



Openbaarmaking van handhavingsinformatie

Leren van de ervaringen van Deense
en Limburgse toezichthouders

Albert Meijer

Openbaarmaking van handhavingsinformatie

Openbaarmaking van handhavingsinformatie

Leren van de ervaringen van Deense en Limburgse
toezichthouders

Albert Meijer

Boom Juridische uitgevers
Den Haag
2008

© 2008 Albert Meijer / Boom Juridische uitgevers

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, 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.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

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.

ISBN 978 90 8974 033 5

NUR 820

www.bju.nl

Voorwoord

Doel van dit boek is om de diversiteit aan relaties tussen openbaarheid en het volgen van regels in kaart te brengen. Het boek laat zien dat er allerlei verschillende systemen van openbaarmaking bestaan met hun eigen sterke en zwakke punten. Belangrijker nog is dat dit boek laat zien dat de betekenis die bedrijven geven aan deze systemen context-gebonden is en afwijkt van de betekenis die deze systemen voor handhavende instanties hebben. De openbare informatie van de Deense voedselinspectie betekent iets anders voor een klein Thais restaurant dan voor een grote fastfoodketen. De betekenis van klachtenregistraties is soms groter en soms ook veel kleiner dan de provincie Limburg voor ogen heeft.

De boodschap die ik wil overbrengen is dat inzicht in deze diversiteit aan relaties nodig is om op een adequate wijze met openbaarmaking om te gaan. Openbaarmaking leidt, zo blijkt uit dit onderzoek, niet direct tot grootse verschuivingen maar beïnvloedt wel degelijk het gedrag van bedrijven. Inzicht in de beïnvloeding van dit gedrag is nodig om op een goede manier met openbaarmaking om te gaan. Daarbij pleit ik overigens niet voor grote omzichtigheid. Dramatische effecten zijn niet waargenomen. Ik pleit juist voor experimenteren en zoeken naar vormen die leiden tot maatschappelijk wenselijke uitkomsten. Daarbij is een debat over wat wenselijk is van groot belang.

Dit onderzoek heeft mij op allerlei bijzondere plaatsen gebracht en de resultaten van deze bijzondere ontmoetingen presenteer ik in dit boek. Geen interviews in min of meer uitwisselbare overheidskantoren dit keer maar gesprekken in een high-tech omgeving met geautomatiseerde machines en de schuren van composteringsbedrijven. Ook de interviews in Deense restaurants, waar ik steeds zeer goed werd ontvangen met cappuccino's en zelfs een Indiase lunch, waren zeer interessant. Mij heeft dit onderzoek in ieder geval geleerd dat bestuurskundigen veel te weinig kennis hebben over de diverse wereld van het bedrijfsleven. Inzicht in deze wereld is nodig willen we kunnen begrijpen hoe beleid werkt.

Een voorwoord biedt de mogelijkheid om de vele mensen die dit boek mogelijk hebben gemaakt te bedanken. Ten eerste wil ik de deelnemers aan het programma 'Handhaving en gedrag' in het algemeen en Ralph Vossen en Irma Schenk in het bijzonder zeer hartelijk danken voor de kans die mij is geboden om dit onderzoek uit te voeren. Ook de gesprekken met de begeleidingsgroep heb ik als positief en ondersteunend ervaren. Ten tweede wil ik alle interviewpartners, zowel van bedrijven als van overheden, bedanken voor de tijd die zij hebben vrijgemaakt voor de gesprekken en de openhartigheid waarmee zij antwoord gaven op mijn vragen.

Ten derde wil ik IJde Leijstra bedanken voor de energieke en intelligente meewerking aan dit onderzoek. Ten slotte wil ik Stephan Grimmelikhuijsen danken voor het zorgvuldig doorlezen van het manuscript en het leveren van opbouwend commentaar.

Albert Meijer

Utrecht

11 juli 2008

Inhoud

Management summary	9
1. Openbaarheid en maatschappelijke risico's	11
1.1 Vuurwerkramp en onveilig voedsel	11
1.2 Onderzoek naar <i>best practices</i>	12
1.3 Hoe kan openbaarheid leiden tot betere regelgeving?	13
1.4 Onderzoeksbenadering	15
1.5 Introduceren van de bedrijven	17
1.6 Ambitie en opbouw van dit boek	21
2. Beleidswerelden: systemen van openbaarmaking	23
2.1 Dimensies van openbaarmaking	23
2.2 Limburgse Klachten Top 10	26
2.3 Limburgse Milieukaart	28
2.4 Deense smileys in restaurants en op het internet	32
2.5 Verschillen en overeenkomsten tussen systemen van openbaarmaking	41
3. Betekenissen van openbaarmaking voor bedrijven	47
3.1 Waarneming van signalen	47
3.2 Openbaarmaking: informatie over Limburgse bedrijven	51
3.3 Limburg: specifieke patronen	52
3.4 Limburg: algemene patronen	55
3.5 Openbaarmaking: informatie over Deense bedrijven	61
3.6 Denemarken: specifieke patronen	62
3.7 Denemarken: algemene patronen	69
3.8 Analyse van patronen van waarneming	79
4. Veranderingen in gedrag door openbaarmaking	83
4.1 Kennen, willen, kunnen en durven	83
4.2 Gedragsverandering van Limburgse bedrijven: kwantitatieve patronen	86
4.3 Gedragsverandering van Limburgse bedrijven: kwalitatieve patronen	88
4.4 Gedragsverandering van Deense bedrijven: kwantitatieve patronen	90
4.5 Gedragsverandering van Deense bedrijven: kwalitatieve patronen	92
4.6 Analyse van patronen van gedragsverandering	98

5. Beleidswerelden en bedrijvenwerelden	103
5.1 Beleidswerelden van overheden	103
5.2 Bedrijfswerelden	105
5.3 Betere regelnaleving?	109
5.4 Afname van maatschappelijke risico's?	111
5.5 Lessen voor toezichthouders	112
5.6 Maatschappelijke normen en bureaucratisering	114
Literatuur	117
Bijlage. Methode van onderzoek	121

Management summary

Openbaarmaking van handhavingsinformatie kan een instrument zijn om de regelnaleving te verbeteren. Over de vragen hóe openbaarheid het gedrag van de bedrijven beïnvloedt en óf dit daadwerkelijk leidt tot een betere regelnaleving is nog weinig bekend. In dit boek worden daarom de volgende vragen op basis van empirisch onderzoek beantwoord:

1. Welke informatie over regelnaleving maken handhavingsorganisaties openbaar en op welke wijze maken zij deze openbaar?
2. In hoeverre herkennen bedrijven openbaarmaking en reacties hierop van stakeholders als een signaal dat ze hun gedrag moeten aanpassen?
3. In welke mate en op welke wijze resulteert deze waarneming in een verbetering van de regelnaleving door bedrijven?

Het empirisch onderzoek bestond uit kwalitatief onderzoek in de vorm van diepteinterviews en documentanalyse in twee sectoren: voedselveiligheid in Denemarken en milieu in Limburg. Ook werd beschikbaar kwantitatief materiaal geanalyseerd. Doel van het onderzoek was om het inzicht in de betekenissen die bedrijven geven aan openbaarmaking te vergroten. Deze betekenissen werden gecontrasteerd met de veronderstellingen van de handhavende overheidsorganisaties.

Het onderzoek naar de systemen van openbaarmaking (vraag 1) laat zien dat er bij deze systemen een spanning bestaat tussen aandachttrekkende systemen en volledig dekkende systemen met alle informatie. Aandachttrekken en een volledig beeld geven gaat (nog) niet goed samen. Daarom hebben beide handhavers combinaties van systemen ontwikkeld. In Limburg is gekozen voor de combinatie van een naming & shaming systeem (de Klachten Top 10) en een veelomvattend systeem (de Milieukaart op internet), het Deense systeem bestaat uit een combinatie van informatie op locatie (kaarten met smileys in restaurants) en informatie die altijd en overal beschikbaar is (dezelfde smileys maar dan via internet). De Deense en Limburgse toezichhouders verwachten dat de openbaarmaking zal leiden tot een betere regelnaleving omdat bedrijven sneller hun gedrag zullen bijstellen als ze weten dat iedereen kan zien dat zij zich niet aan de regels houden.

Uit het onderzoek bleek verder dat de waarde die bedrijven hechten aan de openbaarmaking voor de aandachttrekkende systemen (smileys in restaurants en Klachten Top 10) redelijk groot is terwijl de internetsystemen minder van belang zijn. De openbaarheid kan bedrijven stimuleren om relatief eenvoudige veranderingen door te voeren. De beschrijving van de specifieke patronen laat echter duidelijk zien dat moeilijk kan worden gesproken over dé effecten van openbaarmaking op bedrijven. Er is een grote variëteit aan bedrijfswerelden:

in deze werelden wordt openbaarheid op verschillende wijzen ervaren en openbaarheid leidt tot verschillende stimulansen voor gedragsverandering waarbij met name bedrijven die te maken hebben met interne discussies over regelnaleving of externe druk van stakeholders gevoelig zijn voor openbaarmaking. Vanuit deze diversiteit is het niet verwonderlijk dat andere systemen van openbaarmaking wel hebben beschreven als ‘rommelige instrumenten’. Inzicht in deze diversiteit dient de basis te vormen voor het op maat inzetten van openbaarmaking als toezichtsinstrument.

De hamvraag is óf openbaarmaking resulteert in een verbetering van de regelnaleving door bedrijven (vraag 3). Op basis van zowel het kwantitatieve onderzoek in Limburg als het kwantitatieve onderzoek in Denemarken konden geen harde uitspraken worden gedaan over de effecten van openbaarheid. Er lijkt sprake te zijn van een verbetering in het volgen van regels maar deze verbetering kan niet zonder meer worden toegeschreven aan de openbaarheid. De bevindingen geven wel aan dat openbaarheid een manier is om bedrijven te beïnvloeden in de accenten die ze leggen in het nalevingsgedrag. Als het gaat om de gevestigde normen, vormt openbaarheid een aanzet tot het beter volgen van deze normen. Aanvullend leidt dit onderzoek tot de conclusie dat openbaarheid ook leidt tot aandacht voor andere normen: maatschappelijke normen van omwonenden en professionele normen van de toezichthouder. Openbaarheid beïnvloedt daarmee niet alleen de mate waarin bedrijven zich aan normen houden maar ook aan wélke normen zij aandacht besteden.

Op basis van het onderzoek worden vijf lessen over openbaarmaking getrokken voor handhavende overheidsorganisaties:

1. De ontwikkeling van meerdere systemen van openbaarmaking heeft de voorkeur boven de keuze voor één systeem.
2. Experimenteren met openbaarmaking is van belang en te grote voorzichtigheid kan leiden tot inertie.
3. Handhavers moeten niet onderhandelen met bedrijven maar hen veeleer een rol geven in de experimentele vormgeving van systemen van openbaarheid.
4. Gezien de groeiende betekenis van maatschappelijke normen moeten er ook betere waarborgen zijn voor een adequate weergave van dit maatschappelijke oordeel.
5. Aandacht besteden aan *best practices* zorgt ervoor dat niet een hele sector wordt gebrandmerkt en vormt een belangrijke aanvullende stimulans voor bedrijven.

1. Openbaarheid en maatschappelijke risico's

'Sunlight is the best disinfectant.'

U.S. Supreme Court Justice Louis Brandeis

1.1 Vuurwerkkramp en onveilig voedsel

Wat was er gebeurd als iedereen had kunnen zien dat de vuurwerkfabriek in Enschede geen adequate veiligheidsmaatregelen had genomen? En zouden uitbraken van Salmonella en andere voedingsschandalen voorkomen kunnen worden de handhavingsgegevens van de Voedsel en Waren Autoriteit openbaar zijn?¹ Lange tijd werd handhaving vooral beschouwd als een besloten overheidstaak: burgers moesten erop vertrouwen dat handhavers hun werk goed deden. Nu maken handhavers in toenemende mate de resultaten van hun toezicht openbaar. Leidt dit ertoe dat de bedrijven zich beter aan de regels gaan houden?

Zowel Nederlandse handhavers als handhavers in andere landen maken handhavingsinformatie openbaar met als (impliciet) doel om de regelnaleving te verbeteren (Meijer, 2004; Weil, Fung, Graham & Fagotto, 2006). Handhavers maken informatie op verschillende manieren openbaar: sommige handhavers maken specifieke datasets openbaar terwijl andere integrale inspectierapporten publiceren. De algemene idee achter openbaarmaking is dat dit de druk vergroot op bedrijven om zich te conformeren aan normen. 'Vreemde ogen dwingen,' heb ik dit eerder genoemd (Meijer, 2004).

Over de effecten van deze openbaarmaking door handhavers is relatief weinig bekend. Amerikaans onderzoek richt zich vooral op de afgedwongen openbaarmaking door bedrijven (Weil et al., 2006), terwijl veel Nederlands onderzoek de relatie tussen geïnspecteerden en inspecteurs centraal stelt en weinig aandacht besteedt aan de effecten van openbaarmaking (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2005). Ayres & Braithwaite (1992) besteden wel aandacht aan de invloed van de omgeving op de relatie tussen handhaver en object van handhaving maar gaan slechts in beperkte mate in op de effecten van openbaarheid. Noord-Amerikaans onderzoek naar het ophangen van rapporten over voedselveiligheid in restaurants wijst erop dat openbaarmaking kan bijdragen aan het verbeteren van de regelnaleving (Fielding et al., 1999; Fielding et al. 2001; Jin & Leslie, 2005; Thompson, Burger & Kadri, 2005; Guina-Dornan, 2005). Dit onderzoek berust echter slechts op ervaringen in twee steden – Los Angeles en Toronto – en de uitkomsten zijn in Europa nog niet gereproduceerd.

1) *Op de website van het NRC Handelsblad is een thematisch overzicht te vinden van voedingsschandalen (Profiel Voedselveiligheid: <http://www.nrc.nl/W2/Lab/Voedingsschandalen/>).*

Over de vragen hóe openbaarheid het gedrag van de bedrijven beïnvloedt en óf dit daadwerkelijk leidt tot een betere regelnaleving is nog weinig bekend. Verbetert de openbaarmaking van handhavingsinformatie het nalevingsgedrag van de bedrijven? Welke waarde hechten bedrijven aan openbaarmaking? Wat gaan bedrijven beter doen en waarom doen zij dit beter? In dit onderzoek worden deze vragen nadrukkelijk aan de orde gesteld om zo het inzicht te vergroten in de effecten van de openbaarmaking van handhavingsinformatie.

1.2 Onderzoek naar *best practices*

Welke praktijken doen zich al voor op het gebied van openbaarmaking? In Nederland denken veel handhavingsorganisaties na over openbaarmaking maar het aantal praktijken is nog beperkt. Voor dit boek zijn een *best practice* in Nederland en een best practice in Denemarken onderzocht. Het gaat hier om *best practices* in termen van de actieve openbaarmaking van informatie over individuele bedrijven. De Limburgse best practice betreft de openbaarmaking van milieuhandavingsgegevens. Na de vuurwerkcramp in Enschede richtte de aandacht zich al snel op de milieuspectiediensten die, zo leek het, hun werk niet adequaat hadden verricht. Daar bovenop bleek dat de meeste bewoners uit omliggende wijken niet eens wisten dat er in hun buurt een vuurwerkfabriek stond (Commissie onderzoek vuurwerkcramp, 2001). Als burgers informatie over de fabriek hadden gehad en, meer specifiek, informatie over de kwaliteit van de veiligheidsvoorzieningen, hadden burgers de fabriek wellicht kritisch kunnen volgen. In de jaren die op de ramp volgden ondernamen in Nederland rijk, provincies en gemeenten initiatieven om burgers meer informatie te geven over milieubeleid.

De provincie Limburg is een *best practice* in het openbaarmaken van milieugegevens. Deze provincie biedt niet alleen informatie over milieuvergunningen op Internet maar ook over het nalevinggedrag. De provincie Limburg maakt handhavingsgegevens openbaar via twee systemen: de Klachten Top 10 en de Milieukaart (lin017.prvlimburg.nl/dhk/). De provincie Limburg publiceert een Klachten Top 10 met daarin de tien bedrijven waarover burgers het meeste klagen. Ook staat op de website van de provincie Limburg een milieukaart met specifieke informatie over het nalevingsgedrag van bedrijven. Daar staan recente handhavingsrapporten, aantallen klachten, ongewone voorvallen en ook dwangsommen. Dit boek bespreekt hoe deze openbaarmaking het gedrag van bedrijven beïnvloedt. Hoe belangrijk vinden zij deze gegevens? Vormt de openbaarheid een reden om de regels beter te volgen? Neemt daarmee het risico op een milieuramp af?

De Deens *best practice* betreft de openbaarmaking van gegevens over de voedselveiligheid van restaurants, cafés, hotels en winkels in Denemarken. Sinds 2001 zijn Deense horecagelegenheden en winkels verplicht de resultaten van voedselinspecties in de vorm van een rapport op te hangen. Deze resultaten worden weergegeven in de vorm van smileys: als de

smiley blij kijkt is alles volgens de inspecteur in orde, een sippe smiley wijst erop dat de winkel of horecagelegenheid niet helemaal voldoet aan de eisen van de Deense Voedselinspectie. Consumenten kunnen dan direct zien of ze daar veilig kunnen eten en kunnen daarmee deze openbare handhavingsinformatie gebruiken ten behoeve van hun keuzeproces. Ook stelt de Deense Voedselinspectie consumenten in staat al thuis te bekijken of het voedsel in het restaurant waar ze willen gaan eten wel veilig is. Via een website (smiley.fdir.dk) kunnen alle restaurants worden opgezocht en kan snel worden bekeken wat de resultaten waren van de laatste vier inspecties. Blij of sippe smileys?

De Deense consument wordt via de smileys in restaurants, cafés en winkels en op het Internet in staat gesteld te kiezen voor voedsel met meer waarborgen voor de veiligheid en het idee is dat deze keuzen een helder signaal zenden naar horecagelegenheden en winkels zodat deze (nog) hygiënischer gaan werken. Werkt dit in de praktijk ook zo? Ook voor de Deense restaurants zal worden bekeken of de openbaarmaking hun gedrag verandert. Hoe belangrijk vinden zij de smileys? Gaan zij zich beter houden aan de regels? Neemt de voedselveiligheid hierdoor toe?

1.3 Hoe kan openbaarheid leiden tot betere regnaleiving?

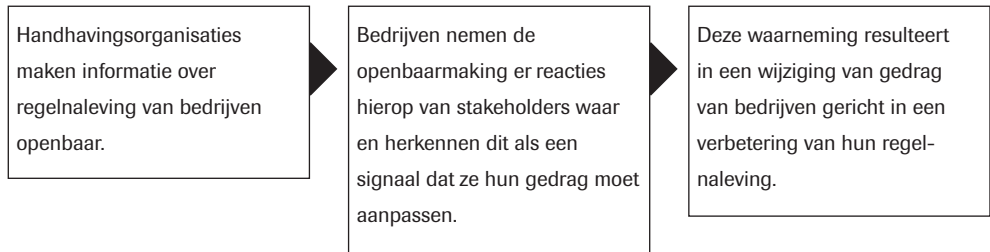
De idee dat openbaarmaking leidt tot een verbetering van het nalevingsgedrag van bedrijven is gebaseerd op een aantal assumpties. De eerste assumptie is dat handhavingsorganisaties informatie openbaar maken en daarmee beschikbaar voor een ieder die in deze informatie is geïnteresseerd. De openbaarheid kan langs verschillende dimensies toenemen (Davenport, 1993). Een eerste dimensie waarlangs de openbaarmaking toeneemt is de fysieke toegankelijkheid: wanneer informatie over bedrijven op meer plaatsen en meerdere tijdstippen beschikbaar is neemt de openbaarheid toe. Informatie die alleen tussen 10 en 11 uur kan worden ingezien op het gemeentehuis leidt tot minder transparantie dan wanneer dezelfde informatie 24 uur per dag overal ter wereld via het internet kan worden geraadpleegd. Een tweede dimensie betreft de hoeveelheid informatie die beschikbaar is: wanneer er slechts informatie over een beperkt aantal bedrijven beschikbaar is, is de openbaarheid minder groot dan wanneer informatie over alle bedrijven openbaar wordt gemaakt. Ook geldt binnen deze dimensie dat de openbaarheid toeneemt wanneer er meer informatie over een bedrijf beschikbaar wordt gemaakt. Een derde dimensie betreft het aantal partijen waarvan de informatie afkomstig is die openbaar wordt gemaakt. De openbaarheid neemt toe wanneer niet alleen informatie van inspecteurs maar ook informatie van burgers, stakeholders en de bedrijven zelf openbaar wordt gemaakt. Een vierde dimensie waarlangs de openbaarheid kan toenemen betreft het vermogen om de informatie te analyseren. Wanneer informatie over bedrijven makkelijker kan worden geanalyseerd en eenvoudiger kan worden vergeleken met andere bedrijven is er sprake van een grotere mate van openbaarheid. Bij openbaarmaking van handhavingsgegevens gaat het om een toename van de openbaarheid langs één of meerdere van deze dimensies. Een vijfde

dimensie betreft de actualiteit van de openbaarmaking. De openbaarheid neemt toe wanneer er minder tijd verstrijkt tussen de vergaring en de openbaarmaking afneemt. Een laatste dimensie waarlangs de openbaarheid kan toenemen is de interactie met burgers en bedrijven. Meer interactiemogelijkheden kunnen worden gekwalificeerd als een grotere openbaarheid.

Openbaarmaking leidt echter niet uit zichzelf tot beter naleving van regels. De tweede assumptie is dat bedrijven de openbaarmaking waarnemen en deze herkennen als een signaal dat ze hun gedrag moeten aanpassen. De omgeving heeft geen directe invloed op een organisatie: de omgeving heeft alleen invloed in de waarneming ervan door leden van de organisatie (Scott, 2003). Dit geldt ook voor openbaarmaking: openbaarheid zal alleen invloed hebben op de bedrijven wanneer organisaties openbaarheid beschouwen als een relevant element van de omgeving. Deutsch' (1966) theorie over de 'zenuwen' van de overheid kan behulpzaam zijn bij het duiden van deze waarneming. Deutsch geeft aan dat signalen van buiten alleen invloed hebben op het functioneren van organisaties wanneer deze signalen worden opgepikt door 'receptoren'. Receptoren kunnen medewerkers van een afdeling externe betrekkingen zijn maar ook het topmanagement of juist de medewerkers op de werkvloer. Signalen kunnen op verschillende plekken binnen de organisatie worden opgepikt. Openbaarheid heeft alleen effect wanneer dit als signaal dat verandering nodig is wordt opgepikt door actoren binnen de bedrijven. Dit betekent dat het signaal uit moet komen boven een bepaalde ruis van allerlei signalen die de organisatie ontvangt (Weil et al. 2006: 164).

Ook het oppikken van toenemende openbaarheid als belangrijk signaal leidt nog niet direct tot een betere naleving van regels. De derde assumptie is dat deze waarneming resulteert in een wijziging van gedrag van bedrijven gericht in een verbetering van hun prestaties zoals weergegeven in de openbare informatie. Deutsch (1966) geeft aan dat het oppikken van signalen door receptoren niet voldoende is. Deze signalen hebben alleen effect wanneer ze worden omgezet in handelingen doordat 'effectoren' signalen omzetten in daadwerkelijke wijzigingen. Daarbij dient te worden opgemerkt dat deze gedragswijziging een strategisch karakter zal hebben: organisaties zullen bewust reageren op de veranderde context (zie ook: De Bruijn & Koopmans, 2005). Weil et al. (2006) noemen verschillende elementen die bepalen of bedrijven hun gedrag zullen wijzigen: de impact van beslissingen van mogelijke gebruikers van de openbare informatie op het object van handhaving, de overeenstemming van openbaarheid met andere signalen die bij de organisatie binnenkomen en de mogelijkheid om via relatief beperkte gedragswijzigingen merkbare verbeteringen te bereiken. Gedragswijziging kan verschillende vormen aannemen. Een organisatie kan werkprocessen aanpassen om aan normen te voldoen. Wijzigingen kunnen ook de aansturing van deze processen betreffen, de structuur van de organisatie waarbinnen deze aansturing plaatsvindt en de informatiehuishouding die de werkprocessen ondersteunt. Dergelijke wijzigingen zullen uiteindelijk leiden, mits ze goed worden doorgevoerd, tot een betere naleving van regels.

Figuur 1.1. Drie assumpties over de effecten van openbaarmaking



Daarmee is een basisredenering opgezet die kan worden gebruikt om inzicht te geven in de relatie tussen openbaarheid en gedragsverandering (zie figuur 1.1). In dit boek zullen deze drie assumpties worden doorlopen aan de hand van empirisch onderzoek. Op basis van de assumpties worden de volgende vragen geformuleerd:

1. Welke informatie over regelnaleving maken handhavingsorganisaties openbaar en op welke wijze maken zij deze openbaar?
2. In hoeverre herkennen bedrijven openbaarmaking en reacties hierop van stakeholders als een signaal dat ze hun gedrag moeten aanpassen?
3. In welke mate en op welke wijze resulteert deze waarneming in een verbetering van de regelnaleving door bedrijven?

Een beschrijving van de aanpak van het onderzoek staat in de bijlage van dit boek. Voor een goed begrip van de strekking van dit boek schets ik hier mijn onderzoeksbenadering.

1.4 Onderzoeksbenadering

Het zou mooi zijn als we aan de hand van eenduidige kwantitatieve resultaten zouden kunnen laten zien of openbaarmaking van handhavingsgegevens leidt tot een verbetering in de regelnaleving. Daarmee zou immers een basis zijn gelegd voor een 'evidence based policy'. In dit boek zal ik kwantitatieve resultaten bespreken maar ik moet op basis hiervan concluderen dat deze resultaten niet eenduidig zijn. De belangrijkste reden hiervoor is dat openbaarmaking in geen van de onderzochte gevallen de enige wijziging in het beleid was die werd doorgevoerd. Er waren zowel in Limburg als in Denemarken andere veranderingen die tegelijkertijd plaatsvonden en hierdoor kunnen verbeteringen niet zonder meer worden toegeschreven aan openbaarmaking. Een andere reden is dat er geen onafhankelijke metingen van de regelnaleving bestaan. Deze metingen worden gedaan door handhavers die ook weer te maken hebben met veranderende standaarden. Uit het kwantitatief onderzoek komen aanwijzingen naar voren over de effecten van openbaarmaking maar door parallelle wijzigingen in het beleid en het ontbreken

van objectieve standaarden is de waarde van de kwantitatieve bevindingen beperkt.

Betekent dit dat we niet kunnen weten tot welke effecten openbaarmaking leidt? Kwalitatief onderzoek kan leiden tot waardevolle inzichten in de wijze waarop openbaarmaking de regelnaleving beïnvloedt. In dit boek zal ik me richten op de intenties van overheden en de gevolgen voor de bedrijven. Uiteindelijk zijn de bedrijven degenen die hun gedrag moeten aanpassen om de voedselveiligheid te verbeteren en de risico's voor het milieu te verminderen maar de overheden dragen hiervoor een publieke verantwoordelijkheid. Om te begrijpen op welke wijze de openbaarmaking het gedrag van bedrijven beïnvloedt is inzicht nodig in het functioneren van het algemene systeem dat door overheden wordt gehanteerd en daarnaast de lokale betekenis die hieraan wordt gegeven door bedrijven. Een beschrijving van de opzet van dit onderzoek wordt gegeven in de bijlage bij dit boek.

Stone (2002: 274) benadrukt terecht dat de betekenissen die overheden en bedrijven aan beleid geven verschillend zijn. Naïeve theorieën over beleid gaan er vanuit dat de stimulansen die overheden creëren om bedrijven zover te krijgen zich aan de regels te houden ook door bedrijven zo worden ervaren als ze zijn bedoeld. Geavanceerdere theorieën benadrukken echter dat deze betekenissen sterk uiteen kunnen lopen. Oppakken van criminele jongeren kan zijn bedoeld als straf maar uitpakken als beloning omdat dit bijdraagt aan de 'street credibility' van deze jongeren. Een minder extreme versie van het verschil in betekenissen is dat een door de overheid opgelegde straf door bedrijven als irrelevant wordt gezien. Een lage boete voor milieudelicten is hiervan een voorbeeld. Nu is de vraag in dit boek in welke mate betekenissen van overheden en bedrijven uiteenlopen.

Het bestuderen van het overheids perspectief vergt een beschrijving vanuit de vormgeving en uitvoering van beleid. In een dergelijke beschrijving wordt beschreven wat overheden willen bereiken met openbaarmaking van handhavingsgegevens, welke keuzen door overheden zijn gemaakt en hoe er invulling is gegeven aan deze keuzen. Handhavers creëren vormen van transparantie om burgers te informeren maar ook uiteindelijk de regelnaleving te verbeteren. In deze beschrijving wordt *vanuit overheden* gekeken naar de openbaarmaking. Deze beschrijving is gebaseerd op interviews met beleidsmakers in Limburg en Denemarken en analyses van beleidsdocumenten.

Inzicht in de lokale betekenis van openbaarmaking wordt verkregen door vanuit bedrijven naar beleid te kijken. Overheden kunnen wel bepaalde ideeën hebben bij het beleid maar dat wil niet zeggen dat dit ook zo overkomt. Sterker nog: bedrijven zullen een eigen betekenis geven aan het beleid. De centrale vraag hierbij is welke betekenis bedrijven toekennen aan de openbaarmaking van handhavingsgegevens. Weten zij dat deze gegevens openbaar worden gemaakt? Vinden zij dit belangrijk? Waarom vinden zij dit belangrijk? Welke gevolgen

heeft dit voor hun gedragingen? Om deze vragen te beantwoorden hebben diepteinterviews plaatsgevonden met negen Limburgse en twaalf Deense bedrijven.

De meerwaarde van een dergelijke benadering is dat het inzicht oplevert in de wijze waarop openbaarmaking van handhavingsgegevens bijdraagt aan het verbeteren van de regelnaleving. Daarbij wordt allereerst gezocht naar algemene patronen. Welke gemeenschappelijkheden vallen waar te nemen in de betekenissen die bedrijven geven aan de openbaarmaking van handhavingsgegevens? Ook is hierbij belangrijk dat er inzicht wordt verkregen in de diversiteit aan lokale betekenissen. Heeft de openbaarmaking van handhavingsgegevens dezelfde betekenis voor een kleine shoarmatent als voor een grote fast food keten? En voor een champignonteler met twee mensen in dienst en een Japanse high-tech multinational?

Doel van dit boek is om de betekenissen van openbaarmaking voor de betrokkenen te doorgronden. In deze betekenissen worden algemene en specifieke patronen onderkend. Het onderzoek levert geen harde uitspraken op ('werkt openbaarmaking wel of niet?') maar geeft handhavers wel meer inzichten in de wereld van bedrijven ('hoe beïnvloedt openbaarmaking volgens bedrijven hun gedrag?').

1.5 Introduceren van de bedrijven

De context-gebondenheid van de betekenis van de openbaarmaking van handhavingsinformatie staat centraal in dit boek. Er wordt een diverse groep bedrijven onderzocht om zicht te krijgen op de overeenkomsten en verschillen in waarneming van openbaarmaking en reacties hierop. Zowel op het gebied van milieu als op het gebied van voedselveiligheid is de diversiteit aan bedrijven enorm. De provinciale milieuinspectie in Limburg heeft te maken met champignontelers maar ook met Japanse multinationals met alleen al in Nederland honderden werknemers. Ook op het gebied van de voedselveiligheid is de diversiteit enorm. De Deense Voedselinspectie inspecteert kleine shoarmatenten met eigenaars die noch Deens noch Engels spreken maar ook lokale vestigingen van multinationale fast food ketens. Dit boek bespreekt de diverse belevingen van deze bedrijven. De bedrijven zijn in die zin de 'hoofdpersonen' van dit boek. Om enig zicht te geven op deze diversiteit en de bedrijven voor te stellen staan de negen onderzochte Limburgse bedrijven hieronder weergegeven (tabel 1.1).

Tabel 1.1 Overzicht Limburgse bedrijven

	Soort bedrijf	Aantal mede-werkers op de locatie	Aantal mede-werkers totaal	Locatie	High of low tech?	Aard overlast
Recycling-bedrijf A	Recycling	20	220	Industrieterrein	Low	Stank, geluid en stof
Recycling-bedrijf B	Recycling	45	10	Industrieterrein	Low	Stank
Composteringbedrijf C	Compostering	4	4	Ruraal	Low	Stank
Recycling-bedrijf D	Recycling	8	8	Industrieterrein	Low	-
High-Tech bedrijf E	High-tech	130	20.000	Industrieterrein	High	Gevaarlijke stoffen
Grootschalig bedrijf F	Grootschalige productie	265	265	Industrieterrein	Medium	Stank
Grootschalig bedrijf G	Grootschalige productie	650	650	Industrieterrein	High	Stank
Recycling-bedrijf H	Recycling	50	50	Industrieterrein	Medium	Wegwaaiend papier
Composteringbedrijf I	Compostering	53	200	Ruraal	Medium	Stank

Laten we eerste kijken naar de kenmerken van de bedrijven. Om de anonimiteit van de bedrijven te bewaken kan ik geen specifieke beschrijving van de bedrijven geven en moet ik mij beperken tot globale omschrijvingen van de productieprocessen. Opvallend bij de aard van de productie is dat er veel recyclingbedrijven zijn. Daarnaast zijn er twee bedrijven die zich richten op de compostering. Ook zijn er twee bedrijven waar grootschalige productie plaatsvindt en is er één high-tech bedrijf.

Uit de tabel blijkt dat de bedrijven sterk verschillen in aantallen medewerkers. Het kleinste bedrijf, composteringbedrijf C, heeft slechts 4 medewerkers terwijl het grootste bedrijf, grootschalig bedrijf G, 650 medewerkers heeft. Hierbij kan nog worden opgemerkt dat, als er verder worden gekeken dan de specifieke locatie, de verschillen nog groter zijn. Het kleinste bedrijf heeft dan nog steeds 4 medewerkers terwijl het grootste bedrijf, high-tech bedrijf E, wereldwijd 20.000 medewerkers heeft. Dit verschil in grootte heeft een grote invloed op de noodzaak om sturings- en controlesystemen te ontwerpen. Bij vier medewerkers zijn methoden van direct toezicht mogelijk terwijl bij een bedrijf van 650 medewerkers uitgewerkte

aansturingsmethoden noodzakelijk zijn. Ook verschillen deze bedrijven daarmee in het aantal mensen dat betrokken dient te worden bij het beperken van maatschappelijke risico's.

Als het gaat om de locatie, blijkt dat zoals kon worden verwacht geen van deze bedrijven in een woonwijk ligt. De bedrijven liggen ofwel in een rurale locatie ofwel op een industrieterrein. De locatie van de bedrijven is van groot belang voor de risico's die verbonden zijn met de productie (denk aan de vuurwerkfabriek in Enschede) maar ook voor de overlast die de productie veroorzaakt. Rurale bedrijven kunnen overlast veroorzaken bij omwonende burgers terwijl de overlast op een industrieterrein vaak beperkter zal zijn.

Het niveau van de technologie waarmee wordt gewerkt in de productie verschilt aanzienlijk. Grootschalig bedrijf G maakt gebruik van de nieuwste technologie ten behoeve van het productieproces terwijl andere bedrijven gebruik maken van bekende technologie of van een zeer laag niveau van technologie. Bij de recyclingbedrijven gaat het steeds om een laag niveau van technologiegebruik. Het grote composteringsbedrijf maakt gebruik van technologie die als medium-tech kan worden gekwalificeerd. Deze verschillen kunnen leiden tot andere issues als het gaat om naleving. Bij high-tech bedrijven zullen deze issues gecompliceerd zijn terwijl het bij low-tech bedrijven kan gaan om eenvoudige vragen als wanneer en uit welke richting wordt de compost omgegooid.

De aard van de overlast die de bedrijven kunnen veroorzaken verschilt. Stank is de dominante vorm van overlast en deze stank kan te maken hebben met compostering maar ook met recycling en met grootschalige productie. Gevaarlijke stoffen is de aard van mogelijke overlast van het high-tech bedrijf terwijl wegwaaiend papier een vorm van overlast is die kan worden veroorzaakt door een recyclingbedrijf. Aangezien deze klachten openbaar worden gemaakt, beïnvloeden deze verschillen wellicht de wijze waarop bedrijven reageren op openbaarmaking.

De diversiteit van de Limburgse bedrijven is dus aanzienlijk. Hoe is de diversiteit van de onderzochte groep Deense bedrijven? De groep respondenten van de twaalf onderzochte Deense bedrijven zag er uiteindelijk als volgt uit (tabel 1.2):

Tabel 1.2. Overzicht van de onderzochte Deense bedrijven

Café/Rest.	Aantal medewerkers	Type restaurant	Locatie	Clientèle
Eetcafé A	Laag	Eetcafé	Hippe woonwijk	Gevarieerd
Chique restaurant B	Laag	Chique	Buiten centrum	Middelbare leeftijd, veel vaste gasten
Chique restaurant C	Laag	Chique	Centrum	Zakenmensen en toeristen
Indiase afhaal D	Laag	Indiaas	Hippe woonwijk	Yuppen
Eetcafé E	Laag	Eetcafé	Centrum	Trendy, bekende Denen
Sushi afhaal F	Laag	Sushi	Hippe woonwijk	Vooral yuppen
Cateringbedrijf G	Midden	Catering	Ver buiten centrum	Grote bedrijven
Fastfoodrestaurant H	Hoog	Fast Food	Centrum	Gevarieerd
Eetcafé I	Laag	Eetcafé	Hippe woonwijk	Yuppen
Eetcafé J	Laag	Eetcafé	Centrum	Alternatief
Italiaans restaurant K	Laag	Italiaans	Hippe woonwijk	Families
Thais restaurant L	Laag	Thais	Buiten centrum	Gevarieerd

Opvallend is dat veel van de bedrijven een laag aantal medewerkers heeft. Het gaat veelal om zaken waar de eigenaar ook direct meewerkt en zelf medewerkers kiest voor het bedrijf. Het cateringbedrijf G is een slag groter en heeft een grote keuken en transportmiddelen om grote bedrijven van buffetten te voorzien. Het fastfoodrestaurant H is nog een slag groter en heeft meer dan 20 werknemers. Qua grootte steekt dit bedrijf duidelijk uit boven de andere bedrijven. Deze grootte zal, net als in Limburg, invloed hebben op interne sturings- en controlesystemen gericht op het waarborgen van regelnaleving.

Zoals kan worden verwacht in deze sector gaat het om een brede variatie in soorten restaurants. Het aantal hippe eetcafés is in een stad als Kopenhagen natuurlijk groot en daardoor zijn deze ruim vertegenwoordigd onder de respondenten. Daarnaast is er een aantal chiquere restaurants. Ook is het aantal buitenlandse eethuizen groot met vertegenwoordigingen van de Japanse, Italiaanse, Thaise en Indiase keuken. Daarnaast wordt er fastfood geserveerd en serveert het cateringbedrijf allerlei verschillende soorten buffetten.

De restaurants liggen veelal in het centrum of in de hippere wijken er omheen. Alleen het chique restaurant B en het catering bedrijf L liggen verder verwijderd van het centrum. Voor de meest restaurants betekent dat dus dat er een hoge mate van concurrentie is: er zijn steeds veel andere restaurants en eetcafés in de buurt. Ook geldt dat veel restaurants in toeristische gebieden liggen. De locatie weerspiegelt zich in de clientèle. De restaurants in de hippe buurten trekken

vooral yuppies, de restaurants in het centrum trekken ook zakenlieden en toeristen. Sommige restaurants geven aan dat ze vooral families trekken. Verschillen in klanten kunnen leiden tot verschillen in reacties van deze klanten op de openbaarmaking.

Daarmee blijkt dat de Limburgse en Deense bedrijven zowel verschillen in kenmerken als in de soort van informatie die over deze bedrijven openbaar wordt gemaakt. Deze verschillen vormen een belangrijk uitgangspunt in dit boek. Inzicht in de betekenis van deze verschillen voor bedrijven heeft meer aandacht dan het in kaart brengen van algemene wetmatigheden.

1.6 Ambitie en opbouw van dit boek

In dit boek bespreek ik eerst de 'wereld' van overheden. Welke informatie maken zij openbaar? Wat hopen ze daarmee te bereiken? Vervolgens ga ik in op de betekenissen die bedrijven vanuit hun perspectief aan deze overheidswereld toekennen. Weten bedrijven dat er informatie over hen openbaar wordt gemaakt? Vinden zij dit belangrijk? Is dit voor hen een reden om de regels beter te volgen?

In hoofdstuk 2 bespreek en analyseer ik de systemen van openbaarmaking die bestaan in Limburg en in Denemarken. Daarbij zal ik zowel ingaan op Internetsystemen als op een op locatie systeem en een systeem van naming & shaming. De belangrijkste conclusie van dit hoofdstuk is dat er een spanning bestaat tussen de volledigheid van systemen en het vermogen om de aandacht van bedrijven en stakeholders te trekken. Dit vraagt dat overheden zoeken naar een combinatie van meerdere systemen zodat zowel de aandacht wordt getrokken als volledige informatie beschikbaar is.

Vervolgens verandert het perspectief. In hoofdstuk 3 geef ik aan hoe bedrijven de openbaarmaking van handhavingsinformatie en de veranderingen die dit oproept in de omgeving waarnemen. Ik zal laten zien dat deze waarneming vaak sterk verschilt van wat overheden voor ogen hadden. Als voorbeeld kan ik noemen dat Deense restaurants de openbaarmaking vooral zien als een manier om hen te dwingen om een kwaliteitssysteem op te zetten.

