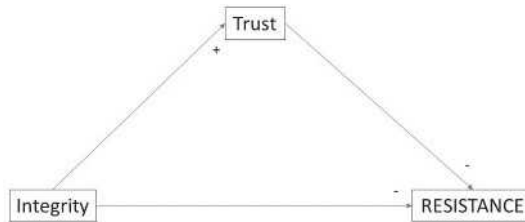
In eerste instantie werden vijf motivatiehoudingen onderscheiden, later werd dat teruggebracht tot twee supracategorieën: *resistant defiance*, gebaseerd op (laag) vertrouwen of laag wantrouwen in de toezichthouder, en *dismissive defiance*, gebaseerd op volledig wantrouwen richting de overheid. De namen voor de categorieën geven de veronderstelling van weerstand en verzet tegen overheidsbemoeienis aan, en suggereren weinig bereidheid van burgers/ondertoezichtstaanden om samen te werken met de overheid/toezichthouder:

- *Resistant defiance*:
 - Deze groep heeft (laag) vertrouwen of laag wantrouwen richting de overheid.
 - De overheid/toezichthouder wordt gezien als legitieme autoriteit.
 - De ondertoezichtstaande is in principe bereid een relatie met de toezichthouder aan te gaan en regels na te leven, maar voelt ook weerstand om na te leven.
 - De ondertoezichtstaande kan klachten hebben, bijvoorbeeld over oneerlijke behandeling, onnodige of onnodig ingewikkelde regels, of kan vinden dat de toezichthouder/overheid zich niet aan de algemeen aanvaarde vertrouwensnormen houdt (V. Braithwaite, 2019, 2025).
 - De toezichthouder heeft invloed op de ondertoezichtstaande door regels uit te leggen, eerlijke behandeling, vertrouwen, respect voor de gemeenschap en geduld (V. Braithwaite, 2011).
- *Dismissive defiance*:
 - Deze groep heeft volledig wantrouwen richting overheid.
 - De overheid/toezichthouder wordt niet gezien als legitieme autoriteit.
 - De ondertoezichtstaande is niet geïnteresseerd in een relatie met de toezichthouder en ervaart grote sociale afstand.
 - Het is zeer moeilijk, zo niet onmogelijk, om dit wantrouwen te verminderen en de ondertoezichtstaande te beïnvloeden richting regelnaleving, behalve met een harde repressieve benadering (V. Braithwaite, 2011, 2025).

B2.4.3 Conceptueel model

Voor *resistant defiers* vindt V. Braithwaite (2009) dat de integriteit van de toezichthouder en het vertrouwen van ondertoezichtstaanden een effect hebben op de mate van weerstand (zie figuur B2.5). Hoe meer vertrouwen en integriteit, hoe lager de weerstand en daarmee hoe hoger de kans dat de regels worden nageleefd. De toezichthouder kan weerstand bij de ondertoezichtstaande dus verminderen door zelf integer te handelen en zo vertrouwen te bevorderen. V. Braithwaite trekt de conclusie dat de institutionele integriteit die zij onderzocht, relaties heeft met het concept procedurele rechtvaardigheid en zij legt hier de verbinding met PJT (V. Braithwaite, 2009).

Figuur B2.5 Conceptueel model van de benadering van *resistant defiers* binnen MPT



Bron: V. Braithwaite (2009).

Voor *dismissive defiers* vindt V. Braithwaite daarentegen dat integriteit geen direct effect heeft op afwijzing, en dat vertrouwen ook geen tot weinig effect heeft. Dat betekent dat een toezichthouder niet via integer handelen of vertrouwen afwijzende ondertoezichtstaanden kan beïnvloeden.

B2.5 Self-Determination Theory (SDT)

B2.5.1 Achtergrond theorie

SDT baseert zich op het onderscheid tussen intrinsieke en extrinsieke motivatie en is ontwikkeld door Ryan en Deci als algemene motivatietheorie om te verklaren hoe je mensen kunt motiveren om te leren, medicatietrouw te zijn of bij te dragen aan organisatiedoelen (Ryan & Deci, 2017). Weibel (2007) heeft de theorie voor het eerst toegepast om de voorwaarden te kunnen afleiden waaronder binnen organisaties vertrouwen en controle elkaar kunnen aanvullen en versterken. Six (2013) heeft die benadering vervolgens toegepast op onder welke voorwaarden vertrouwen en controle elkaar kunnen versterken in de toezichtrelatie.

