Stijlkeuzes in de handhaving

De rol van waarden bij burgers en bedrijven voor de keuze in handhavingsstijl

Ellen Couvret
Sibolt Mulder

Boom Juridische uitgevers

Stijlkeuzes in de handhaving

Stijlkeuzes in de handhaving

De rol van waarden bij burgers en bedrijven voor de keuze in handhavingsstijl

Ellen Couvret en Sibolt Mulder

Ministerie van Justitie / DGRR
Ralph M.M. Vossen

Boom Juridische uitgevers
Den Haag
2008

Inhoudsopgave

Lijst van figuren en tabellen **7**

1. Inleiding **9**
1.1 Doel van het project 11
1.2 Werkwijze in stappen 11
1.3 Opbouw van het rapport 12

2. Theoretisch kader: TNS NIPO's WIN-model **13**
2.1 Segmentatie op basis van de Tafel van Elf 13
2.2 Segmentatie op basis van waarden: TNS NIPO 14
2.2.1 De functie van waarden 14
2.2.2 Sociodemografische achtergrondkenmerken 17
2.2.3 Profielen van de WIN-segmenten 18

3. Resultaten kwantitatief onderzoek toezichthouders **21**
3.1 Doelstelling onderzoek 21
3.2 Opzet onderzoek 21
3.3 Beschrijving onderzochte doelgroep 21
3.4 Huidige situatie 22
3.4.1 Huidige interventiestijl 23
3.5 Typering van doelgroepen 25
3.5.1 Typering van overtredende bedrijven 25
3.5.2 Typering van overtredende ondernemers 26
3.5.3 Typering van overtredende burgers 27
3.6 Toezichthouders over de dilemma's in hun interventiestijl 27
3.6.1 Verschillen tussen organisaties 28
3.7 Huidige en toekomstige handhavingsstijlen 29
3.8 Kritiek op de leiding/het beleid 31
3.9 Concluderend 32

4. Resultaten kwantitatief onderzoek burgers **33**
4.1 Doelstelling onderzoek 33
4.2 Opzet onderzoek 33
4.3 Kennis ten aanzien van regels 33
4.3.1 Ruimdenkers denken vaker dat iets is toegestaan 35
4.4 Houding tegenover regelgeving 35
4.4.1 Wie of wat motiveert je om na te leven 36

4.4.2 Sociale omgeving 38
4.5 Gedrag 38
4.5.1 Uitsplitsing naar WIN-model 39
4.6 Rijgedrag meer in detail 40
4.6.1 Te hard rijden 40
4.6.2 Totale overtredingsgeneigdheid 43
4.7 Controlerende instanties zijn niet te streng 44
4.8 Gevoeligheid voor interventiestijlen 45
4.8.1 Totaalbeeld van de gevoeligheid voor interventiestijlen 45
4.8.2 Gevoeligheid voor interventiestijlen per segment 46
4.9 Concluderend 49

5. Resultaten kwantitatief onderzoek bedrijven 51
5.1 Doelstelling onderzoek 51
5.2 Segmentatie op basis van bedrijfswaarden 51
5.3 Opzet onderzoek 55
5.4 Type bedrijven 55
5.5 Kennis ten aanzien van regels 57
5.6 Houding tegenover overheidsregels en -controle 58
5.6.1 Maakt u wel eens een kosten-batenafweging? 60
5.6.2 Wie of wat motiveert om na te leven 60
5.7 Gedrag 61
5.7.1 Overtredingen in de horeca 62
5.7.2 Overtredingen in de akkerbouw 63
5.8 Samenhangen met gedrag 65
5.8.1 Attitudeschalen 66
5.8.2 Ondernemers en hun persoonlijke WIN-waarden 68
5.9 Voorkeuren voor interventiestijlen 69

6. Conclusies: een begin van segmentatie 71
6.1 Onderzoek toezichthouders 71
6.2 Onderzoek burgers 72
6.3 Onderzoek bedrijven 73
6.4 Aanbevelingen 75

Bijlage 1. Resultaten groepsgesprek handhavingsorganisaties 79
Bijlage 2. Analyses 87

Lijst van figuren en tabellen

1	Overzicht toezichthouders, onderwerp en doelgroep	12
2	Voorbeeld van een segmentatie op basis van een Tafel van Elf-analyse	13
3	De waarden in het WIN-model met hun onderliggende dimensies	15
4	Waarden en tegenstellingen in de WIN-waardenruimte	16
5	Sociodemografie in het WIN-model	17
6	Meerderheid heeft intern overleg over stijl van optreden: 5-puntsschaal n=74	22
7	In circa 15% van de gevallen gaat het om notoire overtreders	25
8	Toezichthouders vinden 'verleiden' en 'nevenheid' effectiever, maar neigen wel iets meer naar 'strikt' dan naar 'pragmatisch'	28
9	Is er in uw organisatie sprake van (ophanden zijnde) veranderingen als het gaat om de manier van optreden in controlesituaties?	29
10	Mild als het kan, streng als het moet geniet de voorkeur	30
11	Lang niet iedereen weet wat is toegestaan	34
12	Houding tegenover regels	35
13	Houdingen tegenover regels en motivaties om na te leven	36
14	De eigen normen en waarden motiveren het sterkst na te leven	37
15	Overtredingen die men wel eens (of vaker) heeft begaan	39
16	Zakelijken, Luxezoekers en Genieters begaan de meeste overtredingen	40
17	Houdingen tegenover hard rijden	41
18	Zakelijken en Luxezoekers rijden vaker 'echt te hard'	41
19	Meerderheid houdt zich aan maximum snelheid, maar Zakelijken en Luxezoekers zijn vaker in overtreding	42
20	Zorgzamen, Behoudenden en Geëngageerden zijn de beste nalevers	43
21	Burgers vinden toezichthouders en handhavers niet te streng	44
22	Gevoeligheid voor interventiestijlen: totaalbeeld bij zelf, jongere en (andere) verkeersovertreders	45
23	Genieters, Zakelijken en Luxezoekers (die het meest overtredingsgeneigd zijn) vinden een strenge aanpak het beste: (dreigen met) straffen en met gezag optreden	46
24	Ruimdenkers en Geëngageerden geloven in een milde aanpak, waarbij rekening wordt gehouden met de situatie	47
25	De overtredende groepen linksonder zijn afkerig van gezag, eigenzinnig en slecht te bereiken door de overheid	48
26	De waarden zijn random voorgelegd met de vraag ze te rangordenen naar belang	52
27	Plaatsing van de waarden in de 2-dimensionale ruimte	53
28	Clustering van ondernemers in vier segmenten	54
29	De verschillende type horecabedrijven in het onderzoek	55

30	De verschillende producten die de ondervraagde akkerbouwers verbouwen	56
31	Boeren en horecaondernemers zeggen redelijk goed op de hoogte te zijn van de regels en dat vinden zij ook belangrijk. Wel zijn er veel te veel regels	57
32	Akkerbouwers hebben iets meer moeite met regels dan horecaondernemers	58
33	Akkerbouwers hebben moeite met overheidscontrole	59
34	Ondernemers wegen de voor- en nadelen van overtreden (wel eens) af	60
35	Eigen normen en waarden én de reputatie van het bedrijf motiveren naleving	61
36	De voorschriften met betrekking tot de brandveiligheid in de horeca worden het vaakst overtreden, gevolgd door het niet nakomen van regels betreffende bereidingstemperaturen	63
37	In boerenbedrijven zijn er met name wel eens problemen met bedrijfswaterafval en opslag van bedrijfsstoffen en met het voorhanden zijn en het gebruik van bestrijdingsmiddelen	64
38	Bij horecaondernemers zijn vaker overtredingen geconstateerd dan bij akkerbouwers	65
39	De belangrijkste waarden in de bedrijfssegmentatie van horecaondernemers en akkerbouwers	66
40	Correlaties tussen houdingen tegenover regels en (niet-)nalevingsgedrag: horecaondernemers overtreden eerder omdat zij het risico nemen, terwijl akkerbouwers overtreden naarmate zij de regels minder goed kennen	67
41	Ondernemers blijken vaker tot de Luxezoekers en Zakelijken te behoren	68
42	Akkerbouwers staan een mildere interventiestijl voor dan horecaondernemers	69
43	Zakelijken, Luxezoekers en Genieters zijn overtredingsgeneigd. Zorgzamen en Behoudenden gezagsgetrouw. Ruimdenkers en Geëngageerden willen overtuigd worden	73
44	De belangrijkste waarden in de bedrijfssegmentatie van horecaondernemers en akkerbouwers	74
45	De drie grote dilemma's	80
46	Gevolgen van de verschillende handhavingsstijlen	80
47	De acht handhavingsorganisaties	81
48	Attitudes - factoranalyse	87

Inleiding

Het Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving (ERR) wil handhavingsorganisaties helpen hun beleid effectiever te maken, door instrumenten aan te reiken waarmee zij hun eigen strategische keuzen en hun doelgroepen kunnen analyseren en vervolgens bewust, expliciet en 'evidence based' kunnen kiezen voor een bepaalde aanpak.[1]

De veronderstelling is dat interventiestrategieën effectiever zijn naarmate de 'stijl van interveniëren' en de 'gevoeligheid voor interventiestijlen' beter op elkaar kunnen worden afgestemd. De 'stijl van interveniëren' bestaat uit de keuze die organisaties maken uit het repertoire aan stijlen dat een handhavingsorganisatie tot zijn beschikking heeft. Een organisatie maakt een bepaalde analyse van de omgeving en ontwikkelt daarop een visie op de eigen taakstelling en werkt die uit naar beleid met een keuze van doelstellingen en de inzet van middelen. Daarin bestaat nooit een objectieve ideale keuze en daarmee is er ruimte voor een bepaalde stijl qua visie, strategie en organisatiestructuur en -cultuur. We zouden dit de strategiestijl kunnen noemen.

Handhavingsorganisaties richten zich op bepaalde doelgroepen, soms generiek (bijvoorbeeld de Nederlandse bevolking) en soms specifiek (bijvoorbeeld de horeca). De 'gevoeligheid voor interventiestijlen' ligt bij degenen (burgers, bedrijven en instellingen) die zich aan regels moeten houden en de wet niet mogen overtreden. Om naleving te bewerkstelligen, blijkt de ene doelgroep gevoeliger te zijn voor stimulerende maatregelen, terwijl de andere het nodig heeft om eerst hard te worden aangepakt. Aan de andere kant leven burgers, bedrijven en instellingen in wisselende maatschappelijke klimaten en veranderen hun rechtsgevoel, hun maatstaven, hun behoefte aan interventie en hun vertrouwen in het gezag naarmate zij zich minder veilig voelen. In de kritiek van burgers en vanuit bedrijven op een te zwak optreden van de overheid of juist op de overmaat aan regels klinken vaak tegenstrijdige verwachtingen door.

Handhavingsorganisaties beslissen niet autonoom over hun strategie. Het handhavingsbeleid heeft altijd te maken met allerlei spanningsvelden, die tot dilemma's leiden en dus lastige keuzes met zich meebrengen. Naast het spanningsveld tussen (1) 'verleiden' en 'afschrikken' om handhaving van regels te bereiken, zijn de wisselende politieke en maatschappelijke klimaten ook van invloed op de keuze tussen (2) 'pragmatisch' of 'principieel' interveniëren. Een derde spanningsveld ligt in de opstelling van de overheid als (3) autoriteit (bovengeschikte) van burgers/ondernemers versus een opstelling als partner (nevengeschikte): 'nevenheid'.

1 *Onder handhaving wordt verstaan: het door toezicht en het toepassen van bestuursrechtelijke, strafrechtelijke of privaatrechtelijke middelen bereiken dat de algemeen geldende rechtsregels en individueel geldende voorschriften worden nageleefd (definitie Raad voor Openbaar Bestuur, 1998).*

Handhavingsorganisaties moeten niet alleen rekening houden met hun beleidsdoelgroep maar ook met hun bestuurlijke opdrachtgever, met de politiek en met pers en publiek.

Al deze dilemma's vragen telkens om bezinning op omstandigheden én om flexibiliteit als aanpassingen nodig zijn. Soms is juist een mix van interventiestijlen het meest effectief. Net als in het bedrijfsleven gaat het om een strategisch balanceren tussen de verwachtingen van diverse doelgroepen.

Hoe het maatschappelijk klimaat er in de toekomst uit gaat zien, is uiteraard ongewis. Diverse planbureaus en andere organisaties presenteren daarover toekomstscenario's. Afhankelijk van de maatschappelijke en economische ontwikkelingen worden twee scenario's voor de toekomst voorzien: een Charybdis- (een roep om een pragmatische aanpak, waarin de overheid zich als nevenheid opstelt en waarin aan het verleiden tot naleving de voorkeur wordt gegeven) en een Scylla-scenario (waarin er behoefte is aan een overheid die zich principieel, repressief en autoritair opstelt).[2] De uitdaging zal zijn om tussen deze extremen te laveren zonder daarbij de weg kwijt te raken. Dit vereist een visie op een verzoening tussen de drie dilemma's waardoor de valkuilen van de afzonderlijke scenario's worden omgebogen naar de kracht van beide gezamenlijk.

Het Expertisecentrum wil:

a) een instrument waarmee de interventiestijl(en) van toezichthouders en handhavers kan worden getypeerd en onderzocht;
b) een instrument waarmee de behoeften aan interventiestijlen per doelgroep kunnen worden getypeerd en onderzocht.

Daaraan kunnen we toevoegen: een visie en een methode om beide instrumenten in relatie tot elkaar te begrijpen. Om tot een effectief instrumentarium te komen, heeft TNS NIPO opdracht gekregen een zogenaamde Stijlwijzer te ontwikkelen. Tevens is gevraagd een aantal betrokken partijen voor dit onderzoek te ondervragen. Voorliggend rapport beschrijft de resultaten van de onderzoeken onder beleidsmedewerkers, toezichthouders, burgers en ondernemers.

De zogenaamde Stijlwijzer zal tot een internet*tool* worden ontwikkeld, waarmee zowel beleidsmakers als toezichthouders (top en werkvloer) inzicht kunnen verkrijgen in hun interventiestijl en de wijze waarop deze tot stand komt.

2 *'Laveren tussen Scylla en Charybdis. Over de toekomst van handhaving,' Ministerie van Justitie i.s.m. De Ruijter Management 31 mei 2005*

1.1 Doel van het project

De onderzoeksdoelstelling is als volgt geformuleerd:

een instrument – *stijlwijzer handhaving en interventie* – ontwikkelen waarmee de interventiestijl van toezichthouders en handhavers kan worden getypeerd, een instrument waarmee interventiestijl*behoeften* van verschillende doelgroepen kunnen worden getypeerd en een analysemodel om beide instrumenten in elkaars verlengde te kunnen analyseren.

De drie elementen van de doelstelling zijn daarmee:
Een 'stijlwijzer handhaving en interventie' ontwikkelen die:

1) interventiestijl van toezichthouders en handhavers typeert;
2) de interventiestijlgevoeligheid van verschillende doelgroepen segmenteert;
3) handvatten biedt voor de verbetering van de 'match' tussen 1 en 2.

1.2 Werkwijze in stappen

Voor het project zijn de volgende stappen uitgevoerd:

- startsessie met begeleidingscommissie;
- deskresearch;
- ontwerp Stijlwijzer en bespreking met Begeleidingscommissie;
- focusgroep met beleidsmedewerkers van handhavingsorganisaties;
- kwantitatief onderzoek onder toezichthouders van acht handhavingsorganisaties;
- segmentatie burgers naar handhavingsgevoeligheid. Kwantitatief onderzoek onder burgers
- naar gevoeligheid voor interventiestijlen. Typering in de acht WIN-segmenten[3];
- kwantitatief onderzoek onder horecaondernemers en akkerbouwers, waarbij gepoogd is ook
- een segmentatie aan te brengen op basis van 'bedrijfswaarden';
- optimaliseren van het Stijlwijzer-instrument op basis van lering uit de pilots;
- presentatie van het instrument, evaluatie en bespreking van vervolgstappen.

Tijdens de eerste kennismakingsbijeenkomst met de Begeleidingscommissie zijn alle elementen van de onderzoeksopzet de revue gepasseerd.

Besloten werd om de volgende handhavingsorganisaties in het onderzoek te betrekken (zie onderstaande tabel):

3 *TNS NIPO's segmentatie van de Nederlandse bevolking volgens het WIN-model.*

1 | Overzicht toezichthouders, onderwerp en doelgroep

Toezichthouder	Onderwerp	Doelgroep
Arbeidsinspectie	Veiligheids- en gezondheidsrisico's	Bedrijven (bouw)
Douane	Grenscontrole Schiphol	Burgers & bedrijven
Gemeente	Geluidsoverlast, Evenementen	Burgers/Horeca
Politie		
Wijkteam	Openbare orde (veel voorkomende crim.)	Burgers
Verkeerspolitie	Verkeersovertredingen	Burgers
Provincie	Milieuhandhaving	Bedrijven
Voedsel en Waren Autoriteit (VWA)	Voedselveiligheid	Bedrijven
Belastingdienst	Financieel/Economische fraude	Bedrijven (horeca)
Gem. Sociale Dienst/UWV	Uitkeringsfraude	Burgers

Met vertegenwoordigers van deze organisaties is een groepsdiscussie georganiseerd en hebben expertmeetings plaatsgevonden. Daarnaast is een aantal toezichthouders met behulp van een vragenlijst *online* geïnterviewd.

1.3 Opbouw van het rapport

In dit rapport worden alle hierboven besproken fasen van het project besproken. Van een aantal fasen wordt verslag gedaan in de bijlagen. De opbouw ziet er als volgt uit:

Hoofdstuk 1: Inleiding
Hoofdstuk 2: Theoretisch kader: TNS NIPO's WIN-model
Hoofdstuk 3: Resultaten kwantitatief onderzoek toezichthouders
Hoofdstuk 4: Resultaten kwantitatief onderzoek burgers
Hoofdstuk 5: Resultaten kwantitatief onderzoek bedrijven
Hoofdstuk 6: Conclusies en aanbevelingen

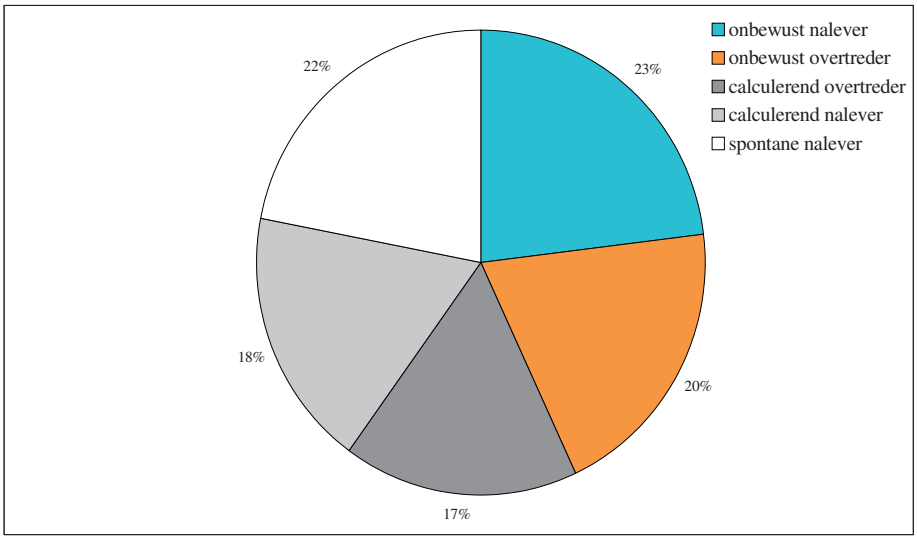
Een verslag van het groepsgesprek met beleidsmedewerkers van handhavingsorganisaties vindt u in de bijlagen.

2 Theoretisch kader: TNS NIPO's WIN-model

2.1 Segmentatie op basis van de Tafel van Elf

Het Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving maakt voor de segmentatie van nalevers/overtreders gebruik van een trapschatting die verkregen werd met de Tafel van Elf. Al naar gelang burgers/ondernemers meer of minder bewust naleven of overtreden en dat meer of minder spontaan of calculerend doen, ontstaan er vijf segmenten met een verschillende omvang. Op basis van deze indeling kan per segment een nalevingsstrategie worden uitgewerkt.