Het boek volgt daarna het perspectief van de bedrijven maar gaat nu in op de vraag wat zij vanuit hun perspectief hebben gedaan in reactie op de openbaarmaking. Hoe hebben ze hun gedrag gewijzigd? Hebben ze werkprocessen anders ingericht? Zijn er nieuwe informatievoorzieningen? Deze kwalitatieve bevindingen worden aangevuld met beschikbaar kwantitatief materiaal dat zicht kan werpen op de veranderingen in regelnaleving. In dit hoofdstuk blijkt dat bedrijven specifieke wijzigingen doorvoeren. Welke wijzigingen dit zijn hangt af van de context en de mogelijkheden van het bedrijf.

In het slothoofdstuk breng ik de verschillende lijnen – de perspectieven van de overheden en de perspectieven van de bedrijven – bij elkaar. Op basis van het onderzoek reflecteer ik op de bredere vragen. Verkleint de openbaarmaking het risico op een milieuramp zoals in Enschede? Verbetert de openbaarmaking de voedselveiligheid en verkleint dit het risico op de verspreiding van ziekten als Salmonella en BSE? De antwoorden hebben een voorlopig karakter omdat de beschreven praktijken druk in beweging zijn. Hopelijk kan dit voorlopige karakter wel van nut zijn voor handhavingsorganisaties die zelf een discussie voeren over openbaarmaking van handhavingsgegevens.

Dit boek leidt – jammer genoeg voor beleidsmakers – niet tot eenduidige richtlijnen in zake openbaarmaking. Daarvoor is de diversiteit in praktijken van bedrijven te groot. De boodschap die ik wil overbrengen is dat inzicht in deze diversiteit aan relaties nodig is om op een adequate wijze met openbaarmaking om te gaan. Openbaarmaking leidt, zo blijkt uit dit onderzoek, niet direct tot grootse verschuivingen maar beïnvloedt wel degelijk het gedrag van bedrijven. Inzicht in de beïnvloeding van dit gedrag is nodig om op een goede manier met openbaarmaking om te gaan. Daarbij pleit ik voor experimenteren en zoeken naar vormen die leiden tot maatschappelijk wenselijke uitkomsten.

Met dit boek hoop ik bij te dragen aan de kwaliteit van de handhaving in Nederland door inzicht te geven in de effecten van openbaarheid op het gedrag van bedrijven. Handhavingsorganisaties kunnen deze inzichten gebruiken om weloverwogen keuzen te maken over de vraag welke handhavingsinformatie openbaar moet worden gemaakt en hoe deze openbaarmaking dient te geschieden om effect te sorteren in termen van een toegenomen regelnaleving.

2. Beleidswerelden: systemen van openbaarmaking

2.1 Dimensies van openbaarmaking

Overheden ontwikkelen systemen van openbaarmaking met verschillende doelen. Deze systemen kunnen worden gekenmerkt als beleidswerelden: vanuit de perceptie van ambtenaren, bestuurders en politic is er een reden om dergelijke systemen te ontwikkelen. Deze systemen worden op een bepaalde manier ingericht om daarmee doelstellingen te bereiken die overheden hiervoor hebben gesteld. Dit zijn de 'beleidswerelden' die in dit hoofdstuk centraal staan.

Openbaarheid is een kernelement van functioneren van de overheid: de handelingen en besluiten van ambtenaren en politici dienen openbaar te zijn. Niet voor niets spreken we over het 'openbaar bestuur'. In juridische beschouwingen van de overheid heeft openbaarheid, met name de Wet Openbaarheid Bestuur (WOB), veel aandacht gekregen maar de bestuurskundige aandacht voor openbaarheid is relatief beperkt. Met de groeiende betekenis van het Internet en de vergemakkelijking van de toegang tot informatie, is ook de bestuurskundige en bestuurlijke aandacht voor openbaarheid gegroeid (Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, 2001). Dit wil niet zeggen dat openbaarheid alleen via Internet wordt gecreëerd: andere media spelen een belangrijke rol in de openbaarheid.

Hoe kunnen we concluderen of er sprake is van een hogere of lagere mate van openbaarheid? De juridische discussie over openbaarheid lijkt te suggereren dat er twee mogelijkheden zijn: informatie is openbaar of niet (met daarbinnen nog een onderscheid tussen actieve en passieve openbaarheid). Vanuit een bestuurskundig perspectief is echter met name de vraag van belang op welke wijze de informatie openbaar wordt gemaakt. In de praktijk kan er een variëteit aan systemen van openbaarmaking worden onderscheiden. Om te begrijpen hoe de beleidswerelden van overheden eruit zien, dienen we te weten wat voor systemen van openbaarmaking zij hebben ontwikkeld. Dit hoofdstuk geeft antwoord op de eerste hoofdvraag: Welke informatie over regelnaleving maken handhavingsorganisaties openbaar en op welke wijze maken zij deze openbaar? In dit hoofdstuk worden systemen van openbaarmaking geanalyseerd aan de hand van zeven dimensies en daarmee verbonden zeven vragen: ²

2) *De eerste onderzoeksvraag is een algemene vraag naar het nut van openbaarmaking. De andere vragen hebben vervolgens betrekking op de wijze waarop openbaarmaking is uitgewerkt. De onderzoeksvragen 2 tot en met 5 zijn met name gebaseerd op het onderscheid van Davenport (1993) in ruimtelijke, informationele en analytische transparantie. Temporele transparantie (vraag 6) wordt door Davenport niet genoemd maar de versnelling in transparantie kan wel worden beschouwd als een belangrijk kenmerk van de nieuwe media. Vraag 7 is gebaseerd op het werk van Welch en Wong (2001) over interactie als element van transparantie.*

Tabel 2.1. Dimensies van openbaarheid en onderzoeksvragen

Dimensie van openbaarheid	Onderzoeksvraag
1. Redenen voor openbaarmaking	Wat zijn de redenen om handavingsgegevens openbaar te maken?
2. Beschikbaar in ruimte en tijd	Op welke plaatsen en welk tijdstippen wordt de informatie openbaar gemaakt?
3. Dekking van de populatie	Over welke bedrijven wordt informatie openbaar gemaakt?
4. Afkomst van de informatie	Van welke partijen is de informatie die openbaar wordt gemaakt afkomstig?
5. Analyse mogelijkheden	Welke mogelijkheden bestaan er om de openbare informatie te analyseren?
6. Actualiteit	Hoeveel tijd verstrijkt er tussen vergaring en openbaarmaking van de informatie?
7. Interactiemogelijkheden	In welke mate bestaat er mogelijkheid tot interactie met de handhaver betreffende de handhaving?

Deze dimensies zal ik kort toelichten.

Redenen voor openbaarmaking

Handhavers noemen in het algemeen drie hoofdredenen om informatie openbaar te maken (Meijer & Homburg, 2008). De eerste reden is dat burgers recht hebben op deze informatie ('right to know') (Birkinshaw, 2006). Deze reden werd met name genoemd in de discussies over de vuurwerkramp in Enschede: burgers hebben het recht om te weten wat er gebeurt in hun omgeving. De tweede reden is dat openbaarheid kan worden toegepast om het navolgen van regels te verbeteren. Openbaarheid kan een extra incentive creëren voor bedrijven om zich beter aan de regels te houden omdat ze anders klanten verliezen, reputatieschade oplopen, etc (Van Erp, 2008; Posner, 2000). Een derde reden is het vergroten van het vertrouwen van burgers in de handhaver. Wanneer burgers kunnen zien wat de handhaver allemaal doet, zo is de redenering, neemt het vertrouwen in de handhaver toe (Parker, 2006).

Beschikbaar in ruimte en tijd

De tweede vraag betreft de plaatsen en tijdstippen waarop de informatie openbaar wordt gemaakt (Davenport, 1993). Met de opkomst van het Internet lijken de mogelijkheden voor openbaarmaking onbeperkt. Belangstellenden kunnen immers via het Internet altijd en overal toegang verkrijgen tot informatie. Er zijn echter ook andere vormen van openbaarmaking en daarbij zijn er wel beperkingen in de plaats en het tijdstip van openbaarmaking. Massamedia (kranten maar ook folders) spelen nog steeds een belangrijke rol en deze kranten zijn alleen op een bepaalde dag verkrijgbaar in papieren vorm (en tegen kosten natuurlijk vaak wel langer beschikbaar op het Internet). En ook is openbaarmaking 'op locatie' een manier om

belanghebbenden te voorzien in informatie op het tijdstip en de plaats dat zij juist behoefte hebben aan deze informatie.

Dekking van de populatie

Als het gaat om het aanbod van informatie, is een belangrijke vraag over welke bedrijven informatie openbaar wordt gemaakt. Grofweg is daarbij een onderscheid te maken tussen informatie over de gehele populatie en informatie over een deel van de populatie. Informatie over de gehele populatie wordt bekend gemaakt om burgers te informeren over praktijken van bedrijven. Vaak wordt daarbij verwezen naar het principe van 'right to know'. Informatie over een specifieke populatie wordt openbaar gemaakt vanuit het idee van naming & shaming of reputatiesancties (Braithwaite, 1989; Van Erp, 2008). Soms wordt daarbij ook gesproken over naming & faming omdat handhavers ook juist informatie openbaar kunnen maken over de *best practices*.

Afkomst van de informatie

Een vierde vraag betreft de oorsprong van de informatie. Handhavers kunnen ervoor kiezen om alleen de informatie beschikbaar te maken die zij zelf hebben gegenereerd door middel van inspecties maar zij kunnen ook informatie beschikbaar maken van de objecten zelf (zelfrapportages) en eventueel informatie van anderen (bijvoorbeeld klachten van burgers). Het karakter van deze soorten informatie is fundamenteel verschillend. Informatie van handhavers betreft de professionele toetsing van wettelijke regels terwijl informatie van burgers een reflectie is van de maatschappelijke oordelen van een (niet-representatieve) groep burgers. Zelfrapportages geven weer wat bedrijven over zichzelf willen laten zien (al gelden daarvoor soms wettelijke verplichtingen). Een risicovol element in het openbaar maken van informatie van andere oorsprong is dat verwarring kan ontstaan bij bezoekers van de website. Is deze informatie afkomstig van de handhavende instantie of niet?

Analysemogelijkheden

Ook verschillen systemen van openbaarmaking in de mogelijkheden die gebruikers hebben om informatie te analyseren. Een belangrijke keuze van openbaarmakende handhavers betreft de mate van vereenvoudiging. Voordeel van vereenvoudiging is dat de informatie makkelijk kan worden gebruikt door burgers en andere stakeholders. Nadeel is dat vereenvoudiging ook altijd een vertekening betekent en kan leiden tot interpretatieproblemen. Wat betekent het precies wanneer een bedrijf een zeven krijgt op een schaal van tien? Een aanvullend element bij de mogelijkheden tot analyse betreft het vergelijken van bedrijven met elkaar. Vergelijken kan van belang zijn bij een keuze (bijvoorbeeld wanneer een ouder een school moet kiezen voor een kind) maar ook voor benchmarking (bijvoorbeeld als een school wil weten wat de gemiddelde Cito-toetscore is van vergelijkbare scholen). De informatiewaarde kan toenemen wanneer bedrijven kunnen worden vergeleken maar tevens maakt dit de openbaarheid (wellicht onnodig) bedreigender (Meijer, 2004).

Actualiteit

Een zesde vraag betreft de hoeveel tijd die verstrijkt tussen vergaring en openbaarmaking van de informatie. Het maakt voor de betekenis van transparantie verschil of deze direct wordt gecreëerd of dat geïnteresseerden enkele maanden moeten wachten. Wat heeft een klant eraan te horen dat de voedselveiligheid in een restaurant een half jaar geleden onvoldoende was? In het algemeen kan worden gesteld dat de waarde van transparantie groter is naarmate deze sneller ter beschikking van geïnteresseerden wordt gesteld.³

Interactiemogelijkheden

De zevende en laatste vraag gaat niet over informatie maar over communicatie (Welch & Wong, 2001): in welke mate bestaat er mogelijkheid tot interactie met de handhaver betreffende de handhaving? Deze vraag heeft een ietwat ander karakter dan de andere vragen omdat het nu gaat over communicatie en niet in de eerste plaats over informatie. Concreet gaat het hierbij om de mogelijkheden die zowel de onderzochte bedrijven als geïnteresseerde stakeholders hebben om te reageren op de openbare informatie. De idee hierachter is dat openbaarheid geen eenrichtingsverkeer hoeft te zijn maar juist ook kan leiden tot een openbare communicatie.

Deze zeven vragen zal ik gebruiken om verschillen en overeenkomsten tussen systemen van openbaarmaking te beschrijven en analyseren. Ik laat zien dat er twee systemen worden gebruikt door de provincie Limburg en twee systemen door de Deense voedselinspectie. De centrale boodschap van dit hoofdstuk is dat systemen verschillende sterke en zwakke punten hebben en dat het daarom verstandig is om een combinatie van systemen te gebruiken.

2.2 Limburgse Klachten Top 10

Op de website van de provincie Limburg en in het jaarverslag van de afdeling 'Handhaving en monitoring' is sinds mei 2003 een Klachten Top 10 van bedrijven te vinden. Over welke bedrijven klagen burgers het meeste? De Klachten Top 10 was oorspronkelijk alleen gebaseerd op het aantal klachten per bedrijf maar daar kwam kritiek op: men vond dat dit een vertekend beeld gaf. Vanaf 2005 is dit aangepast en is de Klachten Top 10 gebaseerd op: het aantal klachten, het aantal geverifieerde klachten en het aantal klagers. Ook wordt voor elk van deze categorieën aangegeven wat de positie van het bedrijf in het voorgaande jaar was (zie tabel 2.1). Van de bedrijven in de klachten top 10 wordt de stand van zaken besproken (kwalitatieve informatie) zodat burgers inzicht krijgen in het milieubeleid van het betreffende bedrijf en daarmee in mogelijke oorzaken van de klachten .

3) *De waarde van informatie wordt natuurlijk ook groter naarmate er vaker inspectie worden uitgevoerd. Resultaten van een inspectie van twee jaar geleden zijn minder interessant dan resultaten van een recente inspectie. Dit punt valt echter niet onder 'transparantie' maar onder de kwaliteit van het toezicht. De vraag bij transparantie is hoe gegevens die al zijn verzameld openbaar worden gemaakt.*

Tabel 2.2. Klachten Top 10 van Limburgse bedrijven (2006)

	Bedrijf	Geregistreerde klachten	Toegewezen klachten	Aantal verschillende klagers
1.	Componenta (Hoensbroek)	220 (1)	217 (1)	68 (1)
2.	Enci (Maastricht)	114 (2)	66 (4)	61 (2)
3.	Walkro (Meerlo-Wanssum)	90 (3)	89 (2)	32 (5)
4.	Wisosplit BV (Kerkrade)	82 (4)	68 (3)	37 (4)
5.	Clauscentrale (Maasgouw)	65 (5)	46 (5)	59 (3)
6.	Frans van der Loop Recycling BV (Landgraaf)	51 (9)	44 (6)	20 (7)
7.	Rubber Resource (Maastricht)	39 (10)	28 (8)	26 (6)
8.	Ankersmit (Maastricht)	54 (8)	34 (7)	9 (11)
9.	van Gansewinkel CFS BV (Weert)	29 (11)	10 (11)	13 (8)
10.	Nuon Power (Leudal)	18 (14)	14 (10)	11 (9)

Waarom heeft de provincie een Klachten Top 10? Binnen de provincie wordt de Klachten Top 10 wel de ‘elektronische schandpaal’ genoemd: bedrijven waarover veel wordt geklaagd worden publiek genoemd. In het algemeen geldt dit als een vorm van ‘naming and shaming’: door slecht presterende bedrijven bekend te maken wordt een stimulans gecreëerd om prestaties te verbeteren (en uit de top 10 te verdwijnen). De informatiewaarde voor burgers is relatief beperkt en informeren van burgers geldt ook niet als reden om de Klachten Top 10 te publiceren.

De Klachten Top 10 wordt openbaar gemaakt via de website van de provincie Limburg en ook via het jaarverslag van de afdeling ‘Handhaving en monitoring’. Dit betekent dat deze informatie zowel altijd en overal digitaal als ook op papier beschikbaar is. Ook wordt de Klachten Top 10 gepubliceerd door lokale kranten. De meeste mensen nemen via kranten kennis van de Klachten Top 10 en daarmee is de informatie wel altijd en overal beschikbaar maar toch is de primaire beschikbaar tijd en plaatsgebonden door de beschikbaarheid van de betreffende krant, met name het Limburgs Dagblad, op een specifieke dag.

De Klachten Top 10 betreft slechts informatie over een selecte groep bedrijven: de bedrijven waarover burgers het meeste klagen. De lijst bevat geen enkele informatie over bedrijven die buiten de Klachten Top 10 vallen en dat is het gros van de Limburgse bedrijven. Ook is van belang om op te merken dat de bedrijven op Chemelot in Sittard-Geleen (het grootste industrieterrein van Limburg waarop onder andere DSM is gelegen) ook niet in de Klachten Top 10 voorkomen omdat zij een eigen klachtentelefoon hebben en er dus geen klachten worden geregistreerd bij de provincie. Wel geldt voor de bedrijven in de Klachten Top 10 dat niet alleen kwantitatieve informatie wordt gepubliceerd (aantallen klachten) maar ook kwalitatieve informatie. Het jaarverslag bevat een korte beschrijving van de reden van het aantal klachten per

bedrijf en wat het bedrijf doet om het aantal klachten te verminderen.

De mogelijkheden om de informatie van de Klachten Top 10 te analyseren zijn zeer beperkt. De enige informatie die de gebruiker krijgt is informatie over de klachten over tien bedrijven. Daarbij wordt wel een onderscheid gemaakt tussen geregistreerde klachten, toegewezen klachten en aantallen klagers en gebruikers kunnen op basis hiervan verschillende top tiens samen stellen. Verdergaande analyses, bijvoorbeeld een analyse naar aard van de klachten of aard van de bedrijven, is op basis van dit systeem van openbaarmaking niet mogelijk.

Er verstrijkt relatief veel tijd tussen vergaring en openbaarmaking van de informatie. De gegevens worden immers slechts eenmaal per jaar openbaar gemaakt. Dit betekent dat het een jaar duurt voordat verbeteringen in de praktijken van bedrijven zichtbaar worden. Actuele informatie biedt het systeem niet.

Dit systeem biedt geen mogelijkheden tot interactie: burgers en stakeholders kunnen niet reageren op het Klachten Top 10. Wel zou men kunnen zeggen dat het systeem zelf het resultaat is van interactie. De Klachten Top 10 is immers gebaseerd op berichten van burgers. De interactie is hierbij echter zeer beperkt omdat het systeem alleen klachten telt en geen informatie bevat over de inhoud van de klachten.

Conclusie

Met de Klachten Top 10 heeft de provincie Limburg een systeem van naming & shaming gecreëerd met als doel bedrijven te stimuleren zich beter te gedragen. Interessant hierbij is dat het niet zozeer gaat om bedrijven die wettelijke normen overtreden als wel om bedrijven die ongemakken voor de omgeving creëren. Deze ongemakken worden met de Klachten Top 10 aan de orde gesteld. Het opstellen van een Klachten Top 10 maakt de informatie toegankelijk maar heeft als nadeel dat de informatiewaarde zeer beperkt is: over slechts tien bedrijven wordt informatie openbaar gemaakt. En de informatie die openbaar wordt gemaakt is beperkt en er zijn geen mogelijkheden voor interactie.

2.3 Limburgse Milieukaart

De provincie Limburg maakt niet alleen informatie openbaar via de Klachten Top 10. Via de website van de provincie Limburg (lin017.prvlimburg.nl/dhk) is precieze informatie te vinden over de vergunningen en het nalevinggedrag van bedrijven (fabrieken maar ook speeltuinen en zwembaden).⁴ Er kan worden gezocht op postcode, gemeente of locatie en er is informatie

4) *De Milieukaart geeft ook waarnemingen weer in milieugebieden. Ook kunnen allerlei andere elementen op de kaart worden vertoond (hamsterburchten, dassenbeschermingsplan, waterwingebieden, stiltegebieden, etc.). Deze beschrijving richt zich echter alleen op de informatie over bedrijven.*

beschikbaar over de vergunning die de provincie aan een bedrijf heeft verleend, over de laatste (geplande) controle (met een link naar het rapport van de controle), over aantallen klachten van burgers en ook de aard van deze klachten (bijvoorbeeld 'rook' en 'stank'), over ongewone voorvallen die bedrijven verplicht moeten melden (bijvoorbeeld: 'brand in een elektrische heftruck binnen in een loods' en ten slotte is informatie te vinden over handhavingsbesluiten (opschortingsbesluiten, dwangsbesluiten, bestuursdwangbesluiten en besluiten op bezwaar).

Voordat dezelfde onderzoeksvragen als bij de Milieukaart worden behandeld, zal ik eerst kort weergeven hoe de provincie Limburg is omgegaan met juridische vragen. Deze omgang biedt namelijk interessante leerpunten voor andere toezichthouders. De provincie wacht niet op het traject van bezwaar en beroep met het openbaar maken van gegevens. Bij de provincie Limburg heeft dit nog nooit tot problemen geleid (Interview Provincie Limburg, 21 november 2006). De afdeling heeft vooraf een risicoanalyse uitgevoerd om de risico's met betrekking tot de actieve openbaarmaking van handhavingsinformatie in kaart te brengen. In deze analyse werden drie soorten risico's onderkend:

1. *Schade doordat is afgegaan op onjuiste of onvolledige informatie.* Hierbij gaat het erom dat een burger is afgegaan op (onjuiste of onvolledige) informatie van de overheid en dit heeft hem schade opgeleverd. Om dit te voorkomen is van belang dat maatregelen te nemen om de adequaatheid van de informatie te waarborgen. Het risico op deze aansprakelijkheid kan worden beperkt door helder aan te geven hoe de informatie is samengesteld. Ook is volgens de provincie van belang aan te geven hoe de informatie kan worden gebruikt en te waarschuwen voor ander gebruik.
2. *Reputatieschade.* 'Reputatieschade kan ontstaan doordat onjuiste of onvolledige informatie is verstrekt of doordat op zich juiste informatie is verstrekt, waarin een waardeoordeel wordt gegeven. Onder reputatieschade valt tevens de bedrijfsschade ten gevolge van het verstrekken van bedrijfs- of fabricagegegevens die vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld en de gevallen waarin verstrekking van informatie onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken personen of derden oplevert.' (Afdeling Handhaving en Monitoring, 2005: 2) Dit risico kan volgens de provincie worden beperkt door juiste informatie naar buiten te brengen en goede afwegingen te maken over openbaarheid.
3. *Schade doordat de informatieverstrekking inbreuk maakt op een intellectueel eigendomsrecht (auteursrecht of databankrecht) of het recht op privacy.* 'Met name indien een goede belangenafweging plaatsvindt in het kader van de Wet Openbaarheid Bestuur en indien nodig het auteursrecht door de overheid wordt voorbehouden kan aansprakelijkheid voor deze schadevorm niet voorkomen.' (Afdeling Handhaving en Monitoring, 2005: 2)

De conclusie die door de provincie werd getrokken op basis van deze juridische risico-analyse is dat de informatie openbaar kan worden gemaakt via de Milieukaart mits er voldoende voorzorgsmaatregelen zijn genomen. Daarbij gaat het om voorzorgsmaatregelen gericht op de interne digitale informatie opslag (met name de kwaliteit en beveiliging van interne informatiesystemen) en ook voorzorgsmaatregelen gericht op de externe informatieverstrekking (richtlijnen voor externe publicatie, aangeven beperkingen informatie, indien nodig informatie terugkoppelen en uitnodigen om verdere informatie in te winnen).

Hoeveel mensen kijken naar de Milieukaart op internet? Het aantal hits op de Milieukaart staat in de onderstaande tabel weergegeven:

Tabel 2.3. Bezoekers van de Milieukaart

Maand	Pagina's bezocht	Unieke bezoekers	First Time bezoekers	Terugkerende bezoekers
April 2007	1,692	466	426	40
Mei 2007	2,049	469	382	87
Juni 2007	1,450	307	234	73
Juli 2007	1,897	298	204	94
Augustus 2007	1,352	319	234	85
September 2007	1,300	280	192	88
Oktober 2007	1,338	298	211	87

Het aantal bezoekers is stabiel op enkele honderden per maand. Er is niet bekend wie deze gebruikers zijn want er is geen gebruikersonderzoek verricht. Volgens de geïnterviewde medewerkers van de provincie Limburg is er geen reden om te denken dat het hierbij alleen gaat om hoog opgeleide burgers: 'We weten niet wat het opleidingsniveau is van de bezoekers aan de website. Wat we wel weten is dat de klagers uit alle lagen van de bevolking komen, ook de fabrieksarbeider in zijn tuintje.'

Waarom biedt de provincie Limburg deze informatie aan op internet? Uit de gesprekken met de medewerkers van de provincie en beleidsdocumenten komen drie redenen naar voren om tot openbaarmaking van toezichtsinformatie over te gaan (en waarbij Internet wordt gezien als het logische communicatiekanaal). Ten eerste hoopt men de naleving te verbeteren doordat er een preventieve werking van openbaarmaking uit zou gaan. 'Het is een instrument om het gedrag van bedrijven te beïnvloeden.' Ten tweede wil de provincie burgers voorzien in informatie over hun leefomgeving. De medewerkers van de provincie gaven daarbij overigens aan dat de provincie geen verwachtingen heeft ten aanzien van het gedrag van burgers (Interview Provincie Limburg, 21 november 2006). En ten derde wil de provincie zichtbaar maken dat zij haar handhavingstaak serieus neemt. Deze doelstellingen sluiten direct aan bij de grote vragen van

effectiviteit en legitimiteit waar overheden zich voor geplaatst zien.

De Milieukaart werd gelanceerd in februari 2006. De directe aanleiding was het Aarhus-verdrag van 1998 dat aangeeft dat de informatievoorziening van overheden aan milieu moet worden verbeterd. Via de Milieukaart wil de provincie invulling geven aan de strekking van het verdrag want de burgers krijgen daarmee gebiedsgerichte informatie over vergunningen en toezicht. Er was hierbij geen druk vanuit de politiek om over te gaan tot openbaarmaking. In 2002 stond milieuhandhaving zeker op de publieke agenda, met name door de ramp in Enschede, maar in de jaren daarna is deze belangstelling weer gedaald. Gedeputeerden en provinciale staten steunen openbaarmaking maar maken hier geen speerpunt van. De openbaarheid is ingezet vanuit de afdeling Handhaving en Monitoring en was dus vooral een ambtelijk initiatief. Dit is besproken met de verantwoordelijk gedeputeerde en die heeft er zijn steun aan gegeven. Bij de start van het initiatief, in 2003, was er verzet vanuit het bedrijfsleven. Zij hebben het aangekaart bij statenleden en er is toen over gediscussieerd in de provinciale staten. Een meerderheid van de staten stond echter achter het initiatief en dus was er geen bijstelling nodig.

De Milieukaart is via internet beschikbaar en daarmee 24 uur per dag en overal ter wereld beschikbaar. Burgers zijn niet afhankelijk van de openingstijden van het provinciehuis om documenten in te zien. Dit systeem van openbaarmaking bevat informatie over alle bedrijven die een vergunning op basis van de milieuwetgeving moeten aanvragen bij de provincie. De actualiteit van de informatie over de bedrijven kan verschillen. Er wordt namelijk gewerkt met een dynamisch planningssysteem en daarmee hebben de bedrijven met een groter risico een grotere kans vaker te worden bezocht. Er zijn dus wel verschillen in actualiteit van de informatie maar over alle bedrijven is informatie beschikbaar.

De Milieukaart bevat informatie die direct van de provincie komt (vergunningen en handavingsrapporten) maar ook informatie van burgers (klachten) en van bedrijven (ongewone voorvallen). De informatie over de vergunningen en handavingsrapporten is omvangrijk want de volledige rapporten zijn online beschikbaar. De informatie over klachten en ongewone voorvallen is summier. Van de klachten wordt alleen het aantal weergegeven en de hoofdcategorieën (stank, lawaai). Over de precieze inhoud van de klacht is geen informatie beschikbaar en ook is niet duidelijk wanneer de klachten zijn ingediend. Bij de ongewone voorvallen is de informatie ook summier: in een zin wordt het voorval beschreven. Opvallend is dat bij de klachten en bijzondere voorvallen niet wordt aangegeven over welke periode deze gaan.

Via het ruimtelijke interface kan de gebruiker makkelijk informatie zoeken maar vergelijken of analyseren van informatie is niet mogelijk. Er bestaat bijvoorbeeld geen mogelijkheid om een overzicht te maken van bedrijven met het meeste klachten in één gemeente. De actualiteit van de gegevens over nalevinggedrag op de website is van groot belang. Gegevens worden

binnen drie werkdagen openbaar gemaakt. De medewerkers van de provincie Limburg: 'De kaart moet actueel zijn. Dat is de sleutel. Als je dat niet doet, haken burgers af.' Het proces van openbaarmaking is daarom gericht op een snelle afhandeling. De inspecteur voert een controle uit, schrijft een rapport en vult een factsheet in en geeft aan of er sprake is van overtredingen. Het document wordt ingescand en samen met de gegevens uit de factsheet in het systeem geplaatst. De rapporten worden als ingescande documenten op de website geplaatst zodat men zeker weet dat de juiste versie op Internet komt. Door de handtekeningen is duidelijk dat het gaat om de juiste versie. Inspectie en openbaarmaking zijn daarmee direct gekoppeld.

De website speelt geen grote rol in de communicatie met burgers maar burgers kunnen wel via een formulier milieuklachten online melden. Op de website valt te lezen: 'Het via e-mail kunnen indienen van een milieuklacht is een uitbreiding van de reeds bestaande mogelijkheid om milieuklachten in te dienen bij de Provinciale Milieumeld- en klachtentelefoon. Dit formulier kan tevens gebruikt worden als u een klacht over vuurwerk wilt melden.' Overigens wordt ook expliciet gemeld dat men beter de telefoon kan gebruiken wanneer het gaat om acute klachten. De medewerker van de provincie: 'Internet is een onpersoonlijk medium. Via de telefoon krijg je direct het gevoel dat je klacht serieus wordt genomen.' (Interview Provincie Limburg, 21 november 2006)

Conclusie

Het systeem van de Milieukaart vormt een duidelijk contrast met de Klachten Top 10: via dit systeem wordt een veelheid aan informatie over alle bedrijven gepresenteerd maar (daardoor) is de informatie ook minder complexer. De informatie wordt openbaar gemaakt om burgers te informeren en regel naleving te verbeteren maar past ook binnen algemeen beleid om informatie over milieu breder toegankelijk te maken (Aarhus-verdrag). De provincie beoogt ook haar legitimiteit te versterken met deze vorm van openbaarmaking.

2.4 Deense smileys in restaurants en op het internet

Niet alleen milieuhandhavers maken informatie openbaar; ook voedselinspecties doen dit. De Deense Voedselinspectie doet dit via twee systemen van openbaarmaking: een internetsysteem (smiley.fdir.dk) en een systeem waarbij de informatie op locatie beschikbaar wordt gemaakt. Deze systemen berusten echter op dezelfde informatie en de voorgeschiedenis van de systemen is sterk vervlochten. Deze systemen worden hier gezamenlijk beschreven en in de analyse zal ik ingaan op verschillen.

In alle Deense restaurants hangt sinds 2001 een kaart met smileys die een beeld geven van het oordeel van de Voedselinspectie. Klanten kunnen direct zien of de Voedselinspectie een positief oordeel had want dan is er een blij smiley te zien. Als de smiley minder blij kijkt dan zijn er een of meerdere aspecten waarover de inspecteur niet tevreden was. Op deze manier krijgen klanten

direct inzicht in de resultaten van inspecties en zij kunnen hun gedrag hierop afstemmen. Dit systeem geniet grote bekendheid in Denemarken en de term 'smiley system' is ingeburgerd. (Interview Deense Voedselinspectie, 15 november 2007)

De openbaarheid van toezichtgegevens betreffende de Deense voedselveiligheid was tot 1999, op basis van een oude wet, beperkt. Destijds werden via het Internet alleen opgelegde sancties gepubliceerd (Zweep, Brandwijk & De Swarte, 2003: 15). Na de centralisatie van de voedselinspecties in 2000 begon de Deense Voedselinspectie met het openbaar maken van de sancties die waren getroffen door overtredende bedrijven. Er werden persberichten uitgebracht en de informatie over de sancties werd op Internet geplaatst. Dit gebeurde ieder kwartaal. Er waren twee tekortkomingen van dit systeem:

1. *De resultaten waren relatief oud.* Het duurde een kwartaal voor de informatie openbaar werd en soms nog langer wanneer er een traject van bezwaar en beroep had gelopen. Consumenten hebben dan niet direct toegang tot de informatie over voedselveiligheid.
2. *Alleen over gesanctioneerde bedrijven werd informatie openbaar gemaakt.* Bedrijven voelden zich door deze vorm van openbaarmaking dubbel gestraft. Openbaarmaking van informatie over alle bedrijven zou een eerlijker systeem zijn.

Uiteindelijk heeft deze vorm van openbaarmaking maar één jaar en negen maanden geduurd. Daarna werd het smiley-systeem geïntroduceerd. Daarin waren de uitgangspunten dat informatie direct openbaar moest zijn en alle bedrijven moest betreffen. Het systeem bestaat uit een combinatie van openbaarmaking op locatie (in de restaurants hangt een kaart) en openbaarmaking via Internet.

Een dergelijk systeem was al gecreëerd door de toenmalige lokale voedselinspectie in Kopenhagen. Deze maakte bijvoorbeeld alle resultaten openbaar van inspecties van bakkerijen. De kranten waren 'dol' op deze informatie en schreven er uitgebreid over. Dit voorbeeld is later naar een nationaal niveau getild. De drijvende kracht achter de openbaarmaking was de toenmalige minister van Voedsel Ritt Bierregaard (sociaal-democraat, inmiddels burgemeester van Kopenhagen). Zij sprong in op onrust die bestond over voedselveiligheid en gaf aan dat ze de voedselveiligheid zou verbeteren door een nieuw systeem in te voeren.

De informatie werd in 2001 openbaar gemaakt via kaarten in de horecagelegenheden vanuit het idee dat de consument daar de informatie direct nodig heeft. Later, vanaf januari 2004 (Forum of Food Law Enforcement Practitioners, 2004: 12) is deze informatie ook via internet openbaar gemaakt. Nu kunnen burgers via een speciale website informatie krijgen. Er kan worden gezocht naar detailhandel en tussenhandel. Bij beide kan worden gezocht op categorie, naam, adres en gemeente. Het resultaat van deze zoekvraag is dan een lijst met bedrijven met daarbij smileys

(bij de detailhandel) of rapporten (voor de tussenhandel). Via de website worden zowel volledige rapporten als een vertaling van deze rapporten in de vorm van smileys openbaar gemaakt. Consumenten hebben daarmee toegang tot de volledige informatie maar kunnen ook – voor de horecagelegenheden – snel kennis nemen van de belangrijkste uitkomsten van de inspecties.

De website met smileys is snel populair geworden. Het aantal bezoeken aan de website is met ongeveer 1000 bezoekers per dag aanzienlijk. Er waren ruim 26.000 bezoeken (ruim 225.000 views) in september 2006. Het aantal bezoekers is door de week iets hoger (woensdag is de topdag met drie keer meer dan 1000 bezoekers) en in het weekend lager (met op zaterdag tussen de 644 en 757 bezoekers).

Bij de aankondiging van het systeem waren veel partijen sceptisch. De medewerker van de Deense Voedselinspectie gaf aan dat bedrijven tegen het smiley-systeem waren omdat hun rechtspositie werd aangetast. (Interview Deense Voedselinspectie, 10 oktober 2006) De informatie wordt immers openbaar gemaakt voordat het traject van bezwaar en beroep is doorlopen. Een fout van een inspecteur zou daarmee grote gevolgen kunnen hebben voor het bedrijf. De Deense Voedselinspectie heeft bij de voorbereidingen van de veranderingen nauw samengewerkt met alle betrokkenen waaronder retail- en consumentenorganisaties. Dit heeft ertoe geleid dat alle betrokkenen uiteindelijk positief waren over het systeem. (Zweep, Brandwijk & De Swarte, 2003: 16) De medewerker van de Deense Voedselinspectie gaf aan dat de weerstand tegen het smiley-systeem in het begin hoog was omdat retailers dachten dat ze failliet zouden kunnen gaan. De Deense Voedselinspectie heeft ook aan brancheorganisaties gevraagd hoeveel zaken er nu failliet zijn gegaan door de smileys. Dat bleek er geen een te zijn. Dit antwoord gaf de brancheorganisatie ‘met een glimlach’. Nu is deze weerstand volgens de medewerker van de Deense Voedselinspectie verdwenen. De angst voor schadelijke op bedrijven was volgens hem groter dan het uiteindelijke effect op hun zaken. (Interview Deense Voedselinspectie, 10 oktober 2006)

De directe aanleiding om de resultaten van de inspecties openbaar te maken was de wens van de Deense regering en van de volksvertegenwoordiging om consumenten meer relevante informatie te verschaffen (Zweep, Brandwijk & De Swarte, 2003: 15). De informatie die op dat moment openbaar werd gemaakt – een overzicht van de opgelegde sancties – werd onvoldoende geacht. De informatie die nu beschikbaar wordt gemaakt is bedoeld om de consument te helpen bij zijn keuze voor veilig voedsel in winkels en restaurants (Zweep, Brandwijk & De Swarte, 2003: 15). Consumenten kunnen de resultaten dan raadplegen als ze plannen ergens te gaan eten. De Deense Voedselinspectie wil overigens consumenten niet de keuze geven tussen veilig en onveilig voedsel: voedsel moet altijd veilig moet zijn. Onveilige restaurants worden gesloten. (Interview Deense Voedselinspectie, 10 oktober 2006) Wel kan de consument meer of minder garanties voor deze veiligheid kiezen.

Ook is de informatie bedoeld om winkels en restaurants een stimulans te geven om regels te volgen (www.uk.foedevarestyrelsen.dk; Food Standards Agency, 2004; Interview Deense Voedselinspectie, 10 oktober 2006). 'The market forces are subsequently supposed to give enterprises and extra incentive to stay on their tiptoes, this increasing food safety overall.' (Nielsen, 2007, p. 308)

Daarnaast beoogt het systeem bij te dragen aan het vertrouwen van burgers in de voedselveiligheid. De laatste jaren hebben er enkele crises op dit gebied plaatsgevonden in Denemarken en daarom vinden politici het belangrijk te werken aan dit vertrouwen. Dit was de directe reden voor de toenmalige minister van Voedselveiligheid om het systeem te introduceren.





De Deense Voedselinspectie heeft gekozen voor een systeem met een dubbele vorm van openbaarmaking: op locatie en via het internet. Voordeel van openbaar maken op locatie is dat de gebruiker daar waar hij de informatie nodig heeft kan beschikken over de informatie. Tegelijkertijd is deze informatie ook op elk moment en elke plaats beschikbaar via internet. Bij de kaarten met smileys in de restaurants, is de plaats waar de kaart hangt belangrijk. In het empirisch onderzoek – dat in het volgende hoofdstuk uitgebreid aan de orde komt – werden verschillende praktijken gevonden: dicht bij de deur zodat klanten dit kunnen zien bij binnenkomst, verdekt om hier de aandacht niet op te vestigen, bij de plek waar het eten wordt besteld zodat klanten daar kunnen kijken maar tegelijkertijd personeel een toelichting kan geven. De positie van de kaart heeft daarmee directe invloed op de mate van transparantie.

Het systeem beperkt zich niet tot een selectie aan restaurants: over alle restaurants wordt informatie openbaar gemaakt. Hoe recent deze informatie is kan verschillen. De medewerker van de Deense Voedselinspectie benadrukte dat de inspectie niet alle restaurants even vaak worden gecontroleerd. (Interview Deense Voedselinspectie, 10 oktober 2006) De analyse van risico's is geformaliseerd in de vorm van een jaarlijks plan. De Deense Voedselinspectie werkt met een jaarlijkse 'audit frequency guidance'. Deze is gebaseerd een analyse van risico's. Alle restaurants worden één tot vier keer per jaar bezocht. Eén keer per jaar is het minimum dat nodig is om het smiley-systeem geloofwaardigheid te geven. De Deense Voedselinspectie controleert echter restaurants die de zaakjes op orde hebben minder vaak dan restaurants die tekortkomingen vertonen. De Deense Voedselinspectie gaat vaker terug naar restaurants met tekortkomingen. Dat heeft overigens ook financiële consequenties voor deze bedrijven. Normaal gesproken zijn inspecties voor kosten van de staat maar bij herhaalde inspecties moeten bedrijven hiervoor betalen. Sommige bedrijven vragen om een herinspectie door de Voedselinspectie wanneer zij niet de meest blijde smiley krijgen. Deze herinspectie wordt uitgevoerd maar de kosten daarvoor zijn voor rekening van het desbetreffende bedrijf. (Forum of Food Law Enforcement Practitioners, 2004: 12) Dit betekent wel dat een rijker bedrijf ervoor kan

zorgen dat een slechte smiley snel wordt gecorrigeerd terwijl een minder rijk bedrijf niet over deze mogelijkheden beschikt.

Het voordeel van de manier van presenteren van de informatie via smileys is dat de belangrijkste resultaten van het toezicht direct voor consumenten inzichtelijk zijn: de smileys geven consumenten een indruk over de mate waarin de wetgeving op het gebied van voedselveiligheid wordt nageleefd (Zweep, Brandwijk & De Swarte, 2003: 15). Vereenvoudigen van inspectieresultaten heeft een keerzijde. Simpele aanduidingen kunnen immers juist verkeerd worden begrepen. Er zijn vier categorieën van oordelen van de inspecties met bijbehorende smileys. De mogelijke oordelen van de inspecteur (Nielsen, 2007, p. 308):

Tabel 2.4. Soorten smileys

	De inspecteur heeft geen opmerkingen
	De inspecteur benadrukt dat aan bepaalde regel(s) moet worden voldaan
	De inspecteur gebiedt of verbiedt iets;
	De inspecteur heeft een administratieve (geld)boete opgelegd, aangifte bij de politie gedaan of een vergunning ingetrokken.