B2.5.2 Essentie theorie

SDT onderscheidt gecontroleerde motivatie, wat wij in de volksmond extrinsieke motivatie noemen, en autonome motivatie, wat wij in de volksmond intrinsieke motivatie noemen. Autonome motivatie bestaat uit intrinsieke motivatie, waarin de beweegredenen voor iemands handelen van binnenuit komen, en vormen van extrinsieke motivatie, waarbij de actor de waarden in de externe interventies, zoals regulering, internaliseert. Mensen zijn meer autonoom/intrinsiek¹ gemotiveerd als zij vanuit hun sociale omgeving ondersteuning van drie universele basisbehoeften ervaren (autonomie, competentie en verbondenheid) (Ryan & Deci, 2017).

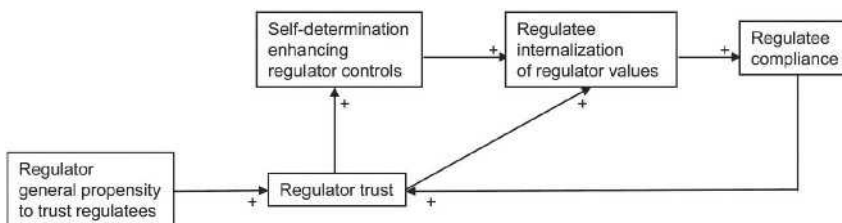
1 Om beter aan te sluiten bij de terminologie van mensen uit de praktijk hanteren wij verder intrinsieke motivatie.

De essentie van de voorwaarden waaronder vertrouwen en controle binnen de toezichtrelatie elkaar kunnen versterken, draait om of het toezichtregime door de ondertoezichtstaanden wordt ervaren als ondersteunend aan hun psychologische basisbehoeften van autonomie, competentie en verbondenheid. Als dat zo is, zijn zij autonoom/intrinsiek gemotiveerd om de regels na te leven. Dit is het geval als de waarden waarop de regels zijn gebaseerd voldoende overeenkomen met de waarden van de ondertoezichtstaande. Deze toepassing van SDT op de toezichtrelatie wordt ondersteund door inzichten uit eerdere toezichtonderzoeken (Six, 2013).

B2.5.3 Conceptueel model

Figuur B2.6 laat zien op basis van welke uitgangspunten vertrouwen en controle gezamenlijk kunnen leiden tot regelnaleving van de ondertoezichtstaande. Naarmate de ondertoezichtstaande de waarden in de regels meer internaliseert, wat ook betekent dat hij meer intrinsiek gemotiveerd is, zal hij beter de regels naleven. Dit leidt tot meer vertrouwen van de toezichthouder in de ondertoezichtstaande. Naarmate de toezichthouder de ondertoezichtstaande meer vertrouwt, zal dat een positief effect hebben op de mate waarin de regels en toezichtstijl worden ervaren als ondersteunend aan de psychologische basisbehoeften (*self-determination enhancing regulator controls*). Het vertrouwen van de toezichthouder ondersteunt de behoefte aan verbondenheid en zal kunnen leiden tot meer autonomie voor de ondertoezichtstaande. De sterker ervaren ondersteuning van de psychologische basisbehoeften en zelfbeschikking leiden weer tot meer autonome motivatie en meer internalisatie van de toezichtwaarden. Tot slot omvat dit model ook de mate waarin de toezichthouder in zijn algemeenheid ondertoezichtstaanden vertrouwt; dit beïnvloedt de mate waarin de toezichthouder zal vertrouwen.

Figuur B2.6 Conceptueel model van de cyclus van vertrouwen en controle door de toezichthouder



Bron: Six (2013).

B2.6 Goal Framing Theory (GFT)

B2.6.1 Achtergrond theorie

Deze theorie is relatief recent in de toezichtliteratuur toegepast. Zij is ontwikkeld door socioloog Sigwart Lindenberg (1993) en eerst toegepast in de

organisatiewetenschappen, onder anderen door Wittek (1999), die vormen van organisatiebeheersing (*control*) onderzocht, en Six (2005), die de theorie toepaste op hoe binnen organisaties vertrouwen kan worden gebouwd en behouden. Daarna is de theorie toegepast in de milieugedragswetenschappen om te onderzoeken hoe burgers gemotiveerd raken om zich milieuvriendelijk te gedragen. Keizer en collega's hebben de theorie toegepast op de motivaties van burgers om afval op straat te dumpen, hun fiets fout te parkeren of ander ongewenst gedrag te vertonen. Daarbij introduceerden zij het begrip *social contagion* (sociaal kopieergedrag) in de theorie om de motivatie tot naleving mede te verklaren (Keizer et al., 2008).

Daarna is de theorie in de toezichtliteratuur terechtgekomen, eerst conceptueel via Etienne (2011, 2013) en vervolgens met een kwalitatieve empirische toepassing door Van Wijk en Six (2014).² Lindenberg et al. (2021) ontwikkelden een conceptueel model aan de hand van het begrip *social contagion* om de factoren die leiden tot duurzame regelnaleving te bepalen. In Six et al. (2023) wordt dit model empirisch toegepast om naleving van COVID-19-regels te verklaren evenals veranderingen in regelnaleving door de tijd heen.