2 | Voorbeeld van een segmentatie op basis van een Tafel van Elf-analyse



Bron: TNS NIPO, 2008

Deze indeling is zinvol, maar heeft ook beperkingen. De vraag blijft: 'Wat voor een type mens zit er achter de verschillende segmenten en waar herken je ze aan?' Een belangrijk doel van het onderzoek is om met behulp van TNS NIPO's WIN-model een sociodemografische en psychografische inkleuring te geven aan de verschillende typen nalevers/overtreders, zodat interventiestijlen nog meer op maat kunnen worden gemaakt. Deze extra informatie over de doelgroep zou een aanvulling kunnen betekenen op de motieven die een T11-analyse biedt. Voorafgaand aan de presentatie van de resultaten, bespreken wij in dit hoofdstuk de waardenmodellen die wij voor dit onderzoek hebben gebruikt.

2.2 Segmentatie op basis van waarden: TNS NIPO

Het WIN-model is ontwikkeld om tegemoet te komen aan de toenemende vraag naar segmentatie van de bevolking (als burgers en consumenten).[4] Tot in de jaren vijftig van de vorige eeuw was er nog een duidelijk beeld te schetsen van de mens aan de hand van een aantal achtergrondkenmerken. Wist je leeftijd, geslacht, opleiding, inkomen, regio en religie, dan zag je al gauw de betreffende man of vrouw voor je en was het ook aardig te voorspellen welk consumptiepatroon en stemgedrag deze persoon zou hebben. Daarvan is inmiddels geen sprake meer. Mensen met precies dezelfde demografische kenmerken laten een keur aan leefstijlen, waarden en normen, opvattingen en keuzes zien, die allemaal sterk van elkaar kunnen verschillen.

Onderzoek heeft niet veel betekenis als er weinig over de doelgroep van een bedrijf, organisatie of instelling te zeggen valt. Waar ligt het potentieel voor mijn product of dienstverlening, waar zit de doelgroep van mijn organisatie, hoe krijgen we burgers zover dat zij duurzaam consumeren, welke burgers kunnen we met ons partijprogramma bereiken, wat is de effectiefste *tone of voice* voor mijn reclame of voorlichting? Op dit soort vragen is met alleen sociodemografische kenmerken van doelgroepen nauwelijks meer antwoord te geven. Er is meer inzicht nodig in wat mensen beweegt, hoe zij zich gedragen, wat zij denken en vinden, welke leefstijl past bij welk consumptiepatroon, welke opvattingen samenhangen met welk type mens. Dus zoeken we naar meer karakteristieken en aanknopingspunten, die mensen met elkaar delen of juist van elkaar doen verschillen. Segmentatie is in feite een indeling van mensen (in hun hoedanigheid van burger en/of consument) in groepen, die onderling van elkaar verschillen en in zichzelf een zekere mate van homogeniteit laten zien.

2.2.1 De functie van waarden

Het WIN-model is gebaseerd op de waarden die mensen belangrijk vinden in hun leven. In navolging van Maslow (1959) worden waarden doorgaans beschouwd als uiteenvallend in vijf aspecten:

teleologisch: waarden zijn middelen voor het bereiken van doelen;
ethisch: waarden bepalen wat goed en kwaad is;
esthetisch: waarden bepalen wat mooi en lelijk is;
intellectueel: waarden bepalen wat waarheid is;

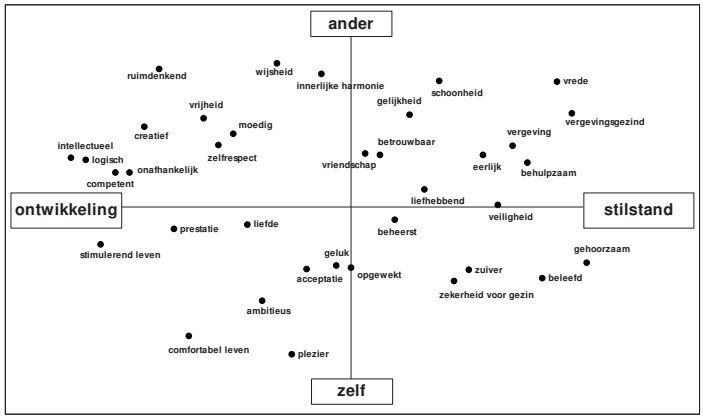
4 *Het model is in 2001 ontwikkeld door Ellen Couvret, TNS NIPO, en Albert Reuling, Reuling Research. Het model is het WIN-model gedoopt, een afkorting die staat voor: Waardensegmenten In Nederland. Aan het model is een researchsamenwerking van vijf jaar voorafgegaan. De optimalisering ervan is mede mogelijk gemaakt door een opdracht van RIVM.*

economisch: waarden bepalen wat wenselijk is in de sociaal-economische verhoudingen. Daarnaast is er nog sprake van een onderscheid in waarden als 'wat gewenst is' en 'wat men behoort te wensen', waarbij moraliteit de doorslag geeft voor de benadering die men kiest.

Volgens Schwartz en Bilsky, de auteurs waarop de ontwikkeling van het WIN-model in belangrijke mate steunt, zijn waarden[5]:
concepts or beliefs;
about desirable end states or behaviors;
that transcend specific situations;
guide selection or evaluation of behavior and events, and
are ordened by relative importance.

In figuur 3 zijn de waarden weergegeven. Voor een goed begrip van het model is het belangrijk om het circumplexe karakter ervan te begrijpen: waarden die dicht bij elkaar liggen vertonen enige overeenkomst, terwijl tegenover elkaar liggende waarden tegengesteld zijn. Hetzelfde geldt voor de clusters rondom de waarden of de uiteindelijke segmenten. Het gaat om een tweedimensionale ruimte, gebaseerd op twee assen. De horizontale as loopt van rechts (behoud, stilstand) naar links (vooruitgang, ontwikkeling), de verticale as loopt van beneden (op zichzelf gericht zijn) naar boven (op anderen gericht zijn).[6]

3 | De waarden in het WIN-model met hun onderliggende dimensies

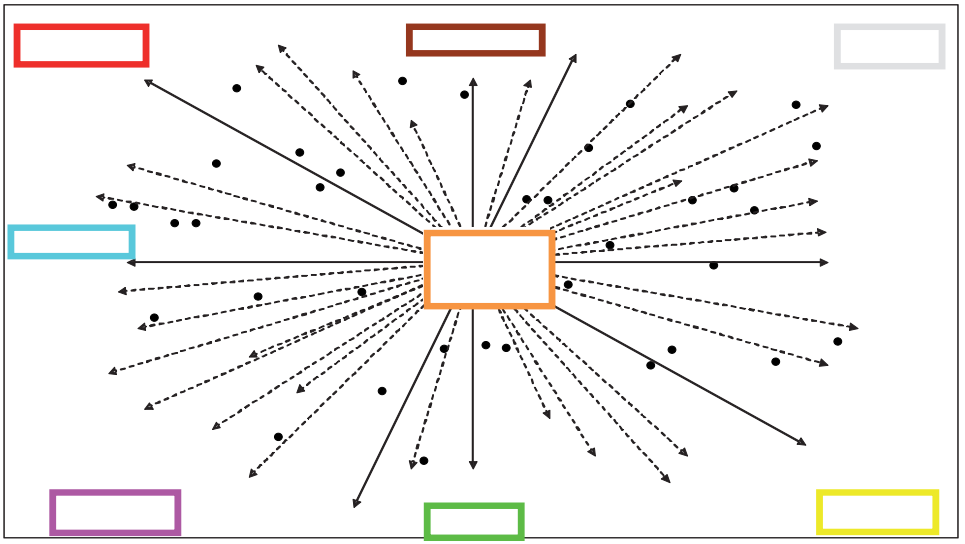


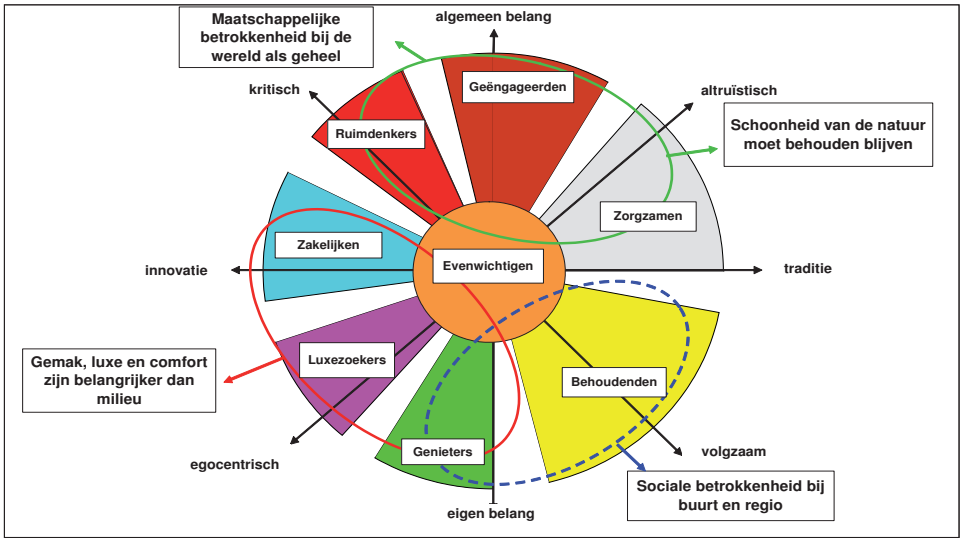
Bron: TNS NIPO, 2008

5 *Uit: Schwartz, S.H. en Bilsky, B.: Toward a universal psychological structure of human values, Journal of Personality and Social Psychology, 1987, Vol. 53, no. 3, 550 – 562, p. 551.*

6 *Het interpersoonlijk circumplexmodel werd begin jaren '50 geïntroduceerd door Timothy Leary. De term `circumplex' is een mathematische term en slaat op een cirkelvormige positionering van een aantal variabelen rondom een orthogonaal assenstelsel (Guttman, 1954). De twee assen van het circumplex-model staan in de persoonlijkheidspsychologie bekend als Affiliation en Power. Kenmerken van het circumplex model zijn beschreven in bovenstaande tekst.*

4 | Waarden en tegenstellingen in de WIN-waardenruimte





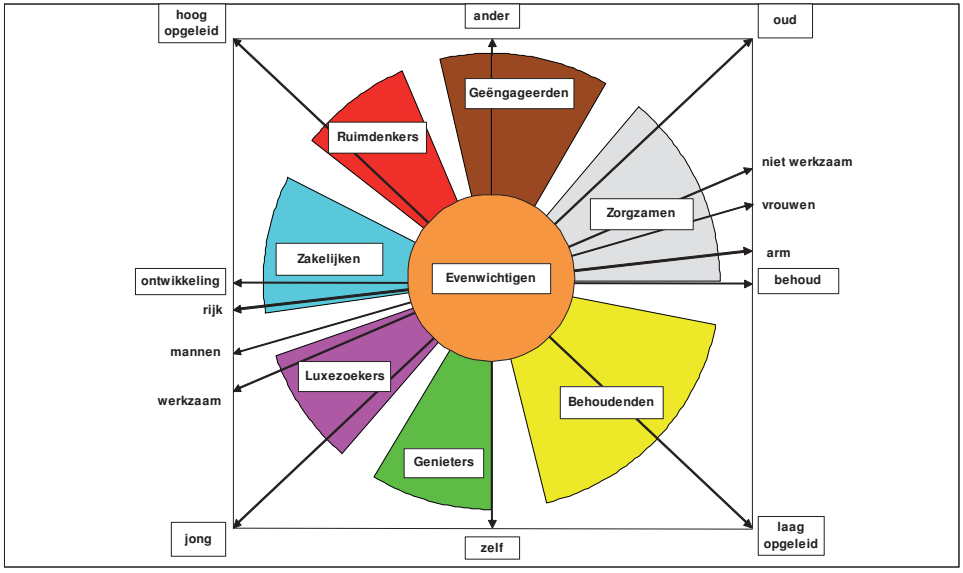
Bron: TNS NIPO, 2008

Uit attitudeonderzoek, met name in het kader van de gedurende tien jaar afgenomen Milieu Gedrags Monitor in opdracht van het Ministerie van VROM, blijkt dat de segmenten een verschillende houding hebben tegenover gezag en overheid (zie voorgaande figuur). Op grond van zeer veel onderzoeken zijn de profielen van de acht segmenten steeds verder ingekleurd. De acht groepen blijken in alle opzichten sterk van elkaar te verschillen. Waarden zijn kennelijk sterk bepalend voor wat men denkt, vindt, voelt en doet en daarmee voor de totale levensstijl.

2.2.2 Sociodemografische achtergrondkenmerken

Het WIN-model is in eerste instantie een *psychografische* segmentatie, gebaseerd op de waarden van Rokeach. Het interessante van het WIN-model is dat het naast deze psychografische kenmerken ook een indeling maakt naar sociodemografische achtergronden. Deze combinatie maakt het mogelijk veel over de verschillende segmenten te zeggen. Doelgroepen krijgen met andere woorden een duidelijk gezicht: de profielen bevatten informatie over gedrag, opvattingen, consumptiepatronen, leefstijlen, mediagedrag, vrije tijdbesteding, de sociodemografische achtergrondkenmerken, politieke voorkeuren, et cetera.

5 | Sociodemografie in het WIN-model



Bron: TNS NIPO, 2008

In bovenstaande figuur worden enkele achtergrondkenmerken weergegeven: linksonder is men het jongst (Luxezoekers) en via het midden gaat de lijn over naar de oudsten, de Zorgzamen. Rechtsonder is men laagopgeleid en linksboven juist hoog. Zakelijken hebben de hoogste

inkomens, gevolgd door de Ruimdenkers en de Luxezoekers. Verder naar de rechterkant nemen de inkomens af en hebben de Zorgzamen het minst te besteden.
Hiermee wordt duidelijk hoe doelgroepen eruit zien, met welke inhoud, stijl, vorm en *tone of voice* doelgroepen zijn aan te spreken en via welke media dat het beste kan gebeuren.

2.2.3 Profielen van de WIN-segmenten

De WIN-segmentatie verdeelt de Nederlandse bevolking in acht unieke groepen, die elk een eigen profiel hebben:

De **Zakelijken en Luxezoekers** zijn liberaal, ambitieus, hebben een groot geloof in technologie als oplossing voor alle problemen en pleiten voor een terugtredende overheid en eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijfsleven, waarbij een zekere hardheid tegenover degenen die daar minder toe in staat zijn hen niet vreemd is. Vergeleken met de andere segmenten zijn zij weinig onder de indruk van regels en gezag en meer geneigd regels te overtreden.

Uit eerdere onderzoeken weten we onder andere dat Zakelijken en Luxezoekers in dure snelle auto's rijden, een 'grote bek' hebben, het allemaal beter weten en doorlopend snelheid, prikkels en applaus nodig hebben. Zakelijken kunnen het met hun zeer hoge inkomens beter betalen, maar ook Luxezoekers willen graag gezien worden in dure merkkleding en met flitsende hebbedingetjes.
Soms slaan zij door naar opzichtigheid, terwijl Zakelijken juist sterk op stijl en elegantie letten en geraffineerder laten merken dat zij daar de nodige bedragen voor uitgeven.

Luxezoekers en Zakelijken zijn egocentrischer dan alle andere segmenten en weinig geïnteresseerd in algemeen belang of maatschappelijke normen en waarden. Wat een toezichthouder (politie van Amsterdam) al zei: "Het zijn van die types die lak hebben aan regels en vinden dat zij die zelf regelmatig mogen overtreden." In de vrouwelijke variant zijn het 'bitchy types' met hoge hakken en een te harde stem. In het gedrag van Luxezoekers zit veel uiterlijk vertoon (merkkleding, veel *gadgets* en technische noviteiten) en zij zijn in alle opzichten opvallend aanwezig. Het profiel van Luxezoekers valt niet alleen maar samen met 'jong', want Behoudenden zijn gemiddeld ook jong, terwijl die juist hun best doen zich aan de regels te houden en zo min mogelijk op te vallen.

Behoudenden hebben op een andere manier moeite met de overheid. Zij zijn doorgaans gehoorzaam, maar er is veel onvrede aanwezig. Zij voelen zich niet erkend of gehoord door de overheid en de politiek en zij wantrouwen intellectuelen en machthebbers. Dit segment was indertijd het gevoeligst voor de manier waarop Pim Fortuyn de zaken aan de kaak stelde waar

zij zich al zo lang aan ergerden. Het zijn mensen die door hun lagere opleiding en inkomen meer aan de onderkant van de samenleving zitten. Vaak zijn het jonge gezinnen, die in hun eigen wereld leven en zich weinig bezighouden met wat er in de wereld gebeurt. De onvrede kan echter onder omstandigheden zodanig exploderen dat er ernstige onrust ontstaat in hun woonwijken en zij felle kritiek uiten op de veel te slappe houding van de overheid tegenover buitenlanders en hangjongeren of andere overlast veroorzakende buurtgenoten. Behoudenden kunnen ook meer dan andere segmenten emotioneel reageren op bijvoorbeeld ernstige misdaden die in hun ogen te licht bestraft worden. Het is het enige segment dat naar aanleiding van een ernstig geweldsdelict voorstander is van herinvoering van de doodstraf.
Een groep die het – evenals de Luxezoekers en Zakelijken – niet zo nauw neemt met de regels is het segment **Genieters**. Zij zijn jong, avontuurlijk, bewegelijk, gaan veel uit en kennen veel mensen. Over het algemeen zijn het lager opgeleide jonge mensen, die het leven (nog) niet al te serieus nemen. Zij zijn beïnvloedbaar door vrienden, erg impulsief (met name in hun koopgedrag) en gaan voor de lol wel eens over de schreef. Daarnaast zijn het ook mensen die gehecht zijn aan het gezinsleven en hun familie.

De **Zorgzamen** en een deel van de **Geëngageerden** vormen de oudste segmenten. Met name de Zorgzamen zijn traditioneel en gelovig en zij hebben dan ook sociaal-christelijke waarden. Zij gaan zondags naar de kerk, stemmen trouw op het CDA en als zij dat kunnen, zullen zij vrijwilligerswerk doen of op een andere manier steun geven aan mensen die dat nodig hebben. Zij weten 'hoe het hoort' en vinden regels en gezag nuttig en prettig. Zij hebben een sterke achting voor gezag en overheid en een vanzelfsprekende neiging om te doen wat er verwacht wordt van een goede burger.

Christelijke Geëngageerden stemmen eerder op de ChristenUnie dan op het CDA, maar velen van hen zijn zo sterk betrokken bij het milieu dat er ook veel GroenLinks- en SP-stemmers onder hen zijn. Bij de **Ruimdenkers** is de betrokkenheid bij het milieu eveneens groot, maar bij de meesten wint 'rood' het van 'groen'. Net als de Geëngageerden denken zij zeer kritisch en genuanceerd en vanuit een sterke maatschappelijke betrokkenheid. Algemeen belang gaat boven eigen belang en zij verplaatsen zich sterk in anderen, ook als het bijvoorbeeld om daders gaat. Zij hebben meer dan anderen moeite met de teloorgang van normen en waarden en daarom verliezen zij hun geduld met (vooral) jongeren die zich nergens meer aan lijken te houden. Toch overheerst het gevoel dat dergelijke jongeren weinig zullen leren van een harde aanpak. Ruimdenkers geloven er altijd sterk in dat mensen beter kunnen worden als je maar de juiste benadering kiest en er tijd in investeert. Het zijn hoogopgeleide mensen, die kritisch zijn en zeer maatschappelijk betrokken. De Ruimdenkers behoren tot de generatie *Babyboomers* en zijn daardoor een tikje opstandig als het om regels gaat. De Geëngageerden zijn net iets ouder en in die zin ook 'wijzer'.

De **Evenwichtigen** zouden we oneerbiedig de “gemiddelde Nederlanders” kunnen noemen: zij hebben geen opvallende kenmerken.

3 Resultaten kwantitatief onderzoek toezichthouders

Na de bespreking van theorie en model bespreken we in dit hoofdstuk de resultaten van het kwantitatieve onderzoek onder toezichthouders.

3.1 Doelstelling onderzoek

Het doel van deze fase is: de interventiestijl van toezichthouders typeren en inventariseren of er 'kloven' zijn tussen wat het management van de handhavingsorganisatie met betrekking tot de interventiestijlen beoogt en wat de toezichthouder in de praktijk doet.