Op Internet en in de inspectierapporten worden de resultaten – het algemene oordeel in de vorm van een smiley – van de laatste vier inspecties getoond zodat de consumenten inzicht krijgen in de ontwikkelingen over de tijd (Zweep, Brandwijk & De Swarte, 2003: 15; www.uk.foedevarestyrelsen.dk; Interview Deense Voedselinspectie, 10 oktober 2006).

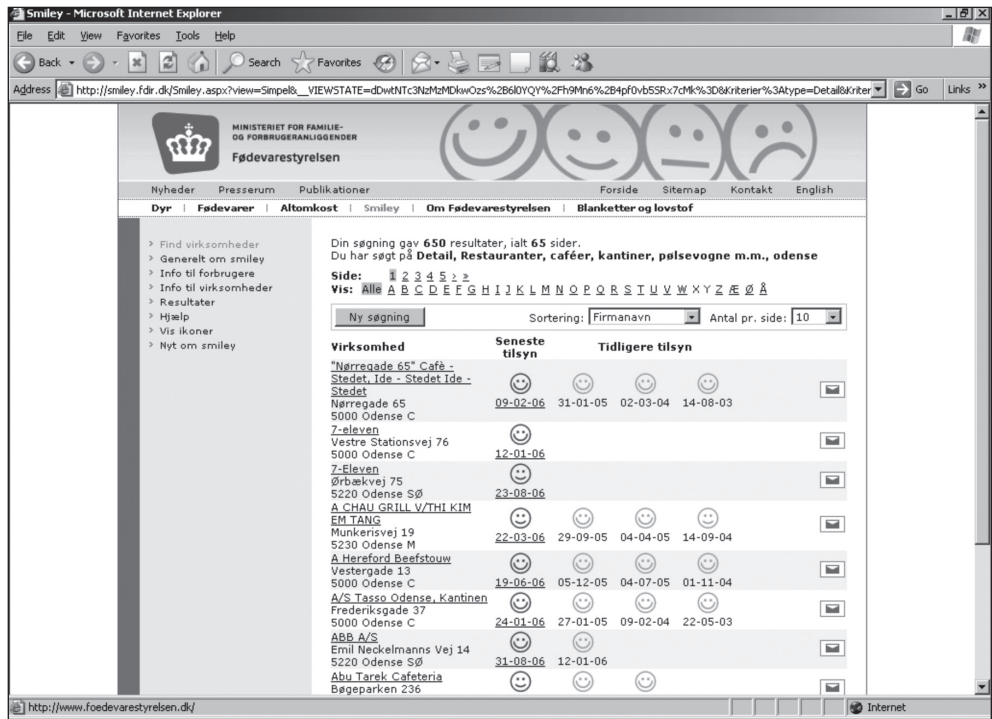
Ook het taalgebruik is toegankelijk. De openbaarmaking van de rapporten beïnvloedt namelijk de opstelling ervan en de medewerker van de Deense Voedselinspectie gaf aan dat de inspectie er ook naar streeft om de rapporten zo leesbaar mogelijk te maken. De medewerker van de Deense Voedselinspectie: 'Inspectors are taught to write so that their grandmothers can understand it.'⁵ (Interview Deense Voedselinspectie, 10 oktober 2006)

De website maakt het makkelijk om informatie te zoeken: er kan worden gezocht op de naam van het bedrijf, de bedrijfstak, de straat, stad of postcode. Men kan ook zoeken over een tijdsperiode. De Deense Voedselinspectie wil vergelijking van bedrijven makkelijk maken. De resultaten kunnen op allerlei manieren worden bekeken. Gebruikers kunnen de resultaten sorteren op blij smileys of juist bekijken waar de boze smileys zijn. De informatie van de inspecties is ook beschikbaar in de vorm van Excel-sheets. Gebruikers kunnen deze Excel-sheets

5) *De Deense Voedselinspectie vraagt van inspecteurs ook dat ze denken over de gevolgen van hun taalgebruik. 'We always ask them to be decent about their wordings. We don't want to punish companies with words. An example is the use of the word 'rodent' instead of 'rat.'* (Interview Deense Voedselinspectie, 15 november 2007)

gebruiken om vergelijkingen van bedrijven te maken.⁶

Nadeel van de kaarten die in de restaurants hangen is dat deze informatie niet kan worden bewerkt of geanalyseerd. De analytische transparantie op Internet is echter aanzienlijk. Gebruikers kunnen een lijst met restaurants in een bepaald gebied genereren en deze lijst kan vervolgens op verschillende manieren worden gesorteerd. Men kan deze sorteren op beste smileys, slechtste smileys, firmanaam, branch of postcode. Als er op een smiley (bij de detailhandel) of een rapport (bij de tussenhandel) wordt doorgelikt verschijnt er een PDF-document met daarin het inspectierapport (smileys en toelichting daarop).



6) De Deense Voedselinspectie is bezig om de ontsluiting van de informatie nog verder te verbeteren. Nu heeft de inspectie een project om de gegevens via een geografische interface (GIS) beschikbaar te maken zodat geïnteresseerden sneller naar restaurants of winkels kunnen zoeken.

Kontrolrapport - Microsoft Internet Explorer

Address http://smiley.fdr.dk/Frameset.aspx?region=08&aktbnr=158442

Save a Copy Search Web Create PDF from MS Office anywhere



Kontrolrapport

Virksomhed **Cafe Jernbanemuseet**

Adresse Dannebrogsgade 24

Postnr./By 5000 Odense C

Smiley-regler kontrolleret	Resultat*
Hygiejne: Behandling af fødevarer	1
Rengøring	1
Vedligeholdelse (lokaler, inventar)	1
Uddannelse i hygiejne	
Virksomhedens egenkontrol	4
Mærkning og information	4

Denne kontrol, dato	
19-10-2006	
Tidligere kontrol	
Dato	
20-07-2005	
Virksomhedens egenkontrol	
Mærkning og information	
Dato	
Dato	

Virksomhedens kommentar: Enig Uenig Fejl rettes straks
 Andet:

Done Internet

Consumenten kunnen ook opgeven dat ze informatie over toekomstige smileys willen ontvangen zodat ze in de gaten kunnen houden hoe horecagelegenheden in hun buurt presteren. Ze ontvangen dan binnen enkele dagen de inspectierapporten (die door de inspecteurs op draagbare PCs worden ingevoerd). (www.uk.foedevarestyrelsen.dk)

De Voedselinspectie vindt het belangrijk dat de informatie direct beschikbaar wordt gemaakt: de website wordt elke dag geupdate. Inspectieresultaten verschijnen binnen één a twee dagen op de website. Hoe lang het precies duurt hangt af van de vraag wanneer de inspecteur naar kantoor gaat om zijn computer te synchroniseren met het systeem. De medewerker van de Deense Voedselinspectie: 'Instantaneous publication is one of the aims of the system. Old results are no good for anyone.' (Interview Deense Voedselinspectie, 10 oktober 2006)

De website biedt beperkte mogelijkheden voor interactie. Burgers kunnen via de website reacties, tips of klachten doorgeven aan de Deense Voedselinspectie. Toen de informatie net op internet stond kwamen er 100 reacties: burgers gaven vooral complimenten en benadrukten hoe goed het was dat deze informatie nu via internet beschikbaar was. Soms komen er ook tips van burgers binnen. De medewerker van de Deense Voedselinspectie noemde het voorbeeld van een burger die aangaf dat hij in een bakkerij was en daar het oude rapport van de Deense Voedselinspectie zag hangen met nog een 'blij smiley' terwijl de laatste inspectie

een 'minder blij smiley' had opgeleverd. De Deense Voedselinspectie gaat dan naar de bakkerij toe om dit te controleren. De medewerker van de Deense Voedselinspectie gaf aan dat de inspectie tegenwoordig niet zo veel tips van burgers meer krijgt. De nationale Deense Voedselinspectie moedigt burgers ook vooral aan om contact op te nemen met de regionale inspecties. Over het aantal klachten bij regionale inspecties hebben we geen statistieken. Wel weet hij dat inspecteurs veel commentaar ontvangen van burgers. De medewerker van de Deense Voedselinspectie benadrukte dat het geen doel is om via de website tips van burgers te ontvangen: 'That means more work because then we have to go to the premise to check the citizen's complaint.' (Interview Deense Voedselinspectie, 10 oktober 2006)

Een andere vorm van interactie betreft de input van bedrijven. Bedrijven kunnen hun reactie op rapporten onderaan de kaarten met smileys vermelden. Dit commentaar wordt ook getoond op de website. De mogelijkheid om dit te doen was een expliciet verzoek vanuit het bedrijfsleven. Bedrijven kunnen onderaan het rapport een van de volgende vier hokjes aankruizen: mee eens, oneens, zal de veranderingen doorvoeren, overig. Daarnaast is er beperkte ruimte voor commentaar. Ze kunnen dit commentaar ook per e-mail naar de Deense Voedselinspectie sturen. Dan wordt het vermeld op de website. Van de mogelijkheid om commentaar te vermelden wordt beperkt gebruik gemaakt. De medewerker van de Deense Voedselinspectie gaf aan dat het gaat om niet meer dan 60 rapporten van de in totaal 50.000 rapporten per jaar (ongeveer 0,1%). (Interview Deense Voedselinspectie, 10 oktober 2006) Blijkbaar zien bedrijven er weinig nut in om hun reactie te sturen.

De Deense Voedselinspectie maakt niet alleen individuele gegevens bekend. Alle stappen in het controleproces worden openbaar gemaakt: de inspectieresultaten (toelichtingen bij de smileys), de beoordelingen (smileys) en de sancties worden bij de toelichtingen genoemd. Het accent bij de openbaarmaking ligt op de beoordeling door de Deense Voedselinspectie. De website biedt met name informatie over de beoordeling van de inspectieresultaten door de Deense Voedselinspectie in de vorm van smileys. Als deze beoordeling goed is worden over het algemeen geen nadere inspectieresultaten en, vanzelfsprekend, geen sancties genoemd.

Dit onderzoek betreft een momentopname van het beleid en de effecten ervan. Het beleid verandert continu en inmiddels is het systeem al weer veranderd. Om de waarde van dit onderzoek te vergroten, zal ik ook zicht geven op de aard van deze veranderingen. Na een vleesschandaal (zie kader) gaven twee expert commissies, een van Deloitte en een met experts van de Deense Voedselinspectie, aan hoe het systeem zou kunnen worden verbeterd. 'The experts from Deloitte recommended to do away with the smiley scheme because the information is generally outdated. They suggested that restaurants should publish the self-control systems. People just laughed. They believed that nobody would put anything up that was inconvenient to them.' (Interview Deense Voedselinspectie, 15 november 2007)

In mei 2007 was er een compromis ten aanzien van noodzakelijke aanpassingen van het de systematiek van voedselinspecties waar alle politieke partijen zich in konden vinden. Ook het smiley-systeem is veranderd. Er komt een nieuwe smiley gekomen: de elite smiley. Bedrijven die achter elkaar vier smileys nummer 1 hebben gehad en geen slechte smiley in de afgelopen 12 maanden krijgen deze elite smiley. Ook komt er op de webpagina van de Deense Voedselinspectie een knop 'just find the elite.' De verwachting is dat deze elite smiley zeer belangrijk gaat worden. 'Everybody will want the elite smiley. We think that 20% will get the elite smiley which is higher than the number of restaurants that would get one on the basis of their present scores. They will work like hell to get the elite.' Dit nieuwe systeem zal sterk onder de aandacht worden gebracht. 'We'll do a campaign about the elite smiley and the risk based approach. We will spend two million crowns. 'Go for the elite smiley,' will be the motto.' (Interview Deense Voedselinspectie, 15 november 2007)

Een tweede belangrijke verandering is dat de smiley-kaart nu zo moet worden opgehangen dat klanten deze kunnen lezen voordat ze het restaurant binnengaan. Voorheen stond er in de wet dat de kaart met smileys op een duidelijke plek in de buurt van de ingang moet hangen. Dit leidt volgens de medewerker van de Deense Voedselinspectie tot eindeloze discussies. Daarom is er nu voor gekozen in de wet te zetten dat de kaart te lezen moet zijn voordat klanten binnenkomen. 'Then it will really be 'scores on the doors.' Dat klanten dan moeilijker met de eigenaar van het restaurant over de smileys kunnen praten is volgens de medewerker van de Deense Voedselinspectie geen probleem: 'They will vote with their feet instead of their mouth.' (Interview Deense Voedselinspectie, 15 november 2007)

Uit deze veranderingen blijkt dat de Voedselinspectie de werking van het systeem wil versterken. Dit valt te begrijpen vanuit een getrapte introductie. De weerstand tegen het systeem was groot in het begin en daardoor konden bepaalde maatregelen (bijvoorbeeld een kaart met smileys op de deur) niet direct worden doorgevoerd. Nu is het systeem gevestigd en kan de Voedselinspectie verder gaan. De nieuwe richting legt het accent sterk op keuzegedrag van klanten. Men verwacht dat klanten sterk zullen kiezen op basis van elite-smileys op de deur.

Conclusie

Deze systemen van openbaarheid van de Deense Voedselinspectie - smileys op locatie en smileys op het internet - geven snel en overzichtelijk inzicht in de oordelen van de inspectie over restaurants en winkels. De dubbele vorm van openbaarmaking maakt verschillende vormen van gebruik mogelijk: consumenten kunnen de informatie ter plekke gebruiken om keuzen te maken maar journalisten kunnen ook eenvoudig allerlei restaurants of cafés met elkaar vergelijken. Op deze manier beoogt de Voedselinspectie zowel de regelnaleving te verbeteren als het vertrouwen in de voedselveiligheid te vergroten.

Mediaschandaal

Het smiley-systeem heeft tot februari 2006 van dit jaar de houding van burger ten aanzien van het bedrijfsleven verbeterd. De brede aandacht voor een schandaal in februari 2006 heeft geleid tot een radicale omkeer en een negatieve houding van burgers ten aanzien van bedrijven. In februari 2006 bleek dat een vleesbedrijf smerig vlees leverde en was vergeten in de controles van de Deense Voedselinspectie. Dit kwam doordat er iets mis was gegaan rond de reorganisaties. Een burger stelde hier vragen over maar kon geen antwoorden krijgen van een controle-eenheid. Toen sprak hij erover met een journalist en deze kon op Internet zien dat er geen controles waren uitgevoerd. Een TV programma besteedde hier aandacht aan en betoogde dat de voedselinspecties niet goed waren. De minister kwam hierdoor in de problemen. Een expert commissie onderzocht de situatie in opdracht van het parlement. Uiteindelijk, rond 1 januari 2007, moest de minister van Voedselveiligheid aftreden (vooral door druk van de populistische partij in de coalitie). De medewerker van de Deense Voedselinspectie: 'One TV program changed the good wind we had in this administration.' Deze negatieve publiciteit heeft overigens niet geleid tot kritiek op het smiley-systeem. Volgens de medewerker van de Deense Voedselinspectie zegt iedereen: 'We must have better control so we can trust the smileys.' (Interviews Deense Voedselinspectie, 10 oktober 2006 & 15 november 2007)

2.5 Verschillen en overeenkomsten tussen systemen van openbaarmaking

Hiermee zijn in dit hoofdstuk vier verschillende systemen van openbaarmaking gepresenteerd. Wat zijn precies de verschillen en overeenkomsten tussen deze systemen? De vragen die aan het begin van dit hoofdstuk zijn geformuleerd worden gebruikt om de vier systemen te analyseren. De systemen worden in de onderstaande tabel met elkaar vergeleken (tabel 2.5).

Tabel 2.5. Vergelijking van de vier systemen

	Klachten Top 10	Milieukaart	Smileys 'op locatie'	Smileys op het internet
Redenen voor openbaarmaking	Verbeteren naleving	Informereren van burgers, verbeteren naleving, vergroten legitimiteit handhaver	Informereren van burgers, verbeteren naleving, vergroten vertrouwen in sector	Informereren van burgers, verbeteren naleving, vergroten vertrouwen in sector
Beschikbaar in ruimte en tijd	Groot (klein) ²	Groot	Klein	Groot
Dekking van de populatie	Top 10 van bedrijven	Alle bedrijven	Eén bedrijf	Alle bedrijven
Afkomst informatie	Informatie van burgers (verzameld door de handhaver)	Informatie van handhaver, bedrijven en burgers	Informatie van handhaver	Informatie van handhaver
Analysemogelijkheden	Laag	Laag	Laag	Hoog
Actualiteit	Laag	Hoog	Hoog	Hoog
Interactiemogelijkheden	Geen	Laag	Geen	Laag

In dit overzicht valt op dat drie van de vier systemen – de Milieukaart en de smileys zowel ‘op locatie’ als op Internet – meerdere doelstellingen hebben. Het gaat om het informeren van burgers, verbeteren van de naleving en het vergroten van vertrouwen in handhaver en sector. Alleen de Klachten Top 10 in Limburg heeft slechts één doel. Dit systeem heeft alleen als doel om de naleving te verbeteren. Duidelijk is dat een systeem van ‘naming and shaming’ een beperktere doelstelling heeft dan algemene systemen van openbaarmaking. Het toedienen van reputatiesancties is bij een systeem van naming and shaming de hoofddoelstelling terwijl bij andere systemen het informeren van betrokkenen eerder het hoofddoel is. Dat de openbaarmaking ook kan worden beschouwd als een reputatiesanctie, wordt beschouwd als een positief bijeffect. Overigens kunnen de generieke systemen ook een naming & faming effect hebben: niet de overtreders worden beschaamd maar de goede presteerders worden in het zonnetje gezet. De Deense Voedselinspectie wil dit in haar nieuwe beleid verder uitwerken met de zogenaamde ‘elite smileys’, smileys voor de beste restaurants. De lat wordt hoger gelegd en daarmee wordt meer onderscheidend vermogen in het systeem gebracht. Er komt een ‘elite-smiley’ die moeilijker te behalen zal zijn voor bedrijven. De Voedselinspectie gaat consumenten stimuleren restaurants hierop te selecteren en wil bedrijven stimuleren om hiernaar te streven

zodat de regelnaleving verder verbetert. Bij de beschikbaarheid in tijd en ruimte valt op dat de twee internet-based systemen 24 uur per dag en overal ter wereld beschikbaar zijn terwijl het 'op locatie' systeem slechts op één plaats en één tijdstip beschikbaar is. De Klachten Top 10 is via de website ook altijd en overal beschikbaar maar de meeste aandacht voor deze lijst loopt toch via de massamedia. Van groot belang is echter wel dat het 'op locatie' systeem de informatie precies biedt op de tijd en de plaats waar behoefte is aan deze informatie. Daarmee is het systeem toegesneden op gebruik in deze context. Bij het raadplegen van smileys op het internet moet de informatie in andere context dan de gebruikscontext worden bekeken: dit verlaagt de attentiewaarde.

De dekking van de systemen verschilt aanzienlijk: de internet-based systemen dekken de hele populatie terwijl de Klachten Top 10 informatie over slechts tien bedrijven bevat en de kaarten die in Deense restaurants, cafés en winkels hangen gaan alleen over dat specifieke restaurant. Het internet biedt natuurlijk de mogelijkheid om op een overzichtelijke manier gegevens over alle bedrijven aan te bieden: beperkingen aan de hoeveelheid informatie is er niet of nauwelijks. De Klachten Top 10 is vooral gericht op de massamedia en kent daardoor beperkingen in de hoeveelheid informatie die kan worden overgebracht. Het 'op locatie' systeem is gebonden aan de mogelijkheden van een rapport dat wordt opgehangen. Hier is sprake van een spanning tussen de hoeveelheid informatie die kan worden overgebracht en de aandachtswaarde van verschillende media. De systemen met het meeste aandachtswaarde (massamedia en 'op locatie') kunnen het minste informatie overbrengen.

De Klachten Top 10 kan gemakkelijk worden opgepikt door de media maar biedt informatie over slechts tien bedrijven. De smileys 'op locatie' kunnen eenvoudig in de winkel worden bekeken maar bieden slechts informatie over één bedrijf. Hieruit blijkt dat bij de inrichting van systemen keuzen worden gemaakt. De sterke en zwakke punten van systemen verschillen. Op grond van deze constatering is het begrijpelijk dat de handhavende organisaties meerdere systemen hebben ontwikkeld: deze systemen vullen elkaar aan. De provincie Limburg heeft gekozen is voor een tweedeling in een systeem dat beperkte informatie biedt over een beperkt aantal bedrijven en direct gericht is op 'naming shaming' (de Klachten Top 10) en een systeem dat uitgebreidere informatie biedt over alle bedrijven (de Milieukaart). De Klachten Top 10 biedt burgers weinig informatie en beoogt vooral directe effecten te hebben op de bedrijven waarover de meeste klachten binnenkomen. De Milieukaart biedt burgers juist wel informatie over bedrijven in hun omgeving. De interface van de Milieukaart is er ook op gericht om het burgers gemakkelijk te maken om informatie te vinden over bedrijven in hun directe omgeving. De Deense Voedselinspectie heeft gekozen voor een systeem dat precies op de plek waar consumenten behoefte hebben aan de informatie, in de cafés, winkels en restaurants, te combineren met een systeem dat brede mogelijkheden biedt om te zoeken naar horeca en deze te vergelijken. De keuzen die worden gemaakt hangen natuurlijk ook af van de sector. Als het

gaat om voedselveiligheid, kunnen klanten eenvoudig worden bereikt via smileys in restaurants. Omwonenden, de primaire doelgroep van gegevens over milieuhandhaving, komen echter niet op de productiefaciliteiten. Andere manieren van benaderen, bijvoorbeeld via de massamedia, zijn dan geschikter.

Bij de afkomst van de informatie valt op dat in Denemarken alleen de informatie (oordelen en rapporten) van inspecteurs openbaar wordt gemaakt. In Limburg gaat het bij de Klachten Top 10 alleen om oordelen van burgers en bij de Milieukaart om oordelen van handhavers, oordelen van burgers en zelfrapportages van bedrijven. Dit betekent dat op de Limburgse Milieukaart de aard van de informatie zeer verschillend is. De handavingsrapportages geven zicht op de professionele en juridische toetsing van ambtenaren, de aantallen klachten laten de beleving van burgers zien en de ongewone voorvallen geven zicht op de zelfrapportages van bedrijven. Daarmee gaat de provincie dus veel verder dan andere toezichthouders die alleen professionele oordelen openbaar maken. De provincie Limburg heeft hiermee veel minder controle over de informatie die openbaar wordt gemaakt. De openbaarmaking heeft zelfs ten dele het karakter van communicatie tussen burgers. Burgers krijgen te zien hoeveel klachten andere burgers hebben ingediend. Het gaat hier om belangrijk onderscheid tussen informatie over de overschrijding van wettelijke en professionele normen (inspectierapporten) versus overschrijding van maatschappelijke normen (klachten van burgers).

De analysemogelijkheden van de Klachten Top 10 en de smileys op locatie zijn laag omdat bij deze systemen de keuze is gemaakt te focussen op één of enkele bedrijven. Opvallend is dat de analytische transparantie van de Milieukaart ook laag is. Men zou hier makkelijk mogelijkheden kunnen creëren om de informatie te vergelijken en analyseren. Bij de smileys on Internet is daar wel voor gekozen. Gebruikers kunnen op allerlei manieren de informatie analyseren. Vooral voor de media heeft dit voordelen omdat zij zo snel een eigen lijst van bedrijven kunnen samenstellen om hierover te publiceren. Nadeel van dergelijke vormen van benchmarking is wel dat mogelijk appels en peren worden vergeleken want de aard van de klachten is verschillend en bedrijven verschillen sterk in aard van het productieproces.

Via drie van de vier systemen – de Milieukaart, de twee smiley-systemen – is steeds actuele informatie beschikbaar. De handhavende organisaties hechten hieraan gezien de relevantie voor actuele informatie voor burgers. Bij de Klachten Top 10 gaat het niet zozeer om de relevantie van burgers en daarom is de temporele transparantie daarbij minder van belang. De introductie van openbaarheid lijkt zo te leiden tot een versnelling in het systeem van handhaving. Deze versnelling kan conflicteren met zorgvuldige juridische afwegingen. De provincie Limburg heeft ervoor gekozen om de informatie openbaar te maken vóórdat de bezwaar- en beroepsprocedure is doorlopen. De afdeling heeft vooraf een risicoanalyse uitgevoerd om de risico's met betrekking tot de actieve openbaarmaking van handavingsinformatie in kaart te brengen. Men kwam tot

het oordeel dat adequate openbaarmaking geen grote risico's met zich meebrengt. Gevolg is wel dat informatie openbaar wordt gemaakt zonder dat bedrijven daar bezwaar tegen aan hebben kunnen tekenen. De noodzaak tot een snelle openbaarmaking is hierbij leidend geweest.

De mate van interactie met de handhavende organisatie is in alle systemen laag. De Klachten Top 10 en de smileys op locatie bieden helemaal geen mogelijkheid tot interactie. De twee internetsystemen - Milieukaart en smileys op het internet - bieden alleen de mogelijkheid om via een standaardformulier te reageren (waarbij overigens ook de voorkeur wordt gegeven aan telefonische interactie). De mogelijkheden voor interactie zijn beperkt. Wel kan er in restaurants interactie plaatsvinden tussen horeca en klanten. In de nieuwe systematiek die in 2008 is ingegaan en die ik ook heb beschreven in dit hoofdstuk hangen de kaarten niet langer in de restaurants maar nu op de deur. 'Scores on the doors,' wordt dit genoemd. Gevolg zal zijn dat deze informatie makkelijker kan worden gebruikt voor keuzen door consumenten. Interactie tussen klanten en bedrijven wordt juist lastiger. Opvallend is verder dat de toezichthouders zelfs geen prijs lijken te stellen op interactie. Meldingen van burgers, zo betogen de medewerkers, leveren vooral meer werk op.

Dit hoofdstuk heeft de verschillen en overeenkomsten tussen systemen van openbaarmaking van handhavers beschreven. Hierbij werden belangrijke verschillen gevonden in beschikbaar in ruimte en tijd, dekking van de populatie, afkomst van de informatie, analysemogelijkheden en actualiteit. De mate van interactiviteit was bij alle systemen laag. Bij al deze systemen is een verbetering van het nalevingsgedrag van bedrijven een uiteindelijk doel (naast informatievoorziening aan burgers en vergroten van het vertrouwen in de sector en in het toezicht). Wordt dit doel bereikt? Welk systeem heeft het meeste impact? Om deze vragen te beantwoorden veranderen we nu het perspectief. In het volgende hoofdstuk kijken we vanuit bedrijven naar deze systemen. Hoe nemen zij deze systemen waar?

3. Betekenissen van openbaarmaking voor bedrijven

3.1 Waarneming van signalen

Hoe kijken bedrijven aan tegen de openbaarmaking van handhavingsgegevens? In dit hoofdstuk wordt deze vraag geplaatst binnen een breder kader van waarneming van de omgeving door bedrijven. De redenering in dit hoofdstuk is dat de omgeving geen directe invloed heeft op een organisatie: de omgeving heeft alleen invloed in de waarneming ervan door leden van de organisatie (Scott, 2003). Dit geldt ook voor openbaarmaking: openbaarheid zal alleen invloed hebben op de bedrijven wanneer organisaties openbaarheid beschouwen als een relevant element van de omgeving.

De omgeving van een organisatie is geen objectief gegeven maar het resultaat van waarnemingen en interpretaties van deze waarnemingen door leden van deze organisaties. Openbaarheid kan alleen een effect hebben op het nalevingsgedrag van bedrijven wanneer deze openbaarheid of de effecten ervan op anderen worden waargenomen door medewerkers van het bedrijf (Weil et al. 2006). Dit roept de vraag op wie binnen organisaties waarnemen dat er sprake is van openbaarmaking van handhavingsgegevens. En wat nemen deze leden van de organisatie waar? Welke waarde wordt aan deze waarnemingen toegekend? Aan de hand van Deutsch' (1966) theorie over de 'zenuwen' van de overheid kan deze waarneming worden gedeut:

- *Receptoren.* Deutsch geeft aan dat signalen van buiten alleen invloed hebben op het functioneren van organisaties wanneer deze signalen worden opgepikt door 'receptoren'. Receptoren kunnen medewerkers van een afdeling externe betrekkingen zijn, maar ook het topmanagement of juist de medewerkers op de werkvloer kunnen signalen waarnemen. Van belang is de positie van receptoren. Zijn zij in staat signalen met kracht door te geven binnen de organisatie?
- *Signalen.* Signalen kunnen op verschillende plekken binnen de organisatie worden opgepikt. Signalen kunnen een verschillend karakter hebben. Signalen kunnen worden beschouwd als een teken dat iets moet veranderen of als een teken dat alles goed gaat. Ook kennen receptoren aan een signaal een waarde toe. Sommige signalen zijn van groot belang (sterke signalen) terwijl andere signalen in de ogen van receptoren een beperkte betekenis hebben (zwakke signalen). In het geval van openbaarheid kan de openbaarheid zelf als signaal gelden maar ook de daarop volgende gedragsverandering van andere stakeholders kan als signaal gelden. Vanzelfsprekend kan worden verwacht dat een signaal dat er iets mis is bij een bedrijf sterker is dan een signaal dat alles in orde is.
- *Andere signalen.* Openbaarheid heeft alleen effect wanneer dit als signaal dat verandering nodig is wordt opgepikt door actoren binnen de bedrijven. Dit betekent dat het signaal

uit moet komen boven een bepaalde ruis van allerlei signalen die de organisatie ontvangt (Weil et al. 2006: 164). Ook rijst de vraag of de andere signalen nopen tot een vergelijkbare gedragswijziging of juist een heel andere kant op wijzen.

Openbaarheid van handavingsgegevens zal effect hebben op organisaties wanneer er receptoren zijn, signalen die sterk genoeg zijn en nopen tot een gedragswijziging en bovendien wanneer het signaal van openbaarheid als sterker wordt ingeschat dan tegenstrijdige signalen.

De aard van de signalen behoeft een verdere uitwerking. Het signaal betreft namelijk niet alleen het feit dat handavingsinformatie openbaar wordt gemaakt maar juist ook tot welke veranderingen in de omgeving deze openbaarmaking leidt. Gaan klanten zich anders gedragen? Heeft de openbaarmaking invloed op het gedrag van financiers? Om zicht te krijgen op deze veranderingen moet worden gekeken naar de stakeholders van bedrijven. Huisman (2007: 21, 22) geeft aan dat stakeholders de bereidheid en mogelijkheden van bedrijven om regels na te leven kunnen beïnvloeden. Daarbij maakt hij een onderscheid tussen bedrijfseconomische en publieke relaties.

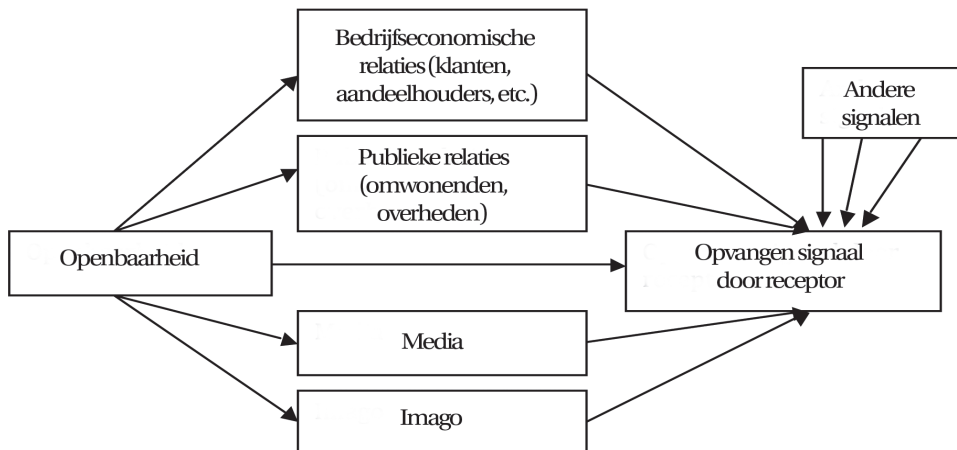
- *Bedrijfseconomische relaties.* Onder de bedrijfseconomische relaties (Huisman, 2007: 21, 22) van een bedrijf vallen consumenten die eisen stellen aan producten of de wijze van productie. Ook van belang zijn de aandeelhouders die al dan niet alleen geïnteresseerd zijn in maximale winst en wellicht minder de nadruk leggen op regelnaleving. Leveranciers en kredietverstrekkers kunnen eisen stellen aan de milieuprestaties van een bedrijf. Een interessante groep stakeholders zijn de concurrenten. Gebrekkige regelnaleving door concurrenten kan een stimulans zijn om de wet ook niet na te leven. Tenslotte kan worden gedacht aan adviseurs die bedrijven kunnen ondersteunen bij het volgen van regels maar ook juist aangeven hoe regels te ontduiken.
- *Publieke relaties.* Huisman (2007: 21, 22) benadrukt terecht dat een bedrijf niet alleen te maken heeft met bedrijfseconomische relaties maar ook met publieke relaties. Daarbij gaat het om relaties die niet direct betrokken zijn bij de kernactiviteiten van het bedrijf maar deze wel kunnen beïnvloeden. Onder de publieke relaties van een bedrijf vallen ten omwonenden en actiegroepen die kunnen klagen over stank- en geluidsoverlast en (juridische) acties kunnen beginnen en overheden die via vergunningverstrekking, subsidies en inspecties invloed kunnen uitoefenen op bedrijven.

Als aparte relatie kunnen de media genoemd worden. De media kunnen publiciteit geven aan regelovertreding en zo invloed hebben op het gedrag van zowel de bedrijfseconomische relaties (bijvoorbeeld gedrag van klanten) maar ook op het gedrag van publieke relaties (bijvoorbeeld het gedrag van omwonenden). Ook kan aan de media een eigen waarde worden toegekend: niemand is immers blij met negatieve media-aandacht.

Men kan ook meer in globale zin naar de omgeving kijken. Voor veel bedrijven is het imago van groot belang aangezien dit indirect invloed heeft op de marktwaarde en een diffuus effect heeft op de relatie met de omgeving. Een belangrijk mechanisme voor de publieke relaties is het 'imago' van het bedrijf. Afdelingen Public Relations van bedrijven hebben als taak ervoor te zorgen dat het imago van bedrijven positief is en blijft.

De verschillende relaties die betrekking hebben op waarneming staan weergegeven in het onderstaande heuristische model. Dit model wordt gebruikt als startpunt voor gesprekken met bedrijven over hun waarneming van openbaarmaking.

Schema 3.1. Waarneming van signalen op basis van openbaarmaking



Naar de relatie tussen openbaarheid en de directe omgeving van het bedrijf is al enig onderzoek gedaan. De openbaarheid kan het handelen van de verschillende stakeholders beïnvloeden. Zij krijgen immers toegang tot de mate van regelnaleving door bedrijven en kunnen het bedrijf hierop aanspreken. Dit onderzoek wijst erop dat, naarmate er meer kritische stakeholders zijn, de openbaarmaking het nalevingsgedrag van bedrijven sterker zal verbeteren. Huisman (2001: 39, 40) geeft aan dat reputatiesancties een directe invloed kunnen hebben doordat bedrijven deze schade proberen te voorkomen. Uit empirisch onderzoek blijkt dat reputatiesancties vooral werken bij bedrijven van wie de klanten er waarde aan hechten dat deze bedrijven de regels naleven. Huisman (2007: 40): 'Wanneer klanten indifferent zijn voor regelnaleving en alleen letten op de prijs en ook andere vormen van sociale controle door stakeholders ontbreken, dan zullen de reputatiesancties nauwelijks effect sorteren.' Ook de invloed van reputatiesancties

lijkt beperkt. Empirisch onderzoek wijst erop dat juridische sancties wel invloed hebben op de beurswaarde van een bedrijf maar reputatiesancties niet (Huisman, 2007: 49).

Bovenstaande punten kunnen worden samengevat in de verwachting dat openbaarheid van handhavingsinformatie leidt tot gedragsveranderingen wanneer het object van handhaving waarneemt of inschat dat deze informatie zal worden gebruikt door belanghebbenden of dat de informatie het imago van de organisatie bij deze belanghebbenden negatief zal beïnvloeden (zie ook: Hutter & Jones, 2006). In het empirisch onderzoek is bekeken in welke mate Limburgse en Deense bedrijven inderdaad dergelijke inschattingen maken. In het onderzoek ligt het accent op twee typen van stakeholders: burgers (omdat daar de doelstellingen van de overheden vooral betrekking op hebben) en de media (omdat uit eerdere onderzoeken is gebleken dat deze zeer belangrijk kunnen zijn). Specifiek komen hierbij de volgende vragen aan de orde:

1. *Receptoren.* Wie binnen de bedrijven nemen de openbaarmaking van handhavingsinformatie en resulterende veranderingen in de omgeving waar?
2. *Waarde van openbaarheid als signaal.* In hoeverre wordt openbaarmaking als een belangrijk signaal beschouwd?
3. *Signalen van burgers/consumenten.* In welke mate nemen bedrijven waar dat burgers en consumenten reageren op de openbaarmaking van handhavingsgegevens?
4. *Signalen van de media.* In welke mate nemen bedrijven waar dat de media reageren op de openbaarmaking van handhavingsgegevens?
5. *Signalen van andere stakeholders.* In welke mate nemen bedrijven waar dat andere bedrijfseconomische en publieke stakeholders reageren op de openbaarmaking van handhavingsgegevens?
6. *Relatief belang van het signaal.* Wat is het relatieve belang van openbaarmaking vergeleken met andere signalen uit de omgeving?

Dit kader zal worden gebruikt om de waarnemingen van bedrijven in Limburg en Denemarken te beschrijven. In Limburg worden de Milieukaart en de Klachten Top 10 apart besproken, in Denemarken is vanuit de waarneming van bedrijven het onderscheid tussen de verschillende systemen niet altijd helder te maken. De Deense bevindingen worden daarom gezamenlijk gepresenteerd. De verschillende systemen komen in de analyse wel expliciet aan de orde. Het kader wordt gebruikt om de verschillen en overeenkomsten tussen de vier systemen van openbaarmaking te analyseren.

In dit hoofdstuk worden steeds eerst enkele specifieke patronen per bedrijf beschreven en vervolgens worden de algemene patronen geduid. Doel van deze presentatie is om inzicht in te krijgen in zowel de specifieke patronen als in de grote lijn. Vooraf geef ik aan welke informatie er over de onderzochte bedrijven openbaar is gemaakt. Hoeveel klachten en ongewone voorvallen waren er bij de bedrijven in Limburg? Welke smileys hebben de bedrijven in Denemarken

tijdens de laatste controles gekregen? Deze achtergrond is nodig om te weten aan welke informatie de bedrijven betekenis geven.

3.2 Openbaarmaking: informatie over Limburgse bedrijven

Wat voor informatie wordt openbaar gemaakt over de onderzochte bedrijven? Het overzicht staat vermeld in de onderstaande tabel.

Tabel 3.1. Overzicht van de onderzochte bedrijven (klachten, ongewone voorvallen en sancties van de Milieukaart (waarop geen periode wordt aangegeven))

	Openbaarmaking over deze bedrijven		
	Klachten	Ongewone voorvallen	Sancties
Recyclingbedrijf A	0	1	
Recyclingbedrijf B	1	0	
Composteringbedrijf C	27	0	
Recyclingbedrijf D	0	0	Dwangsom
High-tech bedrijf E	0	1	
Grootschalig bedrijf F	8	8	
Grootschalig bedrijf G	12	7	
Recyclingbedrijf H	0	3	
Composteringbedrijf I	194	8	

De bedrijven verschillen aanzienlijk in de informatie die over hen openbaar wordt gemaakt. Het aantal klachten loopt van 0 tot 194. Uit dit overzicht blijkt dat er vier bedrijven (C, F, G, I) zijn met meerdere klachten variërend van 8 klachten tot 194 klachten. De overige vijf bedrijven (A, B, D, E, H) hebben één of geen klachten. Bij de bedrijven waarover klachten bestaan gaat het om twee compostbedrijven (C, I) en twee grootschalige productielocaties (F, G). Weinig of geen klachten krijgen de recyclingbedrijven (A, B, D en H) en het high-tech productiebedrijf (H). Er is minder diversiteit in de aard van de klachten: bijna alle klachten gaan over stank. Bij bedrijf F werden ook 'trillingen', 'vloeistoffen' en 'overige' genoemd. Bij bedrijf I gaan 191 klachten over stank. 2 klachten betreffen 'geluid' en een klacht betreft 'overige'. Verwacht kan worden dat openbaarmaking van het feit dat er 0 klachten zijn over een bedrijf aanzienlijk minder effect heeft dan openbaarmaking van 194 klachten over een bedrijf. Is dat zo?

Ook blijkt uit het overzicht dat er vier bedrijven zijn met meerdere ongewone voorvallen (F, G, H, I) en vijf bedrijven met één of geen ongewone voorvallen (A, B, C, D, E). Ongewone voorvallen vinden met name plaats bij de grote productielocaties (F, G) bij een recycling bedrijf (H) en een composteringsbedrijf (I). Er is één ongewoon voorval bij het high-tech productiebedrijf (E), één bij een ander recyclingsbedrijf. Geen ongewone voorvallen zijn er bij twee andere recyclingsbedrijven en een composteringbedrijf. Wederom geldt dat kan worden verwacht

dat openbaarmaking van meerdere ongewone voorvallen tot een sterker effect zal leiden dan openbaarmaking van nul ongewone voorvallen. Is dat zo?

3.3 Limburg: specifieke patronen

Specifieke patronen geven zicht in de percepties van bedrijven in verschillende contexten. Per bedrijf noem ik één specifiek patroon en in de volgende paragraaf zal blijken welke van deze patronen breder is waargenomen. Alleen het patroon van bedrijf I heeft betrekking op de Klachten Top 10.