De relatie tussen vertrouwen en regelnaleving is niet expliciet onderdeel van de theorie, maar aangezien legitimiteit van de autoriteit soms wordt geoperationaaliseerd als vertrouwen in de autoriteit, is het zo soms onderdeel van de theorie (Six et al., 2023). Tevens kan duurzame regelnaleving alleen plaatsvinden als de ondertoezichtstaande (stabiel) normatief wil handelen.

B2.6.2 Essentie theorie

Centraal in GFT staat het besef dat mensen hun handelen niet baseren op basis van één doel (*goal*), maar dat er altijd meerdere doelen tegelijkertijd spelen (Lindenberg, 2000, 2003). Deze veelheid aan doelen kan worden teruggebracht naar drie hoofdoelen, respectievelijk het hedonistische (*to feel good right now*), winst- (*to preserve and improve resources*) en normatieve (*to act appropriately*) doel. Bij elke beslissing die een actor neemt, strijden deze drie doelen om het dominante doel te worden ten opzichte van de andere doelen. Dat dominante doel 'frame't vervolgens wat de actor meeneemt in haar of zijn afwegingen bij de besluitvorming (Van Wijk & Six, 2014).

'The central idea is that goals govern or "frame" what people attend to, what knowledge and attitudes become cognitively most accessible, how people evaluate various aspects of the situation, and what alternatives are being considered.' (Lindenberg & Steg, 2007, p. 118)

2 Nielsen en Parker (2012) verwijzen naar GFT in hun empirische onderzoek, maar passen haar niet echt toe.

De andere doelen staan op de achtergrond en beïnvloeden van daaruit de stabiliteit van het frame. Als de achtergronddoelen complementair zijn aan het voorgronddoel, dan versterken zij het frame en zal het frame relatief stabiel zijn. Als de achtergronddoelen echter conflicteren met het voorgronddoel, dan zwakken zij het frame af en zal het frame relatief instabiel zijn.

Voor duurzame regelnaleving moet het normatieve doel het meest dominant zijn, omdat dat doel betrekking heeft op een gevoel van verplichting om regels na te leven. Wanneer het winstdoel of het hedonistische doel het meest dominant is, is regelnaleving meestal instabiel (Lindenberg et al., 2021).

Gepast handelen (*to act appropriately*) verwijst naar het naleven van de normen van de sociale groepen waarmee men zich identificeert. Formele regels worden echter niet altijd gezien als sociale normen en vallen dus niet automatisch onder het normatieve doel. Dit is een centrale stap in GFT's theorie over regelnaleving: hoe formele regels als sociale normen worden beschouwd, zodat het normatieve doel ook op die regels van toepassing is. Lindenberg (2017) stelt dat legitimiteit de belangrijkste schakel is tussen de regels die door instituties worden opgelegd enerzijds, en de sociale normen die deel uitmaken van het normatieve doel anderzijds.

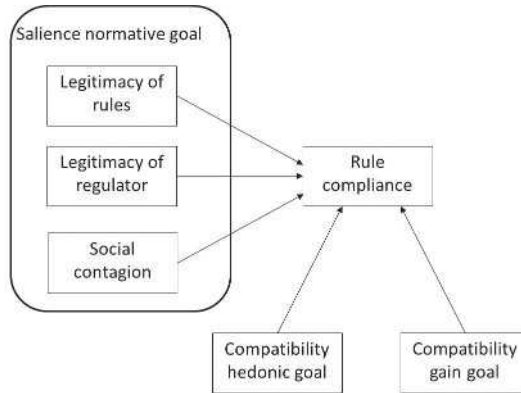
B2.6.3 Conceptueel model

In figuur B2.7 is het conceptueel model weergegeven dat Lindenberg et al. (2021) hebben opgesteld. Het gaat in op de twee belangrijke invloeden op regelnaleving op basis van verplichtingen. Met ieder een aantal onderliggende variabelen:

1. Regellegitimatieprocessen: van regels naar sociale normen
 - Legitimiteit van regels op basis van legitieme autoriteit: voor het legitimatieproces, waarin regels sociale normen worden, moet de regelgevende autoriteit als legitiem worden gezien.
 - Legitimiteit van regels op basis van regels die zinvol zijn: regels moeten worden gezien als effectief en passend.
 - Legitimiteit van regels op basis van waargenomen respect voor regels (*social contagion*): mensen moeten waarnemen dat de regels brede steun hebben.
2. Compatibiliteit van achtergronddoelen

Het dominante doel 'framet' de besluitvorming en de andere twee doelen beïnvloeden die dominantie vanuit de achtergrond. Hoe meer ze compatibel zijn met het dominante doel, hoe dominanter het dominante doel, en hoe minder compatibel ze zijn, hoe meer ze het dominante doel verzwakken. Duurzame regelnaleving vereist een dominant normatief doel, waarbij de hedonistische en winstdoelen zich op de achtergrond bevinden.