3.2 Opzet onderzoek

Aan de acht handhavingsorganisaties is gevraagd mee te werken aan een kwantitatief onderzoek door twintig e-mailadressen van toezichthouders op te sturen. TNS NIPO zou de vragenlijst dan via een weblink aan deze toezichthouders opsturen, in de verwachting dat de respons op ongeveer 100 geslaagde interviews zou uitkomen.[7] Twee organisaties hebben niet meegewerkt en de vragen naar WIN-waarden vond niet iedereen prettig om in te vullen, hetgeen geleid heeft tot afgebroken interviews. Al met al hebben wij geen 100 maar 74 geslaagde interviews gehaald. De toezichthouders zijn bij de volgende organisaties werkzaam:

- Amsterdam politie	n=10 (14%)
- Provincie Groningen	n=12 (16%)
- Arbeidsinspectie	n=16 (22%)
- Gemeente Purmerend	n=13 (18%)
- Korps landelijke politiediensten Driebergen (KLPD)	n=12 (16%)
- Voedsel en Waren Autoriteit (VWA)	n=11 (15%)
	n=74 (100%)

3.3 Beschrijving onderzochte doelgroep

Van de ondervraagde toezichthouders geven 35 toezichthouders (47%) aan dat zij alleen bedrijven controleren, 31 (42%) controleren zowel bedrijven als burgers en 8 toezichthouders (11%) controleren alleen burgers. De helft van hen heeft een bijzondere opsporingsbevoegdheid en 30% een algemene. De overige toezichthouders (19%) hebben geen opsporingsbevoegdheid.

7 *Helaas wilden de Douane (Schiphol) en de Belastingdienst niet meewerken. Daar overheerste het gevoel dat er zoveel ontwikkelingen gaande zijn, dat het niet zinvol is de toezichthouders in dit stadium te ondervragen. De 'werkvloer' zou immers nog de oude praktijk laten zien, terwijl de vernieuwing in aantocht is. Daarnaast bleek een aantal wel meewerkende toezichthouders halverwege het interview gestopt te zijn, omdat zij enkele vragen te persoonlijk vonden. Hoewel de resultaten geanonimiseerd zijn, hebben deze mensen hun antwoorden toch niet willen insturen.*

Bijna de helft (45%) van de ondervraagden is meer dan 10 jaar werkzaam bij de huidige organisatie. Een kwart werkt er drie tot zes jaar, 14% tussen de zes en tien jaar en de overige 14% is korter dan 3 jaar in dienst.

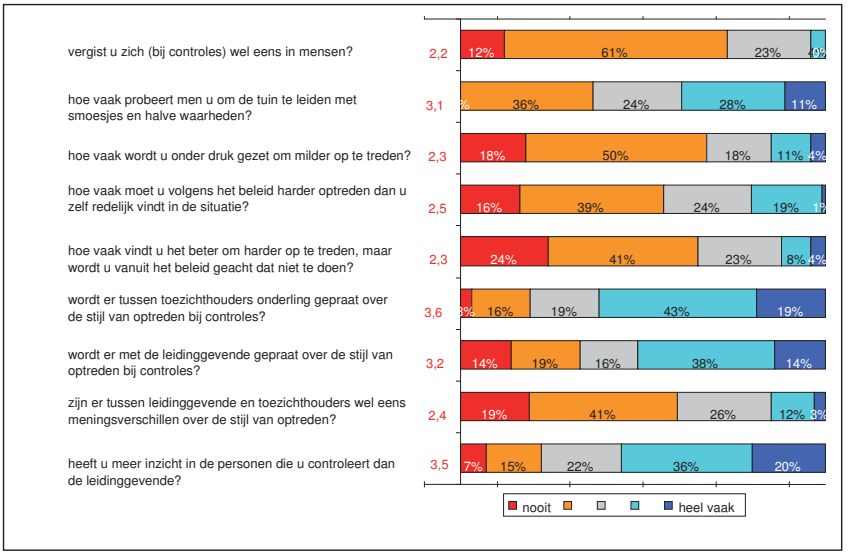
Iets meer dan de helft (53%) van de ondervraagden volgde een hbo/wo-opleiding, 43% een middelbare opleiding en 4% een lagere opleiding.

3.4 Huidige situatie

In het begin van het interview zijn vooral vragen gesteld over het contact dat toezichthouders hebben met gecontroleerden en over de inschatting van het type mens achter de gecontroleerde. In het algemeen zijn toezichthouders van mening dat zij de personen die zij controleren, goed kunnen inschatten. Gemiddeld geven zij op een 5-puntsschaal een score van 4,1 op de stelling 'Heeft u over het algemeen het gevoel dat u de personen die u controleert, goed kent in de zin dat u snel kunt inschatten hoe u hen het beste kunt benaderen?' Maar liefst 90% scoort (in meer of mindere mate) positief op deze vraag.

Toezichthouders zeggen zich niet vaak te vergissen in mensen die zij controleren (optelling rood en oranje: 12% + 61% = 73% vergist zich (bijna) nooit). Dat wordt wel eens bemoeilijkt omdat 39% (11% + 28%) van de toezichthouders regelmatig geconfronteerd wordt met smoesjes en halve waarheden (optelling van de blauwe kant van de tweede schaal in onderstaande figuur). Tevens voelt 15% zich (heel) vaak onder druk gezet om milder op te treden.

6 | Meerderheid heeft intern overleg over stijl van optreden: 5-puntsschaal n=74



Bron: TNS NIPO, 2008

Tussen de toezichthouders onderling wordt regelmatig gepraat over de stijl van optreden (62% doet dat 'vaak' tot 'heel vaak'). Dat praten gebeurt het meest bij de KLPD en de VWA (83%) en het minst bij de Provincie Groningen (41%) en de Gemeente Purmerend (54%). Ook met de leidinggevenden vindt regelmatig overleg plaats over de interventiestijl bij controles. Bij de Politie en KLPD overlegt 70% respectievelijk 75% regelmatig met de leiding, terwijl dat bij de gemeente en provincie kennelijk geen gewoonte is: 23% respectievelijk 25%.
Meningsverschillen over de stijl van optreden komen bij 15% van de ondervraagden regelmatig voor en bij 60% (vrijwel) nooit. Meer dan de helft van de toezichthouders (56%) heeft wel vaak het gevoel dat zij meer kennis hebben van de gecontroleerden dan de leidinggevende.

3.4.1 Huidige interventiestijl

Door middel van een open vraag konden de toezichthouders hun interventiestijl omschrijven als zij controle uitvoeren. In de bijlage staan alle antwoorden. Hieronder volgt per doelgroep in kernwoorden de meest genoemde antwoorden:

- **Politie Amsterdam**: streng doch rechtvaardig; duidelijk maar ook respectvol, transparant;
- **Korps landelijke politiediensten** (KLPD): correct en duidelijk opstellen;
- **Arbeidsinspectie**: met zachte hand stimuleren waar het kan, met harde hand waar het moet; ruimte voor argumenten ander/luisteren naar verhaal van degene die gecontroleerd wordt; termijnen duidelijk vastleggen;
- **Provincie Groningen**: in eerste instantie vriendelijk en menselijk, waar nodig formeler en harder; bij welwillendheid ruimte om rekening te houden met specifieke omstandigheden en zoeken naar oplossingen;
- **Gemeente Purmerend**: conform wetten en regels maar wel rekening houdend met het sociale/persoonlijke aspect, rustige benadering;
- **Voedsel en Waren Autoriteit**: goed afgestemd beleid, vriendelijk maar met autoriteit - benaderen, duidelijke maatregelen treffen indien nodig.

De meeste toezichthouders benadrukken dat zij de ondernemer of burger benaderen zoals zij zelf ook benaderd willen worden. Een correct en beleefd optreden staat voorop. Daarnaast probeert iedereen zo duidelijk en transparant mogelijk te zijn: geen gedraai dus. Het verdere verloop is afhankelijk van de opstelling van de gecontroleerde. Is er duidelijk sprake van onwil of herhaling van overtredingen dan zal de toezichthouder zich stelliger en strenger opstellen en is er geen ruimte meer voor smoesjes. Men houdt zich naar eigen zeggen aan de afgesproken spelregels, probeert pragmatisch te zijn en toch te zorgen voor rechtsgelijkheid en met name bij bedrijven samen te bepalen hoe verbeteringen op korte termijn realiseerbaar zijn. Meedenken, met praktische voorstellen komen, heldere afspraken maken en rechtvaardig optreden.

Toezichthouders vinden het belangrijk dat de inspectie ook als positief wordt ervaren, dat een bedrijf er zelf beter van kan worden om regels na te leven. Velen gaan uit van 'hard als het moet, mild als het kan'.

Gemeente Purmerend: "Het uitgangspunt is dat het probleem opgelost moet worden. Bij grensgevallen samen met de instelling/bedrijf zoeken naar alternatieven, bij overtredingen aanzeggen van een tijd welke voldoet aan de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en wat binnen het redelijke is. Recidive direct aanpakken. Kanaliseren van problemen en sociaal gedrag is wenselijk. Ben niet bang voor het uitschrijven van dwangsom of proces-verbaal."

Arbeidsinspectie: "Waar nodig hard optreden, met name als er sprake is van onwil, of bij ernstige of meerdere overtredingen, of waar het conform het handhavingsbeleid vereist is. Uitleggen waarom bepaalde handhavingsinstrumenten worden ingezet of waarom niet. Waar mogelijk stimuleren, overtuigen, prikkelen. Indien nodig aangeven welke oplossingen mogelijk zijn, of waar deze kunnen worden gevonden. In onderling overleg met de overtreder bepalen welke handhavingstermijnen (binnen het beleid) redelijk zijn, om de problemen op te lossen, proberen om draagvlak voor mijn handelen te creëren, zodat hier een positieve invloed van uitgaat voor de lange termijn."

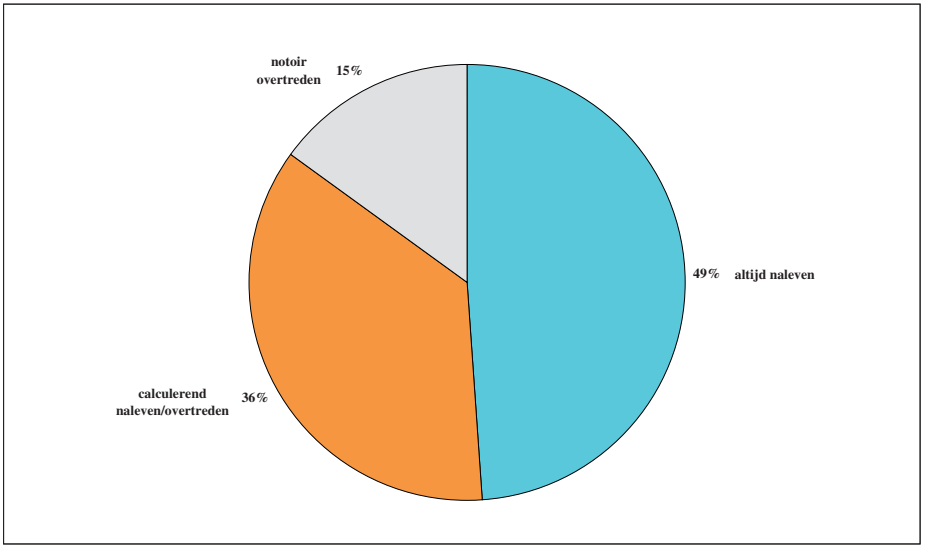
Er zijn uiteraard wel verschillen tussen de handhavingsorganisaties. De politie heeft op straat met andere situaties te maken dan bijvoorbeeld de Arbeidsinspectie die een bedrijf bezoekt. Voor de laatste geldt ook een duidelijk verschil tussen bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving:

Arbeidsinspectie: "Aangezien er nog maar enkele artikelen uit de arbo- en arbeidstijdenwetgeving zijn waarop strafrechtelijk wordt gehandhaafd, is de stijl van handhaven op deze artikelen strikt en consequent en er wordt zeker niet 'als partner' samengewerkt met het bedrijf om een betere naleving te realiseren. De wet geeft hiertoe geen ruimte. Deze artikelen worden willens en wetens door bedrijf/werkgever overtreden. Bij de beantwoording van de vragen heb ik me gebaseerd op de strafrechtelijke handhaving die binnen onze organisatie plaatsvindt. De meeste artikelen opgenomen in voornoemde wetten vallen onder bestuursrechtelijke handhaving. De stijl van handhaving is bij laatstgenoemde artikelen flexibel/pragmatisch, verleiden tot maatregelen en meer als partner samenwerken om betere naleving bij werkgevers/bedrijven gerealiseerd te krijgen."

3.5 Typering van doelgroepen

Gevraagd is of toezichthouders een globale typering kunnen geven van de mensen en/of bedrijven die zij controleren. In de volgende figuur is weergegeven met welk type mensen en ondernemers de toezichthouders in hun werk – naar eigen zeggen – het meest te maken hebben in termen van 'altijd naleven', 'calculerend naleven/overtreden' en 'notoir overtreden'.

7 | In circa 15% van de gevallen gaat het om notoire overtreders



Bron: TNS NIPO, 2008

In bijna de helft van de gevallen is er sprake van naleving, 36% zal calculerend naleven of overtreden en bij 15% gaat het om 'notoire overtreders'. Bij de Politie Amsterdam is de groep 'notoire overtreders' iets groter (21%).

3.5.1 Typering van overtredende bedrijven

Is het mogelijk een typering te geven van bedrijven waar vaak overtredingen worden geconstateerd of zijn zulke bedrijven niet onder een noemer te vangen? Toezichthouders zeggen het volgende:

De **Politie van Amsterdam** noemt vaak horecabedrijven en veelal door allochtonen gerunde telefoonwinkels, internetwinkels, slagerijen, bakkerijen en kappers. Vaak gaat het daarbij om het overtreden van de sluitingstijden.

Het **Korps landelijke politiediensten** noemt vooral de (transport)bedrijven die het financieel moeilijk hebben. Verder zijn overtredingen (technische gebreken aan de vrachtwagens en overtredingen van ladingseisen e.d.) afhankelijk van wat er vervoerd wordt. Zo komen te zware ladingen vooral voor bij vervoer van steen en bouwmaterialen, de Arbeidstijdenwet (ATW) wordt het meest door internationale beroepsgoederenvervoerders overtreden en onjuist vervoer van gevaarlijke stoffen is vaker te vinden bij vervoer van stukgoed.

De toezichthouders van de **Arbeidsinspectie** hebben met veel verschillende bedrijven te maken, omdat zij heel breed inspecteren. Daarom komt er niet een eenduidig beeld naar voren. Door enkelen worden kleine bedrijfjes genoemd, maar anderen noemen juist grote bedrijven en dan met name bedrijven die in buitenlandse (management)handen zijn overgegaan. Vaak is tijd- en geldgebrek een reden om de arbozaken op de lange baan te schuiven. Tot slot komen er in de bouw en in bedrijven waar veel met machines wordt gewerkt vaker gevaarlijke situaties voor.

De **Provincie Groningen** heeft ook met heel verschillende bedrijven te maken zodat een eenduidige typering moeilijk te geven is. In branches als vuurwerk, op- en overslag, afval be- en verwerking, sorteer en recycling en in de autodemontage treft men de meeste overtredingen aan. Een toezichthouder meldt dat de meeste overtredingen plaatsvinden bij gemeentelijke instellingen.

De **Gemeente Purmerend** noemt garages, kleinere bedrijven die net uit hun jasje zijn gegroeid en bedrijven die zich financieel nauwelijks staande kunnen houden. In de grote bedrijven worden de milieuregels in elk geval beter nageleefd dan in de kleinere bedrijfjes.

3.5.2 Typering van overtredende ondernemers

Eenzelfde vraag is gesteld over het type ondernemer: Kunt u het type ondernemer beschrijven die vaak overtreedt? Antwoorden die vaker zijn genoemd:

- ondernemers die het niet nauw nemen met regels (politie Amsterdam);
- handelaren (politie Amsterdam);
- bedrijven die overheidsbemoeienis vervelend vinden (‘ambtenarenhaters’), dit zijn vaak
- resultaatgerichte en productiegerichte bedrijven (Arbeidsinspectie);
- elk mens is vatbaar voor overtredingen (KLPD);
- nonchalante types die weinig betrokken zijn (Arbeidsinspectie);
- die geld een hogere prioriteit geven dan medewerkers (Arbeidsinspectie).

Politie van Amsterdam: “Het zijn van die types die lak hebben aan regels en vinden dat zij die

zelf regelmatig mogen overtreden." Veel toezichthouders zeggen echter dat zij overtreders vinden in alle soorten en maten, hoog- en laagopgeleid, allochtoon of autochtoon.

3.5.3 Typering van overtredende burgers

Tot slot is gevraagd om een omschrijving te geven van burgers die vaak overtreden. Eigenlijk is dat niet echt mogelijk zeggen de meeste toezichthouders; de diversiteit is te groot en "overtreders vind je in alle lagen van de bevolking". Meest genoemd werden:

- mensen die snel geld willen verdienen;
- mensen die niet willen accepteren dat er regels zijn.

De politie uit Amsterdam noemt nog: "Mensen die rijk geworden zijn met criminele activiteiten": "Die zijn zelfverzekerd vanuit hun goed gevulde portemonnee en denken dat zij alles mogen."

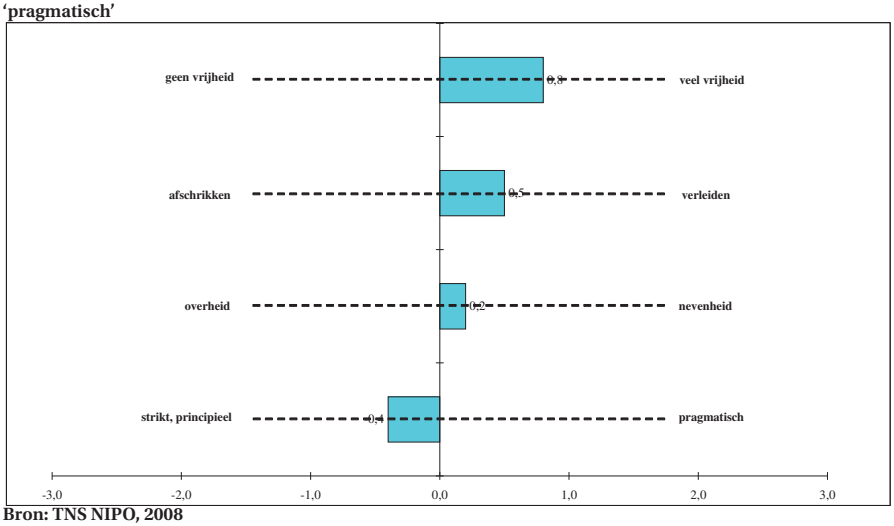
3.6 Toezichthouders over de dilemma's in hun interventiestijl

Eerder zagen we dat toezichthouders geneigd zijn met bedrijven mee te denken over betere naleving en proberen een en ander in samenwerking op te lossen. Vaak zijn zij pragmatisch en flexibel, hoewel er geen rechtsongelijkheid mag ontstaan. Toch moeten veel toezichthouders in allerlei situaties streng en strikt optreden, omdat er sprake is van nonchalance en herhaling van tekortkomingen. Wij hebben toezichthouders gevraagd op 7-puntsschalen aan te geven of hun eigen interventiestijl gemiddeld gezien eerder afschrikkend of verleidend is, meer principieel of pragmatisch en eerder autoritair (overheid) of op samenwerking (nevenheid) gericht:

- strikt, principieel of pragmatisch
- afschrikken of verleiden
- overheid of nevenheid/partners

Naar eigen zeggen neigt hun interventiestijl net iets meer naar 'strikt' dan naar 'pragmatisch', terwijl op de beide andere schalen iets meer naar de rechterkant wordt gekozen voor 'verleiden' en 'nevenheid'. Toezichthouders komen daarmee gemiddeld nogal rond het midden van de schalen uit.

8 | Toezichthouders vinden 'verleiden' en 'nevenheid' effectiever, maar neigen wel iets meer naar 'strikt' dan naar 'pragmatisch'



Bron: TNS NIPO, 2008

Gevraagd is ook om aan te geven wat effectiever is. Ruim de helft (55%) antwoordt op de 7-puntsschaal meer aan de kant van 'verleiden' en een kwart meent dat wat meer richting 'afschrikken' effectiever is. Daartegenover staat wel dat de effectiviteit van 'strikt/principieel optreden' hoger wordt ingeschat dan van 'flexibel/pragmatisch optreden' (56% versus 34%). Tot slot vinden toezichthouders het effectiever om 'als partner samen te werken' dan 'als autoriteit op te treden' (48% versus 35%). Over het algemeen ervaren toezichthouders wel enige vrijheid bij het bepalen van hun interventiestijl (zie figuur 8).