Recyclingbedrijf A: 'Burgers weten niet dat de Milieukaart bestaat'

Recyclingbedrijf A is voornamelijk een afvalverwerkingsbedrijf, met verschillende locaties in het hele land. Bedrijf A heeft zo'n 220 werknemers, het hoofdkantoor zetelt in Limburg. De aard van de bedrijvigheid leidt ertoe dat burgers er problemen mee kunnen hebben. De kwaliteitsmanager snapt dat burgers problemen hebben met afvalbedrijven: hij zou er zelf ook niet blij mee zijn als hij een afvalverwerker als buur zou hebben. Omdat burgers de site niet echt weten te vinden, leidt de openbaarheid niet gauw tot imagoschade. "De Milieukaart is een redelijk onbekend fenomeen, vooral bij burgers."

Recyclingbedrijf B: 'Transparantie kan het imago van de branche verbeteren'

Bedrijf B richt zich op recycling, grondverzet, sloopwerk en bestrating. Bij dit bedrijf werken in totaal 45 mensen. 10 tot 15 werken op de onderzochte locatie. In totaal zijn er drie locaties. De respondent is van mening dat transparantie het imago van de branche kan verbeteren: 'Ik denk dat het belangrijk is voor ons soort bedrijven dat er meer transparantie is. De afvalbranche heeft een slecht imago. Transparantie kan het imago van de hele branche verbeteren.'

Composteringsbedrijf C: 'Eén klager vormt het beeld van de Milieukaart'

Dit bedrijf produceert zowel compost als teelaarde (valt onder gemeentelijke milieuhandhaving) maar is ook een groenrecyclingbedrijf (valt onder provincie vanwege afvalstoffenbeleid). Bedrijf C levert zowel aan burgers/particulieren als hoveniers. Het heeft 4 medewerkers, waarvan twee eigenaren. Dit bedrijf heeft te maken met één persoon die veel klaagt. "Hij belde hier een keer naar toe en toen had ik de indruk dat hij dronken was. Er wonen hier duizenden mensen in de woonwijk. Er is er altijd maar eentje die klaagt." Door deze ene klager staat op de website dat er 27 klachten zijn over het bedrijf. Er staat immers niet bij vermeld dat deze klachten van één persoon komen.

Recyclingbedrijf D: 'De Milieukaart maakt informatie toegankelijk voor anderen binnen het bedrijf'

Het bedrijf is zowel een metaalrecyclingbedrijf als een autodemontagebedrijf. Eigenaar en

directeur is niet meer in staat bedrijf te leiden, wordt nu gedaan door zonen en door 'tante,' de respondent in dit interview. Het bedrijf heeft 8 mensen in dienst, waarvan 5 full time. 2,5 jaar geleden heeft het bedrijf een dwangsom gekregen voor het niet naleven van een aantal verplichtingen. Deze problemen ontstonden doordat de eigenaar ziek werd. Hij wist precies hoe het bedrijf moest worden gerund en aan welke regels men zich moest houden. Toen hij ziek werd, verdween in een keer al deze kennis. Dit leidde ertoe dat men zich niet goed aan de regels hield. De zus van de eigenaar en de tante van zijn zoons die het bedrijven nu managen werkt als administratief medewerker bij het bedrijf en probeert de aansturing te verbeteren. De tante wil op de website zien welke overtredingen er 'nog open staan.' Bovendien ziet zij niet alle relevante post voorbij komen, die gaat van de baas rechtstreeks naar de administratie, maar: "ik wil het zelf ook inzien." En: "het hoort wel bij mijn functie, ik ben ook aanspreekpersoon." Deze respondent gebruikt de website dus om informatie te krijgen die ze via het bedrijf niet krijgt.

High-techbedrijf E: 'De Milieukaart is relatief onbelangrijk. Eisen in de keten zijn belangrijker dan wettelijke eisen'

Dit bedrijf is een high-techbedrijf dat met name voor de automobielandustrie produceert. Er werken 130 mensen bij deze vestiging. Vestiging is onderdeel van groot, wereldwijd concern met 20.000 werknemers. Dit bedrijf geeft aan zich niet alleen aan de regels te willen houden maar wil ook een vooruitstrevende positie innemen op het gebied van milieu. "Wij houden onze reputatie hoog. Wij zijn behoorlijk bezig met MVO (AM: Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen). Voor een B2B-bedrijf zetten wij hoge doelstellingen op milieugebied." De Nederlandse wet- en regelgeving speelt hierbij een rol maar belangrijker nog zijn de eisen die de automobielandustrie stelt. Deze stelt hoge eisen aan de controle over het productieproces en beperking van schade voor het milieu. De automobielandustrie eist dat toeleverende bedrijven zich kwalificeren en daarvoor moeten ze voldoen aan strenge eisen. Bedrijf E richt zich met name op deze eisen.

Grootschalig bedrijf F: 'De Milieukaart is vooral van belang bij aanvragen revisievergunning'

Bedrijf E is met ongeveer 265 medewerkers één van de grootste papierfabrieken van Nederland. Het bedrijf staat op een industrieterrein. Het verwerkt oud papier tot nieuwe rollen papier en karton. Het is een grootschalige productiefaciliteit waarbij traditionele maar ook nieuwere technologieën worden gecombineerd. Het belang van de openbaarheid via de website van de provincie voor bedrijf F neemt toe wanneer nu binnenkort een revisievergunning moet worden verleend. Om te voorkomen dat dit teveel bezwaren van de omwonenden oplevert is imago (door middel van de Milieukaart) wel belangrijk: "Daarom let ik er scherp op dat de informatie over het bedrijf goed op de kaart staat." Hij verwijst hierbij met name naar de informatie over bijzondere voorvallen. Deze zouden namelijk de indruk kunnen wekken dat het bedrijf onvoldoende controle heeft over het productieproces.

Grootschalig bedrijf G: 'De Milieukaart geeft weer hoe bedrijven klagen over elkaar'

Bedrijf G is een productiebedrijf waarbij materiaal voor de kantoor- en woningmarkt wordt geproduceerd. Er werken ongeveer 650 mensen. Het bedrijf levert aan klanten over de hele wereld. Het bedrijf behoort tot de kunststoffenindustrie maar tevens ook, door het gemengde productieproces, tot de chemische industrie en de grafische industrie. Het bedrijf heeft een eigen afdeling Research & Development waar 40 tot 50 mensen werken. Hier wordt gewerkt aan proces- en productoptimalisatie. Bedrijf G ligt op een industriegebied maar vlakbij ligt wel een habitatgebied. Dit leidt tot beperkingen voor de productie. Net als veel andere bedrijven is dit bedrijf gelegen op een industrieterrein. Men zou denken dat het voordeel hiervan is dat er weinig overlast is. Er wonen immers geen mensen in de buurt. De bedrijven kunnen echter wel overlast voor elkaar veroorzaken. De klachten die te zien zijn op de Milieukaart zijn dan ook vaak niet toe te schrijven aan omwonenden maar aan omliggende bedrijven.

Recyclingbedrijf H: 'Duitse klanten kijken niet naar de Milieukaart'

Bedrijf H is een bedrijf dat papier en kunststoffen recyclet. Het bedrijf staat op de Milieukaart, zonder klachten, met drie ongewone voorvallen: 3 keer brand. Deze ongewone voorvallen blijken echter bij de buur (en naamgenoot) van het bedrijf te zijn geweest. Bedrijf H heeft sinds kort een nieuwe milieuvergunning. Het aanvraagtraject hiervan heeft zo'n anderhalf jaar geduurd, met name omdat de vorige vergunning gezamenlijk was met het zusterbedrijf, en dat nu gesplitst is. De Duitse leveranciers van afval zijn belangrijk voor bedrijf omdat ze 80% van het afval aanleveren. De regels zijn daar strenger. "Men wil geen zaken doen met een bedrijf dat in een verkeerd daglicht staat." Duitse partners checken alles na bij de Nederlandse inspectie. "Voordat je er zaken mee kunt doen, wordt je helemaal doorgelicht. Als er iets niet klopt, heb je een zware dobber om tot zaken te komen." Maar, zo gaf de respondent aan, deze partners maken, wellicht mede door taalproblemen, géén gebruik van de Milieukaart.

Composteringbedrijf I: 'Onze positie in de Klachten Top 10 is het resultaat van klagers die niet gewend zijn aan de geuren op het platteland'

Bedrijf I produceert compost voor de champignonteelt. Het bedrijf heeft drie vestigingen in Noord-Limburg. Het interview gaat alleen over de vestiging in B. Op deze vestiging werken 53 mensen. Deze vestiging is gelegen in een rurale omgeving aan een landweg tussen de boerderijen. Het bedrijf werkt in vier landen (Nederland, Duitsland, Polen, België). Dit bedrijf staat al sinds enige tijd in de Klachten Top 10 van de provincie. In 2006 stond het bedrijf op de derde plaats. De klachten betreffen de overlast aan stank. Het bedrijf blijft binnen de eisen van de vergunning maar toch klagen omwonenden over stank. Deze klachten komen van een kleine groep van 4 a 5 mensen. 'De klachten over de stank komen vooral van mensen die hier zijn komen wonen [uit het westen van het land]. Mensen van hier zijn wel gewend aan de stank.'

3.4 Limburg: algemene patronen

Laten we nu kijken in welke mate patronen meer algemeen gelden. Ik begin met de bespreking van de vraag wie de veranderingen in de omgeving door de introductie van systemen van openbaarmaking waarneemt. Wie zijn de 'receptoren'? Bij het benaderen van bedrijven voor een interview over de Milieukaart bleek dat een groot aantal respondenten nog nooit had gehoord van de Milieukaart. Van de 37 eigenaren/managers waar contact mee is geweest kenden er 20 de Milieukaart niet. Een respondent: 'Van die website heb ik nog nooit gehoord. Grote bedrijven kennen die website vast wel, die hebben er de mensen voor. Maar wij proberen hier te werken, dus wij doen daar niks mee.' Bij meer dan de helft van de bedrijven is er dus geen receptor aanwezig.

Bij de bedrijven die zijn geïnterviewd is gevraagd wie er wel eens naar de Milieukaart op Internet kijken en waarom ze dit doen. Bij zes bedrijven (A, E, F, G, H, I) is dit de milieucoördinator⁷, bij één is het de eigenaar (C), bij één bedrijf de bedrijfsleider en milieuvadviser (B) en bij één bedrijf een ondersteunend medewerker (D). Vooral bij grote bedrijven zijn de kwaliteitsmanagers de belangrijke receptoren bij het oppikken van de openbaarheid als signaal. Zij spelen in sommige gevallen deze informatie door naar het management via rapportages. Respondent G: 'Ik gebruik de informatie om het management in te lichten. Een keer per jaar stuur ik een rapportage met een overzicht van de klachten over [Bedrijf G]. Dit doe ik op basis van de Milieukaart.' De informatie op de Milieukaart is echter in het algemeen slechts bekend bij de mensen die er direct mee te maken hebben (de kwaliteitsmanager en soms de algemeen manager of eigenaar). Een directeur gaf expliciet aan niet te zijn geïnteresseerd in de informatie: 'Ik [AM: de directeur] kijk nooit naar de Milieukaart. Ik weet van het bestaan af maar heb nooit gekeken. Anderhalf jaar geleden kregen wij hierover een bericht van de provincie. Dat was voor mij geen reden om naar de Milieukaart te kijken.' De medewerkers van de betrokken bedrijven zijn niet op de hoogte van de Milieukaart. Theoretisch zouden ze hier via het Internet naar kunnen kijken maar alle respondenten gaven aan dat ze tamelijk zeker weten dat de medewerkers dit niet doen. Ze hebben er in ieder geval nog nooit iets van gemerkt.

Verder blijkt dat de kwaliteitsmanagers niet vaak naar de informatie op de Milieukaart kijken. De meeste respondenten kijken enkele keren (2 tot 8 keer) per jaar naar de Milieukaart op Internet (A, C, F, G, I). "Het is niet echt een ding dat leeft. Bovendien is het allemaal informatie die al bekend is bij het bedrijf omdat we de ongewone voorvallen zelf melden en er meer klachten rechtstreeks bij het bedrijf binnenkomen dan bij de provincie." (F) Twee van deze vijf respondenten (C, G) gaven aan dat ze vaker kijken in een vergunningperiode. 'Als er

7) De volgende functieaanduidingen worden gebruikt: KAM (Kwaliteit, Arbo en Milieu) en QESH (Quality, Environment, Safety & Health)-medewerker. Ik gebruik uit het oogpunt van leesbaarheid de term 'kwaliteitsmanager'.

uitbreidingen zijn, ga ik op de Milieukaart kijken. Ook kijk ik of een nieuwe vergunning er goed op staat.’(G) Respondent G gaf ook aan dat hij voorafgaand aan een bezoek van de inspectie kijkt naar klachtenpatronen.

De respondenten kijken om verschillende redenen naar de Milieukaart. Drie respondenten gaven aan dat ze naar de website kijken op te weten hoe het bedrijf op de website staat (A, D, F). Respondent F vertelde dat er gesprekken zijn met de provincie over de manier waarop ongewone voorvallen worden gemeld en op de site worden gezet. “Het enige dat we in de gaten houden is hoe het aan de buitenwacht wordt gepresenteerd.” (F) Drie andere respondenten gebruiken de website om zicht te krijgen op het aantal klachten zijn over het bedrijf (C, G, I). De respondenten gaven aan dat ze zelf soms niet te horen krijgen (C) of zelf niet bijhouden (G). Zes respondenten gaven aan dat ze kijken wat de concurrenten doen. Het gaat ten eerste om wat bedrijven in dezelfde sector doen. Respondent D kijkt bijvoorbeeld naar de klachten van andere bedrijven om de positie ten opzichte van concurrenten te bepalen. Ten tweede wordt gekeken naar bedrijven op hetzelfde bedrijventerrein. Het bedrijf G klaagt bijvoorbeeld soms zelf ook over de stankoverlast van andere bedrijven. ‘De afgelopen maanden hing hier in het kantoor een sterke geur. Dan klagen we.’ Ten derde wordt gekeken naar bedrijven waarover ook veel klachten zijn. Bedrijf I bestudeert de klachtenpatronen van andere bedrijven om het eigen bedrijf te benchmarken.

In het algemeen kennen bedrijven niet veel waarde toe aan de openbaarmaking van handhavingsgegevens. Als reden wordt genoemd dat de Milieukaart van de provincie Limburg onbekend is en daardoor weinig invloedrijk. “De Milieukaart is een redelijk onbekend fenomeen, vooral bij burgers.”(A) Een andere reden is dat het bedrijf zich niet schaamt voor wat er op de Milieukaart staat: ‘Als het correct is, is het mij goed. Ik weet wat we hier doen en ik hoef me nergens voor te schamen. Er zal best wel eens iets zijn. Ik ga er niet omheen draaien.’(B)

In een specifieke context heeft de openbaarheid echter wél enige waarde voor de bedrijven. Vooral wanneer een bedrijf, zoals bedrijf F, een nieuwe vergunning wil aanvragen wordt wel waarde gehecht aan de Milieukaart (en met name het aantal klachten en ongewone voorvallen dat daarop wordt vermeld). Men is bevreesd voor negatieve beeldvorming die de procedure kan beïnvloeden. Voor respondent C heeft het grote aantal klachten een hoge waarde nu er een vergunningsprocedure speelt. Momenteel is dit extra relevant omdat er een plan is voor een recreatiepark, opgezet door een projectontwikkelaar. Bedrijf C zit midden in het gebied. Momenteel wordt er een ‘spelletje’ gespeeld door de gemeente met betrekking tot dit plan, ze zet het aantal klachten in in de procedure. Daarom houdt de respondent scherp in de gaten hoeveel klachten er op de site staan. (C)

Gevraagd werd of de openbaarmaking de reputatie van bedrijven beïnvloedt. Vier respondenten gaven expliciet aan dat de openbaarheid geen invloed heeft op de reputatie (A, B, D, H).

Respondent A: 'Omdat burgers de site niet echt weten te vinden, leidt de openbaarheid niet gauw tot imagoschade. Het zou een rol kunnen spelen als het meer bekend wordt.' Respondent D gaf aan dat contacten belangrijker zijn dan de informatie op Internet: "De manier waarop je klanten benadert, maakt je reputatie. Dat is veel belangrijker dan zo'n website. Als het de spuigaten uitloopt trekken klanten zich misschien meer aan van Internet."

Twee respondenten geven aan dat de openbaarheid de reputatie wel kan beïnvloeden (E, F). Zij relativeerden hierbij wel de invloed. Opvallend genoeg gaat het hierbij juist om de grote bedrijven. Deze hebben wellicht een groter belang bij een reputatie. Respondent E: 'Klachten kunnen het imago van het bedrijf negatief beïnvloeden. Dat moet voorkomen worden. Ongewone voorvallen op de site betekent dat je je bedrijfsvoering niet goed in handen hebt. Als ik in 2010 alleen nog dit voorval [dat op het op het moment van het interview op de Milieukaart wordt genoemd] heb, vind ik het niet erg. Dan hebben we het goed gedaan. (...) Negatieve publiciteit vinden we vervelend. Het geeft geen fijn gevoel als je negatief in het nieuws komt.' Ook deze respondent merkte op dat andere contacten belangrijker zijn dan de Milieukaart voor het opbouwen van een reputatie. '[Creëren van een reputatie] gebeurt vooral door een soort 360 graden feedback, waarbij ook de autofabrikanten (de klanten dus) betrokken zijn. Hierbij wordt niet naar de Milieukaart gekeken, maar naar het compliancesysteem.'(E)

De respondent van bedrijf F gaf expliciet aan bevreesd te zijn voor imagoschade en vreest onterecht over te komen als een bedrijf waar veel misgaat: 'Mensen realiseren zich volgens de respondent bovendien niet dat "geen informatie" op de Milieukaart betekent dat dit goed nieuws is. Dit speelt minder met de handavingsrapporten, ten eerste omdat mensen dit minder snel zullen lezen, ten tweede omdat dit meer genuanceerde, onderbouwde informatie is. Ik heb daar minder moeite mee. Het zijn genuanceerde verhalen. Wat is de fout? Wat is de oplossing?' Volgens respondent F zorgen met name de gebrekkige weergave van de klachten (bijvoorbeeld geen weergave van de tijdsperiode) en het ontbreken van een categorisering van ongewone voorvallen (wat is nou precies erg voor de omgeving?) voor een vrij ongenueanceerd beeld wat voor reputatieschade kan zorgen. Overigens is de verwachting van de respondent dat de Milieukaart daarin niet dominant is, maar wel als een versterkende factor kan optreden, bijvoorbeeld als een journalist naar aanleiding van een gebeurtenis gaat 'graven.' Ondanks dat er tot voor kort een groot aantal ongewone voorvallen op de site stond, is hier door niemand iets mee gedaan. Dit was ook de reden om met de provincie in gesprek te gaan over de grote lijst met ongewone voorvallen op de Milieukaart, "konden die er niet van af?" was de vraag aan de provincie. Om te voorkomen dat dit teveel bezwaren van de omwonenden oplevert is imago (door middel van de Milieukaart) wel belangrijk: "Daarom let ik er scherp op dat het goed op de kaart staat. Dan krijgen omwonenden inspraak, dan moet het goed op de kaart staan."(F)

Interessant is dat reputatie niet alleen betrekking kan hebben op individuele bedrijven maar ook op de sector als geheel. Respondent B uit de afvalbranche gaf het volgende aan: 'Ik denk dat het belangrijk is voor ons soort bedrijven dat er meer transparantie is. De afvalbranche heeft een slecht imago. Transparantie kan het imago van de hele branche verbeteren.'(B)

Een volgende vraag was of bedrijven merken dat burgers iets doen met de informatie op de Milieukaart. Daar is volgens gegevens van de provincie overigens geen aanleiding toe: de Milieukaart leidt niet tot een toename in het aantal klachten en handhavingsverzoeken. Het aantal klachten is over de afgelopen vier jaar redelijk stabiel. De Milieukaart leidt niet tot extra brieven of protesten. Deze bevinding wordt gereflecteerd in de waarneming van bedrijven. Verscheidene bedrijven hebben te maken met klagende burgers (C, F, G, I). Daarbij werd benadrukt dat het soms slechts om één of enkele burgers gaat. 'Eén persoon belt heel vaak. Hij belde hier een keer naar toe en toen had ik de indruk dat hij dronken was. Er wonen hier duizenden mensen in de woonwijk. Er is er altijd maar eentje die klaagt.'(C) Geen van de respondenten had het idee dat burgers gebruik maken van de Milieukaart. Verscheidene respondenten gaven expliciet aan dat burgers geen gebruik maken van de Milieukaart. Respondent A: 'Het (de Milieukaart) is een redelijk onbekend fenomeen, vooral bij burgers.' Respondent B: 'De omwonenden van hierachter kijken niet. Het zijn bejaarden van over de 80. Die hebben ongetwijfeld geen Internet.'(B)

Sommige bedrijven hebben (bijna) niet te maken met omwonenden omdat ze op een bedrijventerrein zijn gelegen (B, D, E, H). Buurbedrijven op een bedrijventerrein kunnen echter ook klagen over overlast (B) De buurman op het industrieterrein is het zuiveringsschap. 'Zij kijken naar de Milieukaart. Ze hebben last van hun stof. Maar wij hebben last van hun stank. Het is een kwestie van geven en nemen. Laatst was er een hoge man van het zuiveringsschap die klaagde over het stof. Als hij weg is, biedt een lager geplaatste excuses aan. Tsja. We zitten hier ten slotte op een bedrijventerrein.'(B)

Merken de bedrijven dat de media gebruik maken van de openbare handhavingsgegevens op de Milieukaart? De meeste respondenten gaven aan dat de media niet geïnteresseerd zijn: "Ik heb nog nooit gemerkt dat de pers daar naar kijkt."(F) En: 'Er zijn onlangs een aantal branden op het bedrijf geweest, die wel in de media zijn geweest, maar ook toen is er niet over de Milieukaart gesproken.'(A) Respondent H noemde ook een voorbeeld van het gebrek aan media-interesse voor de Milieukaart. Onlangs is een buurbedrijf (ook recycling) afgebrand. Bedrijf H is onterecht genoemd in de media als het betreffende bedrijf, dat is toen gerectificeerd. Er is nooit verwezen naar de Milieukaart.(H) Respondent G gaf aan dat de media soms, bij langlopende discussies, wel gebruik maken van de Milieukaart. 'De kranten schrijven wel eens. Met name over het buurbedrijf. Dit doen ze ook op basis van de Milieukaart.'(G)

En maken andere bedrijfseconomische stakeholders in de perceptie van de bedrijven gebruik van de openbare informatie? In veruit de meeste gevallen benadrukten de respondenten dat stakeholders geen gebruik maken van deze openbare informatie. Respondent F: 'Voor [aandeelhouders] is de concernrapportage belangrijker.' (F) Leveranciers en kredietverstrekkers maken bij geen van de bedrijven gebruik van de Milieukaart. Concurrenten kijken volgens sommige respondenten wel naar de vergunning, zeker als ze zelf bezig zijn met het aanpassen van de vergunning, maar ze kijken nooit naar de handhaving. Ook verzekeraars en accountants maken geen gebruik van de Milieukaart. 'Ze kijken wel eens naar ISO 14001 maar niet naar aantallen klachten.' (G) De meeste respondenten gaven aan dat de openbare informatie ook niet wordt gebruikt door potentiële werknemers. Respondent H: 'Openbaarheid en compliance zijn niet echt van belang voor het aantrekken werknemers.' (H) Respondent F zag hier wel enig effect. Hij gaf aan dat ze werknemers uit de omgeving nodig hebben en daarvoor is het van belang dat het imago van het bedrijf goed is. (F)

Het beeld voor de publieke stakeholders is vergelijkbaar. Wederom benadrukten de meeste respondenten dat publieke stakeholders geen gebruik maken van deze informatie. Geen van de bedrijven had te maken met actiegroepen: 'Er zijn gelukkig geen actiegroepen actief.' (A) Een respondent (B) noemde de overheid als stakeholder: 'Mensen van het gemeentelijk apparaat kijken wel eens. Wij doen aan projectontwikkeling. Dat is van groot belang voor de gemeente Venray. Mensen zijn niet altijd gelukkig met onze rol in de projectontwikkeling.' Dan zoeken mensen informatie over Bedrijf B. Daarbij kijken ze ook naar de Milieukaart. 'Ze proberen een struikelblok te zijn maar dat zal ze niet lukken.' Mensen kijken naar het hele bedrijf: het gaat ze niet in de eerste plaats om het milieu maar ze zoeken informatie die ze tegen Bedrijf B kunnen gebruiken.

Hoe belangrijk is nu de openbaarheid van handavingsgegevens vergeleken met andere signalen? Slechts één respondent geeft aan dat de openbaarheid belangrijk is (C). Respondent C geeft aan dat de openbaarheid direct verband houdt met het voortbestaan van het bedrijf in verband met de vergunning (C). Vier respondenten geven aan dat andere signalen veel belangrijker zijn (B, E, H, I). Respondent E: 'Openbaarheid is belangrijk maar heeft minder impact dan andere signalen.' Respondent H geeft aan dat andere signalen – telefonische klachten van burgers of via de gemeente – belangrijker zijn. (H) Een respondent geeft aan dat de openbaarheid niet belangrijk is (G). 'De openbaarheid is niet belangrijk. Alle vergunningszaken zijn al openbaar. Wat op die website staat maakt niet uit. Er staan geen gigantische geheimen op.' (G)

Het tweede systeem van openbaarmaking van handavingsgegevens in de provincie Limburg is de Klachten Top 10. Het beeld bij de Klachten Top 10 is anders dan bij de Milieukaart: de bekendheid daarvan binnen een bedrijf is veel groter. Voor het bedrijf in de Klachten Top 10

geldt dat wél alle medewerkers hiervan op de hoogte zijn. De belangrijkste reden hiervoor is dat de Klachten Top 10 aandacht krijgt in de lokale media. Ook wordt er binnen het bedrijf gesproken over de positie van het bedrijf in de Top 10. Daarmee heeft dit systeem van naming & shaming dus binnen het bedrijf een veel grotere zichtbaarheid dan de Milieukaart bij de andere bedrijven.

De grotere zichtbaarheid leidt er ook toe dat de waarde van de Klachten Top 10 groter is dan de waarde van de Milieukaart. Aan de Milieukaart hecht de respondent van composteringsbedrijf I weinig waarde. De Klachten Top 10 is belangrijker. 'Het liefst wil je eruit. We willen niet in de picture staan.' De respondent relativeerde ook het belang van de Klachten Top 10: 'Ik lig er niet er niet wakker van. Af en toe komen we - naar aanleiding van de Klachten Top 10 - in het nieuws. Het zij zo.'

Doen burgers iets met de Klachten top 10? De provincie Limburg heeft geen informatie over de belangstelling van burgers voor de Klachten Top 10. De Klachten Top 10 biedt geen informatie die direct kan worden gebruikt door burgers maar wel zouden zij interesse kunnen hebben in specifieke bedrijven. Informatie over de Klachten Top 10 komt vooral tot burgers (en andere belangstellenden) via de media. (medewerkers provincie). Ook Bedrijf I merkt niet dat omwonenden iets doen met de informatie uit de Klachten Top 10.

Zijn de media geïnteresseerd in deze vorm van openbaarmaking? Aan de Klachten Top 10 besteden de media wel aandacht 'Eens in de zoveel tijd verschijnt er in het *Dagblad van Noord-Limburg* een stuk op basis van de Klachten Top 10. Dan hoor je wel van mensen: jullie stonden in de krant.'(I)

Respondent I gaf overigens aan dat, met uitzondering van de media, geen van de stakeholders kijkt naar de Klachten Top 10. Er komen geen reacties van klanten, kredietverstrekkers, aandeelhouders, adviseurs of andere stakeholders. De Klachten Top 10 heeft met name invloed via de media en via directe effecten. Overigens gaf respondent I, net als de andere respondenten, aan dat de openbaarmaking vergeleken met andere signalen een relatief onbelangrijk signaal is.

Over de waarneming door bedrijven hebben we geleerd dat veel bedrijven de openbaarheid in het geheel niet waarnemen omdat ze de website niet kennen (zo bleek uit het telefonisch benaderen van respondenten). Bij de bedrijven die de website wel kennis zijn, vooral bij grote bedrijven, de kwaliteitsmanagers de belangrijke receptoren zijn bij het oppikken van de openbaarheid als signaal. De informatie op de Milieukaart is slechts bekend bij de mensen die er direct mee te maken hebben (de kwaliteitsmanager en soms de algemeen manager of eigenaar). De medewerkers zijn hier niet van op de hoogte. Kwaliteitsmanagers spelen in sommige gevallen deze informatie door naar het management via rapportages. Vaak wordt er niet naar de Milieukaart gekeken. Af en toe willen ze weten of de informatie er goed op staat en om

informatie te krijgen over het aantal klachten en ook zijn ze geïnteresseerd in andere bedrijven (zowel uit nieuwsgierigheid als concurrentie-overwegingen). Minder van belang zijn de eigen vergunningsdocumenten en handavingsrapportages want dit is geen nieuwe informatie voor de bedrijven.

De waarneming van de Klachten Top is duidelijk verschillend van de wijze waarop de Milieukaart wordt waargenomen. Ten eerste geldt dat de Klachten Top 10 in tegenstelling tot de Milieukaart wél bij alle medewerkers bekend is. Ten tweede geldt dat er een veel grotere waarde aan wordt toegekend dan aan de Milieukaart (hoewel de respondent wel aangaf er 'niet wakker van te liggen'). De Klachten Top 10 heeft direct invloed op de reputatie van het bedrijf. Ten derde loopt de invloed net zo min als bij de Milieukaart via burgers en ook niet via andere stakeholders maar wel spelen de media een belangrijke rol. Deze publiceren immers de Klachten Top 10.

3.5 Openbaarmaking: informatie over Deense bedrijven

Voordat ik overga tot het beschrijven van de betekenissen die Deense restaurants toekennen aan openbaarheid, zal ik deze bedrijven voorstellen. De groep onderzochte bedrijven staat hieronder vermeld. Daarbij verwijzen de cijfers naar de smileys: 1 is de meest blij smiley en 4 is de sipste smiley.

Table 3.3. Scores van de horecagelegenheden van de respondenten⁸

Café/Rest.	Laatste controle	Op een na laatste controle	Op twee na laatste controle	Op drie na laatste controle	Aantal x smiley 1
Eetcafé A	2	1	1	1	3
Chique restaurant B	1	1	1	1	4
Chique restaurant C	1	2	1	2	2
Indiase afhaal D	1	1	1	4	3
Eetcafé E	2	1	1	1	3
Sushi afhaal F	1	2	1	3	2
Cateringbedrijf G	1	1	2	2	2
Fastfoodrestaurant H	1	2	2	1	2
Eetcafé I	1	1	4	2	2
Eetcafé J	1	1	2	1	3
Italiaans restaurant K	4	1	1	1	3
Thais restaurant L	1	2	1	2	2

8) Deze scores zijn bekeken op 29 november 2007.

Uit deze tabel valt het volgende op te maken dat alleen restaurant B, het chique restaurant, alleen maar 1'tjes heeft. Opvallend is dat ook het fast food restaurant F niet alleen maar smileys nummer 1 heeft. De meeste restaurants hebben één of meer 2'tjes. Een restaurant heeft een 3 en drie restaurants hebben een 4. De redenen voor deze 4 worden later in een kader beschreven.

Hebben de interviews plaatsgevonden met een groep bedrijven die afwijkt van de totale populatie? Is er alleen gesproken met de bedrijven die zich goed aan de regels houden? Om dit te controleren zijn de bedrijven vergeleken met de volledige populatie aan bedrijven. Hieronder staat weergegeven hoe de onderzochte populatie zich verhoudt tot de totale populatie:

Tabel 3.4. Scores van de onderzochte populatie vergeleken met de totale populatie

Aantal keer cat. 1	Aantal restaurants	% van totaal (respondenten)	% van totaal (hele populatie)
0	0	0 %	4,8%
1	0	0 %	11,3%
2	6	50 %	18,9%
3	5	41,7%	30,4%
4	1	8,3%	34,7%

Uit dit overzicht blijkt dat de categorieën met twee of drie smileys nummer 1 zijn oververtegenwoordigd. De topcategorie (vier keer een smiley nummer 1) en de onderste categorieën (slechts één of nul keer een smiley nummer 1) zijn ondervertegenwoordigd. De antwoorden geven dus vooral zicht op de positie van de 'kleine overtreders'.

3.6 Denemarken: specifieke patronen

Wederom worden specifieke patronen geschetst om te laten zien dat de betekenis die de openbaarmaking krijgt per context verschilt. De onderzochte restaurants worden hier allemaal besproken en steeds wordt een typerend waarnemingspatroon benoemt.

Eetcafé A: 'Smileys versterken de macht van de inspecteur'

Café A is een trendy café buiten het centrum van de stad met ongeveer 60 zitplaatsen. Het café heeft ramen aan twee kanten en is hip ingericht. Een typisch grootstedelijk café. Het publiek is gevarieerd: 'Everybody comes here: from 15 to 90 years old.' 75% van de klanten zijn vaste klanten. Men serveert er café-eten (sandwiches, burgers, pasta) en eenvoudige restaurantgerechten (vleesgerechten, soep). De kaart met smileys hangt op een redelijk opvallende plek aan de muur. Niet op een plek waar het personeel gemakkelijk contact kan maken met de klanten (al hoewel de respondent aangeeft dat hij het wel kan zien als klanten naar de kaart kijken). De laatste controle was een kleine glimlach, de drie daarvoor waren happy smileys.

Over de kleine glimlach zegt de respondent: 'We had an ice machine in the wrong place. We had to put tiles behind the ice machine.' De respondent van dit café geeft aan dat de openbaarheid in haar perceptie de machtspositie van de inspecteurs versterkt. De respondent: 'Now I have a time limit. I have to do it more quickly. They will come back in three months to see whether I have made the improvements. The inspectors use it as power to make things change faster.'

Chique restaurant B: 'Smileys zijn niet streng genoeg en maken daardoor geen onderscheid tussen restaurants'

Restaurant B is een chique restaurant aan een drukke weg buiten het centrum van de stad. Er zijn 34 zitplaatsen in het restaurant en 30 in het café. Achterin is een zaal met 90 zitplaatsen voor besloten feesten. Dit is het toprestaurant in deze buurt. Er wordt voedsel geserveerd uit allerlei verschillende Europese landen. De respondent: 'We go for food that you don't want to cook at home.' Er komen veel klanten van middelbare leeftijd en ouder waarvan ongeveer 40% vaste klanten zijn. Het restaurant heeft vier happy smileys. De kaart staat, enigszins verstopt, onderin een kast in het restaurant. De manager van het restaurant vindt dat de inspecteurs te makkelijk zijn in het toekennen van smileys: 'The people who do the controls should be harsher. It is very easy to get a smiley. There should be an extra degree where everything is perfect. The big smiley should be given for superb conditions. Now it is not difficult to get one. Getting happy smileys should be an achievement but it is not.' Door het gemak waarmee de smileys kunnen worden verkregen hecht hij er weinig waarde aan: 'It would be nice to be proud of the smileys. Now, it is an illusion. It should be an honor to have the smileys.'⁹

Chique restaurant C: 'Smileys zijn niet van belang voor reguliere klanten'

Restaurant C is een redelijk chique Frans/Deens restaurant aan de oude, toeristische haven van Kopenhagen. Het restaurant heeft een open keuken, ongeveer 50 zitplaatsen en serveert Frans eten met een Deense touch. Er komen vooral zakenmensen eten maar ook redelijk veel toeristen. De kaart met smileys hangt verstopt in de garderobe. Klanten die de kaart willen bekijken moeten veel moeite doen om deze te vinden. Daar is geen duidelijke reden voor: de kaart toont alleen blije smileys. De chef geeft aan dat de kaart daar hangt omdat deze op andere plaatsen zou detoneren met de inrichting van het restaurant. De chef gaf aan dat klanten weinig interesse tonen in de smileys omdat veel van hen al vele malen in het restaurant hebben gegeten en daar zeer tevreden over zijn. 'Most of our customers are regulars. They have been coming here for years. The restaurant has been here for thirty years. Obviously, we have many regular customers.' Reguliere klanten baseren hun oordeel vooral op eigen ervaringen en hechten minder aan een oordeel van de Voedselinspectie.

9) Deze respondent is op zijn wenken bediend door de Deense Voedselinspectie. Het nieuwe systeem met de elite-smiley is bedoeld om een beter onderscheid tussen bedrijven te maken.

Indiase afhaal D: 'Smileys wekken een verkeerde indruk'

Restaurant D is een Indiaas afhaalrestaurant op een stille straat een stuk buiten het centrum. Het is een afhaalrestaurant met 6 zitplaatsen en dagelijks ongeveer 100 klanten. Deze klanten zijn uit de (hoge) middenklasse en overwegend tussen de 25 en 40 jaar. Het restaurant is hip ingericht met een zeer hippe reclameposter. Via een raam kunnen klanten de keuken in kijken. De kaart met smileys hangt net naast de balie waar het eten wordt besteld. De laatste drie smileys zijn happy, die daarvoor is ongelukkig. Dit restaurant heeft een zelfcontrolesysteem opgezet omdat het moest. De ongelukkige smiley was uitgedeeld omdat niet alles goed was geregistreerd. Deze nadruk op papieren registraties wringt met de nadruk die de eigenaar zelf legt. De eigenaar van restaurant D vindt de kwaliteit van het voedsel belangrijker dan het papierwerk. 'I always focus on the food. That is the main thing.' Hij pleit voor een systeem met twee smileys: een voor voedselveiligheid en een voor papierwerk. 'You get a bad smiley if you forget the paperwork. It should be more clear when you get a bad smiley because the food is not safe and when you get one because you have not done your paperwork.' Deze respondent vindt dat het huidige systeem een verkeerde indruk wekt want klanten zien een ongelukkige smiley als een teken dat het voedsel niet veilig is terwijl deze, in zijn geval, alleen betekende dat het papierwerk niet op orde was.

Eetcafé E: 'De smileys bieden inzicht in de eisen van de Voedselinspectie'

Café E is een trendy café in het oude centrum van Kopenhagen met ongeveer 50 plaatsen. Het café trekt vooral lokale mensen want het ligt net buiten de toeristische route. Ook komen er veel politici want het ligt vlakbij het Deense parlement. Ook komen er veel trendy mensen en bekende Denen (filmsterren, muzikanten). 's Middags en 's avonds wordt er gegeten. Men serveert een kleine kaart en 's middags broodjes en omeletten. Na het eten draait er een DJ muziek. De kaart met smileys is redelijk goed zichtbaar naast de vitrine met taart. De eigenaar van café E kijkt ongeveer een keer per week naar de smileys op Internet. Hij kijkt naar de rapporten van andere restaurants om te zien wat de inspecteurs daarover hebben gezegd. Goede smileys vindt hij niet interessant, slechte smileys wel. Deze geven inzicht in de eisen van de inspecteurs. Bij slechte smileys bekijkt hij dan ook de rapporten. 'It is more interesting to see a bad smiley than to see a happy smiley.' Hij kijkt vooral omdat de regels niet helder zijn. Ook benadrukt hij dat verschillende inspecteurs verschillen in hun oordelen en daardoor onvoorspelbaar zijn. 'New inspectors may focus on other things than the previous inspectors.' Zo wordt de transparantie via Internet gebruikt om inzicht te krijgen in de eisen van de Voedselinspectie. De manager gebruikt de smileys vooral om zicht te krijgen op de prioriteiten van de inspectie. Waar letten ze nu op? De invulling die aan de regels wordt gegeven verschilt sterk en daarom houdt hij de rapporten bij.

Sushi afhaal F: 'De smileys zijn belangrijk want ik wil perfect zijn'

Take-away F is een klein sushi restaurant met 12 zitplaatsen dat buiten het centrum in de trendy wijk Quartier Latin ligt. Het restaurant maakt deel uit van een keten van vier sushirestaurants. Er komen meer dan 100 mensen per dag om te eten of eten af te halen en dit zijn vooral jonge mensen (tussen 15 en 30) maar ook wel ouderen. De kaart met smileys is moeilijk te vinden. Hij staat op de onderste plank van een kast waarin spullen staan die te koop zijn. 'I would never put it on the wall because it looks ugly. They should make it look nicer.' Voor deze respondent zijn de smileys vooral belangrijk omdat ze alles goed wil doen: 'It is important because I want to be perfect.'

Cateringbedrijf G: 'De smileys worden door de klanten niet gezien'

Cateringbedrijf is gehuisd in een anoniem gebouw een eind buiten het centrum. Binnen is een grote ruimte met bakken die gebruikt kunnen worden voor het eten en daarachter ligt de grote keuken. Het bedrijf bereid dagelijks voor ongeveer 1000 mensen een brood- of warme maaltijd. De klanten zijn bedrijfskantines. De eigenaar: 'We serve companies that don't have their own restaurant.' De kaart met smileys hangt op een opvallende plek net na de ingang. Het bedrijf is pas twee keer gecontroleerd: de laatste controle leverde een happy smiley op, de controle daarvoor een kleine smiley. Hij had, zo gaf de eigenaar aan, een smiley nummer 2 gekregen omdat hij net was verhuisd en het papierwerk nog niet had uitgepakt. Dit bedrijf verschilt van de andere bedrijven omdat het een cateringbedrijf is: voedsel wordt naar de klanten toegebracht. Dit betekent dat de klanten de smileys niet te zien krijgen. De smileys zijn wel te raadplegen op Internet maar daar kijkt bijna geen enkele klant na. De eigenaar van het bedrijf stuurt de rapporten met smileys naar de klanten toe per e-mail omdat hij het belangrijk vindt dat ze hier toch kennis van kunnen nemen. Voordeel hiervan is bovendien dat hij zelf direct zijn commentaar kan geven op het oordeel van de inspecteur.