Figuur B2.7 Conceptueel model van de toepassing van GFT op regel naleving



Bron: Lindenberg et al. (2021).

BIJLAGE 3

RESPONDENTEN EN DOCUMENTEN

DEELPROJECT 2

Respondenten deelproject 2

Belastingdienst:

- Maarten Siglé en Hans Rijsbergen – Directie Grote Ondernemingen;
- Jon Hornstra – MKB afdeling klantbehandeling;
- Robbert Veldhuizen – Directeur MKB afdeling klantbehandeling;
- Renate van der Toorn – Strategisch adviseur, Directie Uitvoerings- en Handhavingsbeleid.

IGJ:

- Sandra Spronk – Coördinerend inspecteur, sector gehandicaptenzorg.

ILT:

- Bettine Quaedvlieg, Dennis de Gelder, Theo Verstege en Robert Breed – Team Vertrouwen.

NLA:

- Wies Hontelez en Maria Breas – Programma Asbest en Ioniserende Straling;
- Wendy Groels – Coördinator Behavioural Insights Team (BIT) + Interventie-toolbox;
- Rob Paumen – Hoofd M&V|ARBO, tevens plaatsvervangend directeur.

NVWA:

- Martien van Helvoort – Coördinerend specialistisch inspecteur, Directie Strategie, Afdeling Beleid, planvorming en instrumentontwikkeling.

Documenten deelproject 2

Belastingdienst:

- Commissie Horizontaal Toezicht Belastingdienst (Commissie-Stevens). (2012). *Fiscaal toezicht op maat: Soepel waar het kan, streng waar het moet.*
- Belastingdienst. (2022). *Uitvoering, dienstverlening, toezicht en opsporing bij de Belastingdienst: Uitvoerings- en handhavingsstrategie.*

- Belastingdienst. (2023). *Leidraad toezicht grote ondernemingen*.
- Belastingdienst. (2023). *Fiscale Monitor: Kernresultaten* (versie 2.32, 22 november 2023).
- Belastingdienst. (2024). *Jaarplan 2024*.

IGJ:

- IGJ. (2018). *Afwegingskader vertrouwen: Gezond vertrouwen*.
- IGJ. (2022). *Algemeen interventiebeleid: Wat gebeurt er als IGJ een afwijking van een norm constateert*.
- IGJ. (2023). *Meerjarenbeleidsplan 2024-2027: Toezicht op de zorg van nu en in de toekomst*.
- IGJ. (2023). *Werkplan 2024*.
- Ketelaars, C., Spronk, S., & Leistikow, I. (2020). Hoe het toezicht rekening kan houden met de context van een zorgaanbieder? *Context matters. Tijdschrift voor Toezicht*, 11(3-4), 139-152. DOI:10.5553/TvT/187987052020011003003
- Paauw-Fikkert, L.A.V., Six, F.E. and Robben, P.B.M. (2014). 'Vertrouwen in toezichtbeleid'. *Beleid & Maatschappij*, 41(3), 185-204.
- Spronk, S., Buijze, H., Zwietering, P., Friele, R., & Robben, P. (2017). Ontwikkeling van een afwegingskader vertrouwen voor toezichthouders: Lessen uit de praktijk van de IGJ. *Tijdschrift voor Toezicht*, 8(3), 16-25. DOI:10.5553/TvT/187987052017008003004
- Stoopendaal, A., & Bouwman, R. (2018). *Ruimte voor vertrouwen: De dynamiek van vertrouwen in het toezicht op zorg*. Erasmus University Rotterdam.

ILT:

- ILT intern. (2018). Nota DT Handhavingsconvenanten.
- ILT intern. (2018). Toezicht Visie Convenanten.
- ILT intern. (2019). Memo: Voortgangsrapportage stoppen met handhavingsconvenanten.
- ILT intern. (2021). Vertrouwen: Inzichten en modellen.
- ILT intern. (2023). Decharge rapportage programma Vertrouwen.
- ILT intern. (2024). Filmpje parkeerspel.
- ILT intern. (2024). Filmpje Casus Floor.

NLA:

- Algemene Rekenkamer. (2024). Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV): Rapport bij het jaarverslag 2023.
- NLA intern. (2022). Interventiewijzer.
- NLA intern. (2024). Missie en visie BIT.
- NLA intern. (2024). Gedragstechniekenwijzer BIT.
- Panteia. (2022). *Effectiviteit van de Nederlandse Arbeidsinspectie in de asbestbranche*.