3.6.1 Verschillen tussen organisaties

Er zijn duidelijke verschillen tussen de organisaties: zowel de Politie van Amsterdam als de KLPD treden strenger op (strikter, afschrikken en als overheid) dan bijvoorbeeld de Arbeidsinspectie. De aard van de 'klant', de concrete situaties en de maatschappelijke verwachtingen brengen dat met zich mee.

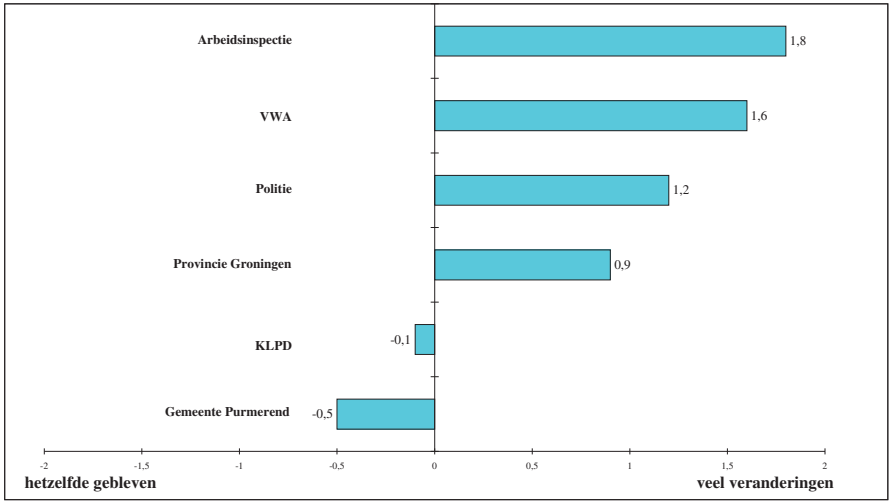
Bij de Arbeidsinspectie wordt er sterk gewerkt aan het samen realiseren van oplossingen binnen een afgesproken termijn. Op basis van afspraken kunnen bedrijven zo de nodige verbeteringen aanbrengen. Uiteraard is er sprake van sancties als ondernemers ernstig in gebreke zijn of zich onwillend opstellen bij het op korte termijn vinden van oplossingen, maar 'verleiding' en 'nevenheid' voeren de boventoon. Bij de Politie (van Amsterdam) en de KLPD is zo'n aanpak nauwelijks mogelijk of aan de orde: controles en handhaving vinden veel meer in een ad-hocsetting plaats en er is (meestal) geen sprake van het opbouwen van een gezamenlijk

verbetertraject. De enige situaties waarin de KLPD dat wel kan doen, is in de gevallen waarin zij de transportbedrijven zelf opzoeken. Over het algemeen zijn het echter vooral de chauffeurs (op de weg) die zij controleren.

3.7 Huidige en toekomstige handhavingsstijlen

Veel organisaties waar de toezichthouders werkzaam zijn, zitten in een veranderingsproces. Ruim twee derde van de ondervraagden (69%) geeft aan dat er (veel) veranderingen gaande zijn als het gaat om de manier van optreden in controlesituaties. Er blijkt draagvlak te zijn voor de (op handen zijnde) veranderingen: 62% is er positief over. Deze veranderingen vinden met name plaats bij de Arbeidsinspectie en de Voedsel en Waren Autoriteit en veel minder bij de Gemeente Purmerend en de KLPD.

9 | Is er in uw organisatie sprake van (ophanden zijnde) veranderingen als het gaat om de manier van optreden in controlesituaties?



Bron: TNS NIPO, 2008

In de richting van de veranderingen zien we verschillen: de VWA en de Arbeidsinspectie schuiven het sterkst naar 'nevenheid', 'pragmatisch' en 'verleiden', terwijl met name de Provincie Groningen juist de tegengestelde richting opgaat: 'overheid', 'principieel' en 'afschrikken'. Ook de Politie van Amsterdam en de KLPD verschuiven meer naar deze richting.

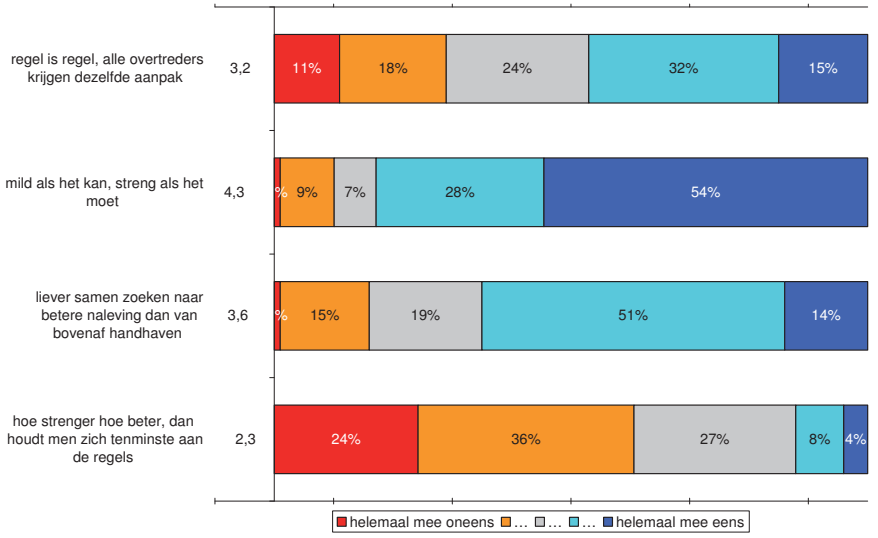
Toezichthouders van de **Provincie Groningen** zijn niet blij met de veranderingen, omdat zij naar hun gevoel te hard moeten optreden:

"Bij een top-down benadering of een grotere druk naar de bedrijven – ik noem dit wel zwart/wit handhaven – verlies je in veel gevallen grip op de bedrijven en hoor je niet meer wat je eigenlijk zou moeten horen. Positief bijsturen wordt dan bemoeilijkt. De toezichthouder, waarvan wordt verondersteld dat hij of zij een flinke dosis mensenkennis heeft, kan zelf het beste de inschatting maken welke strategie in een bepaald geval de beste is. Ik houd toezicht in het kader van bestuursrecht en daar zit in tegenstelling tot strafrecht een stuk redelijkheid in.
Toezicht en handhaving is een samenspel van te bereiken doel en inschatting hoe dit doel bereikt kan worden. Ervaring en kennis zijn hierbij vereist, maar met name de inschatting hoe het doel in een bepaalde situatie kan worden bereikt vraagt een flexibele aanpak."

Bij de **VWA** is er kritiek omdat streng optreden soms noodzakelijk is:
"Zachte heelmeesters maken stinkende wonden. Als de wil er is, wil ik een ondernemer best helpen, maar er wordt vaak misbruik van gemaakt of ondernemers komen hun afspraken niet na."

Uit de volgende figuur blijkt dat 82% van de toezichthouders liever een milde benadering nastreven (als dat tenminste kan). Twee derde van de toezichthouders onderschrijft de stelling 'Liever samen zoeken naar betere naleving dan van bovenaf handhaven.'

10 | Mild als het kan, streng als het moet geniet de voorkeur



Bron: TNS NIPO, 2008

Met een consequente aanpak ('Regel is regel, alle overtreders krijgen dezelfde aanpak') stemt minder dan de helft (47%) in, terwijl slechts 12% het (helemaal) eens is met de stelling 'Hoe strenger hoe beter, dan houdt men zich tenminste aan de regels.'

Op de vraag of toezichthouders binnen de organisatie geacht worden (na een aantal jaren ervaring) ALLE stijlen van handhaven goed te beheersen, antwoordt 80% dat men in principe alles moeten kunnen en overal op kan worden af gestuurd. Daarnaast geeft 12% aan dat men vooral de zaken doet die het beste bij de eigen persoonlijkheid en stijl passen en 8% geeft een ander antwoord (specifieke controleurs of vertrouwenscontroleurs bij delicate onderwerpen).

Geconcludeerd kan worden dat de huidige uitvoering van het handhavingsbeleid gericht is op de 'Charybdis-stijl' (een pragmatische aanpak waarin de overheid zich als nevenheid opstelt en waarin aan het stimuleren van naleving de voorkeur wordt gegeven) en dat minder waarde wordt gehecht aan een Scylla-stijl (een overheid die zich principieel, repressief en bovengeschikt opstelt). Dat laatste geldt in veel mindere mate voor de Politie van Amsterdam en de KLPD, die juist strikt en met gezag (moeten) optreden.

3.8 Kritiek op de leiding/het beleid

Naast ondersteuning van het nieuwe beleid in wording is er ook kritiek. Veel toezichthouders ervaren een kloof tussen top en vloer. Bijna de helft van de toezichthouders (43%) denkt wel dat het management hun klanten even goed kan karakteriseren als zijzelf en een derde vindt dat niet. De toezichthouders zijn echter vooral kritisch als het gaat om de vraag of de directie wel weet waar het in de praktijk allemaal om draait. Maar liefst 41% is van mening dat de directie dat *niet* goed weet.

Degenen die aangeven dat de directie niet goed weet wat er speelt, geven vooral de volgende antwoorden als toelichting:

- De leiding staat ver van de praktijk, is te theoretisch.
- De leiding denkt op strategisch niveau, niet op operationeel niveau.
- Er worden regels opgelegd die in de praktijk niet haalbaar zijn.
- Er wordt te weinig naar 'de vloer' geluisterd.
- (Te) veel overleg met brancheorganisaties.
- De politieke waan van de dag krijgt vaak te veel impact, alleen maar bezuinigen.

3.9 Concluderend

De Politie van Amsterdam en het Korps landelijke politiediensten wijken het meest af van de andere organisaties: zij hebben te maken met beleid (en politiek) dat om een interventiestijl vraagt die strikt is, handhavend en met (overheids)gezag. Deze toezichthouders hebben dan ook in vergelijking met de andere ondervraagde toezichthouders iets meer een strikte, consequente en autoritaire interventiestijl.

Hoewel er in beide organisaties wel gesignaleerd wordt dat beleid nogal ver van de 'vloer' wordt gemaakt, zijn deze toezichthouders het meest positief over hun leidinggevenden. Er is ook veel meer overleg met de leidinggevenden dan bij de andere organisaties.

Gezien de kritiek op het beleid en de kennelijk ervaren kloof tussen beleid en praktijk, kan het moeilijk zijn om veranderingen in de organisatie en in de interventiestijlen door te voeren. Over het algemeen bleken de toezichthouders echter positief te staan tegenover de veranderingen. Niet alle handhavingsorganisaties zijn ondervraagd en het uiteindelijke aantal van 74 ondervraagden is niet groot genoeg om verstrekkende conclusies te kunnen trekken. Toch hebben wij de indruk dat het management ook in de stijl van communiceren met de werkvloer meer zal moeten optreden 'als partners' en de toezichthouders moet 'verleiden' tot de beoogde veranderingen en 'flexibel' genoeg moet zijn om toezichthouders ook hun eigen inzicht en stijl te laten.

Aanbeveling
Uit het onderzoek komt vooral naar voren dat inspecteurs betrokken willen zijn bij het vaststellen van de interventiestrategie. Het lijkt zinvol om gebruik te maken van de ervaringen van inspecteurs in het veld.

4 Resultaten kwantitatief onderzoek burgers

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het kwantitatieve onderzoek onder burgers weergegeven.

4.1 Doelstelling onderzoek

Het doel van deze fase is: inzicht krijgen in het (niet-)nalevingsgedrag van burgers enerzijds en de wijze waarop zij (indien nodig) tot naleven aangezet kunnen worden (gevoeligheid voor interventiestijlen). Belangrijk is ook om te zien of overtredingsgeneigdheid een kenmerk is van bepaalde sociale groepen, zoals deze onderscheiden zijn in TNS NIPO's WIN-model.

Een beperking van dit onderzoek ligt in het gegeven dat een algemene steekproef burgers slechts kleine groepjes overtreders kent. Het interview kan alleen ingaan op algemene regels, waar alle burgers in principe mee te maken hebben. Daardoor blijven de resultaten noodgedwongen nogal globaal. Er zijn tendensen te onderscheiden en dat was ook de inzet. Om echt meer te kunnen zeggen over zowel calculerende als notoir overtredende burgers zou een onderzoek meer moeten inzoomen op het vaker overtredende deel van de samenleving. Wellicht is dat een optie voor een volgende fase.

4.2 Opzet onderzoek

TNS NIPO beschikt over een database van ruim 200.000 burgers. Van 95.000 burgers is bekend tot welk WIN-segment zij behoren. Uit deze database is een aselecte steekproef getrokken van burgers in de leeftijd van 16 jaar en ouder. In totaal werden 1.123 burgers ondervraagd. Zij zijn online ondervraagd via een gestructureerde vragenlijst.

De vragen zijn vooral gericht op het in kaart brengen van kennis, houding en gedrag met betrekking tot regels en de naleving of overtreding daarvan. Daarnaast hebben burgers aangegeven welke interventiestijlen zij adequaat vinden voor overtredende jongeren, verkeersovertreders en zichzelf.

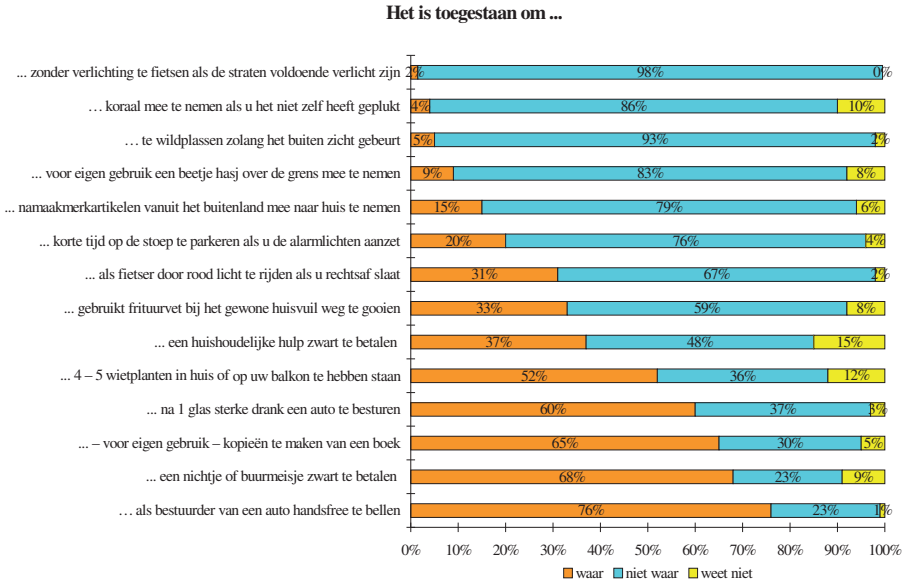
4.3 Kennis ten aanzien van regels

Wanneer gevraagd wordt naar kennis van algemene regels waar alle burgers mee te maken hebben, is het lastig om algemene regels te vinden die mensen niet kennen. De overgrote meerderheid van burgers kent bijvoorbeeld de algemene verkeersregels wel en men weet ook wat er wel en niet mag bij het invullen van belastingpapieren, wat wel en niet door de douane mag en wanneer er sprake is van verstoring van de openbare orde. Wij hebben daarom enkele

iets lastiger stellingen voorgelegd, waarmee verschillen in kennis te verwachten zijn. Aan de ondervraagde burgers zijn zestien uitspraken voorgelegd met de vraag of de uitspraak waar of niet waar is.
Twee stellingen waren achteraf gezien te lastig. De vraag of kleine huisdieren in de tuin begraven mogen worden: dat mag meestal wel maar niet overal en niet zonder eerst toestemming te vragen. Daarom zijn eigenlijk alle antwoorden goed. Met de term 'vluchteling' in de stelling: 'Het is toegestaan om een vluchteling in uw huis op te nemen' werd te veel verwarring gezaaid. Is het een illegaal? Is het iemand die in afwachting is van een uitspraak in een asielprocedure? Is het iemand die al Nederlander is geworden? Het is onduidelijk en daarom hebben wij deze twee stellingen buiten beschouwing gelaten.

Gemiddeld is de helft van de vragen *fout* beantwoord. Dat betekent dat de kennis van deze regels slecht is. Er zijn 31 personen die alle vragen fout hadden tegenover twee die alle vragen goed hebben beantwoord. Zo denkt een derde dat het is toegestaan om met de fiets door rood te rijden als je rechtsaf slaat. Met name ouderen denken dat dat mag (40%), terwijl jongeren vaker weten dat dat niet zo is. Anderzijds denken juist jongeren dat er geen bezwaar is tegen het uit het buitenland meenemen van namaakmerkartikelen en weten ouderen meestal dat dat verboden is. Verder denken veel jongeren (41%) dat je ook met één glas sterke drank niet meer achter het stuur mag gaan zitten, terwijl 70% van de ouderen weet dat dat nog wel is toegestaan.

11 | Lang niet iedereen weet wat is toegestaan



Bron: TNS NIPO, 2008

4.3.1 Ruimdenkers denken vaker dat iets is toegestaan

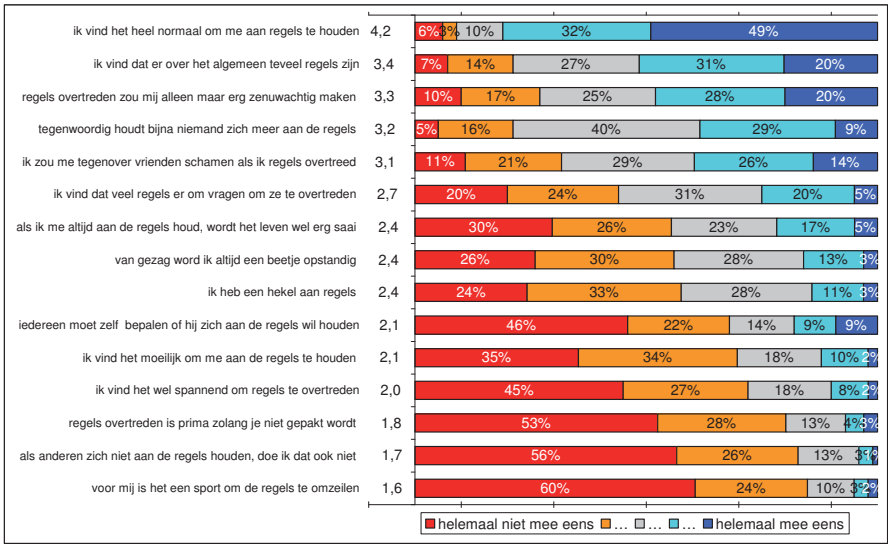
De Ruimdenkers hebben de minste kennisvragen goed beantwoord. Duidelijk is dat zij met hun ruimdenkendheid van veel zaken vinden dat die wel zullen mogen. Zo denkt bijna de helft van de Ruimdenkers (48%) dat het is toegestaan een werkster zwart te betalen (gemiddeld denkt 37% dat dit mag).
Korte tijd op de stoep parkeren lijkt 30% van de Ruimdenkers wel toegestaan (tegen gemiddeld 19% van de bevolking). Ook denken meer Ruimdenkers (14%) dat een beetje hasj of wiet voor eigen gebruik wel door de douane mag (gemiddeld 9%). Op de kennisvragen geven Luxezoekers en Genieters nu juist de meeste goede antwoorden.

4.4 Houding tegenover regelgeving

In het algemeen is er (naar eigen zeggen) een sterke geneigdheid om zich aan de regels te houden: 81% van de burgers is het (helemaal) eens met de stelling 'Ik vind het heel normaal om me aan de regels te houden'. Meer dan de helft van de bevolking vindt wel dat er te veel regels zijn.

Bijna de helft van de mensen zou te zenuwachtig worden als zij een overtreding begaan (48%) en 40% zou zich dan tegenover vrienden en bekenden schamen. Vooral de Zorgzamen (traditionele ouderen) en Behoudenden houden zich liever aan de regels; zij hebben ook de minste moeite met regels en gezag.