Fastfoodrestaurant H: 'De smileys kunnen elk moment worden gebruikt door de media'

Restaurant H is een fastfoodrestaurant in het historische centrum van Kopenhagen. Het ligt in een voetgangersgebied en heeft een moderne atmosfeer. De kaart met smileys hangt naast de balie waar het eten wordt besteld. Ook heeft het fast food restaurant een open keuken. Dagelijks komen er 1000 tot 1500 klanten om fast food te eten. Het bedrijf heeft een uitgebreid systeem van regels en voedselveiligheid wordt van groot belang geacht. 'Food safety is a core value.' De eigenaar van het fast food restaurant is bevreesd voor het gebruik van de smileys door de media: 'We consider the system more as a risk than as a benefit. The upside is that the media see what we are doing good, the downside is that they can focus on small mistakes.' Hij geeft aan dat de media geïnteresseerd zijn in zijn bedrijf door de grote zichtbaarheid. De media kunnen gemakkelijk informatie van Internet halen en gebruiken voor artikelen. Vooral in de 'langzame zomermaanden' loopt het restaurant het risico dat media aandacht besteden aan de smileys. Dit risico wordt overigens professioneel gemanaged: er bestaat systemen om het risico te

minimaliseren en communicatiestrategieën om direct te reageren op negatieve aandacht in de media.

Eetcafé I: 'De smileys storen me want ze kunnen een slecht beeld van ons geven bij de klanten'

Café I is een hippe bar in een wijk net buiten het centrum met 70 zitplaatsen. De klanten zijn vooral mensen die in de buurt wonen, werken of studeren. De leeftijd ligt vooral tussen de 25 en 40. Er wordt cafévoedsel geserveerd ook eten van een kleine kaart (brasserie). De kaart met smileys staat op een opvallende plek op de bar. They had a bad smiley (and a fine) for the inspection of 13 March 2007 for not having a self-control system. Sindsdien hebben ze weer twee goede smileys gekregen. 'But the bad smiley still shows.' Er komen veel reguliere klanten naar dit café en deze laten zich in beperkte mate leiden door de smileys. De medewerkster gaf aan dat de smileys direct het café beïnvloeden, en niet om dat klanten ze belangrijk vinden: 'The smileys are maybe more important for us than for the customers. We want to be right. I get offended if people think we are messing around.'

Eetcafé J: 'De toekenning van smileys hangt af van toevalligheden'

Café J is een bruin café in het oude centrum. Het staat bekend vanwege het grote aantal verschillende biersoorten dat er wordt geschonken. Het kan worden omschreven als een 'alternatief' cafe. Er zijn ongeveer 35 zitplaatsen en er wordt cafévoedsel geserveerd. Het café heeft drie happy smileys en een smiley nummer 2. Dit kwam, volgens de respondent door twee dingen: hij had stoffen handdoeken in de toiletten in plaats van papieren handdoeken en het meisje dat er werkte was net nieuw die dag en wist niet waar de toilet voor het personeel was. Dit geeft aan dat de toekenning van smileys in de perceptie van deze respondent in hoge mate afhangt van toevalligheden.

Italiaans restaurant K: 'Een smiley laat alleen zien of het papierwerk op orde is'

Restaurant K is een traditioneel Italiaans restaurant in de hippe wijk Quartier Latin. Het restaurant heeft 120 zitplaatsen en serveert iets meer dan een pizza maar ook weer geen chique Italiaanse gerechten. De eigenaar: 'When it opened, it was very cheap. It used to be for students. Now the menu is more exclusive. The clientele is more posh but we still are a family restaurant.' Het restaurant heeft een open keuken. De kaart met smileys hangt midden in het restaurant op een opvallende plek (onder een kruisbeeld). Bij de laatste inspectie kreeg het restaurant een smiley nummer 4. Deze eigenaar denkt vanuit de kwaliteit van het voedsel en niet vanuit compliance systemen (zoals de inspectie): 'You have to give people good food.' Dit heeft ertoe geleid dat hij een smiley nummer 4 kreeg. Het voedsel was in orde maar de registraties niet. Hij laat duidelijk merken dat voor hem de inspectie moet gaan over de hygiëne en niet over het papierwerk. 'If the meat or the food is bad, I can understand it. But now it is only the paperwork.' Daarom heeft hij kritiek op de wijze van controle: 'The new inspectors just look at the paper. They look at the paper side and not at the human side.' De eigenaar gaf aan dat hij de

voorkeur geeft aan het opbouwen van een relatie met de inspecteur: 'Before I had one inspector. I had a relation. I had time to explain things. I did not have to be afraid of somebody inspecting me. I knew how to make him happy.' Er kan hier ook sprake zijn van een cultuurverschil in het denken over inspectie. In Italië wil men wellicht contact maken, in Scandinavië gaat het om de regels.

Thais restaurant L: 'De smileys op Internet worden gebruikt door consumenten voor rationele besluiten'

Restaurant L is een ruim Thais restaurant – 90 zitplaatsen – buiten het centrum aan een drukke doorgaande weg. De inrichting is traditioneel oosters. Er is geen open keuken. Klanten komen er eten en ook wordt er eten afgehaald. Van de laatste vier smileys was er een smiley nummer 2 (de rest happy smileys). Dit kwam doordat het papierwerk niet in orde was. De geïnterviewde ober benadrukte dat Deense klanten veel belang hechten aan de smileys. 'The customers look. It is very important for them. Some people look before they decide whether to eat here.' Dit kan ten dele worden gezien als een culturele interpretatie: bij de Thaise ober bestaat het beeld dat Denen zeer rationele besluitvormers zijn en daarvoor veel waarde hechten aan de smileys. 'The Danish people believe what they read in the inspection report. They see a little smiley and form pictures in their mind.' Deze beelden gaan dan over allerlei risico's voor de voedselveiligheid. Ook hechten ze volgens de ober veel belang aan de informatie op het Internet. 'Danish people believe what's on the Internet. They see a bad smiley and then they don't try it.' Deze ober suggereert dat Deense consumenten vooral afgaan op abstracte informatie en dat deze informatie grote invloed heeft op hun besluiten. Dit contrasteert met een oosterse omgang waarbij het meer gaat om gevoel en direct contact. Hij benadrukt hierbij dat het gedecontextualiseerde karakter van het Internet niet goed is. Dan kan de ondernemer immers geen contact meer maken met de klant en een toelichting geven.

Pizzeria's en shoarmatenten

Bovenstaande patronen gelden voor de geïnterviewde bedrijven. In de selectie van deze bedrijven zit echter een vertekening: respondenten die Engels spreken én onderzoek waarden werkten mee. Via een minionderzoek is geprobeerd om deze tekortkoming enigszins te repareren. In dit minionderzoek is gekeken naar de situatie bij een groep restaurants die buiten de respondenten was gevallen (vooral vanwege onvermogen om Engels te spreken): pizzeria's en shoarmatenten. Allereerst werd bekeken of de pizzeria's en shoarmatenten de kaart hadden opgehangen. Dit staat weergegeven in de onderstaande tabel. Om te bekijken of het al dan niet ophangen is gerelateerd aan de scores staan deze hier ook vermeld.

Tabel 3.4. Ophangen van kaart met smileys bij pizzeria's en shoarmatenten

	Kaart zichtbaar?	Laatste controle	Voorlaatste	Daarvoor	Daarvoor
M	Ja	1	1	3	2
N	Ja	2	2	2	1
O	Ja	1	1	2	2
P	Ja	1	1		
Q	Neen	3	2	1	2
R	Ja	2			
S	Neen	1	1	1	1
T	Ja	1	1		

Van de acht snackbars hadden er twee geen kaart ophangen (Q, S). Degenen die er werkten hadden ook geen idee wat een kaart van de Deense Voedselinspectie was. De respondent in S lichtte toe dat degene die er werkte deze tent voor een paar maanden had gehuurd van een vriend. Om te bekijken of het niet ophangen te maken had met het feit dat een kaart alleen slechte smileys zou bevatten, is op internet bekeken wat de scores waren van deze restaurants. In het geval van Q kan men zich voorstellen dat de kaart niet is opgehangen omdat dit restaurant veel slechte smileys heeft met een smiley 3 bij de laatste controle. In het geval van S gaat dit echter niet op. Dit restaurant heeft alleen smileys nummer 1.¹⁰ Een opvallende bevinding is wel dat er dus ook restaurants zijn die geen kaart met smileys ophangen.

De snackbars liggen dicht bij elkaar, bieden hetzelfde voedsel aan en verschillen in de smileys. Het lijkt erop dat de klant hier dus wel keuze heeft. Hij kan gaan naar een snackbar met smileys 1 en 2 of een snackbar zonder smileys. Aan de klantenaantallen was dit overigens niet echt te zien. Restaurant Q was toch redelijk vol. De respondenten wisten niet of de smileys het keuzegedrag van klanten beïnvloeden. Kijken klanten volgens de respondenten naar de smileys? Twee respondenten gaven aan dat de klanten naar de smileys kijken (M, P). De andere twee respondenten (R, T) gaven aan dat sommige respondenten kijken. 'Some customers look at it, some don't.' (R) Stellen de klanten wel eens vragen over de smileys? Een respondent (M) gaf aan dat sommige klanten vragen stellen. De andere respondenten gaven aan dat de klanten geen vragen stellen omdat ze alleen goede smileys hebben (P, R, T). 'They don't ask questions because we have two happy smileys.' (P)

10) Nielsen gaf aan dat er verschillende redenen kunnen zijn waarom een restaurant geen kaart heeft hangen. Het is mogelijk dat het restaurant net open is en er nog geen inspecteurs langs geweest. Sommige hangen een kaart met 'sour smileys' niet op. Dan lijkt het alsof er nog geen inspecteur is geweest. In dit geval krijgen de restaurants wel een boete als de inspecteur erachter komt. Ook wordt de DVFA hierover vaak getipt: 'We get mails quite often about restaurants that don't have the smileys posted. Then we send someone.' (Interview Nielsen, 2007)

Wat was de mening van de respondenten over het smiley-systeem? De overgebleven vier respondenten (die Engels spraken en wisten wat het smiley-systeem was) gaven alle vier aan dat het een goed systeem is. 'It is good for food safety.'(R) Daarmee zijn deze respondenten positiever dan de respondenten in het diepteonderzoek die veel kritischer waren.

De vier respondenten gaven aan dat het belangrijk is om vier blij smileys te hebben. Respondent T gaf expliciet aan dat de happy smileys goede reclame vormen. Ze doen ook datgene er nodig is om deze te halen. Respondent R demonstreerde het gebruik van een digitale thermometer om de temperatuur van het voedsel te meten. Wel gaf hij aan dat dit voor hem niet van belang is. 'I know everything is fresh.' Respondent M gaf aan dat de administratieve handelingen, bijvoorbeeld het bijhouden van de temperatuur van het vlees, veel tijd kosten. Respondent T was een andere mening toegedaan en gaf aan dat het niet veel werk is.

Wijken deze snackbars hiermee af van de respondenten in de diepteinterviews? Een verschil is wel dat op twee plekken de kaart niet was opgehangen. Dat kwam bij de anderen niet voor. Ook gaven nu alle respondenten aan dat klanten naar de kaart kijken terwijl de respondenten in de diepteinterviews (A-L) aangaven dat weinig klanten kijken. Hierbij kan overigens worden opgemerkt dat de kaart in een snackbar veel makkelijker te vinden is dan in een groter restaurant. Ook bestaat de neiging bij het afhalen van voedsel eerder om naar de kaart te kijken dan wanneer men in een restaurant aan een tafel gaat zitten. In het gebruik door klanten bestaat weinig verschil. Ook nu gaven ze aan dat ze slechts soms vragen krijgen. Ze wisten niet of klanten de kaart gebruiken in hun keuze voor een restaurant. Dit is een vergelijkbaar effect met het effect dat in de diepteinterviews werd genoemd.

3.7 Denemarken: algemene patronen

Nu we hebben gezien welke informatie over de bedrijven openbaar wordt gemaakt, is de vraag: wie van de medewerkers kijkt er naar de openbare handhavingsgegevens? Eigen aan het 'op locatie' systeem is dat alle medewerkers de smileys waar nemen. De kaarten hangen immers op de locatie waar de medewerkers werken dus iedereen kan de resultaten van de inspectie zien. Zowel de eigenaar van het restaurant als degene die het restaurant schoonmaakt neemt de smileys waar. Deze directe aanwezigheid van de kaart met smileys geldt als een sterk signaal. Tien respondenten (C-L) vinden de smileys belangrijk tot zeer belangrijk. Drie respondenten benadrukten daarbij dat het vooral belangrijk is om geen slechte smileys (2, 3 of 4) te hebben: 'It is very damaging to not have a full smiley.'(J) Slechts twee van de twaalf respondenten (A,B) vinden de smileys (relatief) onbelangrijk. Daarbij wordt er met name op gewezen dat de smileys niet onderscheidend zijn: 'I take them for granted. They are not hard to get. It is too easy to be proud of them.'(B)

Waarom vinden de respondenten de smileys belangrijk? De smileys zijn vooral belangrijk als signaal omdat de respondenten anticiperen dat deze smileys kunnen worden gebruikt door klanten en media. Vijf respondenten benadrukten dat smileys belangrijk zijn omdat de klanten ze belangrijk vinden: 'It is important because people look at the smileys. They don't know the background of the smileys and they don't read the comments.'(I)

Voordat ik aangeef welke signalen restaurants via consumenten ontvangen, zal ik eerst beschrijven wat bekend is uit onderzoek van de Deense Voedselinspectie over hoe de smileys door consumenten worden gebruikt. 94% van de consumenten in Denemarken kent het smiley-systeem en 95% van hen vindt de smileys een 'goed of heel goed' idee (www.uk.foedevarestyrelsen.dk). De medewerker van de Deense Voedselinspectie gaf aan dat 40% van de burgers zegt het commentaar op de rapporten te lezen. (Interview Deense Voedselinspectie, 10 oktober 2006) Uit het onderzoek van AC Nielsen (2004b: 2) blijkt dat het Internet door 12% van de burgers wordt gebruikt. De kaarten in restaurants zijn veel bekender zijn en worden meer worden gebruikt dan het internet.

Veel burgers geven aan de smileys te gebruiken in hun keuzeprocessen. Zweep, Brandwijk & De Swarte (2003: 16) verwijzen naar de resultaten van een enquête: 81% van de consumenten zegt niet te zullen eten in een restaurant met een 'boze smiley' (zie ook: www.uk.foedevarestyrelsen.dk; Interview Deense Voedselinspectie, 10 oktober 2006; AC Nielsen 2004a & 2004b). Bij de winkels zegt 56% geen voedsel te kopen in een winkel met een 'boze smiley' (Interview Deense Voedselinspectie, 10 oktober 2006). Overigens wijst een ander consumentenonderzoek erop dat 45% van de consumenten een restaurant met een 'boze smiley' zal vermijden (Forum of Food Law Enforcement Practitioners, 2004: 12). Van de relatief kleine groep die een 'boze smiley' is tegengekomen besloot 56% ergens anders te gaan eten (www.uk.foedevarestyrelsen.dk). Ook kijken redelijk veel burgers naar het commentaar op de kaart met smileys: 'In a recent survey by AC Nielsen we found that 40% of the customers does at least read some of the comments. That is surprisingly high.' (Interview Deense Voedselinspectie, 15 november 2007)

De medewerker van de Deense Voedselinspectie plaatste een kanttekening bij de hoge scores. Hij gaf aan dat consumenten vaak het sociaal wenselijke antwoord zullen geven ('bij een restaurant met een boze smiley ga ik niet eten') maar dat ze daar in de praktijk wellicht van afwijken ('ik zit nu lekker binnen en het regent dus ik blijf hier maar zitten ook al is er een boze smiley'). Hij gaf ook aan dat retailers aangaven geen klanten te verliezen (wat wellicht ook weer een sociaal wenselijk antwoord is). Uit het rapport van AC Nielsen (2004b: 3) blijkt dat 16% van de detailhandelaren aangeeft het aan zijn omzet te merken wanneer ze een boze smiley of een smiley met een rechte mond krijgen. Volgens de medewerker van de Deense Voedselinspectie ligt het antwoord waarschijnlijk ergens in het midden tussen de antwoorden van consumenten

en retailers: een bepaald deel van de burgers gebruikt de informatie wel in keuzeprocessen. (Interview Deense Voedselinspectie, 10 oktober 2006)

Daarmee is weergegeven wat op basis van grootschalig onderzoek bekend is over gebruik door klanten en waarneming daarvan door de horeca. Komt dit overeen met de resultaten van de percepties van bedrijven? Een eerste vraag hierbij is of klanten in de perceptie van bedrijven naar de kaarten kijken. Twee respondenten gaven aan dat volgens hen klanten niet kijken (A, C). Een belangrijke reden is dat sommige restaurants veel vaste klanten hebben. 'Most of our customers are regulars. They have been coming here for years. The restaurant has been here for thirty years. Obviously, we have many regular customers.' (C) Vier respondenten gaven aan in hun perceptie dat respondenten soms kijken (B, E, H, K). Drie respondenten benadrukten dat nieuwe klanten naar de smileys kijken (D, I, L): 'Smileys are very important for new customers. When customers come back they know the food is good and the smileys are not very important anymore.' (D) Twee gaven aan dat klanten misschien wel kijken als het restaurant klein en onbekend is (A, E): 'They may look at the smileys when they go to a restaurant they do not know and things do not look good.' (A) Een respondent suggereerde dat klanten misschien wel kijken als het gaat om riskant voedsel (F): 'It may influence some customers especially because we sell sushi. You eat raw fish and people want to be sure it is safe.' (F) Twee respondenten stelden dat klanten alleen kijken als ze ontevreden zijn over het restaurant (A, F): 'Customers go for product and service. If they are not satisfied, they look at the smileys.' (A)¹¹

Uit deze antwoorden blijkt dat de perceptie van ondernemers van het gebruik van de kaart met smileys door klanten veel lager is dan wat klanten zelf hebben aangegeven in de vragenlijst van Nielsen. Een mogelijke verklaring van het verschil is dat veel gebruik niet zichtbaar is voor de ondernemers. Ook is mogelijk dat de antwoorden van de klanten vooral sociaal wenselijk zijn en geen adequate weergave van hun gedrag. Duidelijk is wel dat het gebruik van klanten vooral geldt als een signaal wanneer het gaat om nieuwe klanten, restaurants die er niet direct brandschoon uitzien en voedsel dat als risicovol wordt beschouwd. Ook is het interessant dat (bijna) alle mensen die in de horeca werken aandacht besteden aan de smileys.

Een tweede vraag was of de klanten met de eigenaar praten over de smileys. Zeven respondenten gaven aan dat dit soms gebeurt (B, D, H, I, J, K, L). 'When we had a bad smiley, many people asked questions about it. Then I talked with them and explained it is the paperwork.' (D) En: 'Some people say it is good that you have so many happy smileys. Most of the time you hear nothing about the good smileys.' (D) Ook: 'Some people feel shy to look. It may seem like a lack

11) *Het cateringbedrijf G is een verhaal apart omdat de klanten niet of zeer zelden in het bedrijf komen: 'None customers reads the comments. They do not come here. I could be doing the work from a toilet and they would not know it. They are never here. I sent the report through e-mail to the customers. I sent it because I know some customers find it important. I also sent the report with the smiley number 2 and explained it to them.'*(G)

of trust. I think it is good people read it and ask questions about it.' (D) En: 'I have seen people make faces when they were looking at the smileys. If I have time, I talk to them then. '(I) Ook: 'I put it next to the cashier. You're almost forced to see it. We had quite a number of people asking why we had a number 2. So we had to explain it to them.' (J) Twee respondenten gaven expliciet aan dat ze hier nooit op worden aangesproken (C, E).

Deze antwoorden komen redelijk goed overeen met de resultaten van het grootschalig onderzoek. Een kleine groep consumenten reageert op de smileys en stelt hierover vragen aan de eigenaars. Interessant is dat het hierbij juist wel lijkt te gaan om de reguliere klanten. Aanspreken van restaurants naar aanleiding van openbare gegevens is vooral een reactie van (een beperkt aantal) reguliere klanten.

Een derde vraag was of klanten zich, in de perceptie van bedrijven, in hun keuze om ergens te eten laten leiden door de smileys (exit). Slechts een respondent gaf aan dat zij dit zeker doen (L): 'The customers look. It is very important for them. Some people look before they decide whether to eat here. When we had the smaller smiley, guests got suspicious. Some did not come anymore. We got angry at the authority. It is ridiculous.' (L) Een respondent gaf aan dat enkele klanten zich laten leiden door de smileys (D): 'Some customers have left when they saw the bad smiley. Many customers read it and see that the bad smiley relates to the paperwork.' (D) Drie respondenten gaven aan dat de consumenten zich niet laten leiden door de smileys (E, F, H). Dit kan zijn doordat het restaurant alleen maar goede smileys zijn. 'It has never happened that somebody decided to leave after reading the chart but that is because we have good smileys.' (H) Respondent F gaf aan dat ze bij haar andere restaurant een slechte smiley heeft gehad maar dit heeft niet geleid tot een daling in het aantal klanten. (F) Een respondent gaf aan dat hij het niet weet (K): 'If I would see it, I could explain what the problem is. (K) Twee respondenten benadrukten dat klanten zich mogelijk wel laten leiden door slechte smileys (E, J): 'If you have a bad smiley and you hang it at the entrance, people will wonder. If they don't understand the argument, it will affect their choice. People won't go if they see a smiley number 2. If you get a smiley 3 or 4, people start talking about it. (...) People tolerate it if you have one bad smiley. If you have more bad smileys, it will affect people. One fault is tolerated.' (J) Een kanttekening daarbij van een respondent was dat slechte smileys geen invloed hebben als het restaurant zeer gewild is bijvoorbeeld vanwege de locatie (J).

Deze antwoorden nuanceren het beeld van keuze door consumenten. Ten eerste blijkt dat de smileys in de perceptie van bedrijven vooral een 'dissatisfier' zijn: slechte smileys kunnen een reden zijn om ergens niet te gaan eten. Een kanttekening daarbij is wel dat restaurants die zeer gewild zijn vanwege de locatie weinig last hebben van een dergelijke dissatisfier. Ten tweede blijkt dat veel respondenten het idee hebben dat ze zich in beperkte mate laten leiden. Veel klanten kijken immers niet eens naar de smileys.

Drie respondenten merkten op dat klanten kijken maar niet weten hoe ze de informatie moeten interpreteren (G, J, L): 'People often don't understand the smileys. (...) The terms on the report are too technical for people to understand.' (J) De respondenten benadrukken daarbij dat consumenten een sippe smiley vaak zien als een teken dat het niet goed staat met de voedselveiligheid terwijl de reden hiervoor eigenlijk is dat het papierwerk niet goed is geregeld. Dat staat wel op het rapport maar de consumenten lezen dit niet. Respondent L: 'The Danish people believe what they read in the inspection report. They see a little smiley and form pictures in their mind about unhygienic food.' (L) De respondenten gaven aan dat ze dit wel uit kunnen leggen aan de klanten: 'If we have a little smiley and they have heard it is because of the paperwork, they make fun about it.' (L) Ze weten echter ook dat veel consumenten niet om een uitleg vragen en dus de informatie verkeerd interpreteren.

Zijn de smileys belangrijk omdat de media er aandacht aan besteden? De Voedselinspectie juicht gebruik van de informatie door de media toe. Met de website is de informatie ook makkelijker toegankelijk voor journalisten. Ze kunnen abonneren op de inspectierapporten en ontvangen dan direct de resultaten per e-mail. Hier zijn veel artikelen over geschreven. De medewerker van de Deense Voedselinspectie: 'It is always a good story on a slow Friday.' De Deense Voedselinspectie is ook blij met de aandacht van de media. De medewerker van de Deense Voedselinspectie: 'The more articles on food safety, the better.' (Interview Deense Voedselinspectie, 10 oktober 2006)

En hoe nemen respondent de rol van de media waar? De meeste respondenten gaven aan dat de media niet over hun smileys schrijven. Een respondent merkte op dat de media alleen over de slechtste cafes schrijven (A): 'The media only check the smileys when there is something wrong. They always write about the worst cafes, never about the good ones.' Vijf respondenten benadrukten dat de media nooit over de smileys van het betreffende café hebben geschreven (A, C, D, G, I): 'The media are not interested in my restaurant. They may be interested if a well-known restaurant gets a bad smiley.' (G) Een respondent had de indruk dat de media niet over specifieke restaurants schrijven maar alleen over algemene ontwikkelingen (J). Hij gaf aan dat er op TV en kranten veel aandacht is voor de smileys. Ze schrijven echter niet over specifieke cafés, alleen over algemene problemen. 'The media will only write about cafés if they have a general problem.' (J)

Alleen bij het fast food restaurant H geldt dat de media wel over de smileys hebben geschreven (H). De respondent van het fast food restaurant verwees expliciet naar de media: 'The smileys are fairly important to say the least. We are a high profile chain. The newspapers check us out and see whether they can write a story about us. We need to be careful with the reports because we know the media will read them. They write stories in the summer when there is no political news. They are searching to find something they can twist.' (H) Opvallend is overigens dat het

vooral gaat om angst voor media-aandacht: feitelijke media-aandacht komt zeer weinig voor. Respondent H wist slechts een à twee voorbeelden te noemen over de afgelopen 5 jaar.

Hieruit blijkt dat de media alleen geïnteresseerd zijn in grote, bekende restaurants. Ze zullen niet snel een negatief stuk schrijven over een bepaalde pizzeria. Wel zullen ze ingaan op bepaalde ketens van fast food restaurants. De smileys kunnen geen positief effect hebben op de reputatie. Het beste wat restaurants kan overkomen is dat ze geen negatief effect hebben.

Aandacht van de televisie

Twee voorbeelden van tv-programma's werden in de interviews genoemd: aandacht voor mensen die ziek werden na het eten in een restaurant met een goede smiley en ratten in restaurants die een goede smiley hadden. Dit zijn natuurlijk ook de meest aansprekende gevallen van problemen met voedselveiligheid: ratten en zieke mensen.

Zieke mensen

Op tv werd een programma uitgezonden over mensen die ziek werden nadat ze hadden gegeten in een restaurant met een blij smiley. De journalisten hadden deze informatie uit verschillende bronnen verzameld. Het programma leidde tot een hevig publiek debat. 'The minister took the populist route and promised that restaurants where people got sick would get a sour smiley.' (Interview Deense Voedselinspectie, 15 november 2007) Hoe gecompliceerd het probleem is bleek toen de Deense Voedselinspectie 100 gevallen onderzocht waar mensen ziek waren geworden. De meeste mensen werden ziek door andere consumenten: iemand niest boven een buffet en andere mensen worden daarna ziek. Dit gebeurt vaak in een saladebar. Slechts in vijf gevallen had de Voedselinspectie anders kunnen optreden, in 95% van de gevallen hadden de restaurants een passende smiley gekregen. (Interview Deense Voedselinspectie, 15 november 2007)

Ratten

In dit tv-programma liet men zien dat er ratten rondliepen in restaurants met een happy smiley. Dat zou toch niet moeten kunnen. 'We do food control. Rats are controlled by the environmental authority. If it is hazardous, we of course close down the place.' (Interview Deense Voedselinspectie, 15 november 2007) Het probleem is echter hoe om te gaan met meldingen. Als bedrijven dit zelf melden, kunnen ze daar niet voor worden gestraft. Dan zullen ze het immers niet meer melden. Toch zijn bedrijven bang dat het bekend zal worden. Ze schakelen een 'certified exterminator' in en vragen deze om niets te vertellen aan de autoriteiten. Dat zijn ze wel wettelijk verplicht maar als restaurants het vragen, zijn ze bereid dit niet te melden. In het tv-programma lieten ze dit zien. Het probleem is hier dus eerder dat de 'certified exterminators' meldingen niet doorgeven. De toezichthouder voor het milieu is daarna hier strikter op geworden. (Interview Deense Voedselinspectie, 15 november 2007)

Een respondent stelde dat klanten het vertrouwen in de smileys kwijt zijn door onder meer het incident met de ratten: 'I don't think people believe in the smileys. The news paid much attention to a company that sold old meat. That company still had a happy smiley. There have been many incidents like that. In a program they did rat inspection. Restaurants had rats but still a happy smiley. Now people have lost trust in the food inspections.' (A)

Bovenstaande voorbeelden laten mooi zien dat het niet eenvoudig is om te achterhalen wie schuld heeft. Het lijkt duidelijk: iemand wordt ziek na het eten in een restaurant met een happy smiley. Dan hebben zowel het restaurant als de inspectie het niet goed gedaan. In de praktijk blijven er echter altijd risico's bestaan. Het smiley-systeem lijkt soms te suggereren dat vragen over verantwoordelijkheid en risico simpel zijn. De werkelijkheid is echter gecompliceerd.

Zijn de smileys belangrijk voor bedrijven omdat andere stakeholders ze gebruiken? Zes respondenten gaven expliciet aan dat dit niet het geval is (B, C, E, F, G, K): 'No other stakeholders are interested. Not even the insurance company. I have a good insurance. They pay up to even 70 deaths. Maybe the insurance should be cheaper if I had a good smiley.' (G) Een respondent gaf aan dat sommige stakeholders, bijvoorbeeld verzekeringsagenten, die op bezoek komen wel geïnteresseerd naar de smileys kijken (L): 'Other people that do business here, look at the smileys. Maybe just to see whether they should eat here with their family.' (L)

Specifiek voor het fast food restaurant geldt het hoofdkantoor als stakeholder (H). De respondenten gaven aan dat in het contract met fast food restaurant H afspraken worden gemaakt over (1) service, (2) kwaliteit en (3) schoonheid. Het contract kan eventueel worden verbroken als een franchisehouder zich hier niet aan houdt. Dit is echter, voor zover zij weten, nooit gebeurt. 'Becoming a partner is difficult and takes a long time.' (H) Voor het fast food restaurant geldt dat ze weten dat de rapporten naar het hoofdkantoor gaan maar ze zouden pas iets te horen krijgen wanneer het rapport slecht is (H): 'The smiley reports go to head quarters. We would get a reaction if there would be a problem.' (H)

Uit deze antwoorden blijkt dat er voor bedrijven nauwelijks andere stakeholders zijn. Opvallend is dat aandeelhouders, ook bij de bedrijven die wel aandeelhouders hebben, geen rol speelden. Wel is bij het fast food restaurant het hoofdkantoor een stakeholder. In die zin geldt het rapport als een 'fire alarm' (McCubbins & Schwartz, 1984). Dit kan zeer nuttig zijn in een principal-agent relatie. Er was slechts een respondent die ook naar andere stakeholders verwijst. Toch klinkt dit aannemelijk. Als mensen moeten wachten kijken ze even naar de smileys. Dit is een gewoon onderdeel van het bedrijf geworden.

Beïnvloedt het smiley-systeem het imago? Uit onderzoek van de Voedselinspectie blijkt dat bedrijven aangeven dat de smileys hun imago beïnvloedt maar niet de omzet (Interview Deense Voedselinspectie, 10 oktober 2006). Wat zeggen de respondenten hierover? Drie respondenten

geven aan dat de smileys geen invloed hebben op hun imago (A, B, G): 'Customers show more interest in other issues. They want to know about my background. In what restaurants did I cook before?' Drie andere respondenten geven aan dat de smileys een beperkt belang hebben voor hun imago (C, D, I): 'The smileys are not so important for this restaurant. A good smiley has not changed our image since we have always been known as a good restaurant. It might have an influence when we would have a bad smiley but even then there may not be that much of an influence because we have many regular customers.' (C) Twee andere respondenten geven aan dat de smileys wel belangrijk zijn voor hun imago maar andere zaken zijn belangrijker (E, F): 'A bad smiley is not good for the cafe because people talk about it. It is bad publicity if you don't have a happy smiley. A bad smiley is bad for your reputation but negative publicity in the newspapers is much worse.' (E) Twee respondenten gaven aan dat de smileys wel belangrijk zijn voor het image (K, L): 'Smileys play a big role in our image. People look at these things.' (K) Twee respondenten benadrukten dat een slechte smiley het image van een bedrijf sterk kan aantasten (H, J). Een smiley system kan geen positieve maar wel een negatieve impact hebben op het imago. 'It is not important if you have a good smiley. It would be important if you had a bad smiley.' (J) En: 'A bad report can have a very bad effect. When it is good, it is just as it should be. We are very much aware of the risks of damage to our image.' (H) Reputatie blijkt dus vooral een gevoelig issue voor fastfoodrestaurant H.

Het gebeurt niet vaak dat het imago van fastfoodrestaurant H wordt geschaad door media-aandacht op basis van de informatie van de Deense Voedselinspectie. Deze zomer gebeurde dit wel. Een programma op de nationale televisie besteedde aandacht aan 50 klanten die ziek waren geworden na het eten in fastfoodrestaurant H. Deze informatie hadden ze van de Voedselinspectie (maar niet uit de individuele rapporten). De respondenten benadrukten dat niet duidelijk was of deze klanten ziek geworden waren *dóór* het eten van voedsel van fastfoodrestaurant H en dat het statistisch gezien – op een totaal van 2 miljoen klanten – verwaarloosbaar was. fastfoodrestaurant H reageerde snel: 'We were very fast to explain how many customers visit us.' Volgens de respondenten was het eigenlijk geen nieuws. Er werd nieuws van gemaakt omdat voedselveiligheid een politiek issue is, het laagseizoen was (geen ander nieuws) en de informatie makkelijk voor handen was (via de website). (H)

Uit deze antwoorden blijkt dat een minderheid de smileys zeer belangrijk vindt voor het imago. De meeste respondenten geven aan dat het belang van de smileys voor het imago beperkt is. Vooral voor de bekende fast food keten H bestaat het risico dat een slechte smiley een negatieve invloed heeft op het imago.

Hebben de smileys invloed omdat de horecamedewerkers ze zelf belangrijk vinden? Twee respondent benadrukten expliciet dat de smileys belangrijk zijn omdat zij deze zelf belangrijk vinden: 'It is important because I want to be perfect.' (F) En: 'The smileys are maybe more

important for us than for the customers. We want to be right. I get offended if people think we are messing around.' (I) Opvallend is dat vijf van de geïnterviewde horecamensen zelf wel kijken naar de kaart (E, F, G, H, J). Ze kijken hier overigens wel naar met een kritische blik. 'I look at the smileys when I go to my local bakery. I go over and read the comments. I have personally left stores because of the smileys. This depends on the type of comments.' (H) En: 'Like in every profession, people look at each other. The more gossip the better. They would spread the worst rumors so others would have less customers.' (J) Daarmee lijken de smileys in de sector toch een belangrijke plek te hebben gevonden. Horecamensen willen niet 'afgaan' bij collega's.

Deze antwoorden tonen aan dat de meeste respondenten de smileys belangrijk vinden. Daarbij is het niet zozeer van belang om een goede smiley te krijgen maar vooral geen slechte smiley. Zij verwijzen daarbij met name naar klanten maar ook naar imago, media en eigen trots. Negen van de twaalf respondenten benadrukten echter dat klanttevredenheid (veel) belangrijker is dan de smileys (A, B, C, E, F, G, I, J, K). 'Customers are more important.' (F) Wel gaf een respondent aan dat de smileys en klanttevredenheid direct met elkaar zijn verbonden: 'Customer satisfaction is 100% more important than the smileys. But customers do look at the smileys.' (J) Aanvullend werden reviews in kranten door twee respondenten genoemd als een belangrijker signaal (B, D): 'Customer satisfaction and reviews are much more important than smileys. They are not to be compared.' (B) Een respondent noemde specifiek de reviews op een website met toeristische informatie als belangrijker dan de smileys (E). De respondent gaf aan dat de website 'Everything about Copenhagen' (www.aok.dk) veel belangrijker is dan de smileys. Naar die website kijken veel meer mensen dan naar de website van de Voedselinspectie. Journalisten die voor deze website werken schrijven reviews van restaurants en veel mensen bekijken deze reviews. 'That's more important than the smileys. If AOK likes it, everybody likes it.' (E) Het belang van de smileys is relatief. Het zou nog veel erger zijn als iemand ziek wordt van haar eten en dat komt in het nieuws. 'That is my worst fear.' (F)

Er was slechts één respondent die een even groot belang aan de smileys toekende als aan andere signalen. Dit was de eigenaar van het fast food restaurant (H): 'It is hard to make a comparison. Reports can damage our image.' (H)

De smileys gelden voor bedrijven als een zwak signaal. Respondenten nemen het waar maar geven aan dat andere signalen belangrijker zijn. Geldt dit ook voor de smileys op Internet? Uit de antwoorden van de respondenten blijkt dat de publicatie van de smileys op Internet niet als een sterk signaal geldt. Een belangrijke reden hiervoor is dat de smileys op Internet veel minder worden waargenomen: er zijn minder receptoren voor dit signaal. Negen van de twaalf respondenten gaven aan dat ze nooit naar de informatie op Internet kijken: 'I already know the report.' (A, H) Een respondent gaf aan dat ze wel eens heeft gekeken hoe de informatie over haar zaak op internet staat. (F) Een respondent (L) gaf aan dat hij wél vaak keek. Hij noemde

hiervoor echter geen specifieke redenen. Een andere respondent (E) kijkt ongeveer een keer per week naar de smileys op internet. Hij kijkt naar de rapporten van andere restaurants om te zien wat de inspecteurs daarover hebben gezegd. Goede smileys vindt hij niet interessant, slechte smileys wel. Deze geven inzicht in de eisen van de inspecteurs. Van slechte smileys bekijkt hij dan ook de rapporten. 'It is more interesting to see a bad smiley than to see a happy smiley.' Hij kijkt vooral omdat de regels niet helder zijn. Ook benadrukt hij dat verschillende inspecteurs verschillen in hun oordelen. 'New inspectors may focus on other things than the old inspectors.' Deze respondent L is echter een uitzondering. Verschillende respondenten gaven duidelijk aan dat ze niet zijn geïnteresseerd in de rapporten over andere bedrijven op Internet: 'I don't care about competition. I look at myself.' (D)

Vinden de horeca de smileys niet belangrijk wanneer consumenten de smileys op internet belangrijk vinden? De respondenten van de bedrijven merken hier echter weinig van. Slechts twee respondenten gaven aan dat zij het idee hadden dat ze dit doen. 'We know that some customers look at the Internet. That is why it is bad to have a bad smiley.' (I) En: 'It is not good that it is on the Internet. I know it is an IT world now. Danish people believe what's on the Internet. They see a bad smiley and then they don't try it.' (L) Een respondent gaf aan dat ze dit misschien doen (G), een respondent antwoordde dat ze dit heel weinig doen (J) en drie respondenten antwoorden dat ze nooit hebben gemerkt dat klanten dit doen (E, F, H).

Uit deze antwoorden blijkt dat het gebruik van Internet voor de meerderheid buiten beeld blijft. Daardoor heeft internet ook geen signaalwerking voor de horeca. Ze kijken zelf niet en merken ook niet dat klanten kijken. Een minderheid heeft het idee dat Internet wel van belang is voor klanten. Ze geven aan dat het daarom voor hen vervelend is een slechte smiley te hebben.

De locatiegebondenheid van het systeem, de kaarten met smileys hangen in het restaurant, speelt een grote rol in hoe de smileys als signaal worden opgepikt. Dit betekent ten eerste dat de receptoren talrijk zijn: alle medewerkers nemen de smileys waar. Zowel de eigenaar van het restaurant als degene die het restaurant schoonmaakt ziet de smileys. Er is ook een minder zichtbare tegenhanger van de kaarten in de restaurants: de smileys op internet. Dit signaal wordt echter niet of nauwelijks waargenomen. Veruit de meeste respondenten geven aan niet te zijn geïnteresseerd in deze informatie op internet. Een minderheid heeft het idee dat internet wel van belang is voor klanten. Vergelijking met anderen vanuit het oogpunt van concurrentie, benchmarking of leren speelt een zeer beperkte rol want bijna niemand kijkt op Internet hoe de concurrent het doet. Wellicht juist door deze grote zichtbaarheid vinden de meeste respondenten de smileys belangrijk. Daarbij is het niet zozeer van belang om een goede smiley te krijgen maar vooral geen slechte smiley. Een slechte smiley is een 'dissatisfier'. Zij verwijzen daarbij met name naar klanten maar ook naar imago, media en eigen trots.

Er lijkt een spanning te bestaan tussen de grote waarde die door de meeste respondenten wordt toegekend aan de smileys en de beperkte effecten die zij waarnemen in termen van gedrag van consumenten, media-aandacht, gedrag van andere stakeholders en schade aan het imago. Er is sprake van een paradox. Alle respondenten vinden de smileys zeer belangrijk want de klanten zouden een verkeerde indruk kunnen krijgen. Tegelijkertijd geven ze aan dat zij niet merken dat de klanten ernaar kijken. Het abstracte belang van de smileys wordt in alle interviews benadrukt terwijl de respondenten tegelijkertijd aangeven dat ze zelden iemand zien kijken en nooit iemand hebben zien weggaan na het bekijken van de smileys.

3.8 Analyse van patronen van waarneming

Wat hebben we nu geleerd over de waarneming door bedrijven van systemen van openbaarmaking van handhavingsgegevens? De waarneming van de verschillende signalen die op grond van deze systemen kunnen ontstaan worden in de onderstaande tabel met elkaar vergeleken.