NVWA:

- NVWA. (2024). Algemeen interventiebeleid 2024.
- NVWA. (2024). Visie op toezicht. Geraadpleegd op www.nvwa.nl/over-de-nvwa/hoe-de-nvwa-werkt
- NVWA. (2025). Checkpunt voedselveiligheid. Geraadpleegd op NVWA-website *privaat controlesysteem*
- NVWA. (2024). Zelfcontrole met behulp van private controlesystemen. Geraadpleegd op www.nvwa.nl/ondernemers/toezicht-maatregelen-en-boetes/zelfcontrole-met-behulp-van-private-controlesystemen

BIJLAGE 4

DEELNEMERS COCREATIESESSIE

(DEELPROJECT 3)

Groepen	1	2	3
ILT	Roos de Leeuw	Henk van der Nol	Han Pret Robert Breed
NVWA	Mariske Hajer Gosse Heeringa Juliette van Deursen	Martien van Helvoort Anne de Graaf	Anita Smelt Hans van der A Nick ten Have
IGJ		Ruth Welman	
Belastingdienst	Robbert Veldhuizen	John Donners	Sjoerd Goslinga
NLA	Nadia Walraven Marcel Keijzer Hélène Plaggenborg	Ron Maters	Marlies Kok Marieke Wentink
Inspectieraad/CCV	Karen Brouwer	Miriam Prinsen Mick Claessen	Jan-Willem Zevenhuizen
Wetenschappers	Ian Leistikow Laurens Hartveld	Frédérique Six Belén Garcia-Guisasola	Melanie Ehren Danika Pieters

BIJLAGE 5

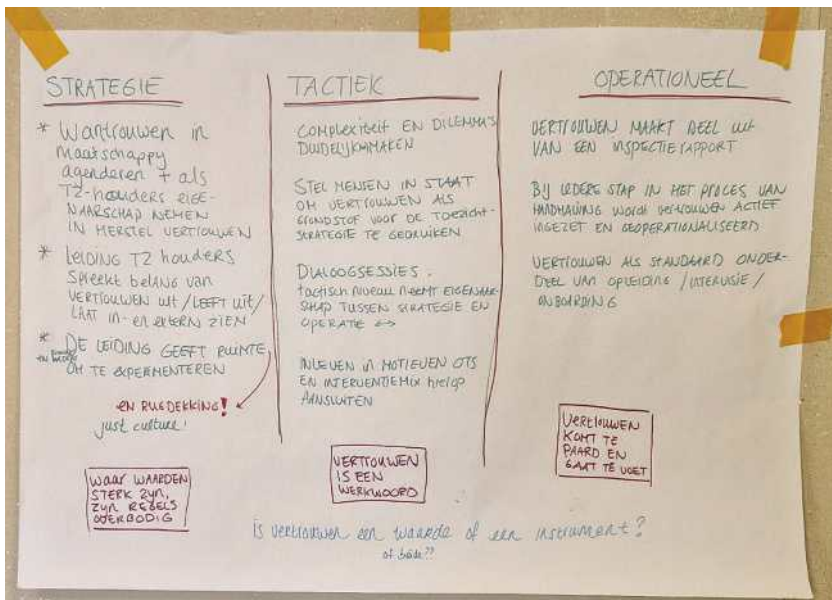
RESULTATEN COCREATIESESSIE PER WERKGROEP (DEELPROJECT 3)

De resultaten worden per werkgroep gepresenteerd.

B5.1 Werkgroep 1

Werkgroep 1 heeft zijn advies georganiseerd volgens de drie niveaus die in de eerdere deelprojecten zijn gehanteerd: strategie, tactiek en operationeel (zie figuur B5.1).

Figuur B5.1 Advies van werkgroep 1



B5.1.1 Strategie

Hieronder vallen drie adviezen:

1. Agendeer het wantrouwen in de maatschappij. Met name het afnemend vertrouwen in instituties en de rol van de politiek daarin. Dat het er is en dat het vertrouwen hersteld zou moeten worden. Neem daarbij de wederkerigheid van vertrouwen en wantrouwen mee.
Neem als toezichthouder ook je eigenaarschap, maar wel binnen je eigen cirkel van invloed. Doe aan verwachtingenmanagement.
2. De leiding van de toezichthouders, dus het topmanagement, en de Inspectieraad spreken het belang uit van vertrouwen en geven daarin het goede voorbeeld in hun handelen. Niet alleen extern, richting de ondertoezichtgestelde, maar ook intern richting de eigen medewerkers.
De IGJ werkt bijvoorbeeld met de term 'just culture' richting ondertoezichtstaanden, maar niet voor zichzelf.¹
3. De leiding geeft ruimte om te experimenteren met het geven van vertrouwen en geeft ook rugdekking op het moment dat daar iets in fout gaat. Dat is heel belangrijk en het vergt dat de kaders daar voldoende ruimte voor geven. Een goede debriefing ter voorkoming van belangenverstrengeling (*capturing*) moet wel goed worden georganiseerd.