12 | Houding tegenover regels

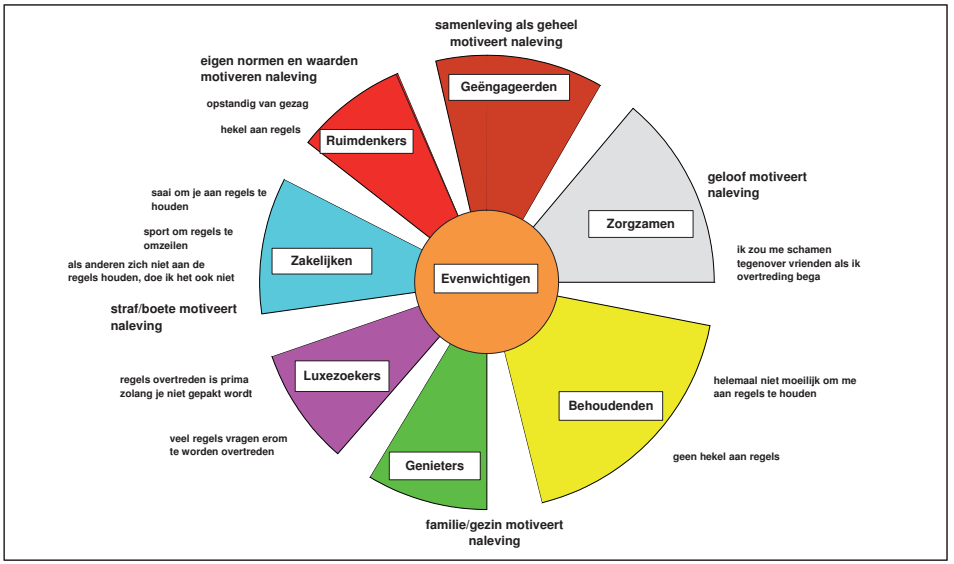


Bron: TNS NIPO, 2008

Bijna een vijfde van de mensen (19%) zegt ronduit een hekel te hebben aan regels. Vooral Ruimdenkers hebben een hekel aan regels en bovendien worden zij meer dan anderen 'opstandig van gezag'. Zij zijn de *Babyboomers* onder de segmenten en het meest tegendraads opgegroeid.

Zakelijken (de goedverdienende *Yuppen*) zien het als een sport om de regels te omzeilen en vinden het saai als je je altijd aan regels houdt. Deze groep is ook, net als de (jonge) Luxezoekers, van mening dat als anderen zich niet aan de regels houden, zij dat ook niet hoeven te doen, iets waar de maatschappelijk betrokken Geëngageerden het helemaal niet mee eens zijn. De Luxezoekers zijn het vaakst van mening dat veel regels erom vragen om te worden overtreden en dat het prima is regels te overtreden zolang je maar niet gepakt wordt.

13 | Houdingen tegenover regels en motivaties om na te leven



Bron: TNS NIPO, 2008

4.4.1 Wie of wat motiveert je om na te leven

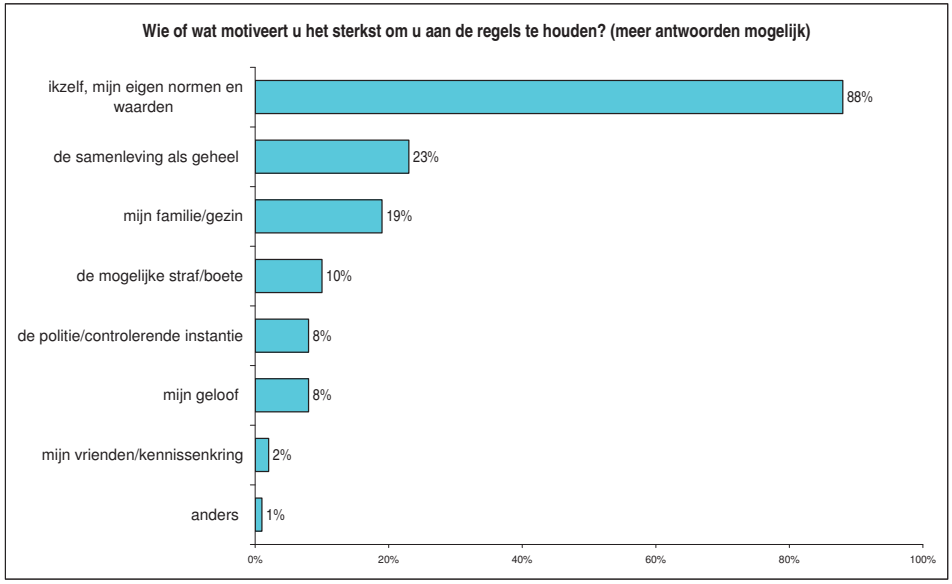
Op de vraag wie of wat het sterkst motiveert om zich aan de regels te houden, zijn er ook grote verschillen te zien tussen de WIN-segmenten (zie figuur 13). De eigen normen en waarden zijn het meest bepalend, dat geldt voor alle segmenten (88%). Uitschieters daarin zijn de Ruimdenkers met 93%. De Zakelijken houden zich daarnaast vooral aan de regels vanwege de kans op een boete of andere straf (18% versus 10% gemiddeld). Zij vormen samen met de

Luxezoekers het meer calculerende segment. Voor de Zorgzamen (de traditionelen) speelt het geloof een belangrijke rol (27% versus 8% gemiddeld). Familie en gezin zijn vooral motiverend voor de Genieters (28%) en de Behoudenden (23%), de segmenten die het sterkst met hun gezin en eigen leefwereld bezig zijn. Geëngageerden worden gemotiveerd door de samenleving als geheel (33% versus 23% gemiddeld).

Op grond van de houdingen tegenover regels blijkt dat Zorgzamen en Behoudenden het meest geneigd zullen zijn altijd na te leven en alleen per ongeluk wel eens iets verkeerd kunnen doen. Zij hebben geen moeite met regels en gezag en vinden het normaal zich aan regels te houden. Genieters hebben vaak een jong gezin dat hen motiveert na te leven en overtredingen maken hen te zenuwachtig. Wel behoren zij tot het impulsiefste en avontuurlijkste segment, gaan zij graag uit en zijn zij sterk beïnvloedbaar door vrienden. Wellicht laten zij zich in situaties verleiden tot overtredingen.

Luxezoekers en Zakelijken zijn nogal afkerig (en niet onder de indruk) van regels en gezag. Het geeft hen wel een kick om regels te overtreden. Als enigen laten zij zich motiveren tot naleving door de kans op een boete of andere straf: zij lijken de calculerende nalevers/overtreders te zijn. Ruimdenkers zijn 'moraalridders' en Geëngageerden denken sterk in termen van 'algemeen belang' en 'samenleving als geheel': beide groepen zijn niet overtredingsgeneigd, maar wel kritisch en lichtelijk opstandig tegenover gezag.

14 | De eigen normen en waarden motiveren het sterkst na te leven



Bron: TNS NIPO, 2008

4.4.2 Sociale omgeving

Er zijn twee stellingen voorgelegd over vrienden en bekenden: 'Veel van de mensen die ik ken, nemen het niet zo nauw met de regels' en 'In mijn vriendenkring is het heel normaal als je je aan de regels houdt'. Zoals te verwachten was, verkeren Luxezoekers en Zakelijken vaker in kringen waar mensen het minder nauw nemen met de regels: slechts 32% van de Luxezoekers bevestigt dat je aan regels houden heel normaal is binnen hun vriendenkring (gemiddeld 43%) en slechts 22% van de Zakelijken ontkent dat veel van de mensen die zij kennen het niet zo nauw nemen met de regels (gemiddeld 35%).

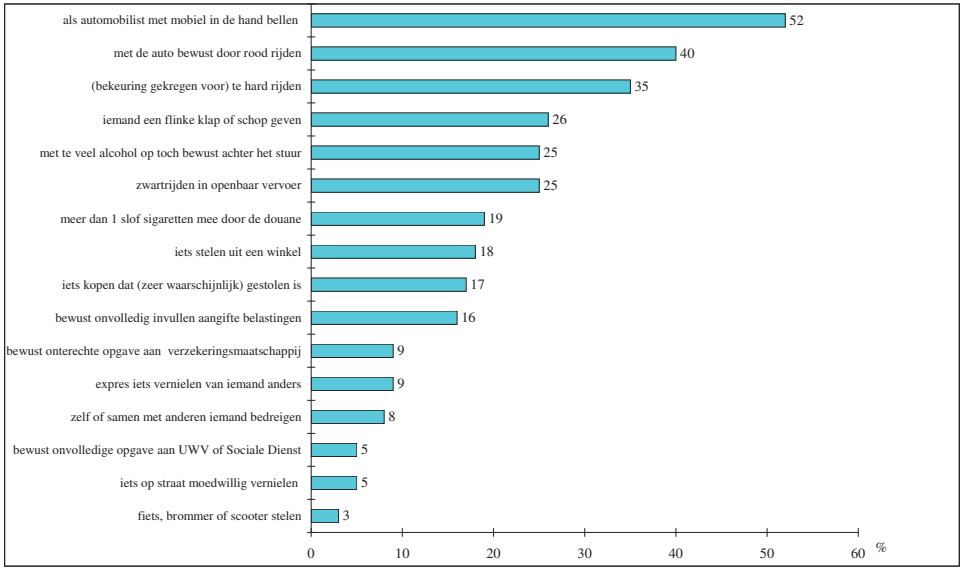
4.5 Gedrag

Aan de ondervraagden zijn zestien overtredingen voorgelegd met de vraag hoe vaak zij deze begaan hebben. De meeste overtredingen komen weinig voor, maar tussen 'met opzet zonder kaartje rijden in bus, tram of trein' en 'moedwillig iets op straat vernielen' zitten natuurlijk wel verschillen.

Overtredingen in het verkeer blijken vaker voor te komen dan andere overtredingen. Iets meer dan de helft blijkt wel eens met een mobiel in de hand auto te rijden. Bewust door een rood stoplicht rijden (40%) of te hard rijden (35%), komen ook frequent voor. Een kwart geeft toe wel eens achter het stuur te gaan zitten terwijl zij weten dat zij te veel gedronken hebben.

Ruim een kwart van de ondervraagden heeft iemand wel eens een harde klap of schop gegeven en minder dan 10% vernielt wel eens spullen van een ander. Iets uit een winkel stelen geeft 18% toe wel eens gedaan te hebben, terwijl 17% iets kocht dat zeer waarschijnlijk gestolen was. Het onvolledig invullen van formulieren voor de Belastingdienst, een uitkeringsinstantie of een verzekeringsmaatschappij is mensen ook niet vreemd: 16% heeft wel eens onvolledig aangifte gedaan bij de Belastingdienst, 9% geeft wel eens met opzet iets verkeerd door aan de verzekeringsmaatschappij en 5% doet dat bij de UWV of de Sociale Dienst.

15 | Overtredingen die men wel eens (of vaker) heeft begaan



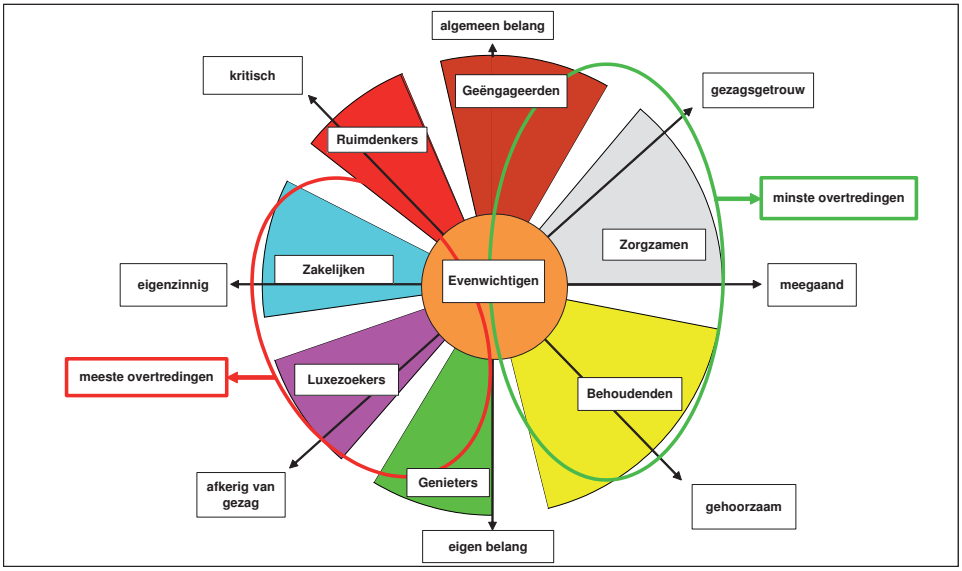
Bron: TNS NIPO, 2008

Zo'n 75% heeft nooit 'ernstige' delicten gepleegd, 9% van de bevolking geeft toe wel eens dingen gedaan te hebben waarmee zij een fikse boete riskeerden of zelfs een gevangenisstraf. Tegen een derde van deze groep (dat is 3% van de totale Nederlandse bevolking) is hiervoor een proces-verbaal opgemaakt of zij zijn veroordeeld. De helft van de bevolking vult zelf zijn belastingformulier in. Een kwart hiervan is niet benauwd voor de gevolgen als zij dit niet volledig of juist invullen en 16% geeft toe dat ook wel eens gedaan te hebben.

4.5.1 Uitsplitsing naar WIN-model

De Zorgzamen en Behoudenden overtreden het minst vaak de wet. Vooral Zorgzamen hebben bijna geen van de gevraagde overtredingen begaan. Luxezoekers en Zakelijken daarentegen geven vaker aan een overtreding te begaan (met name zwartrijden, iets stelen uit een winkel, met de mobiel in de hand bellen in de auto of niet volledig of juist invullen van hun belastingformulier). Luxezoekers geven ook vaker toe 'ernstigere' overtredingen te begaan en zij rijden vaker bewust door een rood stoplicht. Genieters erkennen vaker iets gekocht te hebben waarvan zij vermoedden dat het gestolen was, samen met de Luxezoekers stelen zij zelf vaker en zij bellen vaker met hun mobieltje in de hand in de auto dan de andere groepen. Ook zijn er iets meer Genieters die met opzet een telefooncel, een straatlantaarn, een (school)ruit of iets anders op straat vernield hebben. Ruimdenkers hebben vaker dan anderen iets van iemand anders vernield of beschadigd.

16 | Zakelijken, Luxezoekers en Genieters begaan de meeste overtredingen



Bron: TNS NIPO, 2008

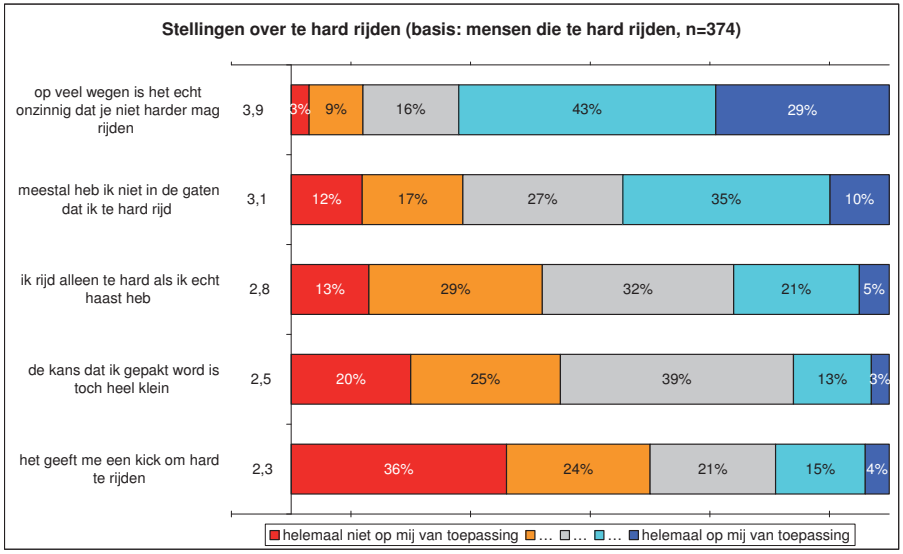
4.6 Rijgedrag meer in detail

Omdat de meeste mensen deelnemen aan het verkeer, hebben we over verkeersregels en rijgedrag relatief veel vragen gesteld. In deze vragen gaat het vooral om autorijden. Luxezoekers rijden bijna allemaal auto (91%) en samen met de Zakelijken rijden zij ook vaker op de motor (16% versus 9% gemiddeld). Er zijn geen verschillen in *hoe vaak* automobilisten autorijden. Ruim een derde van de Genieters rijdt op een scooter (35% versus 20% gemiddeld).

4.6.1 Te hard rijden

We hebben de volgende vraag voorgelegd: 'Iedereen rijdt wel eens harder dan is toegestaan en sommige mensen doen dat echt vaak. Bent u iemand die echt vaak te hard rijdt?' Slechts 5% geeft volmondig toe 'echt vaak te hard te rijden', terwijl 26% zegt dat 'helemaal niet' te doen. Het gemiddelde op de 5-puntsschaal is 2.4, dus aan de 'goede kant' van het midden.

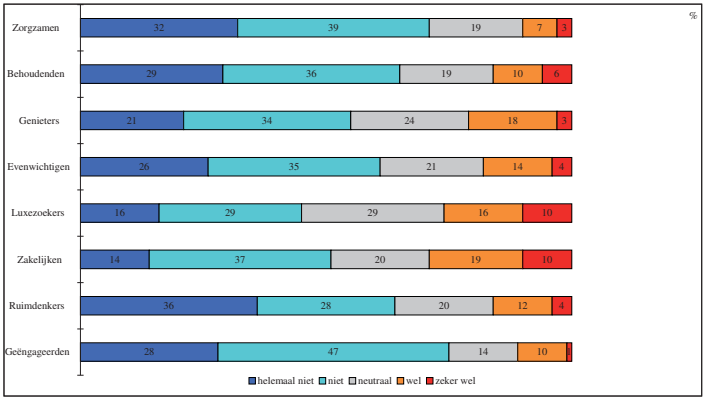
17 | Houdingen tegenover hard rijden



Bron: TNS NIPO, 2008

In totaal erkent bijna 40% van de automobilisten vaak te hard te rijden, waarvan een kwart 'alleen als zij echt haast hebben'. Veel hardrijders vinden het onzinnig dat er niet harder mag worden gereden op veel wegen en zij rijden vaak 'ongemerkt' te hard. De pakkans wordt laag ingeschat en voor 19% is het een kick om hard te rijden. Een kwart van de automobilisten stelt zich op de hoogte van de snelheidscontroles voordat zij de weg opgaan.

18 | Zakelijken en Luxezoekers rijden vaker 'echt te hard'



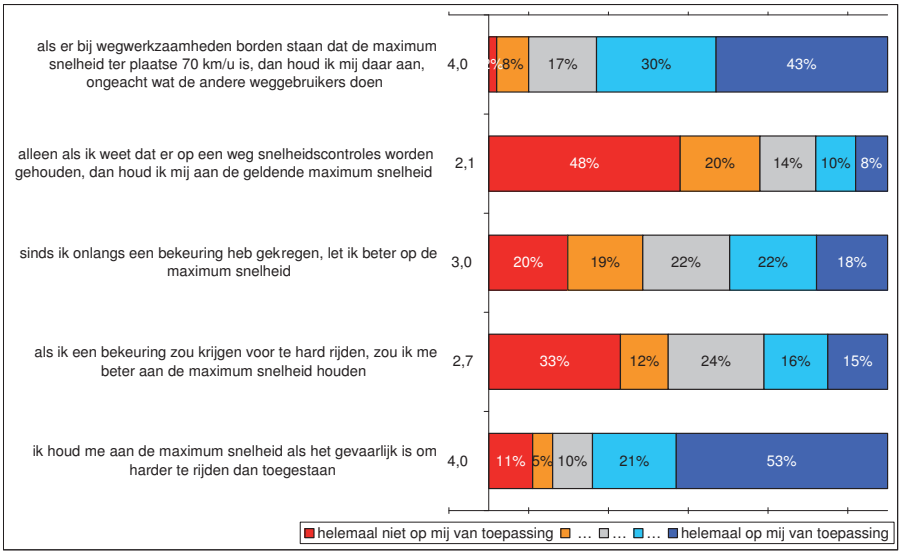
Bron: TNS NIPO, 2008

Burgers zijn dus naar eigen zeggen redelijk geneigd zich aan de maximumsnelheid te houden. Vooral als er werkzaamheden zijn op de weg of als het gevaarlijk is om harder te rijden, houdt een ruime meerderheid zich aan de maximum snelheid; circa driekwart van de bevolking zegt dat te doen (zie figuur 19).