Tabel 3.4. Vergelijking van de waarneming van de vier systemen

	Klachten Top 10	Milieukaart	Smileys op locatie	Smileys op het internet
Receptoren	Alle medewerkers	Beperkt (met name kwaliteitsmanagers)	Alle medewerkers	Beperkt (met name eigenaren)
Openbaarheid als signaal	Zeer belangrijk	Beperkt belang	Belangrijk	Beperkt belang
Signalen van burgers/ consumenten	Neen	Neen	Enig belang	Nauwelijks
Media	Belangrijk	Onbelangrijk	Onbelangrijk	Belangrijk voor zichtbare bedrijven
Andere stakeholders	Neen	Neen	Neen	Neen
Relatief belang	Andere signalen belangrijker	Andere signalen belangrijker	Andere signalen belangrijker	Andere signalen belangrijker

In dit overzicht vallen op dat er duidelijke verschillen zijn in de receptoren. Sommige signalen – Klachten Top 10 en smileys ‘op locatie’ – dringen door tot alle medewerkers. De internet-bases systemen – de Milieukaart en de smileys op internet – bereiken slechts een beperkte groep. Bij de Milieukaart waren er zelfs vaak geen receptoren: binnen veel bedrijven had niemand ooit van de Milieukaart gehoord. Dit geeft aan dat internetsystemen minder geschikt zijn om brede groepen te informeren. Massamediale en lokale communicatiesystemen slagen daar beter in. Ook betekent dit dat bij de internetsystemen de receptoren nog een hele taak hebben om anderen te overtuigen van het belang van deze informatie. Een ‘natuurlijk draagvlak’ is bij de systemen die

meer aandacht krijgen eerder een gegeven.

Aan alle systemen van openbaarheid wordt enig belang gehecht. Opvallend is het beperkte belang van de twee internet-based systems. Het belang van de smileys op internet is het laagst. Dit komt doordat de bedrijven vooral kijken naar de smileys op locatie. Die zijn voor hen wel van belang: zichtbaar in het restaurant hangt het kwaliteitsoordeel. Ook in Limburg geldt dat het internetsysteem van relatief weinig belang is. Dit kan direct aan het bovenstaande worden toegeschreven: de Milieukaart is onbekend. De Klachten Top 10 is daarentegen zeer bekend en van groot belang.

Signalen van burgers komen er bij de Klachten Top 10 en de Milieukaart niet. Burgers zijn in dit geval geen consumenten maar omwonenden of anderszins betrokken. De bedrijven merken op geen enkele manier dat deze burgers de openbare informatie gebruiken. Bij de Deense smileys is dit anders: daar gaat het wel om consumenten die in ieder geval breed bekend zijn met de smileys. Duidelijk is geworden dat het gebruik van klanten vooral geldt als een signaal wanneer het gaat om nieuwe klanten, restaurants die er niet direct brandschoon uitzien en voedsel dat als risicovol wordt beschouwd. Ook is het interessant dat (bijna) alle mensen die in de horeca werken aandacht besteden aan de smileys. Daarbij blijkt dat respondenten de smileys vooral zien als een 'dissatisfier' voor een kleine groep consumenten: slechte smileys kunnen een reden zijn om ergens niet te gaan eten. 'Dissatisfiers zijn vereisten die een klant vanzelfsprekend verwacht in een product of service.' (Van Ladesteijn, 2005: 36) Dit staat tegenover 'satisfiers', zaken die de klant tevreden stellen. Men verwacht dit niet en als toch wordt voldaan aan deze zaken stemt dit klanten tevreden. Dit betekent dat goede smileys niet als een beloning worden gezien. Slechte smileys gelden wel als straf. Met de smileys moet het goed zitten. Aanvullend wordt dan gekeken naar andere kwaliteitsoordelen. Interessant is het verschil tussen de smileys en recensies in de krant. Recensies in de krant kunnen wél gelden als een beloning wanneer de recensent het eten en de atmosfeer in het restaurant zeer waardeert.

Een andere kleine groep consumenten reageert op de smileys en stelt hierover vragen aan de eigenaars. Interessant is dat het hierbij juist wel lijkt te gaan om de reguliere klanten. Dit sluit aan bij de ideeën van Hirschman (1970) die stelt dat vaste klanten een bepaalde mate van loyaliteit kennen. Zij zullen eerder overgaan tot debat dan dat zij besluiten om te kiezen voor een andere aanbieder.

De redenen waarom aan de Klachten Top 10 en aan de smileys op locatie meer waarde wordt gehecht dan aan de internet-based systemen zijn verschillend. De Klachten Top 10 is directer gekoppeld aan de media. Bedrijven zijn beducht voor reputatieschade en hechten daarom aan de Klachten Top 10. Bij de smileys op locatie gaat het vooral om consumenten die direct inzicht kunnen krijgen in het oordeel van de voedselinspectie over het restaurant. Het belang van

andere stakeholders dan media, consumenten en omwonenden is in alle gevallen zeer beperkt of zelfs afwezig.

Het relatieve belang van de signalen die op basis van de systemen van openbaarheid worden afgegeven aan bedrijven is beperkt. Andere signalen zoals winstgevendheid en klantentevredenheid zijn in alle gevallen veel groter. Openbaarheid geldt in beide sectoren als een 'zwak signaal': het wordt waargenomen maar leidt niet direct tot urgentie. Dit wil niet zeggen dat men geen acht slaat op het signaal maar wel dat er in het algemeen geen dwingende werking van uitgaat. De Klachten Top 10 en de smileys op locatie gelden wel als sterkere signalen dan de smileys op internet en de Milieukaart.

Het onderzoek in Kopenhagen leidt tot de paradoxale uitkomst dat er weinig signalen worden ontvangen van relevante stakeholders en toch veel waarde wordt toegekend aan de smileys. Wellicht speelt het plaatsen van de resultaten in het restaurant hierbij een grote rol. De oordelen zijn direct zichtbaar. Men kan een vergelijking maken met overtreders die met een bord om op het dorsplein moeten staan. Ook als niemand hier zich iets van aantrekt, is dit toch iets afschrikwekkends. Wellicht was dit effect veel kleiner geweest wanneer de resultaten alleen op internet hadden gestaan. De plek van de smileys, op locatie, is misschien niet eens alleen relevant voor de klanten maar vooral voor de restaurants zelf. Zij zien elke keer de smileys hangen.

Uit de specifieke patronen blijkt dat de Milieukaart alleen in een specifieke context enige waarde heeft. Vooral wanneer een bedrijf een nieuwe vergunning wil aanvragen wordt wel waarde gehecht aan de Milieukaart (en met name het aantal klachten en ongewone voorvallen dat daarop wordt vermeld). Men is bevreesd voor negatieve beeldvorming die de procedure kan beïnvloeden. Een minderheid van de bedrijven, met name de grotere bedrijven, is ook in meer algemene zin bevreesd voor imagoschade. Deze vrees is niet gebaseerd op gedrag van stakeholders. In het algemeen is de belangstelling van stakeholders voor de kaart gering en daardoor ontvangen bedrijven van hen niet veel signalen. Omwonenden zijn weliswaar van groot belang maar bedrijven ontvangen geen signalen van hen naar aanleiding van de Milieukaart. De medewerkers van de provincie: 'Internet is een onpersoonlijk medium. Via de telefoon krijg je direct het gevoel dat je klacht serieus wordt genomen.' (Interview Provincie Limburg, 21 november 2006) Geen van de bedrijven had hier ooit mee te maken gehad. Andere stakeholders zijn slechts zeer incidenteel en in zeer specifieke situaties van belang. Desondanks blijft het voor respondenten belangrijk om 'goed op de site te staan', elke respondent vindt het vervelend als er klachten staan of ongewone voorvallen. Ook wordt de waarde bepaald door de specifieke situatie van het bedrijf. Een bedrijf zonder klachten hecht er minder waarde aan dan een bedrijf met problemen.

Ook in de Deense casus is gekeken naar specifieke patronen. Een belangrijke lijn in de specifieke patronen is dat veel respondenten het gevoel hebben dat hen onrecht wordt aangedaan door de openbare rapporten. Sipse smileys wekken de indruk dat de voedselveiligheid niet in orde is terwijl het 'slechts gaat om papierwerk'. Inspecteurs, zo zien de respondenten het, gebruiken de smileys als machtsmiddel om hen sneller zaken te laten regelen. Verder bleken persoonlijke eigenschappen van respondenten van groot belang. Sommige respondenten hadden geen probleem met de smileys, anderen voelden zich gekrenkt in hun trots. Een belangrijk specifiek patroon betreft het fast food restaurant dat de smileys beschouwt als een groot risico omdat deze reputatieschade kunnen toebrengen. De percepties van het gebruik door de klanten verschillen sterk. Interessant was de Thaise respondent die de Deense consumenten beschouwde als rationele besluitvormers die de smileys gebruiken voor een optimale keuze. De andere respondenten ware beduidend sceptischer over het gebruik van de smileys door de Deense consumenten.

Veel ondernemers klagen over de onvoorspelbaarheid van de Deense voedselinspecteurs. De ene keer is het prima, de volgende keer niet. Gebrek aan helderheid maakt het systeem gevaarlijk. In de sociale psychologie wordt gesproken over 'learned helplessness' (Finchham & Hewstone, 2001, p. 228). Wanneer honden steeds worden gestraft zonder een duidelijke reden leidt dit tot motivationele, emotionele en cognitieve tekortkomingen. Ze worden passief, onemotioneel en zijn niet meer in staat tot leren. Ik zou niet willen stellen dat het bij bedrijven noodzakelijkerwijs zover zal gaan maar het risico bestaat wel dat er een negatieve houding ten opzichte van het systeem ontstaat. Dit risico wordt versterkt doordat de openbaarheid leidt tot een direct en zichtbaar oordeel. De oordelen van inspecteurs staan soms ter discussie. Vroeger trokken bedrijven soms ook de oordelen van inspecteurs in twijfel. Toen werd echter het juridische traject doorlopen en kon, uiteindelijk, een rechter zich daarover buigen. Nu heeft het oordeel direct gevolgen: de smiley wordt getoond op de kaart in het restaurant en op Internet. Dat zet het oordeel meer op scherp. Zeker in combinatie met de bovengenoemde inconsistente schuilt hierin een risico.

Hiermee heb in dit hoofdstuk een beeld geschetst van de wijze waarop restaurants systemen van openbaarmaking en reacties daarop van bedrijfseconomische en publieke stakeholders en media waarnemen. Ook is besproken hoe deze systemen volgens hen hun reputatie beïnvloeden. Een volgende vraag is hoe zij vervolgens reageren op de openbaarmaking. Gaan bedrijven de regels beter naleven? Deze vraag komt in het volgende hoofdstuk aan de orde.

4. Veranderingen in gedrag door openbaarmaking

4.1 Kennen, willen, kunnen en durven

Een basisgedachte achter de openbaarmaking van handhavingsgegevens is dat dit leidt tot een betere naleving van regels. Hoe komen bedrijven tot besluiten over naleving? Welke kosten en baten worden afgewogen? Verandert het gedrag van het bedrijf? In een eerste benadering worden bedrijven beschouwd als unitaire actoren. Het bedrijf is een actor die bepaalde beslissingen neemt en gedrag vertoont. Er wordt daarbij uitgegaan van rationeel gedrag van dit bedrijf (Allison & Zelikow, 1999). Bij het naleven van regels speelt dan een aantal aspecten een rol (Huisman & Beukelman, 2007: 14, 15): Allereerst dienen bedrijven te weten welke wet- en regelgeving zij moeten volgen. Weten bedrijven wat er in de wet staat en aan welke regels zij dienen te voldoen? Vervolgens zijn de motieven van bedrijven van belang. Willen bedrijven de regels uit de wet ook daadwerkelijk naleven? Als ze de regels willen volgen moeten ze ook nog de gelegenheid en mogelijkheden hebben om deze te volgen. Zijn bedrijven in staat om zich aan de wettelijke eisen te houden? Als ze de regels niet willen volgen, geldt de vraag of ze de regels ook durven te overtreden. Durven bedrijven de risico's te nemen die wetsovertreding met zich meebrengt?

Bij een analyse van het bedrijf kan ook verder worden gekeken dan alleen naar economische overwegingen. Paternoster & Simpson (1996) benadrukken dat zowel economisch als morele overwegingen een rol spelen in besluitvorming. Bepaalde gedragingen van bedrijven kunnen niet alleen vanuit economische overwegingen worden verklaard maar behoeven aandacht voor het morele karakter van bedrijven. Morele overwegingen hebben een deontologisch karakter: regelnaleving moet. Rest (1986) geeft aan dat ethische besluitvorming verloopt in vier stappen: morele bewustwording, morele beoordeling, morele intentie en moreel handelen. In discussies over bedrijfscultuur wordt ook gewezen naar het belang van bedrijfsethiek (Huisman & Beukelman: 2007: 20). Hierbij gaat het om gedeelde percepties van wat ethisch correct gedrag is en hoe met morele kwesties en dilemma's dient te worden omgegaan. De bedrijfsethiek hoeft echter niet noodzakelijkerwijs overeen te stemmen met de externe regels en kan hier zelfs van afwijken.

Normatieve overwegingen spelen een belangrijke rol in de bedrijfsinterne besluitvorming over regelnaleving (Huisman & Beukelman, 2007: 77). Hertogh (2005) laat zien dat eenzijdig opgelegde regels niet nageleefd worden wanneer ze niet overeenkomen met binnen de doelgroep geldende normen. Aansluiting van externe normen op interne normen is de sleutel tot regelvolgend gedrag. Daarbij is ook de educatie van werknemers van groot belang (Kaye, 1996). Hun regels dienen aan te sluiten op de regels van het management en vervolgens op externe regels van handhavende instanties.

Braithwaite (1989) benadrukt niet zozeer de economische kant van 'shaming' maar veeleer de morele kant. Hij maakt hierbij een onderscheid tussen 'reintegrative shaming' waarbij het lidmaatschap van de gemeenschap van regelvolgende actoren centraal staat. Doel is aan te geven dat een overtreding is begaan maar tegelijkertijd uit te stralen dat de overtreder wel deel blijft uitmaken van de gemeenschap. 'These people have broken the rule.' Daar tegenover plaatst Braithwaite stigmatisering. Daarbij staat alleen het straffen van overtreders centraal en wordt vooral benadrukt dat deze buiten de groep staan. Bij stigmatisering staat niet het gedrag centraal maar de persoon. 'These people are crooks.' Gedrag kan worden veranderd, personen niet en daarom leidt stigmatisering tot het permanent buiten de groep plaatsen van de overtreders.

Als het gaat om de populatie van bedrijven zijn er drie groepen te onderscheiden. Ten eerst zijn daar de 'braveriken'. Dit zijn de bedrijven die zich volledig aan de regels houden. De inspecteurs hebben bij deze bedrijven bij de laatste inspecties geen enkele overtreding gevonden. Ten tweede zijn daar de 'wisselvalligen', bedrijven die zich soms wel en soms niet aan de regels houden. De inspecteurs hebben bij de afgelopen inspecties geconstateerd dat deze bedrijven zich soms wel volledig aan de regels houden (geen overtredingen) en in andere gevallen wel overtredingen maken. Ten derde zijn er de 'notoire overtreders', bedrijven die zich nooit volledig aan de regels houden.¹² De inspecteurs hebben geconstateerd dat deze bedrijven zich tijdens geen van de laatste inspecties volledig aan de regels hebben gehouden.

Openbaarheid beïnvloedt in theorie de wil van bedrijven om zich aan de regels te houden doordat de verhouding tussen kosten en baten verandert. Openbaarmaking leidt tot extra kosten - schade aan het imago - en maakt het daarmee aantrekkelijker om te regels te volgen (Karpoff & Lott, 1993). Openbaarheid kan dan, voortbouwend op de eerdere indeling, op verschillende manieren effect hebben. Een website met informatie over wet- en regelgeving kan invloed hebben op de kennis van een bedrijf. Openbaarheid van handhavingsgegevens lijkt hiervoor echter niet van belang. Ook kan openbaarheid van handhavingsgegevens invloed hebben op de motieven van bedrijven. De stimulans om regels te volgen kan namelijk veranderen. Openbaarheid kan leiden tot reputatieschade en dient te worden voorkomen. Op het vermogen om de wet na te leven lijkt openbaarheid weinig invloed te hebben. Men zou hoogstens kunnen opmerken dat openbaarheid een grotere druk creëert om het vermogen uit te bouwen. Dit past dan echter weer beter onder de categorie 'willen'. Openbaarheid van handhavingsgegevens kan wel invloed hebben op 'durven' omdat de risico's van wetsovertreding groter worden. Dit kan leiden tot reputatieschade en dit kan grote gevolgen hebben voor het bedrijf.

12) *Op het gebied van milieu wordt vooral de afvalverwerking als een risicovolle branch gezien (Van de Anker en Hoogenboom, 1997). De horeca wordt in het algemeen als een risicovolle sector gezien maar daarbij gaat het eerder om overtredingen op het gebied van arbeidsvoorzieningen dan om overtredingen van regels op het gebied van voedselveiligheid (Hoogenboom en Hoogenboom-Statema, 2001).*

De belangrijke les hieruit is dat openbaarheid van handhavingsgegevens geen invloed zal hebben op bedrijven die de wet niet kennen of die niet in staat zijn om regels na te leven. Wel kan openbaarheid de motivaties van bedrijven beïnvloeden doordat gebrekkige naleving leidt tot grotere schade. Openbaarheid kan leiden tot een verandering in de nutscurve van bedrijven. Belangrijk zijn hierbij de kosten en de baten. De kosten zijn beperkt wanneer het bedrijf de mogelijkheid heeft om via relatief beperkte gedragswijzigingen merkbare verbeteringen te bereiken (Weil et al. 2006). De baten zijn groter naarmate mogelijke reputatieschade een groter effect heeft en dus dringender dient te worden voorkomen. Dit leidt tot de verwachting dat openbaarheid van handhavingsinformatie tot gedragsveranderingen leidt wanneer de verhouding tussen kosten (aanpassen van voorzieningen of gedrag) en baten (voorkomen van reputatieschade) gunstig uitpakt.

Ook hebben we gezien dat een bedrijf kan worden beschouwd als een morele actor. Openbaarheid kan een stimulans vormen voor 'good corporate citizenship'. Openbaarheid kan ertoe leiden dat overtredende bedrijven worden aangesproken op hun moreel besef. Ze kiezen vervolgens weer voor regelvolgend gedrag om deel uit te maken van de gemeenschap van rechtsvolgende burgers. Openbaarheid kan er echter ook toe leiden dat bedrijven gestigmatiseerd raken. Deze stigmatisering zal leiden tot recalcitrant gedrag: het volhouden van regelovertredingen. De betekenis voor het morele besef is niet eenduidig. Dit kan worden versterkt ('de anderen houden zich allemaal aan de regels') maar mogelijk ook verzwakt ('de anderen houden zich ook niet aan de regels').

De openbaarheid zal ook in theorie verschillend doorwerken bij de groepen van overtreders. Voor de 'braveriken' geldt dat deze bedrijven zich sowieso altijd aan de regels houden. De openbaarheid heeft hierop geen invloed. Bij de 'wisselvalligen' kan de openbaarheid een reden vormen waarom bedrijven die overtredingen maken, sneller zorgen dat ze de zaken weer op orde hebben. De betekenis van openbaarheid voor de 'notoire overtreders' is gering. Alleen harde sancties kunnen ervoor zorgen dat deze bedrijven de regels naleven. Daarmee kan dus het meeste invloed van openbaarheid worden verwacht op de 'wisselvalligen'.

Als bedrijven wél willen wijzigen, ontstaat de vraag wat ze dan doen. Gedragswijziging kan verschillende vormen aannemen. Een organisatie kan werkprocessen aanpassen om aan normen te voldoen. Wijzigingen kunnen ook de aansturing van deze processen betreffen. Een organisatie kan de structuur van de organisatie waarbinnen deze aansturing plaatsvindt aanpassen. Ten slotte kan een organisatie erop mikken de informatiehuishouding die de werkprocessen ondersteunt te verbeteren. Vooraf is moeilijk aan te geven tot welk soort gedragswijziging de openbaarheid zal leiden. Op basis van eerder onderzoek (Meijer, 2004) is de verwachting dat er geen grote aanpassingen plaatsvinden in de structuur en werkprocessen. Veranderingen zijn eerder te verwachten in het verbeteren van de informatiehuishouding en de aansturing van werkprocessen.

In dit hoofdstuk wordt de betekenis van openbaarmaking voor de regel naleving kwantitatief en kwalitatief geanalyseerd. De volgende vragen zijn leidend bij deze analyse:

- *Invloed op het volgen van regels.* Wat is de invloed van de openbaarmaking van handhavingsgegevens op het volgen van de regels? Worden de regels beter gevolgd?
- *Vastleggen en beheren van informatie.* Hoe beïnvloedt de openbaarmaking van handhavingsgegevens het vastleggen en beheren van informatie? Wordt er meer of andere informatie vastgelegd?
- *Manier van leidinggeven.* Op welke wijze beïnvloedt de openbaarmaking de manier van leidinggeven? Leidt dit tot een striktere manier van leidinggeven?
- *Aard van de invloed.* Wat is de relatie tussen de perceptie van openbaarmaking en de gedragsverandering?

Deze vragen zullen per casus worden beantwoord. Algemene en specifieke patronen zullen hierbij gezamenlijk worden besproken maar in de analyse wordt wel expliciet gekeken naar specifieke patronen. Vooraf ga ik in op de vraag wat kwantitatieve gegevens ons kunnen vertellen over de invloed van openbaarmaking op de regel naleving.

4.2 Gedragsverandering van Limburgse bedrijven: kwantitatieve patronen

Er zijn weinig gegevens beschikbaar op basis waarvan de effecten van de twee systemen – Klachten Top 10 en Milieukaart – op regel naleving kunnen worden geëvalueerd. Over de effecten van de milieukaart zijn geen gegevens beschikbaar en dat is ook lastig omdat deze is gelanceerd in februari 2006. Wel zijn gegevens over het aantal klachten beschikbaar die inzicht kunnen geven in de effecten van de Klachten Top 10. Onderstaande tabel geeft het aantal klachten weer over de jaren 2002 tot en met 2006.

Tabel 4.1. Binnengekomen klachten Milieumeld- en Klachten Telefoon 2002 t/ m 2006

Categorie klacht	2002	2003	2004	2005	2006
Stank	924	828	741	990	772
Rook	22	35	29	16	20
Stof	142	229	104	121	152
Geluid	273	354	277	413	379
Bodem	208	125	43	24	51
Water	30	20	8	5	12
Overigen	19	22	33	107	121
Totaal	1618	1613	1235	1676	1507

De Klachten Top 10 is geïntroduceerd in 2003. De tabel laat zien dat er in 2004, het jaar na de introductie van de Klachten Top 10, sprake is van een afname in het aantal klachten. In 2005 is het aantal klachten echter weer terug op het oude niveau (en zelfs iets hoger). In 2006 is het aantal klachten weer gedaald. Uit dit overzicht blijkt geen duidelijk effect van de Klachten Top 10 op het aantal klachten.

Een nadere analyse van de klachten top 10 van de jaren 2002 tot en met 2005 toont aan dat het bedrijf ENCI stabiel hoog staat in de klachten top 10 (1 in 2002, 2003 en 2004, 2 in 2005). Dit bedrijf is een voorbeeld van de onmogelijkheid om uit deze top 10 te verdwijnen. Dit bedrijf veroorzaakt structureel overlast en leidt daarmee tot klachten. Van de bedrijven in de klachten top 10 van 2005 was er één gemeld in de drie voorgaande jaren (ENCI), waren er 2 ook gemeld in 2003 en 2004, één in 2002 en 2004, één in 2003 en één in 2004. Dit betekent dat de helft van de bedrijven nieuw was in de klachten top 10 en dus ook is de helft uit de top 10 verdwenen. Deze bedrijven lijken zich dus te kunnen verbeteren.

Overigens kan worden opgemerkt dat de Klachten Top 10 nog een ander effect kan hebben. Opvallend is dat Chemelot (DSM) niet in de Klachten Top 10 staat. Dit bedrijf handelt de klachten echter af via een eigen klachtentelefoon. Het aantal meldingen bij de eigen klachtentelefoon is veel hoger dan het aantal meldingen van alle andere bedrijven samen en toch staat dit bedrijf niet in de Klachten Top 10 (met de daarbij horende media-aandacht). Dit wijst erop dat een openbaarmaking van het aantal klachten niet alleen een stimulans voor een betere regelnaleving maar ook om eigen klachtvoorzieningen op te zetten. Het aantal meldingen bij de eigen klachtentelefoon wordt wel doorgegeven aan de provincie.

De volgende cijfers geven verder inzicht in het nalevingsgedrag over 2003 (voor de openbaarmaking via de website), 2004, 2005 en 2006. De percentages geven aan welk deel van de bedrijven zich volledig aan de regels houdt.¹³

13) *Afdeling Handhaving en monitoring, 2007, Jaarverslag Handhaving en Monitoring 2006. Zo zijn onze manieren, Provincie Limburg, Maastricht, p. 16.*

Tabel 4.2. Veranderingen in regelnaleevingsgedrag (2003 - 2006)

Sector	Branche	2003	2004	2005	2006
Afval	Autodemontagebedrijven	75 %	90 %	94 %	95 %
	Op- en overslagbedrijven	99 %	88 %	91 %	97 %
	Puinbrekers	81 %	84 %	93 %	95 %
	Sorteerbedrijven	75 %	88 %	80 %	91 %
	Stortplaatsen	87 %	99 %	95 %	94 %
	Overige afvalbedrijven	75 %	87 %	90 %	95 %
Bodem en water	Ontgrondingen	88 %	93 %	94 %	94 %
	Zwembaden	92 %	95 %	98 %	99 %
Industrie	Chemie - groot	86 %	87 %	89 %	98 %
	Chemie - klein	80 %	91 %	91 %	97 %

Uit dit overzicht blijkt dat het naleefgedrag in bijna elke branche – op- en overslagbedrijven zijn de uitzondering – sterk is verbeterd. Deze verbetering kan echter zeker niet zonder meer worden toegeschreven aan de openbaarheid. Mogelijk hebben ook andere veranderingen in de handhaving zoals de introductie van een dynamisch planningssysteem invloed gehad op de regelnaleving.

De beschikbare kwantitatieve gegevens geven daarmee geen eenduidig beeld over de effecten van de Klachten Top 10. Er heeft geen duidelijke vermindering van het aantal klachten plaatsgevonden. Ook is het de helft van de bedrijven gelukt om uit de Klachten Top 10 te komen. De regelnaleving is wel verbeterd maar onduidelijk is in hoeverre dit is toe te schrijven aan de Klachten Top 10. De Milieukaart is recent geïntroduceerd en over de effecten daarvan zijn nog geen kwantitatieve gegevens beschikbaar.

4.3 Gedragsverandering van Limburgse bedrijven: kwalitatieve patronen

In hoeverre beïnvloedt de openbaarheid het volgen van regels? Ondanks de beperkte belangstelling van burgers verbetert volgens de geïnterviewde medewerkers van de provincie Limburg de Klachten Top 10 de naleving: ‘We merken dat het werkt. Bedrijven doen hun uiterste best om uit de top 10 te blijven. Bedrijven die veel doen om te verbeteren en toch in de top 10 blijven vinden dat vervelend. Het jaar erop zetten ze er een tandje bij om uit de top 10 te blijven.’ De medewerkers gaven aan dat het een aantal bedrijven lukt om, als ze in de top 10 zijn verschenen, er direct uit te verdwijnen doordat ze problemen hebben aangepakt. Andere bedrijven staan echter keer op keer in de top 10. (Interview Provincie Limburg, 21 november 2006)

De Klachten Top 10 heeft invloed op de bedrijfsvoering zo blijkt uit het gesprek met respondent I. Het bedrijf wil graag uit de Klachten Top 10. 'We willen niet in de picture staan.' Bedrijf I wil graag de klachten omlaag brengen. Daarom is bedrijf I is gericht bezig via Good Manufacturing Practice om uit de Klachten Top 10 te komen. Er is een plan voor een hogere schoorsteen, het mestbassin is overdekt en onder andere door een prestatiebeloning worden medewerkers ertoe aangezet preciezer te werken.

De Milieukaart heeft een minder direct effect. Vier van de acht respondenten noemen geen effecten van de openbaarheid op het functioneren van hun bedrijf (A, E, G, H) Drie respondenten gaven aan dat de openbaarheid de bedrijven scherp houdt. Ze zijn hierdoor preciezer in hun productie (B, C, D):

- *Scherp blijven.* Respondent B merkte het volgende op over de milieukaart: 'Op zich niet verkeerd. Wij doen ons best om het goed te doen maar fouten kun je altijd maken. Het houdt je scherp.' (B) Openbaarheid leidt er daarmee toe dat bedrijven blijvend en continu aandacht besteden aan de regels.
- *Timing van processen aanpassen.* Volgens respondent C leidt de openbaarheid tot verandering in het omzetten compost. Het bedrijf houdt meer rekening met de buurt. 'Met omzetten compost wordt rekening gehouden met omwonenden. Dit geldt ook voor afdekken van compost. De openbaarheid beïnvloedt deze beslissingen.' Openbaarheid geeft de klachten meer gewicht. (C)
- *Meer structuur in de werkprocessen.* Respondent D probeert structuur aan te brengen in de werkprocessen, o.a. door te wijzen op verantwoordelijkheid om de regels te volgen, daarbij soms gebruik makend van het feit dat het bedrijf op de website staat. (D)

Ook beïnvloedt de openbaarheid soms de omgang met informatie (F). Respondent F gaf aan dat het bedrijf zorgvuldiger is met de wijze waarop bijzondere voorvallen worden gemeld. Bedrijf F maakt melding van ongewone voorvallen aan provincie, die deze vervolgens met een administratieve controle afhandelt en op de website plaatst. Eerst werd er volgende de provincie te weinig gemeld, waarna het bedrijf hier op is aangesproken. Vervolgens is alles gemeld, en kwamen ook alle meldingen op de milieukaart. Dit was volgens de respondent te veel, waardoor het bedrijf in gesprek is gegaan met de provincie en afspraken heeft gemaakt over het melden. Respondent F: "Ik kijk iets kritischer wat ik schrijf op de fax, omdat ik weet dat dit rücksichtslos wordt overgenomen."¹⁴

14) *Deze verschuiving gaat overigens niet op voor alle bedrijven. Respondent G vertelde dat hij niet terughoudender is geworden in het melden van bijzondere voorvallen. 'Welke voorvallen moeten worden gemeld is helder omschreven in een brief van de provincie. Daar is geen discussie over.'*

Uit de antwoorden blijkt dat de Milieukaart toch bij verschillende bedrijven invloed te hebben op hun gedrag. De Milieukaart houdt bedrijven scherp en zet medewerkers ertoe aan precies te werken. Een ander interessant effect is de verandering in de omgang met informatie. Eén bedrijf is terughoudender in het melden van bijzondere voorvallen. Ook de Klachten Top 10 lijkt invloed te hebben op de bedrijfsvoering (hoewel we hier terughoudend moeten zien omdat slechts één bedrijf uit de Klachten Top 10 is onderzocht). Het betreffende bedrijf onderneemt gericht actie om uit de top 10 te verdwijnen, zowel door fysieke maatregelen te treffen als door medewerkers via prestatiebeloning aan te zetten tot preciezer werken.

4.4 Gedragsverandering van Deense bedrijven: kwantitatieve patronen

In welke mate passen Deense bedrijven hun gedrag aan naar aanleiding van de openbaarmaking van handhavingsgegevens? Gaan zij de regels beter volgen? De gegevens van regio 10 waartoe ook Kopenhagen behoort zijn geanalyseerd op basis van een dataset die op 29 november 2007 van de website van de Deense Voedselinspectie is gehaald. Als we inzoomen op de bedrijven die wel vier controles hebben gehad, kunnen we bekijken wat de oordelen van de Voedselinspectie waren.¹⁵

Tabel 4.3. Oordelen van de inspectie over restaurants (2002 - 2007)

	Laatste controle (18 mei 2005– 28 november 2007)		Voorlaatste (23 maart 2004– 22 november 2007)		Daarvoor (14 maart 2003– 2 november 2007)		Daarvoor (4 juni 2002– 18 september 2007)	
Smiley 1	8677	82,9%	6883	65,8%	8879	63,8%	7187	68,7%
Smiley 2	1267	12,1%	2917	27,9%	3280	31,4%	2916	27,9%
Smiley 3	78	0,7%	111	1,1%	126	1,2%	112	1,1%
Smiley 4	440	4,2%	551	5,3%	377	3,6%	247	2,4%
Totaal	10462	100%	10462	100%	10462	100%	10462	100%

Uit dit overzicht blijkt dat het aantal smileys nummer 1 sterk is toegenomen. Het lijkt hierbij vooral te gaan om een verschuiving van smileys nummer 2 want dit aantal is duidelijk afgenomen. Ook het percentage smileys 3 en 4 is iets afgenomen. Deze verschuiving heeft vooral plaatsgevonden tijdens de laatste controle. In de drie controles daarvoor zijn de percentages stabiel.

Wat kunnen we hieruit leren over de invloed van smileys op het volgen van regels? Jammer genoeg vrij weinig. Deze percentages zijn allemaal weergaven van gedrag bij het bestaan van

15) Uit de analyse bleek dat slechts twee derde van de bedrijven met vier controles te maken heeft gehad. Andere bedrijven zijn ofwel sindsdien gesloten ofwel geopend. Dit geeft aan dat de dynamiek in deze sector groot is.

het smiley-systeem. Er zijn geen gegevens beschikbaar over de periode daarvoor. Men zou kunnen stellen dat het systeem enige tijd nodig heeft gehad om goed door te werken maar dan wordt het wel giswerk. De respondent van de Voedselinspectie gaf ook aan dat we het effect van openbaarheid niet kunnen afleiden uit verschillen in aantallen smileys 1, 2, 3 en 4. Het beleid verandert en dit leidt tot andere beoordelingen. (Interview Deense Voedselinspectie, 15 november 2007)

Nielsen (2007) publiceerde de volgende cijfers over de ontwikkeling van smileys:

Tabel 4.4. Oordelen van de inspectie over restaurants (2002 – 2006)

	Smiley 1	Smiley 2	Smiley 3	Smiley 4
2006	76,8	19,9	1,2	2,0
2005	76,7	19,6	1,5	2,1
2004	75,1	21,2	1,7	2,0
2003	75,2	21,0	1,6	2,2
2002	70,1	26,2	1,9	1,8

Uit deze tabel blijkt dat er met name vergeleken met 2002 een verschuiving heeft plaatsgevonden van smileys 2 naar smileys 1. De andere categorieën zijn redelijk stabiel. Dit wijst erop dat openbaarheid vooral invloed heeft op de 'kleine overtredingen'. Nielsen (2007: 309) merkt wederom op dat dit verschil niet zonder meer aan de openbaarheid kan worden toegewezen omdat er ook verschuivingen zijn in de methoden van en accenten in de inspectie.

Verschillende respondenten gaven aan dat de notoire overtreders vooral te vinden zijn in de hoek van shoarmarestaurants en pizzeria's. Om dit te checken zijn enkele aanvullende analyses gedaan. De restaurants waar de term 'shawarma' of 'pizzeria' in de naam voorkomt zijn vergeleken met de algemene populatie.

Tabel 4.5. Vergelijking oordelen van de inspectie over shoarma, pizza en alle restaurants (2002 – 2007)

	Laatste controle (18 mei 2005–28 november 2007)			Voorlaatste (23 maart 2004–22 november 2007)			Daarvoor (14 maart 2003–2 november 2007)			Daarvoor (4 juni 2002–18 september 2007)		
	Totaal	Shoarma	Pizza	Totaal	Shoarma	Pizza	Totaal	Shoarma	Pizza	Totaal	Shoarma	Pizza
1	82,9%	64,3%	76,8%	65,8%	52%	58,0%	63,8%	52,4%	45,2%	68,7%	47,4%	53,3%
2	12,1%	25%	16,8%	27,9%	40%	34,0%	31,4%	23,8%	46,3%	27,9%	47,4%	39,9%
3	0,7%	0%	0,2%	1,1%	0%	1,2%	1,2%	9,5%	0,9%	1,1%	0	2,0%
4	4,2%	10,7%	6,2%	5,3%	8%	6,8%	3,6%	14,3%	7,7%	2,4%	5,3%	4,9%

Deze tabel laat zien dat de shoarma-restaurants en pizzeria's inderdaad steeds slechter scoren dan het gemiddelde. Het aantal smileys 1 is steeds lager en het aantal smileys nummer 4 is steeds hoger. Wel is de verdeling tussen 1, 2, 3 en 4 steeds ongeveer gelijk en is dezelfde (positieve) trend waar te nemen.

De beschikbare kwantitatieve cijfers geven aan dat de openbaarheid een positief effect zou kunnen hebben maar geven hierover zeker geen uitsluitsel. De positieve effecten van openbaarmakingen in Toronto en Los Angeles op de regelnaleving (Fielding et al., 1999; Fielding et al. 2001; Jin & Leslie, 2005; Thompson, Burger & Kadri, 2005; Guina-Dornan, 2005) konden op basis van de beschikbare gegevens niet worden gereproduceerd. Een oordeel over de effecten kan niet worden gegeven omdat openbaarheid als factor niet kan worden geïsoleerd van andere factoren. Ook kan het zijn dat de oordelen van de respondenten zijn verschoven. Er is namelijk geen onafhankelijke informatie over regelnaleving beschikbaar. Om meer zicht te krijgen op de effecten is daarom kwalitatief onderzoek verricht.

4.5 Gedragsverandering van Deense bedrijven: kwalitatieve patronen

Verandert de openbaarmaking van handavingsgegevens in de perceptie van de bedrijven hun gedrag? Zeven van de twaalf respondenten geven aan dat de smileys geen invloed hebben op het volgen van de regels (B, C, D, G, H, J, K): 'It would be the same without the publications. We would get fined and a fine really means something for a small restaurant.' (C) En: 'Our own standards are much higher than the standards of the smiley system. The smiley system only monitors what we have been doing for many years. At [fastfoodrestaurant H] safe food is one of the core values. In unsafe regions in the world, [fastfoodrestaurant H] is the only place where they know for sure that the food is safe.'

Vijf respondenten gaven aan dat de smileys wel invloed hebben op het volgen van de regels (A, E, F, L, I): 'We try to follow the rules as much as we can because we don't want a bad smiley. That means that the smiley system does have an influence.' (E) En: 'Now I have a time limit. I

have to do it more quickly. They will come back in three months to see whether I have made the improvements. The inspectors use it as power to make things change faster.' (A) Ook: 'We had a freezer we could still use for six months. Than there was an inspection. They said that we should have a new freezer next time. We replaced the freezer quicker that we would have done without the smileys.' (L)

De smileys blijken daarmee invloed te hebben op sommige bedrijven: ze focussen aandacht en ook leiden ze ertoe dat sommige maatregelen sneller worden doorgevoerd. Een meerderheid van de respondenten gaf echter aan dat de smileys geen invloed hebben op het volgen van de regels. Een volgende vraag is nu wat de aard is van de wijzigingen die de restaurants hebben doorgevoerd. Breed wordt aangegeven dat het smiley-systeem heeft geleid tot het opzetten van een zelfcontrolesysteem (A, D, E, F, G, H, I, J, K, L): 'It has not changed the way I prepare food. It has changed the things I write down. Before, I had it all in my head. Now I write it down.' (D) En: 'It does not make us do things differently. We document it know. Now we can prove that we do things right.' (G) Dit is namelijk een eis die de Voedselinspectie stelt. 'We changed the way we do things. We need to clean everything at certain intervals. We have sheets to fill out who cleans and when. The same with our suppliers. One a week we check the temperature. We note it down if we have had problems with suppliers. Now we do things on a more regular basis. Before, we would do it when things needed to be done.' (C) En: 'We have 12 to 15 people working here. We have simplified the system. I took the nonsense out of the system. We only write down if there is a flaw, we don't write down the things that go right. Our self-control system consists of two parts: (1) a list of things we do, (2) a log of the things that deviate from the rules. This system is accepted by the Danish Food Inspection.' (G) Twee respondenten gaven aan dat ze een bedrijf hebben gevraagd voor hen een zelfcontrolesysteem te ontwikkelen. Dit was nodig door de controles (C, I) Respondent C gaf aan dat er een zelfcontrole system is ontwikkeld. Dit is specifiek voor dit restaurant ontwikkeld door een bedrijf.

Bij twee bedrijven was er al een systeem dat aan de eisen van de Voedselinspectie voldeed (B, H). Het ging hierbij allereerst om het chique restaurant B: 'You can't have a restaurant without a control system. If you can't control the food, you don't know whether you serve good food. We always had a control system. It did not have to be adapted. Educated waiters and cooks learn that in Denmark. They know how to do it. That is a difference between educated and non-educated people. We learn it in school. It is part of our daily routine.' (B) Ten tweede ging het om het fast food restaurant H. Respondent H gaf aan dat het fast food restaurant H wereldwijd een systeem voor compliance heeft. Dit systeem wordt aangepast aan lokale regelgeving. De smileys hebben dit niet beïnvloed. (H)

De vraag bij de restaurants die wél pas een systeem hebben ontwikkeld of aangekocht is of de openbaarheid een rol heeft gespeeld bij de ontwikkeling van deze zelfcontrolesystemen.