B5.1.2 Tactiek

Hieronder vallen vier adviezen:

1. Maak de complexiteit van vertrouwen en de dilemma's die daarbij horen expliciet. Bespreek die ook zo open en zo vaak als mogelijk. Houd bijvoorbeeld bij hoe het geven van vertrouwen bij bedrijven zich ontwikkelt.
2. Stel mensen in staat om vertrouwen als grondstof voor de toezichtstrategie te gebruiken. Dus zorg ervoor dat mensen het complexe begrip vertrouwen ook echt begrijpen en kunnen inzetten. Bied intern procesbegeleiding aan rond vertrouwen bouwen. Bespreken van casuïstiek is écht onderdeel van het werk, maak daar dus tijd voor.
3. Vertrouwen moet in alle lagen van de toezichthouder worden uitgedragen. Neem als tactisch niveau het eigenaarschap om ervoor te zorgen dat dialoogsessies tussen de verschillende lagen binnen je eigen organisatie worden gevoerd. Zorg dat het strategische en operationele niveau betrokken zijn, want bij veel organisaties wordt daar een kloof ervaren. Juist het tactisch niveau kan daar een rol in spelen. Zet vertrouwen in als instrument.
4. Leef je in in de motieven van de ondertoezichtstaande en maak daar ook een interventiemix op. Dus zorg voor differentiatie, waarbij vertrouwen op allerlei manieren een rol speelt.

1 In het advies wordt uitgelegd wat een herstelgerichte, 'just culture' is en welke rol het kan spelen.

B5.1.3 Operationeel

Hieronder vallen drie adviezen:

1. Zorg ervoor dat vertrouwen deel uitmaakt van een inspectierapport. Bespreek tijdens een inspectie altijd expliciet het ervaren vertrouwen en neem dat op in het inspectierapport.
2. Zorg ervoor dat bij iedere stap in het proces van handhaving, dus in iedere stap in de inspectiecirkel of hoe dat ook heet binnen een inspectie, vertrouwen actief wordt ingezet en geoperationaliseerd.
 - a. Aan de voorkant: zoek naar mogelijkheden voor dialoogsessies tussen bedrijven en toezichthouder. Zet *self-assessments* in waar mogelijk en experimenteer eerst bij goede nalevers. Een voorbeeld is het stimulerende toezicht van de NVWA.
 - b. Tijdens inspectie: laat ondertoezichtstaanden meelopen met een inspecteur om de andere kant van de relatie te ervaren. Blijf zowel risicogerichte als aselechte inspecties uitvoeren om een negatieve bias van inspecteurs te voorkomen. Leg dit goed uit aan de inspecteurs.
3. Neem vertrouwen op als standaardonderdeel van een opleiding, intervisie of de onboarding.

De werkgroep heeft tot slot in de loop van de ochtend een aantal tegeltjeswijsheden verzameld: 'Waar waarden sterk zijn, zijn regels overbodig', 'Vertrouwen is een werkwoord' en 'Vertrouwen komt te paard en gaat te voet'. Een terugkerend discussiepunt in de gesprekken was: is vertrouwen een waarde of een instrument? Of is het misschien wel allebei? Misschien is dat iets voor vervolgonderzoek.

B5.2 Werkgroep 2

De adviezen van werkgroep 2 zijn weergegeven in figuur B5.2. Deze werkgroep stelde als centrale vraag: 'Als je nou enerzijds risicogericht wilt inspecteren en anderzijds vanuit vertrouwen bedrijven wilt benaderen en ook wat feeling wilt houden met de werkelijkheid, dus ook aselekt naar buiten gaan, hoe kun je risicogericht en vertrouwen met elkaar in verbinding brengen?' Van daaruit keek de werkgroep wat er in inspecties zelf gebeurt en wat er in de inspectie zelf plaats kan vinden om vertrouwen als uitgangspunt te kunnen laten nemen. En tot slot keek de werkgroep naar wat dat voor consequenties heeft voor hoe je met andere partijen samenwerkt.

staande sector te benaderen. En dat is net even iets anders dan vanuit een risico. Dus gericht op het reduceren van de onzekerheid bij ons en ook bij de maatschappij, en dat doen wij dan als publieke toezichthouder.

Op die manier geef je invulling aan moreel leiderschap, doe je recht aan een veilige werkomgeving en ga je de ondertoezichtstaande benaderen vanuit de behoefte om die onzekerheid te verminderen of weg te nemen.

Dat hebben wij verbonden aan een basis die wij vinden in de ambtseed, want de ambtseed is recentelijk aangepast. Ambtenaren kunnen zich nu meer beroepen op het borgen van publieke belangen, ook als daar in allerlei politieke consultaties allerlei gekkigheden ontstaan. Want dat zijn wij als ambtenaren gewoon aan onze stand verplicht. Uit die ambtseed komt een zekere bewustwording voort.