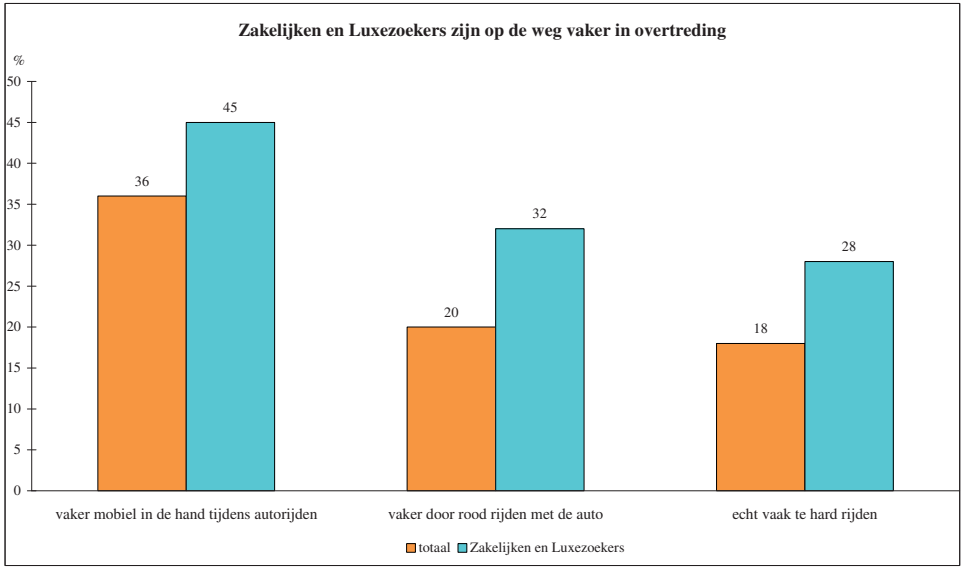
Luxezoekers en Zakelijken rijden 'echt vaak te hard' (beaamt 29% tegenover bijvoorbeeld 10% van de Zorgzamen), zij krijgen daar een kick van, schatten de pakkans laag in en geven ook toe dat een bekeuring voor te hard rijden geen effect zal hebben. Zij zeggen vaker dat zij zich alleen aan de snelheid houden als zij weten dat er snelheidscontroles gehouden worden. Het zijn dan ook bij uitstek degenen die zich daar goed van op de hoogte houden. Tot slot vinden zij vaker dan anderen dat het op veel wegen onzinnig is dat je niet harder mag rijden.

Zorgzamen, Geëngageerden en Ruimdenkers rijden het sociaalst en hebben weinig op met te hard rijden. Deze groepen zijn gemiddeld wat ouder dan de Luxezoekers en Zakelijken. De Evenwichtigen laten precies de gemiddelden zien.

19 | Meerderheid houdt zich aan maximum snelheid, maar Zakelijken en Luxezoekers zijn vaker in overtreding



Bron: TNS NIPO, 2008

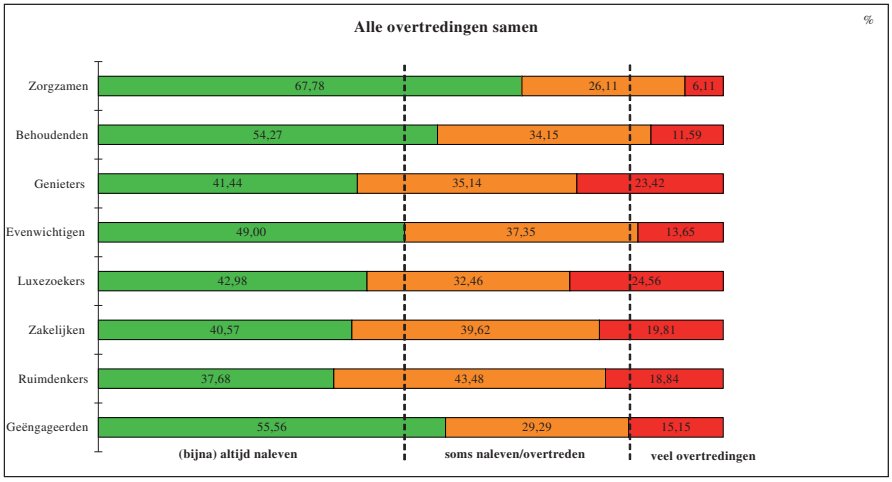


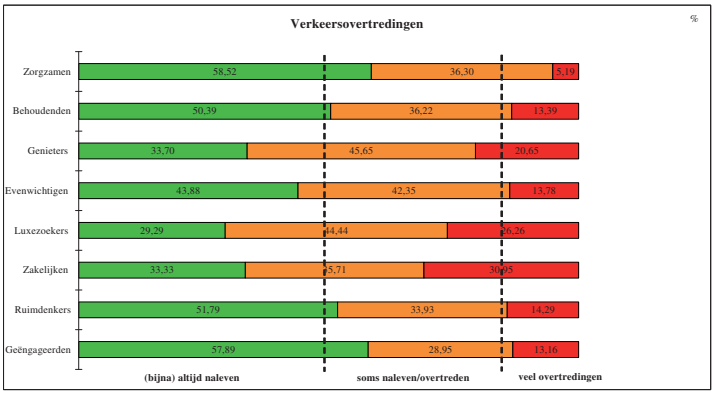
Bron: TNS NIPO, 2008

4.6.2 Totale overtredingsgeneigdheid

Op basis van de bevinding bij de toezichthouders dat gemiddeld ongeveer 49% van de doelgroepen altijd naleeft, 36% calculerend naleeft of overtreedt en 15% notoir overtreedt, hebben wij de serie van gevraagde overtredingen bij elkaar opgeteld en vervolgens verdeeld in drie groepen.

20 | Zorgzamen, Behoudenden en Geëngageerden zijn de beste nalevers





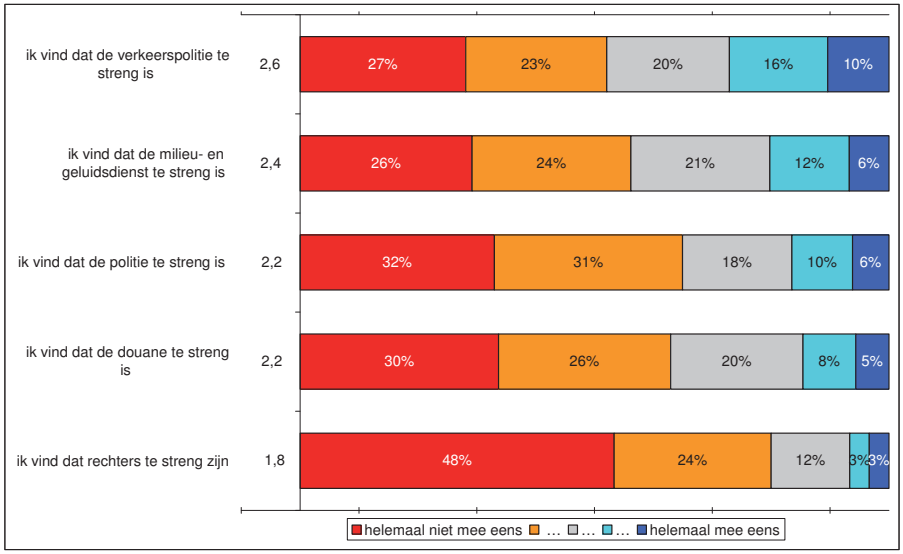
Bron: TNS NIPO, 2008

Uit de figuren 20 blijkt duidelijk dat de Luxezoekers, Zakelijken en Genieters de meeste overtredingen begaan, zowel in algemene zin als in het verkeer. De Zorgzamen, Geëngageerden en Behoudenden houden zich beter aan de regels.

4.7 Controlerende instanties zijn niet te streng

Meer dan de helft van de ondervraagden vindt de verschillende controlerende instanties niet te streng. Een kwart van de Nederlandse bevolking vindt de verkeerspolitie te streng. De milieu- en geluidsdienst en de politie wordt door een op de zes burgers te streng gevonden. De rechters worden door de burgers als minst streng omschreven.

21 | Burgers vinden toezichthouders en handhavers niet te streng



Bron: TNS NIPO, 2008

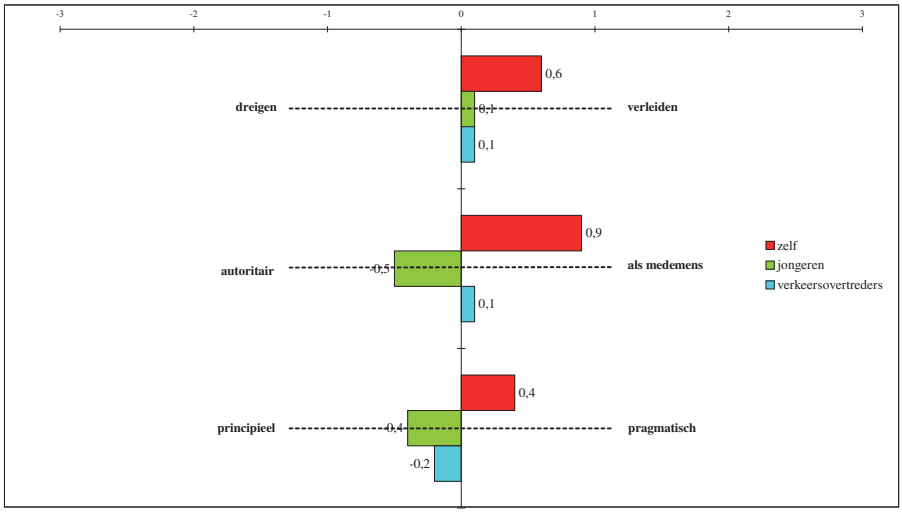
Opvallend genoeg vinden degenen die het vaakst de verkeersregels overtreden de verkeerspolitie het strengst. Dat geldt voor Zakelijken en Genieters, maar het geldt nog meer voor Luxezoekers: 38% van de Luxezoekers vindt de verkeerspolitie te streng (het gemiddelde is 26%). Zij springen er ook uit bij de andere vragen, Luxezoekers vinden namelijk alle gevraagde instanties vaker te streng dan alle andere segmenten. Ruimdenkers vinden dat juist het minst van allen.

4.8 Gevoeligheid voor interventiestijlen

4.8.1 Totaalbeeld van de gevoeligheid voor interventiestijlen

De Nederlandse burgers spreken een lichte voorkeur uit voor een interventiestijl die verleidt (boven dreigen-afschrikken), pragmatisch is (boven principieel) en gericht is op nevenheid/ als medemens (boven overheid/autoritair). In de volgende figuur spreken zij zich uit over de effectiefste interventiestijl voor verkeersovertreders, overtredende jongeren en voor zichzelf als zij in overtreding zijn.

22 | Gevoeligheid voor interventiestijlen: totaalbeeld bij zelf, jongeren en (andere) verkeersovertreders



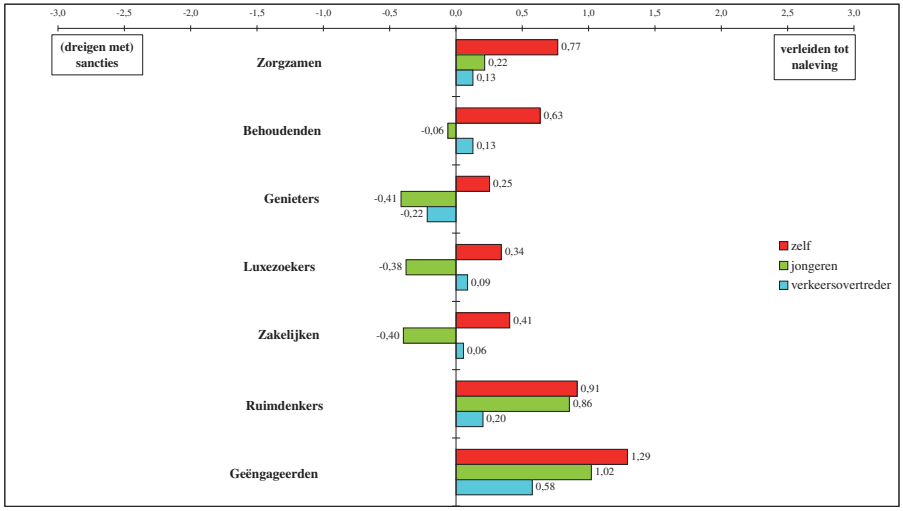
Bron: TNS NIPO, 2008

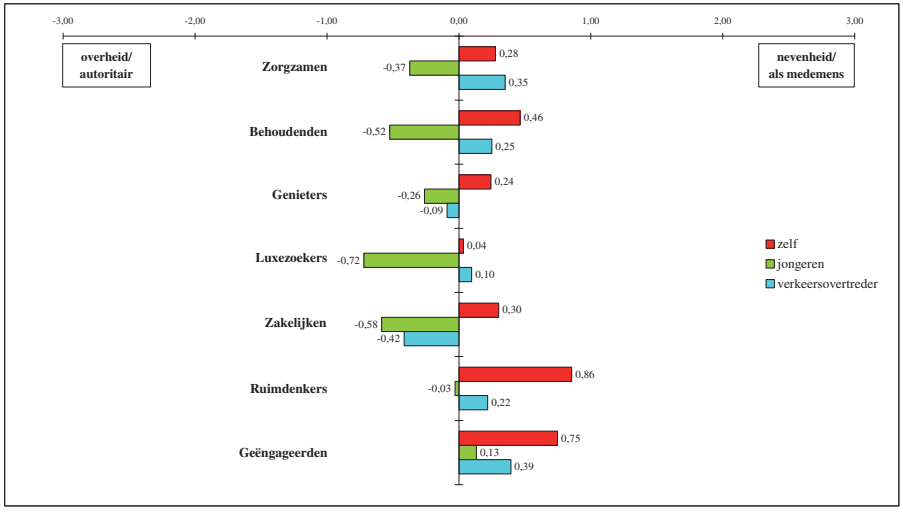
Zelf willen mensen vooral als medemens benaderd worden en niet op een autoritaire manier. Ook moet bij hen de situatie meespelen (pragmatisch) en voelen zij meer voor verleiden tot naleven dan voor afschrikking met behulp van (dreiging met) sancties. De schalen gaan voor verkeersovertreders en zeker voor overtredende jongeren meer naar links, de kant van (dreigen met) sancties en autoritair (overheid) en principieel optreden.

4.8.2 Gevoeligheid voor interventiestijlen per segment

Geëngageerden (en Ruimdenkers in iets mindere mate) zijn afwijkend van de overige segmenten. Zij geloven nog meer dan de andere segmenten in een interventiestijl gericht op verleiden en nevenheid. Voor jongeren zien zij ook het meest in een aanpak die rekening houdt met de situatie (pragmatisch). Opvallend is dat Luxezoekers, Zakelijken en Genieters zelf de meeste overtredingen begaan en (ook voor henzelf) een steviger aanpak prefereren.

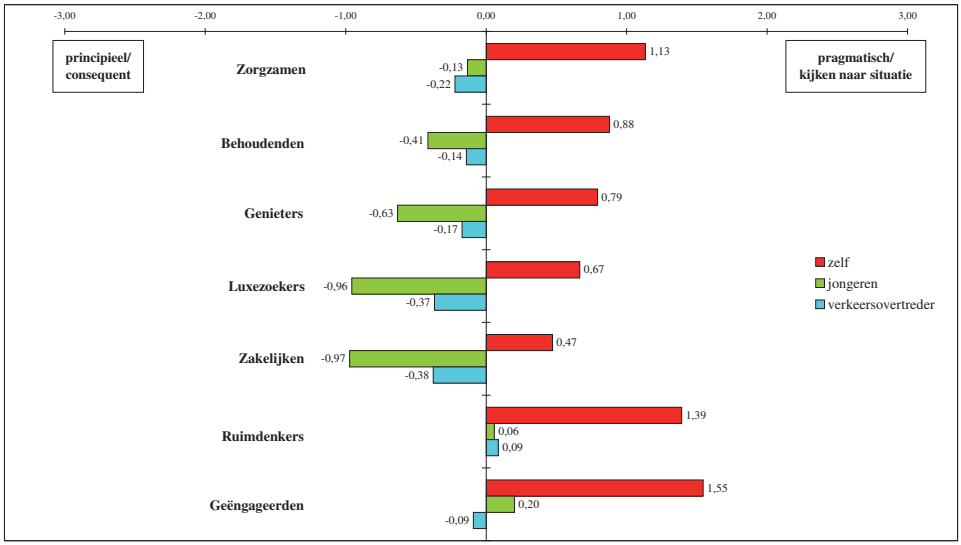
23 | Genieters, Zakelijken en Luxezoekers (die het meest overtredingsgeneigd zijn) vinden een strenge aanpak het beste: (dreigen met) straffen en met gezag optreden

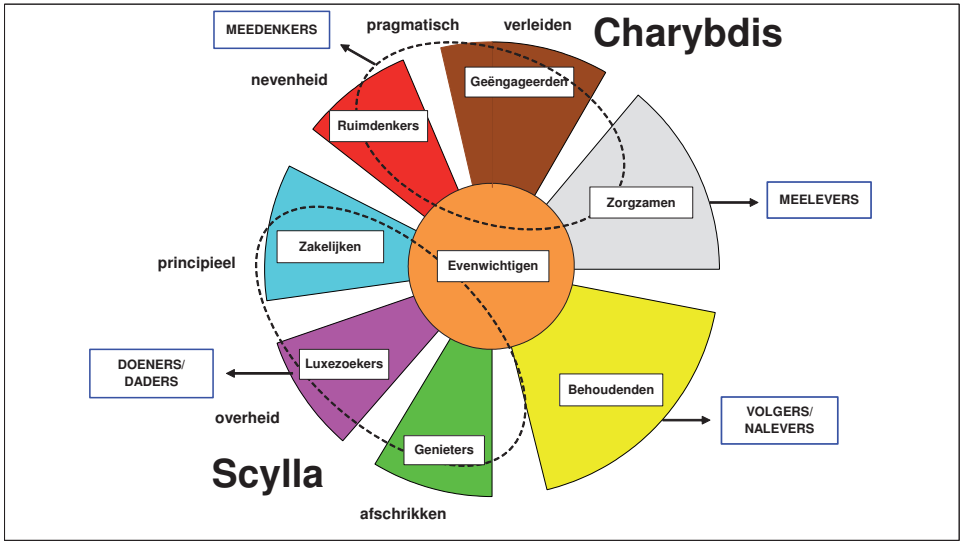




Bron: TNS NIPO, 2008

24 | Ruimdenkers en Geëngageerden geloven in een milde aanpak, waarbij rekening wordt gehouden met de situatie



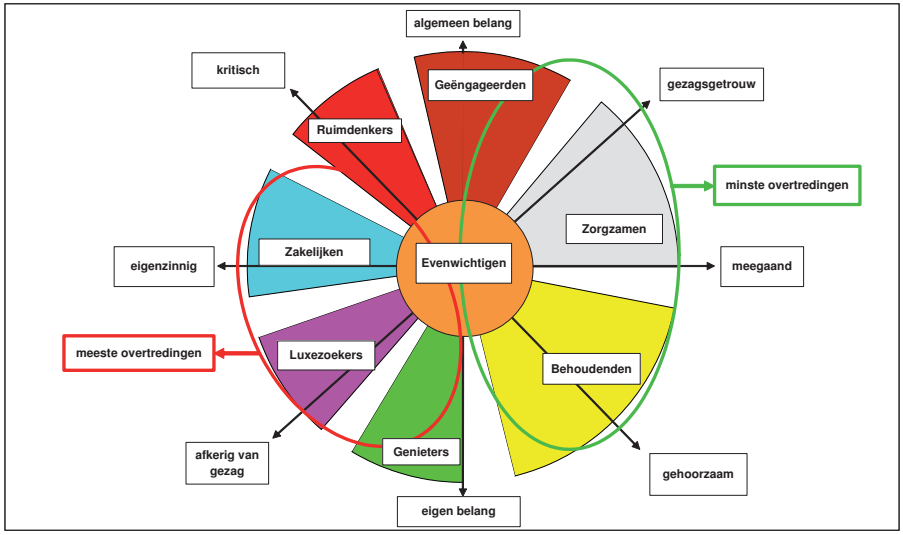


Bron: TNS NIPO, 2008

Duidelijk is dat degenen die de meeste overtredingen begaan en de negatiefste attitude hebben tegenover regels de sterkste voorstanders zijn van 'principieel' optreden, als 'overheid' benaderen en een aanpak gebaseerd op 'afschrikken'. Maar ook al zijn deze Zakelijken, Luxezoekers en Genieters kennelijk voor een strenge, consequente aanpak, het zijn tegelijk de segmenten die meer dan gemiddeld van mening zijn dat handhavers te streng zijn. Waarschijnlijk vinden zij handhavers te streng als het om henzelf gaat, terwijl er tegen anderen wel streng opgetreden mag worden.