De meeste respondenten maken hierbij geen expliciet onderscheid tussen de controles en de openbaarmaking. Een respondent legt echter wel expliciet dit verband: 'A new compliance system was implemented because of the bad smiley. We got a bad smiley for not writing everything down properly. We hired a company to help us with the self-control system. They have a standard system which they adapted to our café after a meeting with the chef. The system is new.' (I) Deze respondent I benadrukte dat het zelfcontrolesysteem een belangrijke rol speelt bij het volgen van de regels. Hij geeft aan dat er voorheen informele praktijken waren. Een slechte smiley vormde de directe aanleiding tot het opzetten van een zelfcontrolesysteem. (I)

Uit de antwoorden blijkt dat de restaurants tegenwoordig een zelfcontrolesysteem hebben opgezet omdat dit door de toezichthouder wordt vereist. Slechts het meest professionele en het meest bureaucratische bedrijf hadden al een systeem dat aan de eisen voldeed. Al de andere moesten een dergelijk systeem opzetten of dit laten opzetten door een ondersteunend adviesbureau. Hierbij geldt de vraag of de smileys hierin een rol hebben gespeeld. Met andere woorden: was volgens de respondenten hetzelfde effect bereikt zonder openbaarmaking? Respondent C geeft expliciet aan dat in zijn perceptie de inspecties tot veranderingen hebben geleid, niet de publicatie ervan. Controles worden nu op meer reguliere basis gedaan en beter vastgelegd. (C) Andere respondenten wijzen wel op de invloed van de smileys. Respondent F gaf aan dat haar keuze voor een standaardsysteem is ingegeven door de smileys. Eerst had ze haar eigen programma waarbij medewerkers elke week aandachtspunten moesten aflopen. Soms vergeten mensen dit echter en kan het restaurant een slechte smiley krijgen. Daarom heeft ze nu gekozen voor het systeem van DRC (Danmarks Restaurants Cafeer) waarin de aandachtspunten per maand worden afgelopen. Dit systeem wordt door de Voedselinspectie geaccepteerd en daarmee is dus het risico op problemen kleiner. Nu laat zij de manager een keer per maand de lijsten invullen. 'Now I don't have to worry about somebody not writing in the book.' De keuze voor een standaardsysteem wordt genomen om het risico op een negatief oordeel te verkleinen. (F) Ook restaurant K heeft het systeem voor zelfcontrole aangepast omdat dit bij de laatste inspectie als onvoldoende werd beoordeeld. 'You have to do the controls. I got the system from DRC.' (K) Dit systeem van DRC is hetzelfde systeem als bij restaurant F. Informatie management wordt gestandaardiseerd. Respondent E geeft aan dat het smiley-systeem wel een extra incentive heeft gevormd, Het smiley systeem heeft een kleine invloed op het opzetten van een zelfcontrolesysteem omdat het een extra incentive vormt om dit op orde te hebben. (E) Ook voor respondent D vormden de smileys een incentive: 'Many places ask directly for a new inspection. I left it for half a year to remind myself to do the paperwork correctly.' (D) Respondent C gaf aan dat een slechte smiley wel een effect zou hebben: 'If we did get a bad smiley, we would do something about it.' (C)

Uit de antwoorden blijkt dat de smileys gelden als 'stok achter de deur' om restaurants ertoe aan te zetten een zelfcontrolesysteem op te zetten. De smileys vormden hierbij - naast mogelijke

boetes – een belangrijke stimulans aangezien het ontbreken van een zelfcontrolesysteem leidt tot een slechte smiley. Dat willen restaurants vermijden. Vooral het feit dat het ontbreken van een zelfcontrolesysteem leidt tot een slechte smiley (nummer 4) die door klanten kan worden gezien als een teken van tekortschietende hygiëne speelt daarbij een rol. Daarvoor huren sommige restaurants een adviesbureau in. Het strenge systeem van smileys roept daarmee een commercieel antwoord op. Een bedrijf ondersteunt restaurants om ervoor te zorgen dat het geen slechte smileys krijgt. De smileys leiden tot grotere commerciële belangen rondom de inspecties en daardoor ontstaat er dus een markt voor adviesbureaus. Sommige bedrijven kiezen hier voor een erkend systeem. Er vindt een standaardisatie plaats die vergelijkbaar is met de keuze voor het leerlingvolgsysteem in het onderwijs. Beter kunnen restaurants een geaccepteerd systeem gebruiken dan zelf iets te ontwikkelen. Externe standaardisatie verkleint namelijk het risico op een slechte smiley. Het voordeel hiervan is dat niet iedereen zijn eigen klungelige systeem ontwikkeld, het nadeel is dat er zo lastig innovatie kan plaatsvinden en er geen systemen worden ontwikkeld die precies passen bij een situatie.

Heeft de openbaarmaking invloed op de wijze waarop medewerkers worden getraind en ingewerkt? Er zijn verschillende manieren waarop medewerkers leren om de regels te volgen. Twee respondenten benadrukten dat medewerkers de regels leren door met anderen samen te werken (J, L): 'When we employ people, they have to learn it. They work with an experienced person.' (L) Een andere respondent gaf aan dat het personeel professioneel is (E): 'We have educated people who know the rules.' (E) Weer twee anderen (B, G) gaven aan dat er steeds opgeleide mensen zijn (de chef en souschef) die de regels kennen en toezien op het volgen daarvan: 'We have many unprofessional people but we make them professional. Educated people steer uneducated people. They know what to do. It is in their head. The chef checks whether they have done everything right in the kitchen. I check everything in the restaurant.' (B) Anderen (D, K) benoemden de verplichte cursus die alle medewerkers in de horecabranche moeten volgen: 'Employees have to follow a three day course so that they know the rules. They get a certificate in the end.' (K) Bij het fast food restaurant is er een formele training van medewerkers (H): 'When you employ so many people, there's always a training issue. We never had a problem. We are very sure that they have had an appropriate training.' (H)

Deze diversiteit aan antwoorden toont aan dat bedrijven een combinatie van mechanismen hebben om ervoor te zorgen dat medewerkers letten op de voedselveiligheid. Traditionele mechanismen zijn professionaliteit en inwerken, moderne mechanismen zijn trainingen en controlesystemen. De meeste bedrijven zijn kleine bedrijven die ofwel met name vertrouwen op professionaliteit (de chiquere restaurants) of op het inwerken van medewerkers en direct toezicht (de eenvoudiger restaurants en eetcafés). Alleen het fastfoodrestaurant H had al moderne mechanismen om de voedselveiligheid te waarborgen. Traditionele mechanismen worden niet gecontroleerd door de Voedselinspectie en moderne mechanismen wel. Op deze

manier dwingt de inspectie een verschuiving af van traditionele naar formele mechanismen. Alle restaurants moeten de voedselveiligheid op dezelfde manier waarborgen als het fastfoodrestaurant H.

Beïnvloeden de smileys de manier van leidinggeven? Tien van de twaalf respondenten geven aan dat de smileys geen invloed hebben op manier waarop de zaak wordt gemanaged (A, B, C, D, F, G, H, I, K, L). Het volgende antwoord illustreert deze positie: 'No. We do the same things. This system comes natural to trained people.' (G) Twee respondenten gaven aan dat de smileys wel invloed hadden. 'Rules are enforced more upon personnel.' (E) De eigenaar van café J gebruikt de externe dreiging van de smileys om zijn personeel ertoe aan te zetten precies en hygiënisch te werken: 'It is good for my employees. It gives them an incentive. It gives me an argument to pursue them for high standards. If it would not have consequences, it would be harder to motivate people. I mention the smileys to them. Now they know that if they don't do good, their colleagues suffer all year.' (J)

Uit deze antwoorden blijkt dat de smileys ertoe leiden dat sommige managers strikter toezicht houden op het personeel. Het belang van het volgen van de regels wordt door de smileys duidelijker en deze duidelijkheid wordt gebruikt bij de aansturing van personeel. Hij gebruikt de externe dreiging om intern mensen zover te krijgen dat ze nauwkeurig werken. De meeste respondenten geven echter aan dat er geen verschil is.

En voeren restaurants werkprocessen anders uit door de openbaarmaking van handhavingsgegevens? Vier van de twaalf respondenten geven aan dat er inhoudelijke aanpassingen hebben plaatsgevonden (E, F, G, L): 'Few things are different. We have to cool things, such as a pasta sauce, down faster. That is the rule. We are also much more aware of what happens with the food after we send it out. Before, I just would not think about that. Now I call customers and tell them that they have to throw all left-overs away according to Danish law. I know they won't do that but I do tell them.' (G) Drie andere respondenten geven expliciet aan dat er geen inhoudelijke verandering heeft plaatsgehad door de smileys (B, G, K): 'In the things we do, we haven't changed much. We still don't make people sick.' (G) De inhoudelijke betekenis van de smileys lijkt daarmee zeer beperkt. Sommige restaurants voeren net iets sneller wijzigingen door. Het gaat dan niet zozeer om de strikt noodzakelijke veranderingen maar juist om de dingen in het grijze gebied. 'We had an ice machine in the wrong place. We had to put tiles behind the ice machine.' (A) Vroeger kon een ondernemer deze zaken langer uitstellen, nu loopt hij het risico op een mindere smiley als hij dat doet. In grote lijnen worden de werkprocessen echter niet beïnvloed.

Dragen deze veranderingen – waarbij het opzetten van een zelfcontrolesysteem de belangrijkste verandering was – in de perceptie van de restaurants bij aan de voedselveiligheid? Veel

respondenten hadden een uitgesproken mening over het zelfcontrolesysteem. Verscheidene respondenten staan er afwijzend tegenover:

- *Het kost veel tijd.* 'Little companies do not have the time to do all the self-controls. It is irritating. We could use our time in a more sensible way. I have to check the fridge with Coca Cola and write everything down. It takes time and time is money.'(A)
- *Het is in strijd met professionele trots.* 'Every cook hates it that he has to document everything. They find it degrading. It hurts their professional pride.'(G)

Een respondent gaf aan dat strenge regels werken voor fast food restaurants en pizzerias maar niet voor chiquere keukens: 'I worked at McDonald's as a teenager and loathe their self-control system. But it only works for a teenager. I would love to have the McDonald's version for our restaurant but it is difficult to do with something so living as food. It would be my dream to do it the McDonald's way with good ingredients.' Hij geeft aan dat bureaucrativering, streng werken volgens de regels, kan werken voor kleine pizzeria's. (G)

Een andere respondent gaf aan dat veel bedrijven zich gedwongen voelen geld uit te geven aan een consultant: 'Control has moved from public authorities to private organizations. Most people are not capable of making their own self-control system. They have to order a private company to make the system.' Hij gaf aan dat het vaak vooral restaurants van etnische ondernemers zijn die een dergelijk systeem niet kunnen maken. 'I helped some of them.' (J)

Een respondent wees op de fraudegevoeligheid van het systeem: 'If the inspector comes, people take the self-control system and rapidly write things down. Big companies do that. Sometimes you see that the self-control system has been filled in with the same pen for forty days. That is not possible.' (G)

Daarmee blijkt dat veel restaurants zaken – met name het papierwerk – anders gaan doen maar dat ze sceptisch zijn over de bijdrage hiervan aan de voedselveiligheid. De eis van een zelfcontrolesysteem wordt door hen beschouwd als een omstreden eis.¹⁶ Veel respondenten zijn van mening dat dit niet bijdraagt aan het verbeteren van de voedselveiligheid. Dit verzet wijst op een conflict tussen bureaucrativering en de professionele trots van mensen die in een keuken werken. Op dit conflict kom ik in het concluderende hoofdstuk uitgebreid terug.

16) *Is een meer gedifferentieerde omgang met de zelfcontrolesystemen mogelijk? Respondent G vindt dat niet op dezelfde manier eisen moeten worden gesteld aan grote en kleine bedrijven. Hij maakt een onderscheid tussen kleine pizzerias en take-outs aan de ene kant en grote restaurants en cateringbedrijven aan de andere kant. Kleine bedrijven zouden eigenlijk een min of meer kant en klaar systeem van de Deense Voedselinspectie moeten krijgen. Grote bedrijven zullen toch een eigen systeem op maat willen ontwikkelen.*

4.6 Analyse van patronen van gedragsverandering

Middels kwantitatief en kwalitatief onderzoek hebben we zicht gekregen op de betekenis van systemen van openbaarmaking voor de regel naleving van bedrijven. De invloed van deze waarneming van signalen op het gedrag van bedrijven staat in de volgende tabel weergegeven:

Tabel 4.6. Vergelijking van de (gepercipieerde) gedragsverandering naar aanleiding van de vier systemen

	Klachten Top 10	Milieukaart	Smileys 'op locatie'	Smileys op het internet
Invloed op het volgen van regels	Beperkte invloed	Zeer beperkte invloed	Beperkte invloed	Zeer beperkte invloed
Vastleggen en beheren van informatie	Geen invloed	Soms voorzichtiger omgaan met bijzondere voorvallen	Smiley incentive voor kwaliteitssysteem	Geen invloed
Manier van leidinggeven	Strikter werken	Meerderheid: geen invloed. Eén bedrijf: strikter werken	Sommige bedrijven: strikter toezicht	Geen invloed
Aard van de wijziging	Structurele aanpassing van voorzieningen, prestatiebeloning voor medewerkers	Scherp blijven, timing van processen aanpassen, meer structuur in de werkprocessen	Kwaliteitssysteem, preciezer werken	Geen
Aard van de invloed	Incentive voor het volgen van de regels en opzetten van systemen	Incentive voor het volgen van de regels	Incentive voor volgen van regels	Geen

In dit overzicht valt op dat de Klachten Top 10 en de smileys op locatie vooral invloed hebben op het volgen van de regels. Dit is niet verbazingwekkend aangezien we in het vorige hoofdstuk hebben geconstateerd dat deze systemen als sterkere signalen worden beschouwd dan de internet-based systemen.

De bevindingen zijn enigszins tegenstrijdig. Zo werd bij de Milieukaart gevonden dat deze geen invloed heeft op het volgen van regels maar toch vormt hij een incentive om nauwkeuriger te werken. In de perceptie van de bedrijven zijn deze twee niet noodzakelijkerwijs met elkaar verbonden. Wellicht kan dit worden toegeschreven aan het feit dat het beter volgen van regels suggereert dat de regels daarvoor niet goed werden gevolgd. Nauwkeuriger werken lijkt altijd een positieve ontwikkeling waar men moeilijk tegen kan zijn.

De invloed van de Klachten Top 10 is het helderst. Duidelijk is dat dit systeem leidt tot een striktere manier van werken. Ook vormt dit systeem een extra incentive om te investeren in betere systemen. Ook de smileys op locatie hebben een directe invloed op strikter werken. Kenmerkend aan beide systemen is dat deze ook zeer bekend zijn bij het personeel. Voor de twee Internet-based systemen is dat niet het geval. De bekendheid is beperkt en daardoor hebben deze systemen in de meeste situaties minder invloed.

In de Deense casus is de invloed op kwaliteitssystemen cruciaal. Smileys vormen een extra incentive om deze op te zetten (hoewel veel restaurants deze systemen zien als een heleboel extra papierwerk). Vooral het feit dat het ontbreken van een zelfcontrolesysteem leidt tot een sippie smiley die door klanten kan worden gezien als een teken van tekortschietende hygiëne speelt daarbij een rol. In Limburg speelt dit minder. De openbaarmaking heeft wel enige invloed op het vastleggen en beheren van informatie maar dan vooral in de zin dat bedrijven hier voorzichtiger mee worden. Te open vastleggen van bijzondere voorvallen kan een negatief effect hebben op de reputatie van een bedrijf.

Welke toegevoegde waarde hebben zelfcontrolesystemen voor restaurants? Bedrijven hebben een combinatie van mechanismen om ervoor te zorgen dat medewerkers letten op de voedselveiligheid. Traditionele mechanismen zijn professionaliteit en inwerken, moderne mechanismen zijn trainingen en controlesystemen. Traditionele mechanismen worden niet gecontroleerd door de Voedselinspectie en moderne mechanismen wel. Op deze manier dwingt de inspectie een verschuiving af van traditionele naar formele mechanismen. De smileys worden mede gebruikt om deze verschuiving af te dwingen.

In Limburg gaat het eerder om aanpassingen van werkprocessen. Alleen bij het bedrijf in de Klachten Top 10 gaat dit om grote, structurele wijzigingen. Bij andere bedrijven gaat het bijvoorbeeld om de timing van producten. Een handeling die veel stankoverlast veroorzaakt kan bijvoorbeeld worden uitgevoerd op het moment dat de wind niet richting een woongebied staat. Zowel in Limburg als in Denemarken gaven respondenten aan dat de openbaarheid ertoe leidt dat bedrijven preciezer gaan werken en scherp blijven.

Ook beïnvloedt de openbaarmaking in Limburg in sommige gevallen het vastleggen van informatie. Naast de klachten vormen de ongewone voorvallen in Limburg een interessante categorie. Kenmerkend aan deze categorie is dat het gaat om zelfregistraties. Deze zelfregistraties zijn wel aan regels gebonden maar daarbinnen bestaat toch een bepaalde autonomie voor bedrijven. Zo kunnen de gebruikte woorden worden aangepast om te zorgen dat de zelfregistratie minder bedreigend overkomt wanneer deze op de website komt te staan. Dit betekent wel dat de aard van de rapportages van bedrijven aan de provinciale inspectie wordt beïnvloed door de openbaarheid.

De openbaarmaking heeft in een minderheid van de bedrijven ook invloed op de manier van leidinggeven. Met name de smileys en de Klachten Top 10 leiden ertoe dat sommige managers strikter toezicht houden op het personeel. Het belang van het volgen van de regels wordt door de smileys en de Klachten Top 10 duidelijker en deze duidelijkheid wordt gebruikt bij de aansturing van personeel.

Naast deze algemene patronen, kan ook worden gekeken naar verschillen tussen bedrijven. In Limburg lijken er vier soorten bedrijven te kunnen worden onderscheiden:

- *Bedrijven die niet sterk zijn gericht op regelnaleving (A, B, H).* Ze houden zich aan de wet maar voelen zich niet geroepen meer te doen om overlast te beperken. Het gaat hier om de drie onderzochte recyclingsbedrijven. Openbaarheid heeft op deze bedrijven weinig invloed.
- *Bedrijven die sterk zijn gericht op regelnaleving (E, G).* Het gaat om grootschalige, professioneel gerunde organisatie. Hoogwaardige kwaliteitsmanagement is een cruciaal onderdeel van het managen van deze organisaties. Openbaarheid heeft op deze bedrijven ook weinig invloed.
- *Bedrijven waarin een discussie of strijd speelt over regelnaleving (D, F).* Bedrijf D heeft een dwangsom gehad, bedrijf F is bezig met het aanvragen van een nieuwe vergunning. In deze bedrijven wordt openbaarheid gebruikt om meer nadruk te leggen op het belang van regelnaleving en het beperken van het aantal klachten.
- *Bedrijven waarbij de externe omgeving hen dwingt na te denken over regelnaleving (C, I).* Beide bedrijven hebben te maken met veel klachten. Bedrijf I staat zelfs in de Klachten Top 10. In deze bedrijven versterkt openbaarheid het belang van de externe omgeving.

Dit overzicht geeft aan dat de invloed van openbaarheid op het gedrag van bedrijven gedifferentieerd verloopt. Openbaarheid kan ofwel de positie van medewerkers die zich intern hard maken voor regelnaleving versterken of meer algemeen het belang van de externe omgeving bij het volgen van regels versterken. Vooral in de omgang met de openbaarmaking van klachten zijn er verschillen tussen deze bedrijven. Bedrijven die geen klachten hebben reageren niet op de openbaarmaking en evenmin doen bedrijven dit die wel klachten hebben maar alleen reageren op harde maatregelen. Bedrijven waar interne discussies spelen en bedrijven die onderdruk staan van de omgeving reageren juist wel op de openbaarmaking van klachten. Inzicht in deze verschillende manieren van invloed is cruciaal voor handhavers. In het slothoofdstuk kom ik hierop terug.

In Denemarken kunnen de volgende soorten bedrijven worden onderscheiden:

- *Bureaucratische bedrijven* (H). Regels op het gebied van voedselveiligheid liggen vast in interne procedures. Een uitgebreid kwaliteitssysteem was al lang voordat de Deense Voedselinspectie deze eis stelde ontwikkeld.
- *Professionele bedrijven* (B, C). Voedselveiligheid wordt gerekend tot het professionele domein van de chefkok. Vastleggen van metingen maakt overigens een steeds belangrijker deel uit van deze expertise.
- *Eenvoudige bedrijven* (A, D, E, F, G, I, J, K, L). De eigenaar werkt in het algemeen nieuwe medewerkers in en laat zien hoe zij om moeten gaan met voedselveiligheid.

De grootste categorie is de categorie van de eenvoudige bedrijven. Bij deze bedrijven leidt de openbaarmaking van handhavingsgegevens tot een incentive om te bureaucratiseren. Voedselveiligheid dient, in het perspectief van de Voedselinspectie, te worden geborgd door kwaliteitssystemen. Eenvoudige bedrijven dienen dus dergelijke systemen te ontwikkelen. Bureaucratische bedrijven hebben hier geen moeite mee: zij hebben de systemen al ontwikkeld en voldoen daarmee al aan de eisen. De logica van deze bedrijven sluit naadloos aan op de logica van de Voedselinspectie. Voor professionele bedrijven ligt het nog iets ingewikkelder. Zij zien voedselveiligheid als hun trots maar zijn niet zondermeer geneigd deze te borgen via een gestandaardiseerd administratief systeem. Toch worden ook zij door de openbaarmaking gedwongen om hun borging in de richting van een bureaucratisch systeem te veranderen.

Op basis van de bevindingen kunnen we ook terugkijken op Braithwaite's (1989) principe van 'reintegrative shaming' in de zin dat openbaarheid stimuleert tot het verbeteren van gedrag zonder stigmatisering. De bevindingen wijzen erop dat het Deense systeem meer mogelijkheden biedt voor reintegrative shaming. Vooral het feit dat er vier bolletjes staan laat zien dat bedrijven weer terug kunnen op een adequaat niveau (al hoewel normoverschrijdingen hen dus wel enige tijd blijven achtervolgen). De Klachten Top 10 laat vooral zien wie het slecht doen maar men kan hierop wel zien welke bedrijven zijn gedaald. De Milieukaart laat alleen het totale aantal klachten en bijzondere voorvallen zien. Vooral de Milieukaart biedt daarmee geen mogelijkheden om te laten zien dat gedrag is verbeterd en de openbaarmaking heeft dus vooral een stigmatiserend karakter.

Hiermee is duidelijk geworden dat geen wonderen zijn te verwachten van openbaarmaking van handhavingsgegevens. Er zijn geen grote verschuivingen in de regelnaleving. Dit wil echter niet zeggen dat deze systemen geen betekenis hebben. De betekenis van deze systemen voor bedrijven in termen van hun waarneming van de omgeving en hun gedrag is context-specifiek. Openbaarheid geldt als een zwak signaal dat de aandacht focust op bepaalde issues. Op basis van het kwalitatieve onderzoek is een variëteit aan patronen in kaart gebracht. In het

slothoofdstuk zal ik reflecteren op deze patronen. Wat betekenen deze percepties van bedrijven voor de inrichting van systemen van openbaarmaking van handhavingsgegevens?

5. Beleidswerelden en bedrijvenwerelden

5.1 Beleidswerelden van overheden

In dit boek zijn zowel de ‘beleidswerelden’ van overheden als de ‘bedrijfswerelden’ van restaurants in Denemarken en fabrieken in Limburg aan de orde geweest. Steeds stond de vraag centraal hoe openbaarmaking vanuit het perspectief van de respondent de regelnaleving beïnvloedt. In dit slothoofdstuk zet ik alle bevindingen op een rijtje en geef aan wat deze praktijken ons kunnen leren over de betekenis van de openbaarmaking van handhavingsgegevens.

We beginnen met de beleidswerelden van overheden. Centraal stond hierbij de eerste vraag van dit onderzoek: Welke informatie over regelnaleving maken handhavingsorganisaties openbaar en op welke wijze maken zij deze openbaar? Er zijn vier verschillende systemen van openbaarmaking van twee verschillende overheidsorganisaties beschreven. Wat hebben we geleerd over de systemen van openbaarmaking? Ten eerste hebben we gezien dat er spanning bestaat tussen aandachttrekkende systemen (‘op locatie’, via massamedia) en volledige systemen (Milieukaart en smileys op internet). Aandachttrekken en een volledig beeld geven gaat (nog) niet goed samen. Daarom zijn in beide casus combinaties van systemen ontwikkeld.¹⁷

In Limburg is gekozen voor de combinatie van een naming & shaming systeem (de Klachten Top 10) en een veelomvattend systeem (de Milieukaart). Dit dubbele systeem leidt ertoe dat er sterke druk wordt uitgeoefend op de bedrijven waarover het meest wordt geklaagd en tegelijkertijd is ook volledige informatie voor andere geïnteresseerden aanwezig. Betrokkenheid van de massamedia is hier centraal aangezien de Klachten Top 10 via de kranten aandacht genereert.

Het Deense systeem bestaat uit een combinatie van gecontextualiseerde en gedecontextualiseerde informatie. De informatie is via een kaart aanwezig in een restaurant en tegelijkertijd via een website op Internet. Dit dubbele systeem bedient verschillende stakeholders. De media zijn vooral geïnteresseerd in de informatie op internet terwijl de informatie in de restaurants het meest relevant is voor klanten. Dit systeem laat mooi zien dat het belang van locatie ook in het informatietijdperk niet moet worden onderschat.

In Denemarken is sprake van een spanning tussen het vereenvoudigen en vertekenen van informatie. De Deense Voedselinspectie heeft gekozen voor een systeem dat zeer inzichtelijk is. Iedereen kan de tekens begrijpen en zijn of haar oordeel hierop baseren. Het risico van

17) *Nieuwe technologieën kunnen het overigens wel mogelijk maken op locatie en Internetsystemen te combineren. Het rapport kan dan bijvoorbeeld een link naar de webpagina bevatten waardoor de gebruiker via zijn mobiele telefoon toegang tot volledige informatie heeft.*

vereenvoudiging is echter vertekening want de smileys kunnen worden beschouwd als een evaluatie van de voedselveiligheid. Een sippe smiley betekent dan, kortweg, dat de keuken niet schoon was terwijl in werkelijkheid een sippe smiley kan betekenen dat men vergeten is bepaalde zaken te noteren. Men zou kunnen zeggen dat de vereenvoudiging de machtspositie van de Inspectie versterkt. Via een sippe smiley hebben ze een sterke stimulans om het papierwerk op orde te hebben. Klanten zouden waarschijnlijk minder reageren op een aantekening dat het restaurant zijn papierwerk niet op orde heeft. Vereenvoudiging heeft daarmee dus niet alleen een communicatieve betekenis maar beïnvloedt ook machtsverhoudingen.

Een belangrijk verschil tussen Limburg en Kopenhagen is dat de informatie in Kopenhagen 'op locatie' aanwezig is. Dit maakt het mogelijk dat bedrijven zien hoe de informatie wordt gebruikt en door wie. Ook kunnen ze contact maken en een nadere uitleg geven. Dit verschil heeft sterk te maken met de aard van de relatie tussen burger en bedrijf. In het geval van de restaurants is de burger klant. De burger kan een keuze maken uit verschillende aanbieders. In het geval van de voedselveiligheid gaat het om dienstverlening die op locatie wordt geleverd (met uitzondering van het cateringbedrijf). In het geval van de milieuinspecties is de relatie tussen burger en bedrijf anders. De burger is een omwonende die last kan hebben van het bedrijf. Externaliteiten in het productieproces zoals stank en lawaai beïnvloeden de burger. De burger komt normaal gesproken niet bij het bedrijf binnen en de informatie moet dus op een andere manier worden aangeboden. De les hieruit is dat de relatie tussen burger en bedrijf grote invloed heeft op de manier waarop informatie kan worden aangeboden. De verschillen tussen de casus liggen daarmee vooral in verschillen in de aard van de relaties.

De locatie waar de informatie openbaar zegt iets over de wijze waarop overheden willen dat burgers de informatie gebruiken. In het huidige Deense systeem hangt de kaart met smileys in het restaurant. Dit betekent dat er rond deze kaart makkelijk gesprekken kunnen ontstaan tussen klanten en medewerkers van het restaurant. Er is de mogelijkheid tot debat: klanten kunnen vragen stellen over de smileys en druk uitoefenen op het restaurant en medewerkers van het restaurant kunnen een toelichting geven. Interessant is dat de Deense Voedselinspectie er in de toekomst voor kiest om met name keuzegedrag te faciliteren. De kaart met smileys komt op de deur te hangen zodat klanten voor ze naar binnen gaan een afweging kunnen maken. Dit past binnen de bredere trend die ik eerder heb aangeduid als consumentisme (Meijer, 2004). Via het systeem worden 'arme, sterke signalen' gestimuleerd ten kosten van 'rijke, zwakke signalen'. Het voordeel van deze sterke signalen is dat ze een groter gevoel van urgentie creëren. Er moet iets veranderen. Het nadeel van deze signalen is dat ze arm zijn: bedrijven kunnen moeilijk achterhalen wat de aard van het signaal is. Blijven klanten weg omdat de prijzen te hoog zijn? Is de inrichting achterhaald? Of heeft dit toch te maken met de smileys?

Opvallend in alle systemen van openbaarmaking is dat interactie met burgers nauwelijks aandacht krijgt. De internetsystemen bieden zeer beperkte mogelijkheden voor burgers om zelf signalen door te geven aan toezichthouders. De redenen daarvoor zijn onder andere dat burgers dit zelf niet willen omdat ze gerust gesteld willen worden of de zekerheid willen hebben dat er iets met hun signaal gebeurt. Anderzijds gaven de toezichthouders ook aan dat signalen van burgers hen veel extra werk kunnen bezorgen en daarom moedigen zij dit niet aan. Burgers zijn, in het perspectief van de overheden, vooral gebruikers van de informatie die toezichthouders openbaar maken.

Voor de twee overheden zijn meerdere doelstellingen van belang; men verwacht verschillende baten van openbaarmaking. De Deense en Limburgse toezichthouders hopen dat burgers beter zijn geïnformeerd en meer vertrouwen hebben in de toezichthouder en de sector. Ook verwachten zij dat de openbaarmaking zal leiden tot een betere regelnaleving omdat bedrijven sneller hun gedrag zullen bijstellen als ze weten dat iedereen kan zien dat zij zich niet aan de regels houden.

Bewonderenswaardig in beide gevallen is dat deze overheden bereid zijn om te experimenteren. Ze zoeken naar nieuwe mogelijkheden om de kwaliteit van de handhaving te verbeteren. Via deze experimenten kunnen zij zelf maar ook andere toezichthouders veel leren. Daarvoor is het wel belangrijk dat toezichthouders begrijpen hoe de openbaarmaking wordt ervaren door bedrijven.

5.2 Bedrijfswerelden

Betoogd is dat de beleidswereld geen directe invloed heeft op het gedrag van bedrijven. Uiteindelijk verbetert de regelnaleving alleen wanneer bedrijven hun gedrag veranderen. De systemen van openbaarmaking krijgen invloed via de betekenis die bedrijven in een lokale context geven aan deze systemen. Wat hebben we geleerd over de betekenis die wordt gegeven aan de systemen van openbaarmaking? Het onderzoek is hierbij gebruikt om antwoord te geven op de tweede vraag van dit onderzoek: In hoeverre herkennen bedrijven openbaarmaking en reacties hierop van stakeholders als een signaal dat ze hun gedrag moeten aanpassen?

Laten we eerst kijken naar de algemene patronen in de bedrijfswereld. Vooraf was de verwachting dat openbaarheid van handhavingsinformatie zou leiden tot gedragsveranderingen wanneer het object van handhaving waarneemt of inschat dat deze informatie zal worden gebruikt door belanghebbenden of dat de informatie het imago van de organisatie bij deze belanghebbenden negatief zal beïnvloeden. Voor de Limburgse Klachten Top 10 is enige bevestiging gevonden voor deze verwachting. Deze beïnvloedt direct het imago van een bedrijf en daarom spant het onderzochte bedrijf zich extra in om minder overlast te veroorzaken. De

Klachten Top 10 leidt tot een focus van aandacht. Het onderzochte bedrijf uit de Klachten Top 10 onderneemt actie om uit de top 10 te komen. Overigens gaat het hierbij alleen om imago en niet om gebruik door belanghebbenden. De respondent van het bedrijf heeft niet de indruk dat er stakeholders zijn die reageren op de Klachten Top 10.

Bij de Milieukaart ligt het beeld gedifferentieerd. Uit de conclusies blijkt dat sommige bedrijven wel hun gedrag aanpassen terwijl andere bedrijven minder gevoelig zijn. Aanpassingen zijn vooral te verwachten daar waar de openbaarheid interne discussies over de nadruk op regelgeving kan beïnvloeden of externe druk om regels strikt te volgen vergroot. Ook hierbij gaat het wederom om imago en niet om gebruik door stakeholders. Op deze lokale betekenisgeving kom ik hieronder terug.

In de Deense casus doet zich iets paradoxaals voor. De belanghebbenden geven aan dat de openbare gegevens van beperkt belang zijn voor consumenten en andere stakeholders en ook een beperkte invloed hebben op hun imago. Toch hechten zij veel waarde aan de smileys. Mogelijk gebruik door klanten en media beïnvloedt hen. Ook speelt de eigen trots een rol: de respondenten willen geen kaart met negatieve smileys in de zaak hebben hangen. In die zin is de smiley vooral een dissatisfier: hij heeft alleen betekenis wanneer hij negatief is. Het onderzoek leidt daarmee tot de bevinding dat, ook wanneer het ingeschatte gebruik gering is, openbaarheid leidt tot veranderingen in gedrag.

De internetsystemen – de Milieukaart en de smileys op internet – worden door de bedrijven als onbelangrijk gezien. Voor de Milieukaart is dit niet verwonderlijk want het aantal bezoekers aan deze website is beperkt (ongeveer 400 bezoekers per maand). Het aantal bezoekers aan de smileys op internet is echter aanzienlijk (tot 1000 bezoekers per dag). Het bezoek aan deze websites onttrekt zich echter grotendeels aan het zicht van de bedrijven. Zelfs als een aanzienlijk aantal consumenten hier de keuze op baseert, is de invloed beperkt omdat het voor de bedrijven niet duidelijk is dát zij hier hun keuze op baseren. De invloed van een internetsysteem zal daarmee alleen groot kunnen zijn wanneer burgers niet alleen deze informatie gebruiken maar wanneer ook duidelijk wordt aan bedrijven hoeveel burgers deze informatie daadwerkelijk gebruiken.

De openbaarheid kan bedrijven stimuleren om relatief eenvoudige veranderingen door te voeren. In de Deense casus worden de gedragsveranderingen – met name het introduceren van een zelfcontrolesysteem – door veel respondenten als relatief eenvoudig beschouwd. De aanschaf van een dergelijk systeem zorgt in veel gevallen al voor een positieve smiley. De resultaten zijn echter niet eenduidig want veel bedrijven zien de introductie van een zelfcontrolesysteem niet als een eenvoudige maatregel. Toch vormt de openbaarheid een belangrijke stimulans om dit systeem te ontwikkelen. Ook in Limburg heeft de openbaarheid

het meest direct een effect op eenvoudige wijzigingen. Een goed voorbeeld hier van is het compostbedrijf dat zijn werkproces heeft afgestemd op de windrichting, om klachten uit de aangrenzende woonwijk te voorkomen. Deze aanpassing is relatief eenvoudig en goedkoop en leidt tot vermindering van klachten. Het bedrijf uit de Klachten Top 10 kan sommige aanpassingen relatief eenvoudig doorvoeren maar andere aanpassingen (bijvoorbeeld een hogere schoorsteen) zijn kostbaar. Openbaarheid lijkt geen voldoende stimulans om het bedrijf aan te zetten tot deze kostbare investering.

Uit het onderzoek blijkt dat in het perspectief van de bedrijven gebruik door stakeholders – burgers, consumenten, andere stakeholders – zowel in Limburg als in Denemarken beperkt is. Minder concrete effecten zoals reputatieschade spelen wel een rol. Daarbij is overigens geen sprake van disproportionaliteit: geen van de respondenten gaf aan dat de openbaarmaking had geleid tot grote schade voor het bedrijf. Ook lijkt er sprake van een soort trots: bedrijven willen niet graag dat negatieve informatie over hen openbaar wordt gemaakt. De stimulans die uitgaat van de openbaarmaking zal niet leiden tot kostbare investeringen maar wel tot kleine bijstellingen in gedrag. De conclusie voor de algemene patronen is dat openbaarmaking niet leidt tot grote veranderingen maar wel tot eenvoudige bijstellingen.

Kenmerkend aan de lokale betekenisverlening was dat daar in beide toepassingsgebieden belangrijke verschillen tussen bestonden. Om inzicht te geven in de variëteit in Limburg en Denemarken zullen enkele contrasterende bedrijven worden besproken. Deze bespreking geeft inzicht in de variëteit van de sector en daarmee ook de variëteit in de effecten van openbaarheid. De variëteit in met name in hoofdstuk 3 uitgebreid besproken en hier worden slechts de meest opvallende verschillen naar voren gehaald. Welke variëteit werd gevonden in Limburg? Langs drie dimensies werden interessante evariaties gevonden.

- *Kleine versus grote bedrijven.* De bedrijven variëren bedrijven met twee werknemers tot bedrijven met honderden werknemers. Bij het kleine bedrijf C is de doorwerking van de openbaarheid heel direct. De directeur neemt waar dat er veel klachten op de website staat en neemt andere beslissingen ten aanzien van het omgooien van compost. Bij een groot bedrijf als bedrijf G is de website gekoppeld aan een kwaliteitssysteem en worden beslissingen genomen na managementrapportages op basis van klachtenanalyses van de informatie op de website. Betekent de professionaliteit van de waarnemer dat openbaarheid als signaal sneller wordt opgepikt? Dit blijkt niet het geval te zijn. De eigenaar van het kleine compostbedrijf (C) maakt zich erg druk over de klachten op de website, terwijl de milieumanager van een groot bedrijf (E) nauwelijks op de site kijkt.
- *Bedrijven in bewoond versus onbewoond gebied.* Bedrijven op een industrieterrein hebben veel minder te maken met omwonenden en daardoor minder met klachten. Voor bedrijf I dat niet is gelegen op een industrieterrein zijn de omwonenden cruciaal. De komst van veel

nieuwe bewoners in een nieuwbouwwijk heeft geleid tot veel klachten. De openbaarheid speelt een rol in deze relatie met de omgeving. Voor een recyclebedrijf als B is er nauwelijks sprake van een relatie met omwonenden want de enige burens zijn bedrijven op het industrieterrein.

- *Productieprocessen die veel overlast veroorzaken versus processen die weinig overlast veroorzaken.* Een cruciaal verschil tussen bedrijven betreft de mate waarin zij overlast veroorzaken. High-techbedrijven zoals bedrijf E leiden nauwelijks tot overlast. Het geavanceerde productieproces is stofvrij en leidt ook niet tot stank. Medium en low-tech bedrijven hebben vaker te maken met overlast door stank en stof. Een bedrijf als F veroorzaakt relatief veel stankoverlast en een bedrijf als A creëert soms overlast door stof. Klachten zijn belangrijke aandachtspunten bij bedrijven met dergelijke productieprocessen terwijl bedrijven met 'schone productieprocessen' hier weinig aandacht voor hebben.

Voor Denemarken wil ik deze variëteit schetsen door te laten zien hoe twee specifieke soorten bedrijven de openbaarheid ervaren en hierop reageren. De specifieke gevallen die ik wil beschrijven om de variëteit te laten zien zijn etnische ondernemers en een fastfoodketen. In de bespreking hiervan wordt ingegaan op de verschillen met kleine Deense restaurants.

- *Etnische versus Deense ondernemers.* Etnische ondernemers lijken een andere kijk op de inspectie en openbaarheid te hebben dan de Deense ondernemers. De aantallen zijn te beperkt om hier harde uitspraken over te doen maar het exploratieve onderzoek biedt wel zicht op relevante patronen. Ten eerste valt in het algemeen op dat er taalproblemen lijken te ontstaan tussen inspecteurs en etnische ondernemers. Dit kan een negatieve invloed hebben op de uitkomst van de inspectie. Managers met weinig kennis van de Deense taal zijn duidelijk in het nadeel en zouden daardoor eerder een slechte smiley kunnen krijgen. Ten tweede valt op dat de eigenaar van een Zuid-Europees restaurant (K) op een andere manier kijkt naar de relatie met de inspecteur (zie ook Wilson, 1998). Er is sprake van een cultuurverschil: in Zuid-Europa wil men contact maken, in Scandinavië gaat het om de regels. Deze eigenaar probeert een persoonlijke relatie op te bouwen met de inspecteur en hij definieert regelnaleving als het gelukkig maken van de inspecteur. De resulterende smiley wordt vooral gezien als een 'straf' van de inspecteur. Ten derde blijkt dat de Aziatische ondernemer (L) een karikatuur maakt van de Deense consument. Hij suggereert dat zij vooral afgaan op abstracte informatie en dat deze informatie grote invloed heeft op hun besluiten. Dit contrasteert met een oosterse omgang waarbij het meer gaat om gevoel en direct contact. Deze beschrijving is veel te kort om diepgaand inzicht te geven in de betekenis van openbaarheid voor verschillende culturen. De conclusie kan echter wel worden getrokken dat de openbaarheid een verschillende betekenis lijkt te hebben in verschillende culturen. Vooral in een sector met veel etnische ondernemers is dit van belang.

- *Fastfoodrestaurants versus kleine restaurants.* Het fastfoodrestaurant H heeft een bijzondere positie in dit onderzoek. Zo werkt dit restaurant sterk volgens dezelfde (bureaucratische) logica als de Voedselinspectie. Ook zij gaan uit van expliciete regels en formalisering. Dit betekent dat fastfoodrestaurant H makkelijk kan voldoen aan de eisen van de Voedselinspectie. Bij kleine restaurants vergt de formalisering nog een flinke inspanning. Daarnaast is dit restaurant ook veel zichtbaarder dan andere restaurants en daarmee kwetsbaar voor media-aandacht. Kranten en andere media zullen niet snel aandacht besteden aan een klein, lokaal restaurant maar problemen rond de voedselveiligheid van een bekende keten zijn wel interessant. Dit betekent dat de smileys misschien makkelijker te behalen zijn maar tegelijkertijd ook een groter gevaar opleveren voor dit restaurant. Wederom geldt dat deze uitspraken voorlopig zijn. Ze zijn immers gebaseerd op de bestudering van slechts één restaurant. Desalniettemin is het patroon logisch en voorstelbaar. Dit betekent wederom dat inzicht in de doorwerking van openbaarheid deze verschillen tussen bedrijven moet onderkennen.

De beschrijving van de specifieke patronen laat duidelijk zien dat moeilijk kan worden gesproken over dé effecten van openbaarmaking op bedrijven. Er is een grote variëteit aan bedrijfswerelden: in deze werelden wordt openbaarheid op verschillende wijzen ervaren en openbaarheid leidt tot verschillende stimulansen voor gedragsverandering. Vanuit deze diversiteit is het niet verwonderlijk dat andere systemen van openbaarmaking wel hebben beschreven als ‘rommelige instrumenten’ (Posner, 2000, p. 95). Inzicht in deze diversiteit dient de basis te vormen voor het op maat inzetten van openbaarmaking als toezichtsinstrument.