En hoe kunnen wij die bewustwording nou als een soort van zelfassessment benutten, zodat wij komen tot vertrouwen? Hoe is het met ons vertrouwen, zoals wij onszelf als publieke toezichthouder georganiseerd hebben? *Practice what you preach* ... dus hoe staat het eigenlijk met ons eigen vertrouwen? Binnen onze organisatie, in elkaar als professionals, vanuit het werk waarvan wij verstand hebben? Kennis vanuit de publieke belangen, het domein waarop wij actief zijn, kennis hebben van wet- en regelgeving die daarop van toepassing is? Maar ook hoe het is om als collega's onderling samen te werken in zo'n grote organisatie en vervolgens als individu naar buiten te gaan. En omdat je op een bepaalde manier naar iets kijkt en ook mogelijk intervenueert, heb je je daar ook weer in relatie tot jouw collega's toe te verhouden. En daarmee kom je weer bij de ervaren veiligheid binnen de organisatie, waar kennis, de professionaliteit en de manier van samenwerken een rol spelen.

Daarnaast adviseren wij ook een radicale onafhankelijkheid van ons als publieke toezichthouder en tegelijkertijd, vanuit die radicale onafhankelijkheid, radicale samenwerking. Samenwerking met andere publieke toezichthouders, maar ook samenwerking met maatschappelijke partijen, ngo's en anderen die iets verwachten als het gaat om het borgen van publieke belangen. En ook uiteindelijk samenwerking met de sectoren van ondertoezichtstaanden. Om via de samenwerking en vanuit die radicale onafhankelijkheid een gezamenlijke informatiepositie met elkaar te bereiken, want een mate van transparantie helpt om continu dat vertrouwen te bestendigen.

Tot slot, hoe mooi zou het zijn als wij gebruik kunnen maken van een leken- of een burgerpanel in het toetsen van onze resultaten, die wij vanuit onze toezichthoudende rol vaststellen op basis van bevindingen, feiten en omstandigheden bij sectoren en hun bedrijven/organisaties. Zijn er partijen in de maatschappij die eens met ons mee kunnen kijken? En als ze dezelfde feiten en omstandigheden voorgespiegeld krijgen, hoe zouden zij dan tot bepaalde oordelen komen en bepaalde interventies willen plegen? Dus als een soort van toetsing voor onszelf

en daarmee eigenlijk recht doen aan onze publieke taak. En dan vangen wij dat hele maatschappelijke middenveld, inclusief toezichthouders en inclusief onder toezicht staande sectoren en burgers, vanuit die radicale onafhankelijkheid, in ieder geval los van die politieke gekkigheid, als een soort publiek kompas.

B5.3 Werkgroep 3

Werkgroep 3 presenteerde drie hoofdpunten die wat hen betreft in de handreiking zouden moeten komen (zie figuur B5.3):

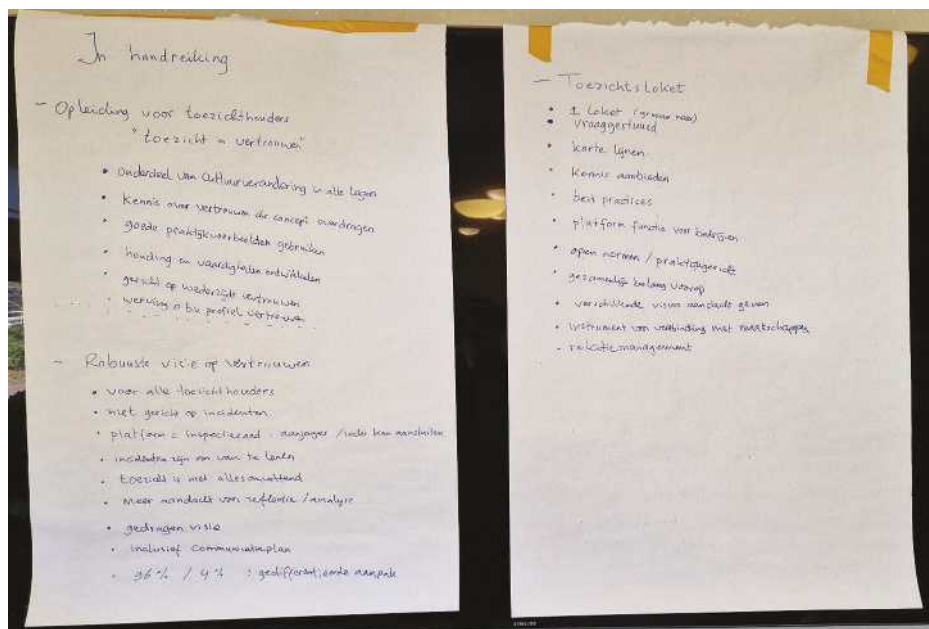
1. Organiseren van een opleiding voor toezichthouders 'Toezicht in vertrouwen' (als voorlopige naam). Die opleiding is een onderdeel van een cultuurverandering in alle lagen. Alleen met die opleiding ben je er natuurlijk nog niet. Wij gaan in die opleiding kennis overdragen over het concept vertrouwen en al zijn uitwerkingen. Daarbij gebruiken wij goede praktijkvoorbeelden. Daarin moeten mensen een houding en vaardigheden ontwikkelen die daarbij horen. Het gaat altijd over wederzijds vertrouwen, niet alleen maar vertrouwen in de ondertoezichtstaande. Wij zullen ook in de werving iets moeten doen, want je hebt mensen nodig die daarbij passen.
2. Formuleren van een robuuste visie op vertrouwen. Bij die visie moet duidelijk staan dat het toezicht niet gaat over het acteren op incidenten, maar om bepaalde doelen die je als samenleving graag wilt bereiken. De politiek en maatschappij vragen niet meer om een toezichthouder die alleen maar controleert en beboet. Daarbij moet ook duidelijk worden dat 100% veilig niet bestaat. Ook moet duidelijk worden dat toezicht geen oplossing is voor systeemfouten.