Als we een eerdere figuur nog eens in herinnering roepen, zien we dat (op basis van andere onderzoeken) Zakelijken en Luxezoekers 'eigenzinnig' en 'afkerig van gezag' zijn. Met andere woorden: zij laten zich niet zo veel zeggen. Ook is gebleken dat deze segmenten samen met de Genieters weinig affiniteit hebben met de overheid. Voorlichting en 'nevenheid' zullen waarschijnlijk weinig effect hebben bij deze groepen. Een harde aanpak zal meer effect hebben en zij zullen daar zelfs wel respect voor hebben.

25 | De overtredende groepen linksonder zijn afkerig van gezag, eigenzinnig en slecht te bereiken door de overheid



Bron: TNS NIPO, 2008

4.9 Concluderend

Uit het onderzoek onder burgers blijkt in eerste instantie dat mensen uit een zo algemene steekproef – naar eigen zeggen – geneigd zijn regels na te leven en dat overtredingen daarmee beperkt blijven tot een zeer kleine groep. Om werkelijk iets te kunnen zeggen over kennis, houding en gedrag van overtreders, zou het onderzoek meer moeten *inzoomen* op burgers die vaker overtreden of daartoe sterker geneigd zijn dan de 'gemiddelde burger'. Zo'n onderzoek is mogelijk door vooraf een screening op overtredend gedrag te houden onder de gehele TNS NIPObase, bestaande uit 200.000 personen. Door aan een zeer grote groep burgers gedragsvragen voor te leggen, kan er een steekproef van voldoende omvang gecreëerd worden die vaker overtredingen begaat.

Het onderzoek laat nu slechts globale tendensen zien in houding en gedrag van mensen, hoewel deze tendensen wel interessant blijken te zijn. Er is een sterk verband tussen houding en gedrag ten aanzien van regels en het is duidelijk welke segmenten behoren tot de echte nalevers en welke segmenten het meest geneigd zijn te overtreden. Ook het calculerende element komt naar voren als iets dat past bij bepaalde WIN-segmenten.

We zagen dat Luxezoekers en Zakelijken (en Genieters in iets mindere mate) tot de groepen behoren die het spannend vinden om regels te overtreden. Uit de gedragsvragen blijkt ook dat zij vaker in overtreding zijn (geweest) dan de andere segmenten. Voor deze groepen is de pakkans en de mogelijke boete sterker van invloed op hun keuze voor naleving dan bij andere groepen en daarin zijn zij calculerend. De segmenten bovenin het WIN-model proberen na te leven vanuit hun eigen normen en waarden, hun sociale omgeving en het algemeen belang.

Op de dilemmaschalen blijken de meest overtredende segmenten gevoeliger te zijn voor een strikte, consequente en gezaghebbende interventiestijl, terwijl nalevende segmenten over het algemeen zowel voor zichzelf als voor anderen meer zien in een pragmatische, gelijkwaardige en op verleiding gerichte aanpak.

5 Resultaten kwantitatief onderzoek bedrijven

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het kwantitatieve onderzoek onder ondernemers uit de horeca- en de akkerbouwbranche weergegeven.

5.1 Doelstelling onderzoek

Evenals bij het onderzoek onder burgers is het doel van deze fase: inzicht krijgen in het (niet-) nalevingsgedrag van ondernemers enerzijds en de wijze waarop zij (indien nodig) tot naleven aangezet kunnen worden (gevoeligheid voor interventiestijlen). Gekozen is voor een onderzoek onder horecaondernemers en akkerbouwers. Voor deze branches is gekozen omdat de gezamenlijke rijksinspecties zich op domeinniveau hebben georganiseerd in een Inspectieloket (in de onderzoeksperiode waren deze al operationeel). Daarnaast voel de keuze op deze sectoren omdat deze met zeer veel verschillende regels te maken hebben.

Om te kunnen bepalen of overtredingsgeneigdheid een kenmerk is van een bepaald type ondernemers, hebben wij – naar analogie van het WIN-model – een poging ondernomen om een segmentatie te maken die verschillende typen ondernemers onderscheidt.

5.2 Segmentatie op basis van bedrijfswaarden

Een waardensegmentatie waarmee verschillende typen bedrijven onderscheiden kunnen worden, bestond nog niet. Wij hebben geprobeerd om zo'n segmentatie te ontwikkelen. Het gaat daarbij om een eerste aanzet, want de ontwikkeling van een model vergt veel tijd en de nodige experimenten. Het meest serieuze experiment dat wij hebben kunnen uitvoeren, was een onderzoek onder alle –circa 400– personeelsleden van TNS NIPO, dus zowel onder de directieleden en andere leidinggevenden als onder alle overige personeelsniveaus. Het ging daarbij om een zeer uitgebreide vragenlijst. Er werden drie sets van waarden voorgelegd.
De eerste set van 19 waarden moest op belangrijkheid geordend worden in het kader van de vraagstelling: "wat is naar uw persoonlijke mening het belangrijkste waar TNS NIPO als bedrijf naar moet streven?" Na deze rangschikking van waarden volgde een nieuwe set met 19 waarden, met de vraag: "wat vindt u zelf het belangrijkste in uw werk". Tot slot waren er nog 21 waarden die met de vraag "hoe zou u in het werk willen zijn" naar belang gerangschikt moesten worden. Het tweede deel van de vragenlijst bevatte 32 stellingen over diverse aspecten van het bedrijf, het werk en de collega's. Deze zogenaamde pilot was bedoeld om uit te zoeken welke waarden mensen als werkenden belangrijk vinden en welke helemaal niet om zo uiteindelijk een beperktere set waarden over te kunnen houden. Daarnaast moest het experiment uitwijzen of er een zinvolle segmentatie mogelijk was. De resultaten waren zeer bemoedigend.

Op basis van dit pilotonderzoek is een keuze gemaakt voor in totaal achttien waarden: negen waarden die belangrijk zijn 'om te bereiken in het werk' (eindwaarden) en negen waarden die belangrijk zijn voor de manier 'waarop men wil zijn in het werk' (instrumentele waarden).

26 | De waarden zijn random voorgelegd met de vraag ze te rangordenen naar belang

Wat vindt u het belangrijkste om te bereiken in uw werk?	Hoe wilt u het liefst zijn als ondernemer?
Omzet, winst	Innovatief
Continuïteit	Ambitieus
Zelfstandigheid	Onafhankelijk
Tevreden klanten	Fatsoenlijk
Macht	Georganiseerd
Kwaliteit	Correct
Zekerheid	Deskundig
Vrijheid	Creatief
Plezier	Betrokken

Bron: TNS NIPO, 2008

Met deze waarden kan in eerste instantie gemeten worden welke waarden horecaondernemers en akkerbouwers het belangrijkste vinden en vervolgens kunnen wij zien of het mogelijk is een segmentatiemodel voor deze ondernemers te maken.

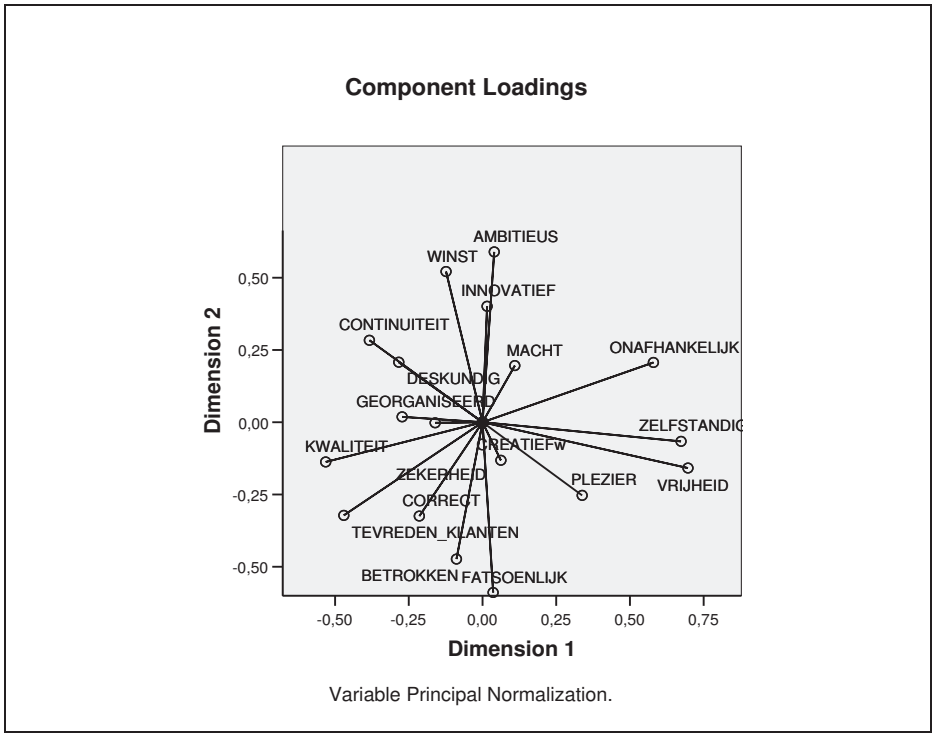
Met het rangordenen van waarden geven respondenten aan welke 'waardenoriëntatie' zij hebben. Stellen wij ons een driedimensionale ruimte voor waarin de waarden als kleine brokjes rondzweven, dan kunnen we ons voorstellen dat waarden die bij elkaar passen dichter bij elkaar blijven dan waarden die niet bij elkaar passen. Denk bijvoorbeeld aan 'creatief' zijn, dat vaak botst met 'georganiseerd' zijn, terwijl we ons kunnen voorstellen dat 'plezier' niet zo past bij 'zekerheid', maar juist wel bij 'vrijheid'. Als we verder fantaseren dan kunnen we ons ook voorstellen dat de respondenten in de buurt willen zijn van waarden die zij belangrijk vinden en dat zij uit de buurt willen blijven van waarden die zij niet belangrijk vinden. Eigenlijk zit het zo wel een beetje in elkaar bij dit type segmentatiemodellen gebaseerd op waarden.

De analyses wijzen uit dat de waarden zich op een zodanige plek in de ruimte bevinden dat zij alle een bepaalde afstand tot elkaar hebben. In termen van assen of dimensies kunnen we twee onafhankelijke dimensies onderscheiden:

Dimensie 1 loopt van 'kwaliteit' en 'tevreden klanten' aan het ene uiteinde naar 'vrijheid', 'zelfstandigheid' en 'onafhankelijkheid' aan de andere kant. 'Kwaliteit' en'tevreden klanten' zijn waarden die een sterke gerichtheid op"anderen" laten zien, terwijl de tegenover liggende waarden 'vrijheid', 'zelfstandigheid' en 'onafhankelijkheid' veel meer naar "zichzelf" verwijzen.

Dimensie 2 loopt van ‘fatsoenlijk en betrokken’ naar ‘ambitieus en winst/omzet’. We kunnen de ene kant behoudend of “conservatief” noemen, terwijl de andere kant gericht is op “ontwikkeling of innovatie”.

27 | Plaatsing van de waarden in de 2-dimensionale ruimte



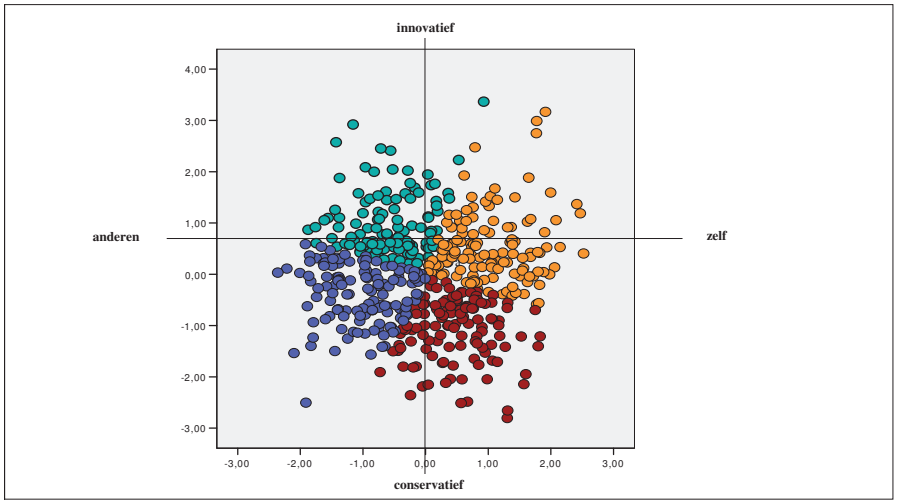
Bron: TNS NIPO, 2008

In de figuur zien we links ‘kwaliteit’ en ‘tevreden klanten’ en rechts ‘vrijheid’, ‘zelfstandigheid’ (Dimensie 1). Van onder naar boven zien we: ‘fatsoenlijk en betrokken’ onderaan het model en ‘ambitieus en winst/omzet’ bovenaan (Dimensie 2). Nu de waarden hun plek gevonden hebben in de ruimte, kijken wij waar de respondenten zich groeperen. Dat doen we met een clusteranalyse. Zo’n analyse maakt groepjes respondenten (segmenten) die op grond van hun waardenvoorkeur het meest op elkaar lijken. In het WIN-model hebben we zo acht segmenten gevonden.[9]

9 De dimensies werden gevonden met behulp van de analyse: Principal Components Analysis for Categorical Data (CATPCA).

Met behulp van clusteranalyse is naar analogie van het WIN-model geprobeerd een passend model voor de beide branches te maken. De beste oplossing bleek een clustering in vier segmenten te zijn.[10] In de clusters links in het model (licht- en donkerblauw) bevinden zich de meeste horecaondernemers en in de clusters rechts in het model (oranje en rood) zijn de akkerbouwers het sterkst vertegenwoordigd.

28 | Clustering van ondernemers in vier segmenten



Bron: TNS NIPO, 2008

In de bovenkant van het model komen de ondernemende, ambitieuze, innovatieve horecaondernemers en akkerbouwers terecht. De onderkant van het model omvat de ondernemers die meer op zekerheid spelen en fatsoenlijk ondernemerschap belangrijk vinden. Over het algemeen zijn dat iets vaker de akkerbouwers dan de horecaondernemers.

De akkerbouwers (rechts) zijn meer op zelfstandigheid, vrijheid en zichzelf gericht, terwijl voor de horecaondernemers (links) alles draait om kwaliteit en tevreden klanten.

Wij zullen na de bespreking van de resultaten nader ingaan op de profielen van deze segmenten en bepalen in welke mate de segmentatie iets zegt over de overtredingsgeneigdheid van ondernemers.

10 Bij een beperkt aantal respondenten is het niet zinvol om veel clusters te maken; de groepjes worden dan immers te klein. We hebben daarom gekozen voor vier clusters die alle groot genoeg zijn.

5.3 Opzet onderzoek

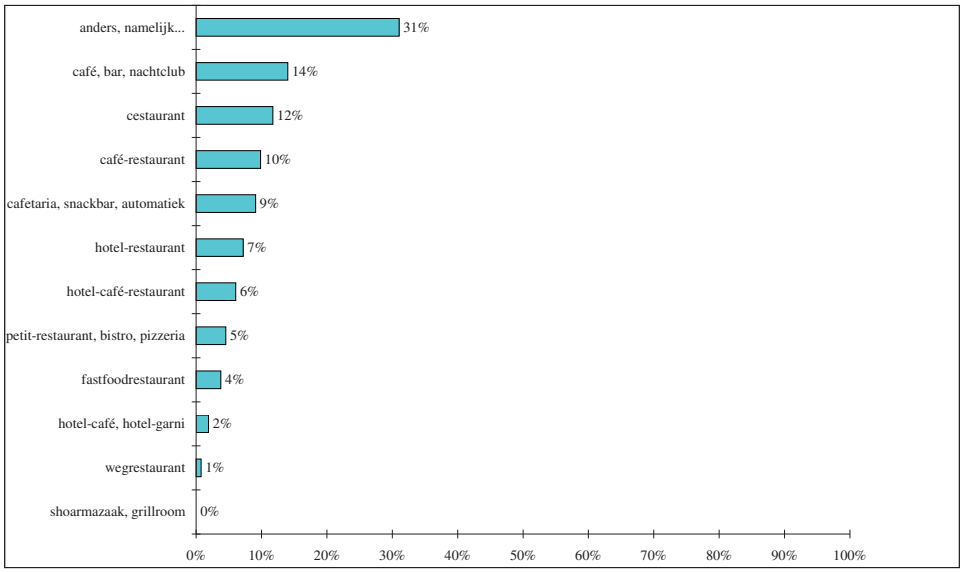
In totaal werden 496 ondernemers ondervraagd: 264 horecaondernemers en 232 akkerbouwers. Van ondernemers die in de horeca werkzaam zijn, beschikt TNS NIPO over een bedrijvenpanel met circa 17.000 leden. Er waren voldoende horecaondernemers om de steekproef uit deze database te kunnen trekken. Van de boeren werkzaam in de akkerbouw hebben wij bij het daarin gespecialiseerde bedrijf Prosu 1.250 adressen ingekocht.

De vragen zijn vooral gericht op het in kaart brengen van de bekendheid met en houdingen tegenover overheidsregels en -controle en gedrag met betrekking tot een aantal belangrijke regels en de naleving of overtreding daarvan. Daarnaast hebben ondernemers op dezelfde wijze als burgers aangegeven welke interventiestijlen zij adequaat vinden voor overtredende jongeren en voor zichzelf.

5.4 Type bedrijven

De horecaondernemers werken in grote of kleine bedrijven en deze variëren van wegrestaurant tot snackbar. De meeste horecabedrijven zijn cafés of restaurants. In de categorie 'anders' vinden we zeer vergelijkbare bedrijven met een iets andere omschrijving en ook wel cateraars.

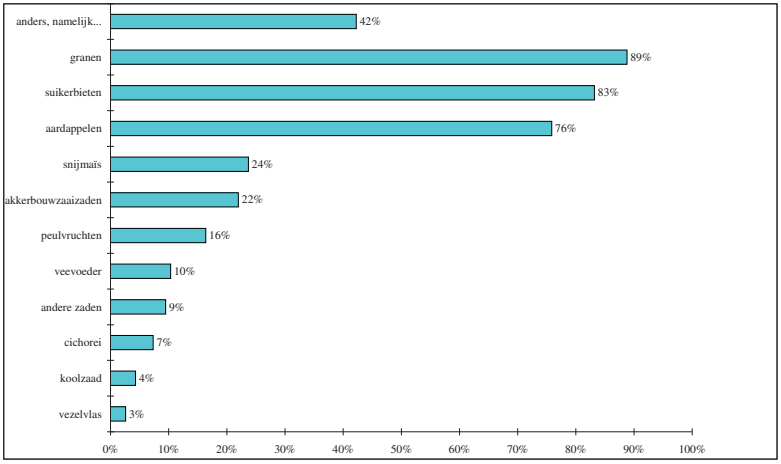
29 | De verschillende type horecabedrijven in het onderzoek



Bron: TNS NIPO, 2008

De ondervraagde horecaondernemers werken niet vaak in hun eentje (6%). De helft van hen werkt met twee tot tien werknemers, 37% met elf tot vijftig medewerkers en 6% met meer dan vijftig personen.
De boeren is gevraagd welke producten zij verbouwen. Gemiddeld gaven de akkerbouwers 3,9 antwoorden, dat wil zeggen dat zij gemiddeld bijna vier verschillende producten verbouwen.

30 | De verschillende producten die de ondervraagde akkerbouwers verbouwen



Bron: TNS NIPO, 2008

De meeste akkerbouwers verbouwen graan (89%), suikerbieten (83%) en/of aardappelen (76%). Iets meer dan een vijfde verbouwt akkerbouwzaaizaden en een kwart verbouwt snijmaïs.