5.3 Betere regelnaleving?

De derde vraag van dit onderzoek luidde: in welke mate en op welke wijze resulteert deze waarneming in een verbetering van de regelnaleving door bedrijven? Op basis van zowel het kwantitatieve onderzoek in Limburg als het kwantitatieve onderzoek in Denemarken konden geen harde uitspraken worden gedaan over de effecten van openbaarheid. Er lijkt sprake te zijn van een verbetering in het volgen van regels maar deze verbetering kan niet zonder meer worden toegeschreven aan de openbaarheid. Er zijn namelijk ook andere veranderingen geweest. Spectaculaire veranderingen zoals in Toronto en Los Angeles waar de regelnaleving sterk verbeterde (Fielding et al., 1999; Fielding et al. 2001; Jin & Leslie, 2005; Thompson, Burger & Kadri, 2005; Guina-Dornan, 2005) werden niet waargenomen. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de kwaliteit van de handhaving voor de openbaarmaking al op een hoog niveau was.

Het kwalitatieve onderzoek in Limburg levert wel steun op voor een verbetering in het volgen van regels bij sommige bedrijven. Vooral de Klachten Top 10 lijkt een stimulan te vormen om het gedrag te verbeteren. Ook de Milieukaart leidde bij bedrijven in een specifieke situatie

tot verbeteringen. Bedrijven die een nieuwe vergunning willen aanvragen en het contact met de omwonenden goed willen houden worden bijvoorbeeld beïnvloed door de openbaarheid. Ook het kwalitatieve onderzoek in Denemarken levert wel steun op voor een verbetering in het volgen van regels. De respondenten wezen er met name op dat de openbaarheid een extra aanzet is geweest om een zelfcontrolesysteem te installeren. Daarmee kan worden gesteld dat het gedrag na openbaarmaking beter voldoet aan de normen.

Interessant is dat de verbeteringen in Limburg vooral betrekking hebben op het verminderen van het aantal klachten. Dit betekent dat het bedrijf zich wellicht nog in dezelfde mate houdt aan de wettelijke normen – dat deed het immers al – maar zich nu ook beter houdt aan de maatschappelijke normen van omwonenden. Dit betekent dat de verandering door de openbaarheid niet alleen het gedrag betreft maar ook de normen aan de hand waarvan dit gedrag wordt getoetst.

In de bevindingen in Denemarken valt op dat veel bedrijven aangeven dat deze verbetering niet leidt tot een verbetering van de voedselveiligheid. Een omstreden eis – het opzetten van een zelfcontrolesysteem – kan nu beter worden opgelegd aan de bedrijven. Openbaarheid kan dan veeleer worden gekenmerkt als een machtsstrategie waarmee bedrijven worden aangezet tot het doen van iets – het opzetten van een zelfcontrolesysteem – dat ze eigenlijk niet willen.

In beide casus viel op dat de interne bekendheid de doorwerking beïnvloedt. In Limburg weten de meeste medewerkers niet wat de resultaten van de inspectie zijn. Het rapport van de inspectie komt meestal terecht bij de kwaliteitsmanager. Weinig of geen medewerkers kijken op de website. In het Deense systeem zien alle medewerkers de resultaten hangen in het restaurant of café. Dit maakt het voor managers makkelijker om medewerkers te wijzen op het belang van de smileys en hen te motiveren zich in te zetten voor een betere smiley. Als het systeem bij iedereen bekend is zoals bij de smileys en de Klachten Top 10, is het makkelijker om medewerkers ertoe aan te zetten zich in te spannen om de regels te volgen. De interne werking van een systeem dan bij medewerkers onbekend is – de Milieukaart – is beperkter.

Deze bevindingen geven aan dat openbaarheid een manier is om bedrijven te beïnvloeden in de accenten die ze leggen in het nalevingsgedrag. Als het gaat om de gevestigde normen, vormt openbaarheid een aanzet tot het beter volgen van deze normen. Die bevinding is in lijn met wat ik zelf eerder heb beschreven in het boek *Vreemde ogen dwingen* (Meijer, 2004). Aanvullend leidt dit onderzoek echter tot de conclusie dat openbaarheid ook leidt tot aandacht voor andere normen: maatschappelijke normen van omwonenden en professionele normen van de toezichthouder. Openbaarheid beïnvloedt daarmee niet alleen de mate waarin bedrijven zich aan normen houden maar ook aan wélke normen zij aandacht besteden.

5.4 Afname van maatschappelijke risico's?

Dit boek is begonnen met een bespreking van de maatschappelijke risico's die spelen rondom milieu en voedselveiligheid. Een epidemie van Salmonella moet worden voorkomen en hetzelfde geldt voor een vuurwerkramp. De vraag die nu voorligt is in hoeverre de openbaarheid van handavingsgegevens daadwerkelijk leidt tot een afname van de maatschappelijke risico's.

Laten we eerst kijken naar het milieu. Neemt het risico op een milieuramp af? Het onderzoek geeft geen aanleiding om te denken dat dit risico daadwerkelijk afneemt. De inspanningen van bedrijven in reactie op de openbaarheid richten zich niet op het aanbrenge van grote verbeteringen die het risico op een milieuramp doen afnemen. Bedrijven spannen zich wel in op kleine ongemakken voor burgers zoals stank en lawaaioverlast weg te nemen. Dit is nuttig en voor burgers zeer belangrijk maar leidt niet tot een kleinere kans op een milieuramp. Men zou zelfs kunnen betogen dat deze kans groter wordt omdat de aandacht die wordt besteed aan kleine ongemakken niet kan worden besteed aan het verkleinen van de kans op rampen. Een tegenargument is dat het verminderen van overlast leidt tot een grotere zorgvuldigheid in werkzaamheden en dat dit ook kan bijdragen aan het verminderen van het risico op rampen. Geconstateerd is echter dat het verminderen van de kans op rampen niet het primaire effect van openbaarmaking is.

Aanvullend kunnen we specifiek kijken bij welke groep bedrijven het risico op een ramp het grootst is. Deze kans is het grootst bij de bedrijven die kunnen worden gelabeld als 'stouteriken.' Uit het onderzoek blijkt echter dat juist deze groep het minst gevoelig is voor het zwakke signaal van de openbaarmaking. Deze constatering geeft wederom aan dat openbaarmaking nuttig kan zijn om overlast te verminderen maar niet direct aangrijpt op de groep bedrijven waarvan de kans het grootst is dat ze daadwerkelijk grote problemen zouden kunnen veroorzaken.

Ook kunnen we kijken naar de betekenis van openbaarmaking voor de voedselveiligheid. Op basis van het onderzoek zijn er geen directe aanwijzingen dat de voedselveiligheid toeneemt. We hebben vooral gezien dat de formele kwaliteitssystemen breder worden toegepast. Dit zou kunnen worden beschouwd als een indirect bewijs dat de voedselveiligheid toeneemt: een beter kwaliteitssysteem wordt namelijk geacht te leiden tot een meer bewuste omgang met voedselveiligheid. Deze relatie kan echter ook worden bekritiseerd. Het kwaliteitssysteem kan worden beschouwd als een moderne vorm van controle die niet noodzakelijkerwijs leidt tot betere resultaten dan traditionele waarborgen van direct toezicht en professionaliteit. Er kan ook sprake zijn van 'loskoppeling' van papieren werkelijkheid en fysieke praktijken waardoor de voedselveiligheid eerder afneemt dan toeneemt (Power, 1999). De relatie die wordt verondersteld tussen administratieve kwaliteit en toegenomen veiligheid is discutabel.

Ook op het gebied van voedselveiligheid geldt het argument dat het zwakke signaal van de openbaarheid het minste invloed heeft op de bedrijven die juist de grootste risico's creëren. Opvallend was dat twee van de acht ondervraagde snackbars geen kaart met smileys hadden ophangen. Overigens is het mogelijk dat het nieuwe beleid van de Deense Voedselinspectie leidt tot een versterking van het signaal. Of dit ook daadwerkelijk leidt tot een verbetering van de voedselveiligheid is nog maar de vraag.

Daarmee leidt dit onderzoek tot een terughoudend antwoord als het gaat om de bijdrage van openbaarmaking aan het verminderen van maatschappelijke risico's. Daadwerkelijke vermindering van risico's vraagt om sterke signalen die ook worden opgevangen door de 'stouteriken'. Grote rampen kunnen waarschijnlijk niet worden voorkomen door openbaarmaking. Dat wil, nogmaals, niet zeggen dat de openbaarmaking niet leidt tot nuttige verbeteringen. Overlast kan afnemen en regels ten aanzien van administratie kunnen beter worden gevolgd. Openbaarmaking kan leiden tot nuttige verbeteringen maar van openbaarmaking kunnen geen wonderen worden verwacht.

5.5 Lessen voor toezichthouders

Nu we enig zicht hebben op de betekenis van openbaarheid voor bedrijven, wil ik de vraag aan de orde stellen hoe toezichthouders handavingsgegevens openbaar moeten maken. Wat kunnen toezichthouders nu leren van deze studie? Op welke manieren moeten andere toezichthouders invulling geven aan de openbaarmaking van handavingsgegevens? Vanuit de aandacht die in deze studie is gegeven aan de context, zullen geen algemene richtlijnen worden gegeven. Wel kunnen enkele nuttige lessen worden getrokken uit de Deense en Limburgse ervaringen.

Uit deze studie blijkt allereerst dat de ontwikkeling van meerdere systemen van openbaarmaking de voorkeur heeft boven de keuze voor één systeem. De verschillende systemen vullen elkaar aan door informatie over één of enkele bedrijven sterk naar voren te brengen (Klachten Top 10, smileys op locatie) en tegelijkertijd toegang te bieden tot alle andere bedrijven (Milieukaart, smileys op internet). Belangrijk is dat andere toezichthouders onderkennen dat systemen verschillende sterke en zwakke punten hebben. Aandacht en diepgravende informatie vormen een belangrijk contrast. Diversiteit in systemen is een manier om met een dergelijk contrast om te gaan. Deze variëteit aan systemen moet passen bij de aard van de relaties tussen burger, bedrijf en overheid. Systemen uit een andere sector kunnen niet zomaar worden overgenomen. Als burgers nooit bij bedrijven binnenkomen, zoals bij de milieuspecties, hebben op locatie systemen geen zin. De aandacht van burgers moet dan op een andere plaats worden getrokken.

Ten tweede kan op basis van deze studie worden gepleit voor het experimenteren met openbaarmaking. Er is geen reden om aan te nemen dat vormen van openbaarmaking leiden tot dramatische effecten. Nadenken over openbaarmaking is van belang maar te grote voorzichtigheid kan leiden tot inertie. De onderzochte systemen van openbaarmaking vormen allen een stimulans voor sommige bedrijven in sommige situaties om zich beter aan de regels te houden. Geen dramatische effecten maar wel significante bijdragen aan handhaving. Het is van belang dat handhavende organisaties experimenteren met openbaarmaking en lessen trekken uit deze experimenten.

Een derde les betreft de wijze waarop bedrijven worden betrokken bij het ontwikkelen van systemen van openbaarmaking. Het betrekken van bedrijven bij het opzetten van vormen van openbaarmaking is gecompliceerd. Overleg vindt in het algemeen plaats met brancheverenigingen die zich verzetten tegen openbaarmaking. In beide casus was dit het geval. Toch is het van belang dat bedrijven een rol krijgen bij het vorm geven van de openbaarmaking. In beide casus konden bedrijven waardevolle suggesties doen bij de verdere invulling van de systemen. Een betere registratie van de klachten in Limburg is een voorbeeld van een dergelijke suggestie. Toezichthouders dienen daarom niet zozeer te onderhandelen met bedrijven maar hen veeleer een rol geven in de experimentele vormgeving van systemen van openbaarheid.

Een vierde les betreft de omgang met maatschappelijke normen. Informatie over klachten van burgers is zeer relevant voor andere burgers maar tegelijkertijd is dit een kwetsbare vorm van informatie. De eisen die worden gesteld aan het checken en registreren van klachten zijn hoger wanneer aantallen klachten openbaar worden gemaakt. Handhavers dienen te beseffen dat deze input kwetsbaar is en dat de betekenis die bedrijven hieraan geven groot is. In het geval van Limburg bleek dat er met de Klachten Top 10 zorgvuldiger werd omgegaan dan met de Milieukaart. In de Klachten Top 10 wordt aandacht besteed aan aantal unieke klagers en toegekende klachten; bij de Milieukaart wordt alleen het aantal klachten vermeld. Een dergelijke voorstelling schiet tekort en miskent het belang dat hieraan wordt gehecht door bedrijven. Ook het feit dat de bedrijven op Chemelot buiten de Klachten Top 10 vallen is verhullend. En daarnaast speelde dat de klachten op verschillende plekken worden geregistreerd, afhankelijk van de vraag of een klager naar een gemeente of de provincie belt. Een centrale klachtenregistratie verdient dan de voorkeur. Het algemene punt hier is dat met de veranderende betekenis die wordt gehecht aan klachten – weergave van een kwaliteitsoordeel over bedrijven – er ook betere waarborgen moeten zijn voor een adequate weergave van dit maatschappelijke oordeel.

Een vijfde les is dat toezichthouders niet alleen aandacht moeten hebben voor shaming maar ook faming. In de handhaving ligt vaak de nadruk op de 'bad apples'. Wie doet het allemaal slecht? Belangrijk is om ook aandacht te besteden aan best practices. Dit zorgt ervoor dat niet

een hele sector wordt gebrandmerkt en vormt ook een belangrijke aanvullende stimulans voor bedrijven. De geplande 'elite smiley' in Denemarken is een interessant initiatief. Het lijkt echter wel nuttig wanneer toezichthouders goede praktijken van bedrijven ook meer kwalitatief te bespreken zodat andere bedrijven hiervan kunnen leren.

5.6 Maatschappelijke normen en bureaucrativering

Aan het einde van dit boek is er nu de ruimte om in bredere zin te reflecteren op de betekenis van hetgeen er is gevonden in het onderzoek. Wat betekenen deze bevindingen voor de wijze waarop het toezicht zich ontwikkeld in de informatiesamenleving? Per casus zal ik een brede ontwikkeling omschrijven. Daarmee doe ik de rijkheid van de twee casus zeker geen recht maar ik benoem wel twee belangrijke patronen die aandacht verdienen in debatten over de openbaarmaking van handhavingsgegevens.

De trend die ik op basis van de Limburgse casus wil belichten is de grotere nadruk op maatschappelijke normen. In de Limburgse casus vormen klachten de meest besproken soort van informatie. Typerend is dat klachten ook worden samengevat in de Klachten Top 10. Klachten kunnen tegelijkertijd worden beschouwd als betekenisvolle informatie, want ze geven een direct beeld van de overlast die het bedrijf veroorzaakt voor de omgeving, en betekenisloos, want het is niet duidelijk hoeveel verschillende mensen klachten hebben ingediend. Interessant is wel dat acties van bedrijven vooral worden gedreven door de wens om het aantal klachten te verminderen. Daarbij zijn deze klachten vaak niet toe te schrijven aan overschrijding van wettelijke normen. Veeleer gaat het om een overschrijding van maatschappelijke normen die door omwonenden aan het bedrijf worden gesteld. Er is sprake van maatschappelijke normering en deze maatschappelijke normering kan afwijken van de wettelijke normering. De openbaarheid geeft meer gewicht aan deze maatschappelijke normen. Overschrijding van maatschappelijke normen kan leiden tot sanctionering - met name via de Klachten Top 10 maar ook via de Milieukaart - ondanks het feit dat het bedrijf zich wellicht wel aan wettelijke regels houdt.

Dat vooral klachten veel aandacht krijgen leidt tot een focus op kleine ongemakken. Deze klachten gaan over kleine ongemakken zoals geluidsoverlast en (met name) stank. De openbaarheid richt zich met name op deze kleine ongemakken. Zo is er een Klachten Top 10 die openbaar wordt gemaakt en geen Risico Top 10. De verbeteringen die optreden bij de bedrijven hebben niet zozeer betrekking op het verminderen van risico (zoals wel het idee was na de vuurwerkramp in Enschede) maar veeleer op het verminderen van overlast voor de directe omgeving.

De nadruk op maatschappelijke normen lijkt te zijn verbonden met meer horizontale verhoudingen in de samenleving (Michels & Meijer, 2003). Betrokkenheid van meer partijen bij toezicht leidt er ook toe dat de normen die deze partijen stellen aan het gedrag van bedrijven in belang toenemen. Een professionele toezichthouder kan tot het oordeel komen dat een bedrijf zich keurig gedraagt maar een burger kan benadrukken dat het toch wel erg stinkt in de omgeving. In een verticaal systeem kan de burger deze normen alleen via democratische processen van inspraak en verkiezing naar voren brengen; in een meer horizontaal systeem spelen deze normen directer een rol. Deze verschuiving valt ook waar te nemen in andere sectoren waarbij de klanttevredenheid bijvoorbeeld belangrijker wordt in het onderwijs en de gezondheidszorg. Een dergelijke horizontalisering kan tot spanningen leiden wanneer het gaat om de vraag of schaarse middelen moeten worden besteed aan het beter voldoen aan maatschappelijke normen of professionele normen. Minder stank of minder risico op een ontploffing? Een betere operatie of een meer tevreden patiënt? Dergelijke spanningsvelden zullen bij vormen van openbaarmaking waarin maatschappelijke informatie een belangrijke rol speelt steeds sterker naar voren komen en tot lastige afwegingen leiden.

Op basis van de Deense casus wil ik de trend van (externe) bureaucrativering belichten. Met het opzetten van een systeem van zelfcontrole door Deense ondernemers wordt een volgende stap in de bureaucrativering – in de zin van het voorspelbaar werken en het schriftelijk vastleggen van elke stap – gezet. De volgende stap kan zijn dat deze systemen van zelfcontrole openbaar worden gemaakt. De kosten voor de inspecties gaan dan omlaag. Dit is een proces van externe bureaucrativering. Bureaucrativering kan alleen met uitoefening van macht worden opgelegd. In dit geval is openbaarheid één van de machtsmiddelen die wordt ingezet op de externe bureaucrativering door te voeren. De bureaucrativering is een moderne manier om voedselveiligheid te waarborgen en wringt met bestaande werkwijzen. Restaurants leggen de nadruk op het handelen. Het voedsel moet veilig zijn, het restaurant schoon. Dit waarborgen zij door professionele standaarden en door direct toezicht (met name bij nieuwe medewerkers). Werken met anderen is een traditionele manier van kennisoverdracht. Mensen leren wat ze moeten doen door met iemand te werken. Dit staat tegenover een geformaliseerde manier – bijvoorbeeld bij McDonald's – waar alles vastligt in regels. De inspectie legt ook meer de nadruk op schriftelijkheid en formele trainingen. Handelingen moeten worden vastgelegd. Deze verschillende accenten staan op gespannen voet.

Deze externe bureaucrativering kan worden gekenmerkt als een 'McDonaldization of society' (Ritzer, 1996) in letterlijke zin. Zowel hele kleine snackbars als chique restaurants moeten volgens dezelfde bureaucratische principes als McDonald's werken. McDonald's wordt het ideaal waar alle andere restaurants aan moeten voldoen. Dit roept weerstand op van professionals die een andere oriëntatie ten aanzien van het werken in de keuken hebben. De standaardisatie vormt een inperking van de mogelijkheden van koks op speciale gerechten

te bereiden. De externe bureaucrativering is een proces dat niet direct verbonden is met openbaarheid. De Voedselinspectie zou ook dezelfde eis kunnen stellen en dit kunnen sanctioneren. Deze eis wordt echter al langer gesteld en is nooit gehandhaafd. Deze eis is ook omstreden: de norm dat alle bedrijven een dergelijk systeem moeten hebben wordt door veel bedrijven niet onderschreven. Dit betekent dat een sterke stimulans nodig is om bedrijven toch zover te krijgen dat ze een zelfcontrolesysteem gaan opzetten. Door deze eis te koppelen aan openbaarheid heeft de Voedselinspectie een machtsmiddel in handen om restaurants te dwingen een zelfcontrolesysteem op te zetten. Vervolgens vindt een standaardisatie plaats die vergelijkbaar is met de keuze voor het leerlingvolgsysteem in het onderwijs. Beter kunnen restaurants een geaccepteerd systeem gebruiken dan zelf iets te ontwikkelen. Externe standaardisatie verkleint namelijk het risico op een slechte smiley. Het voordeel hiervan is dat niet iedereen z'n eigen klungelige systeem ontwikkeld, het nadeel is dat er zo lastig innovatie kan plaatsvinden en er geen systemen worden ontwikkeld die precies passen bij een situatie. Dit toont aan dat de transparantie niet alleen leidt tot standaardisatie van de Voedselinspectie maar ook tot standaardisatie van de bedrijven.

In deze reflectie is openbaarheid van handhavingsgegevens geplaatst binnen bredere maatschappelijke trends van informalisering en bureaucrativering. Toezichthouders kunnen deze trends niet volledig negeren maar ze kunnen wel een positie innemen. In welke mate willen toezichthouders maatschappelijke normen opleggen aan bedrijven? Welke mate van bureaucrativering moet worden opgelegd aan bedrijven? In hoeverre leiden deze trends tot maatschappelijk wenselijke uitkomsten? Openbaarmaking is geen geïsoleerd proces maar maakt deel uit van bredere veranderingen in handhaving en toezicht. Hóe toezichthouders zich positioneren in deze veranderingen, beïnvloedt in hoge mate het vormgeven van systemen van openbaarmaking van handhavingsgegevens. Dit boek is begonnen met specifieke vragen naar het voorkomen van de vuurwerkramp in Enschede en het voorkomen van voedingsschandalen en eindigt met de constatering dat openbaarmaking geen beleidstechnisch vraagstuk maar onlosmakelijk is gekoppeld aan bredere discussies over de wenselijke en noodzakelijke rol van toezichthouders in een informatiesamenleving. Laten we deze discussies met zijn allen voeren!

Literatuur

Allison, Graham and Zelikow, Phillip (1999). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, New York: Addison-Wesley Longman.

I. Ayres & J. Braithwaite, 1992, *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*, Oxford University Press, Oxford.

V.J.J.M. Bekkers, H.J.M. Fenger, V.M.F. Homburg & A.B. Ringeling, 2003, *Integrale handhaving. Een onderzoek naar vormen van integrale handhaving van het beleid ten aanzien van openbare inrichtingen*, Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam.

J.B.W. van Bijlert & H.D. Albeda, 2002, *De transparantie doorzien. Op zoek naar de burger als adviseur*, Stichting Rekenschap, Amsterdam.

P.J. Birkinshaw, "Freedom of Information and Openness: Fundamental Human Rights", *Administrative Law Review* (Washington DC), Vol. 58 No.1, 2006, pp. 177-218.

J. Braithwaite (1989). *Crime, Shame and Reintegration*, Cambridge University Press, Cambridge.

D. Brin, 1998, *The Transparent Society*, Perseus, Reading.

H. de Bruijn & E. ten Heuvelhof, 2005, *Handhaving : het spel tussen inspecteur en inspectee*, Lemma, Utrecht.

H. de Bruijn & M. Koopmans, 2005, *Toezicht en handhaving. Strategieën van inspectees en inspecteurs*, Paper presented at the European Conference on Political Research, Budapest.

Commissie Onderzoek Vuurwerkcramp (2001), *De vuurwerkcramp*, Enschede/Den Haag.

Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, 2001, *In dienst van de democratie* (beschikbaar op: <http://www.minaz.nl/wallage/>).

Th.H. Davenport, 1993, *Process Innovation: Reengineering Work through Information Technology*, Harvard School Press, Boston.

K.W. Deutsch, 1966, *The Nerves of Government. Model of Political Communication and Control*, The Free Press, New York.

- D. Doorenbos, 2006, Voor altijd aan de schandpaal dankzij Internet, Oratie, Radboud Universiteit Nijmegen.
- Erp, J. van. 2007. Informatie en communicatie in het handhavingsbeleid. Inzichten uit wetenschappelijk onderzoek, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag.
- Erp, J. van. 2007. Effect of Disclosure on Business Compliance: a Framework for the Analysis of Disclosure Regimes, *European Food and Feed Law Review*, Vol. 2, Nr. 5, pp. 255 - 263.
- Fielding, J., Aguirre, A., Spear, M. and Frias, L. (1999), Making the Grade - Changing the Incentives in Retail Food Establishment Inspection. *American Journal of Preventive Medicine*, 1999;17(3), pp. 243 - 247.
- Fielding, J., Aguirre, A. and Palaiologos (2001), Effectiveness of Altered Incentives in Food Safety Inspection Program, *Preventive Medicine*. Vol 32, Issue 3, March 2001, p239-244.
- F. Fincham & M. Hewstone, 2001, Attribution Theory and research: From Basic to Applied. In: M. Hewstone & W. Stroebe (eds.), *Introduction to Social Psychology*, Malden: Blackwell Publishing, pp. 197 - 238.
- Fombrun, C.J. & C. van Riel (2004). *Reputatiemanagement. Hoe succesvolle bedrijven bouwen aan sterke reputaties*. Amsterdam: Pearson.
- D. Guina-Dornan (2005). Disclosure of information on food control inspection. An environmental health service perspective, Unpublished thesis, Trinity College, University of Dublin.
- M.L.M. Hertogh (2005). Van naleving naar beleving van regels. Bouwwereld en bouwfraude vanuit een rechtssociologisch perspectief. In: T. Barkhuysen, W. den Ouden & J.E.M. Polak (red.) *Recht realiseren*, Deventer: Kluwer, pp. 51 - 68.
- A.O. Hirschmann, 1970, *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Cambridge MA.
- C. Hood & D. Heald (ed), *Transparency: The Key to Better Government*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

W. Huisman & A. Beukelman, (2007) Invloeden op regelnaleving door bedrijven. Inzichten uit wetenschappelijk onderzoek. Boom Juridische Uitgevers, Den Haag.

B.M. Hutter & C.J. Jones, 2006, Business Risk Management Practices: The Influence of State Regulatory Agencies and Non-State Resources, The centre for the analysis of risk and regulation, Discussion paper No. 41.

Jin, G and Leslie, P. (2005b), The Case in Support of Restaurant Grade Cards. Choices, The Magazine of Food, Farm and Resource Issues 2005, Vol 20(2):97-102.

Karpoff, Jonathan M., and Lott, John R., Jr. (1993) "The Reputational Penalty Firms Bear from Committing Criminal Fraud." Journal of Law and Economics, Vol. 36, Nr. 2, pp. 757-802.

P. van Ladesteijn, 2005, Service level opnieuw bekeken, CCM, Vol. 11, Nr. 9, pp. 36 - 38.

McCubbins, M.D. and T. Schwartz, 1984, "Congressional oversight overlooked: Police patrol vs fire alarms," American Journal of Political Science, Vol. 28, Nr. 1, pp. 165-179.

A. Meijer, 2004, Vreemde ogen dwingen. De betekenis van internet voor maatschappelijke controle in de publieke sector, Eburon, Delft.

A. Meijer & V. Homburg (2008), Op weg naar Toezicht 2.0, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag.

A.M.B. Michels & A.J. Meijer, Horizontalisering van bestuur: een vraag om nieuwe vormen van publieke verantwoording, Bestuurswetenschappen, Vol. 37, Nr. 4, 2003, pp. 329 - 347.

K.A. Nielsen, 2007, The Danish Smiley Scheme secures Transparent Food Control - and raises Food Safety, European Food and feed Law Review, Vol. 2, Nr. 5, pp. 307 - 311.

C. Parker (2006) The 'Compliance' Trap: The Moral message in Responsive Regulatory Enforcement, Law & Society Review, Vol. 40, Nr. 3, pp. 591 - 622.

Paternoster, R. & Simpson, S. (1993), "A Rational Choice Theory of Corporate Crime", In: Advances in Criminological Theory: Routine Activity and Rational Choice, R.V. Clarke & M. Felson (eds), New Brunswick: Transaction Books.,

Pawson, R. (2002). ' Evidence and Policy and Naming and Shaming', Policy Studies, Vol. 23, Nrs. 3/4, pp. 211- 230.

J. Pfeffer & G.R. Salancik, 1978, *The External Control of Organizations. A Resource Dependence Perspective*, Harper & Row, New York.

E.A. Posner (2000), *Law and Social Norms*, Harvard University Press, Cambridge.

M. Power, 1999, *The Audit Society. Rituals of Verification*, Oxford University Press, Oxford.

R. Rest (1986). *Moral Development: Advances in Research and Theory*. New York: Praeger.

W.R. Scott, 2003, *Organizations: Rational, Natural and Open Systems*, 5th edition, Prentice Hall, Upper Saddle River.

Sparrow, M. (2000). *The Regulatory Craft*. Harvard: John F.Kennedy School of Government.

D. Stone (2002), *Policy Paradox. The Art of Political Decision Making*, New York/London: WW Norton & Co.

Thompson, S., de Burger, R. and Kadri, O. (2005), *The Toronto food inspection and disclosure system – A case study*, *British Food Journal*. Vol. 107, Nr. 3, pp. 140 – 149.

R. Wagenaar, 2002, *De virtuele ambtenaar. Naar een transparantere overheid*, Oratie Technische Universiteit Delft.

D. Weil, A. Fung, M. Graham & E. Fagotto, 2006, *The Effectiveness of Regulatory Disclosure Policies*, *Journal of Policy Analysis and Management*, 25 (1), pp. 155–181.

E.W. Welch & W. Wong, 2001, *Global Information Technology Pressure and Government Accountability: The Mediating Effect of Domestic Context on Web Site Openness*, *Journal of Public Administration Research & Theory*, Vol. 11, Nr. 4, pp. 509 – 538.

J.Q. Wilson, 1989, *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, New York: Basic Books Classics.

A.T. Zweep, A. Brandwijk & C. de Zwarte, 2003, *Een open toezicht voor meer vertrouwen. Voorbeelden van controleresultaten in binnen- en buitenland*, Den Haag: Expertisecentrum LNV.

Bijlage. Methode van onderzoek

Algemeen

Gezien het feit dat relatief weinig bekend is over de effecten van openbaarmaking heeft het onderzoek vooral een exploratief karakter. Een geschikte methode voor het verkennen van de diverse relaties tussen openbaarmaking, gebruik en effecten is de casusstudie. In deze casusstudie is het van belang om te werken met een brede operationalisatie van handhavingsgedrag zodat ook mogelijk ongewenste effecten kunnen worden gemeten. In dit onderzoek is ervoor gekozen om onderzoek te doen naar *best practices* op het gebied van openbaarmaking. Welke toezichthouders maken handhavingsgegevens over individuele bedrijven op de meest geavanceerde wijze openbaar? De volgende overwegingen hebben tot deze keuze geleid:

- De verwachte effecten van openbaarmaking zijn niet groot. Onderzoek van *best practices* biedt de meeste garantie dat enige effecten worden waargenomen. Wanneer zelfs in deze gevallen nauwelijks effecten optreden, kan met kracht worden beargumenteerd dat openbaarheid weinig effect heeft.
- In het geval van de *best practices* gaat het om praktijken die al enige tijd op een bepaalde wijze plaatsvinden. Andere praktijken bevinden zich nog in een min of meer experimenteel stadium.

Best practices zijn geselecteerd aan de hand van eerder verricht onderzoek naar de betekenis van openbaarmaking voor burgers (Meijer & Homburg, 2008). Ook is de selectie beperkt tot handhaving in enge zin – controle op de naleving van wet- en regelgeving – en daardoor vallen andere inspectiepraktijken (bijvoorbeeld de Onderwijsinspectie) erbuiten. De Deense Voedselinspectie en de Limburgse Milieu-inspectie kwamen naar voren gekomen als *best practice* op het gebied van openbaarmaking van handhavingsinformatie:

De selectie van casus roept problemen op ten aanzien van de vergelijkbaarheid:

- De nationale context is verschillend. Het gaat om openbaarmaking in twee verschillende landen. Deze landen hebben verschillende institutionele en culturele contexten.
- De beleidssector is verschillend. Milieu en voeding zijn duidelijk verschillende sectoren met verschillen in spelers, regels en logica.
- De aard van de openbaarmaking is verschillend. De wijze van openbaarmaking in Denemarken is duidelijk gericht op fysieke aanwezigheid, vergelijkbaarheid en keuzegedrag. In Limburg gaat het veeleer om integrale informatieverschaffing rond locaties. (Meijer, Homburg & Bekkers, 2007)

Dit betekent dat het doel van deze studie niet het vergelijken van deze casus is. De twee casusstudies vormen aanvullende verkenningen van mechanismen die een rol spelen bij de effecten van openbaarheid op bedrijven. Generalisatie is duidelijk niet het oogmerk. We beogen vooral inzicht te geven in mechanismen.

Het accent in dit onderzoek lag op het in kaart brengen van de percepties en gedragingen van bedrijven ten aanzien van de openbaarheid. De percepties betreffen de waarneming van openbaarheid en waarneming van reacties daarop van relevante stakeholders. Bij dit laatste gaat het met name om klanten. Om te begrijpen hoe bedrijven reageren gaat het immers niet zozeer om de vraag of klanten daadwerkelijk gebruik maken van de informatie maar of ze dat in de perceptie van de bedrijven doen.

Bij het meten van de gedragingen gaat het in dit onderzoek met name om zelfrapportages van gedragingen. De onderzoeksvragen uit de hoofdstukken 2, 3 en 4 vormden de basis voor het opstellen van vragenlijsten voor de interviews met respondenten van bedrijven. Gevraagd is of zij reageren op de openbaarheid en op de reacties op de openbaarheid van relevante stakeholders. Het voordeel van zelfrapportages is dat deze zicht geven op de argumentaties en redeneringen van bedrijven. Nadeel is dat zelfrapportages een vertekend beeld kunnen geven van veranderingen in gedrag. Het is immers mogelijk dat bedrijven menen dat zij niet reageren terwijl directe analyses van gedrag daar wel op wijzen. Om dit probleem te ondervangen zijn aanvullende eenvoudige kwantitatieve analyses van het gedrag van bedrijven uitgevoerd op basis van gegevens hierover van de Voedselinspectie.

Bronnen onderzoek Limburg

Om de onderzoeksvragen in de Limburgse casus te beantwoorden is gebruik gemaakt van de volgende methoden:

- Via diepteinterviews met negen ondernemers zijn de waarnemingen van bedrijven en hun aanpassingen in gedrag onderzocht.
- Via interviews met sleutelinformanten, documentonderzoek en bestudering van websites is het systeem van openbaarmaking en de institutionele context in kaart gebracht.

De kern van het onderzoek bestond uit kwalitatieve interviews met vertegenwoordigers van bedrijven. De beschrijving van de onderzochte bedrijven staat weergegeven in de hoofdstukken 1 en 3. Er is gestreefd naar zoveel mogelijk variatie op de score bij de inspecties en ook in termen van aard van productieproces. Met respondenten van deze bedrijven vonden semi-gestructureerde interviews aan de hand van vragenlijsten die waren gebaseerd op de onderzoeksvragen. De interviews vonden plaats tussen 5 en 28 juni 2007.

Om de wereld van de beleidswereld te beschrijven is het volgende interview gehouden:

- P. Vossen, Hoofd Bureau Toezicht en Handhaving, en I. Brassé, Juriste en Management-Assistente, Provincie Limburg, 21 november 2006. Later heeft ook nog enkele malen e-mail contact met hen plaatsgevonden.

Aanvullend zijn de volgende documenten bestudeerd:

- Afdeling Handhaving en Monitoring, 2006, Bureau Toezicht en Handhaving Evaluatie milieumeld- en klachtentelefoon Provincie Limburg (MKT) 2005, Provincie Limburg (geraadpleegd op 24 november 2006 via www.limburg.nl).
- Afdeling Handhaving en Monitoring, 2005, Nota m.b.t. de risico's van het publiceren van informatie op internet, Provincie Limburg (toegestuurd per e-mail door mevrouw I Brassé, 22 november 2006).
- Afdeling Handhaving en monitoring, 2005, Jaarverslag Handhaving en Monitoring 2004. Zo zijn onze manieren, Provincie Limburg, Maastricht (toegestuurd per e-mail door mevrouw I Brassé, 22 november 2006).
- Peterink & Partners, Bureau voor Communicatie & Organisatie, 25 maart 2002, Communicatieplan Handhaving Provincie Limburg (geraadpleegd op 24 november 2006 via www.limburg.nl).
- Provincie Limburg, 2004, Sanctie- en gedoognota "Handhaven, tenzij". Vastgesteld door Gedeputeerde Staten van Limburg d.d. 7 december 2004. In werking getreden per 1 januari 2005 (geraadpleegd op 24 november 2006 via www.limburg.nl).
- Provincie Limburg, 2006. Gedragslijn: Openbaarheid handhavingsinformatie. Vastgesteld door Gedeputeerde Staten van Limburg d.d. 31 januari 2006. In werking getreden per 1 februari 2006 (geraadpleegd op 24 november 2006 via www.limburg.nl).

Ook zijn de volgende websites geanalyseerd:

- Milieukaart Limburg (<http://lin017.prvlimburg.nl/dhk/>). Geanalyseerd op 20 december 2007.
- Website Provincie Limburg (www.limburg.nl). Geanalyseerd op 20 december 2007. Op verschillende plaatsen is informatie beschikbaar over de Klachten Top 10.

Bronnen onderzoek Denemarken

Om de onderzoeksvragen in de Deense casus te beantwoorden is gebruik gemaakt van de volgende methoden:

- Via diepteinterviews met twaalf ondernemers en een aanvullend mini-onderzoek bij acht snackbars zijn de waarnemingen van bedrijven en hun aanpassingen in gedrag onderzocht.
- Via interviews met sleutelinformanten, documentonderzoek en bestudering van websites is het systeem van openbaarmaking en de institutionele context in kaart gebracht.

De kern van het onderzoek bestond uit kwalitatieve interviews met vertegenwoordigers van bedrijven. De beschrijving van de onderzochte bedrijven staat weergegeven in de hoofdstukken 1 en 3. Er is gestreefd naar zoveel mogelijk variatie op de score bij de inspecties. Met respondenten van deze bedrijven vonden semi-gestructureerde interviews aan de hand van vragenlijsten die waren gebaseerd op de onderzoeksvragen. De interview vonden plaats van 12 tot 15 november 2007.

Om de beleidswereld te beschrijven zijn de volgende interviews gehouden:

- Prof. dr. Jens Hoff, Hoogleraar Politicologie aan de Universiteit van Kopenhagen (14 november 2007). In dit interview zijn met name vragen gesteld over de Deense administratieve en politieke context.
- Dhr. Knut Arne Nielsen, Deense Veterinaire en Voedsel Inspectiedienst (10 oktober 2006 & 15 november 2007). In het tweede gesprek zijn met name vragen gesteld over de plannen voor de toekomst van de voedselinspectie.

Aanvullend zijn de volgende documenten bestudeerd:

- AC Nielsen, 2004a, Telefonbusundersøgelse blandt forbrugere Smiley-ordningens effekt
- Restyrelsen Fødeva, Fødevarestyrelsen, Jobnr. 23772, December 2004.
- AC Nielsen, 2004b, Telefon Ad hoc undersøgelse blandt virksomheder Smiley-ordningens effekt Fødevarestyre, Fødevarestyrelsen, Jobnr. 23773, December 2004.
- Danish Veterinary and Food Administration, 2007, About the Danish Veterinary and Food Administration, Soborg.
- Food Standards Agency, 2004, Food Law Enforcement Seminar 'Learning from others', Warwick University, 6 & 7 September 2004.
- Forum of Food Law Enforcement Practitioners, 2004, 22nd Meeting of the Forum of Food Law Enforcement Practitioners, Drat Report, Malta, 25-26 October 2004.
- K.A. Nielsen, 2007, The Danish Smiley Scheme secures Transparent Food Control – and

raises Food Safety, European Food and feed Law Review, Vol. 2, Mr. 5, pp. 307 – 311.

- A.T. Zweep, A. Brandwijk & C. de Zwarte, 2003, Een open toezicht voor meer vertrouwen. Voorbeelden van controleresultaten in binnen- en buitenland, Den Haag: Expertisecentrum LNV.

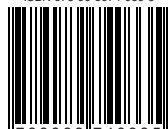
Ook zijn de volgende websites geanalyseerd:

- De website van de Nationale Veterinaire en Voedsel Administratie (www.uk.foedevarestyrelsen.dk) is op 9 oktober 2006 geanalyseerd. Hierbij is gezocht naar informatie over alle onderzoeksvragen.
- De website met smileys (<http://smiley.fvst.dk>) is op 9 oktober 2006 geanalyseerd. Hier is met name gekeken naar de wijze waarop de informatie openbaar wordt gemaakt.

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

Het project *Handhaving en Gedrag* is gericht op het stimuleren van het vergaren van empirische wetenschappelijke kennis met een gedragswetenschappelijk karakter over de naleving en de handhaving van zogenoemde ordeningswetgeving. Hiertoe wordt wetenschappelijke instellingen gevraagd om door middel van onderzoek bestaande kennis te verzamelen of nieuwe kennis te genereren. Deze ordeningswetgeving richt zich in belangrijke mate op bedrijven. Het nalevingsgedrag van bedrijven en de wijze waarop de handhavingsorganisaties hiermee omgaan, vormen dan ook een belangrijk onderwerp van het onderzoekprogramma van het project: de centrale vraag is hoe het nalevingsgedrag van actoren kan worden verklaard vanuit de kenmerken en motieven van de doelgroep en de omgevingsfactoren, waaronder de handhaving. Met de kennis over het geheel van invloeden dat het nalevingsgedrag van burgers en bedrijven bepaalt, wil het programma conclusies trekken over een optimale aanpak van de handhaving.

ISBN 978-90-8974-033-5



9 789089 740335