Incidenten zijn om van te leren, ze zijn het signaal voor iets. Zo moet je ermee omgaan en dat moet in die visie staan. Inspecties zouden veel meer aandacht moeten hebben voor de reflecterende rol en de analyserol. Er gebeuren wat dingen en wat zegt dat nu? En daar moet je dieper op doorgaan.

Het moet een gedragen visie zijn, op z'n minst binnen de inspectieorganisatie zelf, maar het moet ook politiek afgetikt worden. Er hoort een communicatieplan bij, want je moet als inspectie laten zien: wij gaan voortaan op deze manier werken. Daarmee richten wij ons vooral op de grote groep ondertoezichtstaanden die willen naleven. Wij moeten natuurlijk ook rekening houden met de kleine groep die helemaal niet wil naleven (4%?). Een gedifferentieerde aanpak is dus nodig en dat maakt onderdeel uit van de visie, dus het is niet blind vertrouwen wat wij doen. Wij kijken heel goed: wat gebeurt er nu eigenlijk, en wat moeten wij dan doen?

Deze visie komt er om te beginnen voor alle rijksinspecties. Er zou ook een platform moeten zijn waar dat wordt gedragen, en dat hebben wij even de Inspectieraad genoemd. Het kan echter ook groter zijn/worden (met markttoezichthouders of regionale toezichthouders), maar niet te snel. Dit platform zou de aanjager moeten zijn.

Figuur B5.3 Advies van werkgroep 3



3. Toegroeien naar één 'toezichtsloket' (voorlopige naam). De essentie van dat loket is dat de inspectie niet komt toezicht houden, maar dat de onder-toezichtstaande komt vragen: Hoe moeten wij ons houden aan de regels? Welke normen vraagt de maatschappij? Hoe kunnen wij daar zo goed mogelijk invulling aan geven?

In dat loket zitten professionals die hun kennis kunnen aanbieden. Met die professionals zijn korte lijnen, dus het is niet een soort website die volledig anoniem blijft. Dat is nog iets om uit te werken.

In het loket worden best practices van andere organisaties (ondertoezichtstaanden) actief gepromoot. Het loket is dus bezig om het goede te ontwikkelen en stimuleren en niet om fouten op te sporen. Daarin kunnen bedrijven ook zelf iets inbrengen waar een ander bedrijf iets van zou kunnen leren.

Verder hadden wij het over 'open normen' die bijna een doelstelling zijn waar je naartoe wilt werken, als basis voor iedereen. Maar je wilt ook naar een hoger plan, hoe ga je dat doen? Daar kun je als toezichthouder over in gesprek zijn met de praktijk. Daarbij ga je uit van het gezamenlijke belang of waar vinden wij elkaar nu. Dit betekent wel dat elke partij zich kwetsbaar moet durven opstellen.

Dat toezichtsloket, en daarom is het eigenlijk niet de goede term, is een soort platform waarin maatschappij en inspectie met elkaar in gesprek zijn, dus niet alleen de bedrijven, maar ook de grote maatschappij. Daar is relatie-management voor nodig. Het vraagt veel meer van je om te kunnen verbinden, dat moet je in de opleiding leren.

Dit betekent wel een andere rol van de toezichthouder, want die gaat nu advies geven en andere instrumenten inzetten. Hij wordt een soort risico-beheerder.

Wat doe je met bedrijven/organisaties die geen vragen stellen, zijn dat risico-bedrijven, of hebben zij gewoon hun zaakjes zelf voor elkaar?