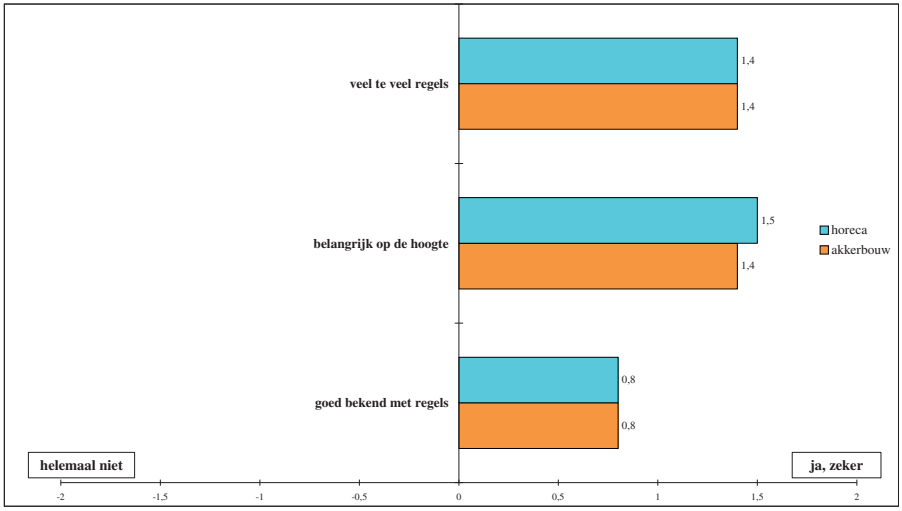
Een kwart van de akkerbouwers werkt alleen, de helft heeft twee tot tien mensen in dienst, 21% werkt met elf tot vijftig werknemers en 3% heeft een bedrijf met meer dan vijftig mensen in dienst.

5.5 Kennis ten aanzien van regels

Gevraagd is op een schaal van 1 'helemaal niet' tot 5 'ja, zeker' aan te geven in welke mate men bekend is met de overheidsregels en daar belang aan hecht. Het midden van de schaal is 3 (in de figuren aangegeven met een verticale stippellijn). De vragen volgden op de volgende introductie: 'Voor ondernemers gelden er vele overheidsregels waaraan bedrijven moeten voldoen. De overheid probeert met behulp van voorlichting en controle zoveel mogelijk regelovertreding te voorkomen of te verminderen. Wij willen u hierover enkele vragen voorleggen', volgden de volgende vragen over het bekend zijn met overheidsregels en het belang dat men eraan hecht goed op de hoogte te zijn:

- In hoeverre bent u het eens met de stelling: Er zijn veel te veel overheidsregels waar wij ons aan moeten houden
- Bent u goed bekend met de overheidsregels die voor uw bedrijf gelden?
- Vindt u het belangrijk om goed op de hoogte te zijn van de overheidsregels die voor uw bedrijf gelden?

31 | Boeren en horecaondernemers zeggen redelijk goed op de hoogte te zijn van de regels en dat vinden zij ook belangrijk. Wel zijn er veel te veel regels



Bron: TNS NIPO, 2008

Horecaondernemers en akkerbouwers vinden in hoge mate dat er te veel overheidsregels zijn, maar zij vinden het ook erg belangrijk om goed op de hoogte te zijn van de regels. De bekendheid met de regels is naar eigen zeggen heel behoorlijk.

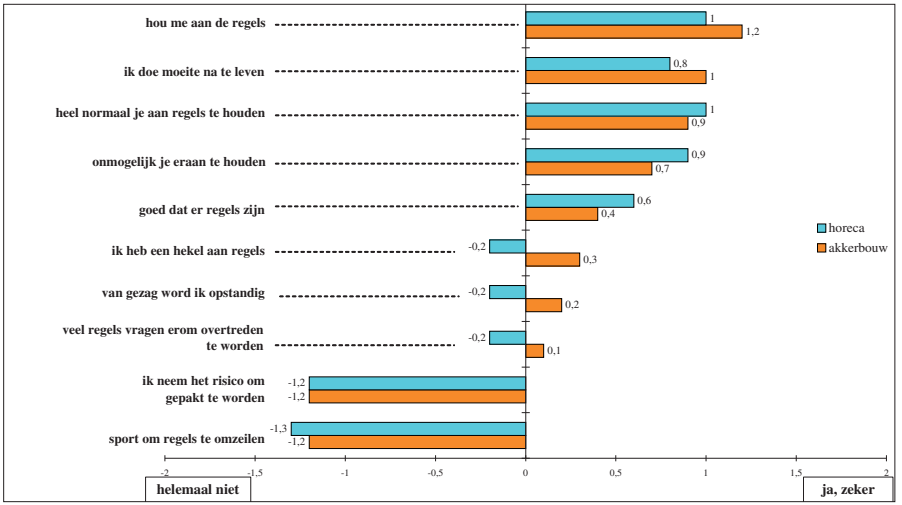
5.6 Houding tegenover overheidsregels en -controle

Na deze vragen hebben wij een groot aantal stellingen voorgelegd, waarmee we de houding kunnen meten die ondernemers innemen tegenover overheidsregels en controle.

- Ik vind het goed dat de overheidsregels er zijn.
- Het is onmogelijk om je aan al die overheidsregels te houden.
- Voor mij is het een sport om regels te omzeilen.
- Ik vind het heel normaal om me aan regels te houden.
- Ik neem vaak het risico bij een controle op een overtreding gepakt te worden.
- Ik heb een hekel aan regels.
- Ik vind dat veel regels er om vragen om ze te overtreden.
- Ik doe er moeite voor me aan de overheidsregels te houden.
- Van gezag word ik altijd een beetje opstandig.

Tevens vroegen wij met 'Houdt u zich in uw bedrijfsvoering over het algemeen aan de regels?' een zelfinschatting te geven van het naleefgedrag, voordat wij naar het werkelijke gedrag vroegen.

32 | Akkerbouwers hebben iets meer moeite met regels dan horecaondernemers



Bron: TNS NIPO, 2008

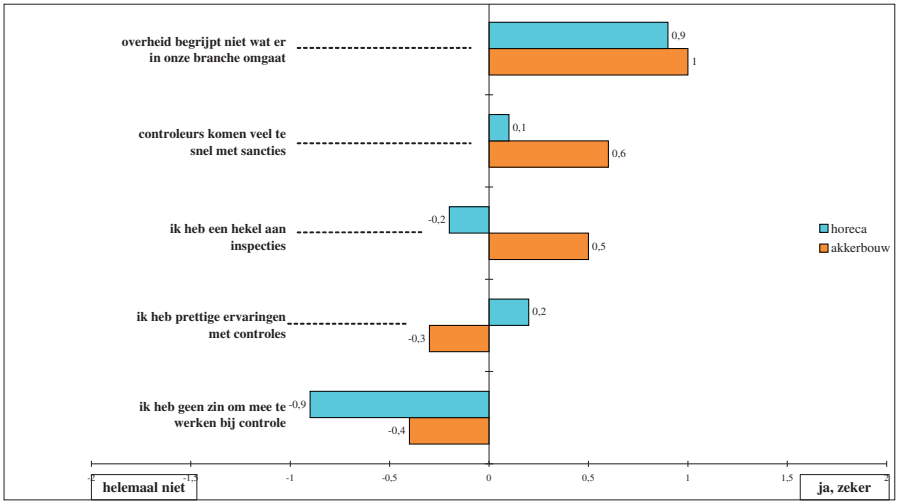
In bovenstaande figuur is duidelijk dat de akkerbouwers wat meer moeite hebben met de overheidsregels dan de horecaondernemers. Meer akkerbouwers dan horecaondernemers hebben 'een hekel aan regels', worden 'opstandig van gezag' of menen dat 'veel regels erom vragen overtreden te worden'. Daar staat tegenover dat meer akkerbouwers 'moeite doen om zich aan de regels te houden' en zich naar eigen zeggen 'aan de regels houden'

Inspecties of andere overheidscontrole lijken ook enige wrevel op te roepen bij de akkerbouwers. Met behulp van de volgende stellingen vroegen wij de ondernemers naar hun houding:

- De overheid begrijpt niet wat er in de horeca respectievelijk akkerbouw omgaat.
- Ik heb een hekel aan overheidscontroles.
- Ik heb geen zin om mee te werken bij een overheidscontrole.
- Controleurs/toezichthouders komen veel te snel met sancties.
- Ik heb prettige ervaringen met overheidscontroles.

Zowel horecaondernemers als akkerbouwers zijn van mening dat de overheid weinig begrijpt van wat er in hun branche omgaat. Met name boeren hebben meer dan horecaondernemers een hekel aan controles.

33 | Akkerbouwers hebben moeite met overheidscontrole



Bron: TNS NIPO, 2008

Meer dan de horecaondernemers hebben akkerbouwers het gevoel dat controleurs veel te snel met sancties komen. Akkerbouwers beamen dat zij ‘een hekel hebben aan inspecties’ en veel minder akkerbouwers dan horecaondernemers hebben prettige ervaringen met controles. Toch is het geen reden om niet mee te werken bij een controle.

5.6.1 Maakt u wel eens een kosten-batenafweging?

Ongeveer de helft van de ondernemers maakt wel eens een afweging tussen het voordeel dat overtreden oplevert tegen het nadeel betrapt te kunnen worden. De onderlinge verschillen zijn niet significant.

34 | Ondernemers wegen de voor- en nadelen van overtreden (wel eens) af

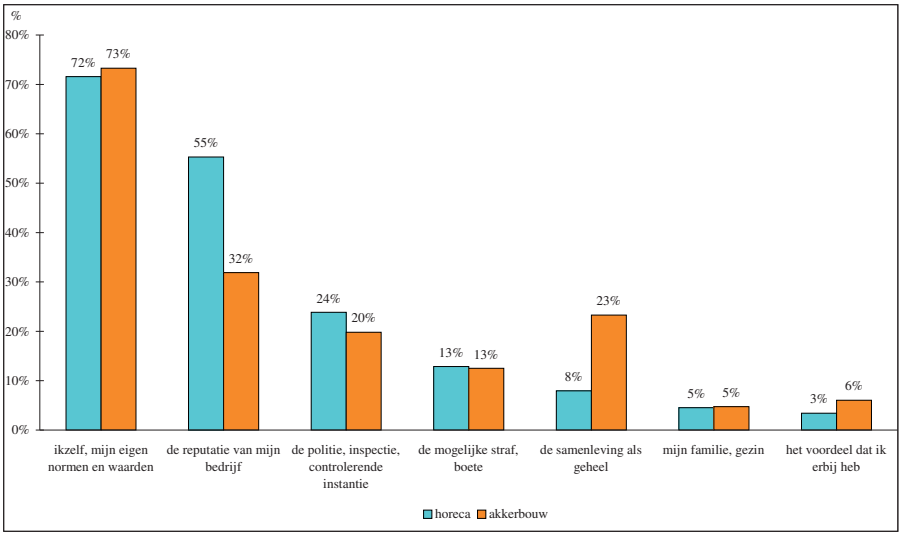
Maakt u wel eens een kosten-batenafweging…?	horecaondernemers	akkerbouwers
Nee, dat doe ik nooit	52	45
Ja, dat komt een enkele keer voor	39	48
Ja, dat gebeurt regelmatig	4	6
Ja, dat gebeurt vaak (tot altijd)	4	1
Totaal abs. n=	*264*	*232*

Bron: TNS NIPO, 2008

5.6.2 Wie of wat motiveert om na te leven

Evenals de burgers hebben ook de ondervraagde ondernemers antwoord gegeven op de vraag ‘Wie of wat motiveert u het sterkst om u aan de regels te houden?’ Voor horecaondernemers speelt de reputatie van het eigen bedrijf een belangrijker rol dan voor de akkerbouwers. Ook controle en de mogelijke sancties motiveren horecaondernemers sterker dan akkerbouwers. Deze laatsten noemen vaker ‘de samenleving als geheel’ een stimulans om je aan de regels te houden.

35 | Eigen normen en waarden én de reputatie van het bedrijf motiveren naleving



Bron: TNS NIPO, 2008

5.7 Gedrag

Aan de ondernemers is gevraagd of er bij inspecties bij hun bedrijf overtredingen zijn geconstateerd. Bij 16% van de ondervraagde bedrijven heeft er in de afgelopen drie jaren geen inspectie plaatsgevonden. Aan de resterende 84% werden de volgende vragen voorgelegd:

Horeca

'De volgende vragen gaan over overtredingen die mogelijk in uw bedrijf zijn begaan. Heeft de overheid de afgelopen 3 jaar bij uw bedrijf een overtreding geconstateerd van voorschriften of regels betreffende ...

- hygiënevoorschriften die op de bereiding van voedingsmiddelen van toepassing zijn?
- voorschriften met betrekking tot bouwkundige voorzieningen van uw pand (vloeren, muren, plafond, productieruimten, deuren enz. moeten zo zijn aangebracht/ingericht dat bereiding van levensmiddelen op hygiënische wijze kan plaatsvinden)?
- hygiënevoorschriften omdat ongedierte is aangetroffen?
- voorschriften met betrekking tot de vereiste temperaturen of temperatuurtraject bij de bereiding van voedingsmiddelen of omdat de bewaring van voedingsproducten bij te hoge temperatuur plaatsvindt?
- voorschriften ten aanzien van het eigen controlesysteem, zoals het zelf controleren van kritische punten in het productieproces, het registreren en kunnen aantonen van uw

controles?
- voorschriften met betrekking tot de brandveiligheid en brandveiligheidspreventie?
- voorschriften met betrekking tot sociale hygiëne en vakbekwaamheid?
- regels met betrekking tot de 'eerste dagmelding' van personeel?
  geluidsvoorschriften?
- voorschriften met betrekking tot het juist en tijdig aanbieden van bedrijfsafval?
- voorschriften met betrekking tot de sluitingstijden?
- voorschriften met betrekking tot het exploiteren van een terras?"

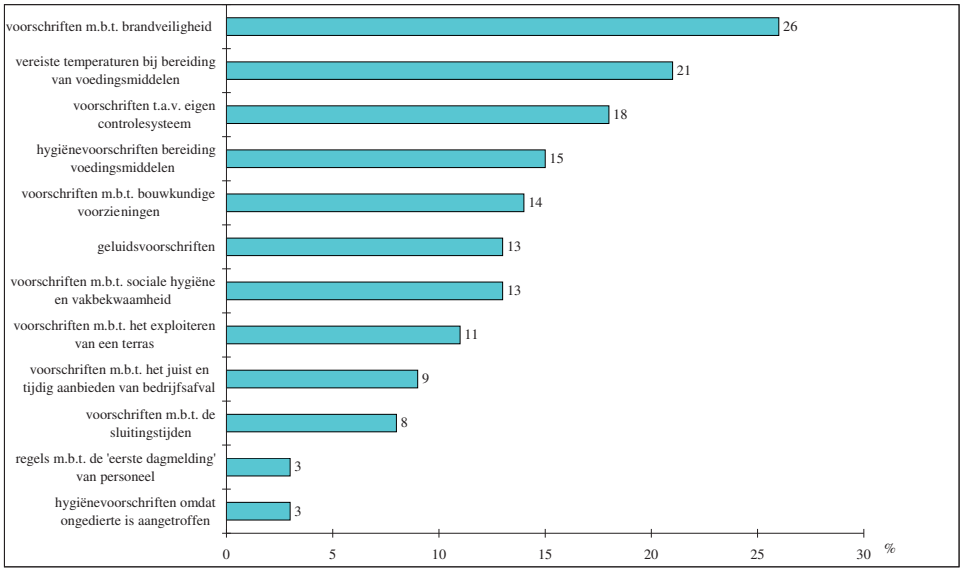
Akkerbouw
'De volgende vragen gaan over overtredingen die mogelijk in uw bedrijf zijn begaan. Heeft de overheid de afgelopen 3 jaar bij uw bedrijf een overtreding geconstateerd van voorschriften of regels betreffende ...

- de mestboekhouding?
- de opslag van dierlijke en/of niet-dierlijke meststoffen?
- het uitrijden van dierlijke en/of niet-dierlijke meststoffen?
- maatregelen om quarantaineorganismen te voorkomen en/of te bestrijden?
- het voorhanden hebben of gebruik van bestrijdingsmiddelen?
- beschermingsmaatregelen bij het toepassen van bestrijdingsmiddelen?
- afval of geluid van de Wet Milieubeheer?
- voorzieningen voor bedrijfswaterafval, de opslag van bedrijfsstoffen, de opslag van (kunst) mest, brandveiligheid of bodembescherming van de Wet Milieubeheer?
- lozingsvoorschriften?
- beschermde dier- of plantensoorten?
- arbonormen zoals te zwaar tillen, te ver reiken of te zwaar trekken of duwen van medewerkers?
- arbonormen zoals gebreken in uw buisrailsysteem, de aanwezigheid van knel- of pletgevaar bij machines?
- arbeid door kinderen en jeugdigen in de vakantieperiode?
- een subsidie?'

5.7.1 Overtredingen in de horeca

Niet altijd zijn genoemde voorschriften bij een inspectie aan de orde gekomen en een aantal voorschriften zijn niet van toepassing in het betreffende bedrijf. Van de 84% gecontroleerde horecaondernemingen is bij 26% een of meer keer een overtreding van voorschriften met betrekking tot de brandveiligheid geconstateerd, 21% overtrad voorschriften aangaande de vereiste temperaturen bij de bereiding van voedingsmiddelen en 18% hield zich niet aan de voorschriften ten aanzien van het eigen controlesysteem, zoals het zelf controleren van kritische punten in het productieproces, het registreren en kunnen aantonen van uw controles.

36 | De voorschriften met betrekking tot de brandveiligheid in de horeca worden het vaakst overtreden, gevolgd door het niet nakomen van regels betreffende bereidingstemperaturen



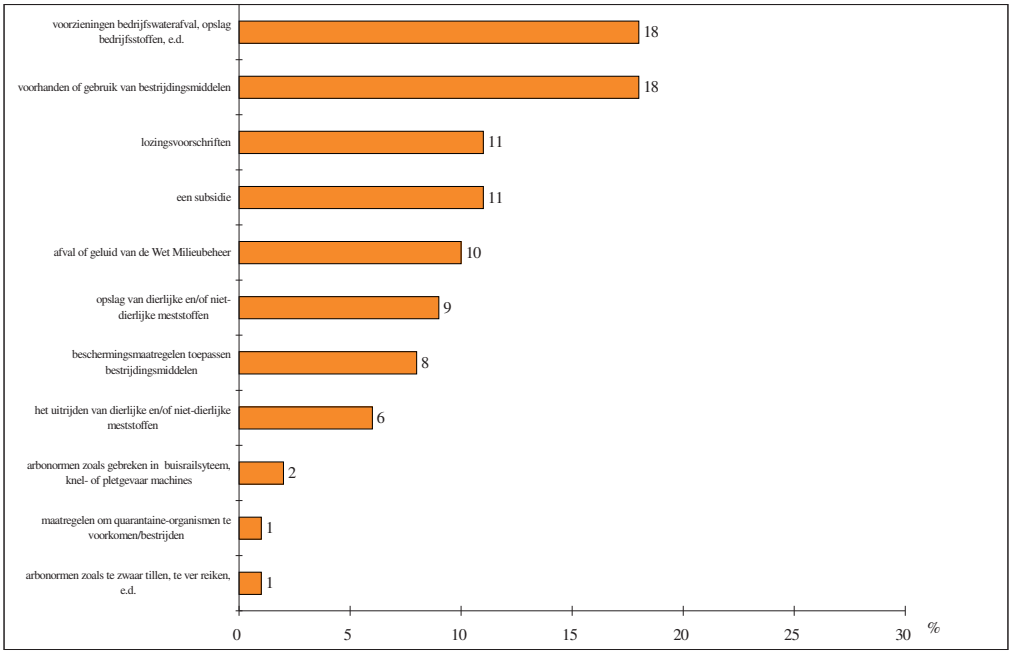
Bron: TNS NIPO, 2008

In 15% van de horecabedrijven is geconstateerd dat de hygiënevoorschriften zijn overschreden en ook de voorschriften met betrekking tot de bouwkundige voorzieningen in het pand werden in 14% van de bedrijven niet nageleefd.

5.7.2 Overtredingen in de akkerbouw

Bij de akkerbouwers zijn – naar eigen zeggen – in minder bedrijven overtredingen geconstateerd dan bij de horecaondernemers. Relatief vaak (18%) zijn de voorzieningen voor bedrijfswaterafval, de opslag van bedrijfsstoffen, de opslag van (kunst)mest, brandveiligheid of bodembescherming van de Wet Milieubeheer niet in orde en overtreden akkerbouwers de voorschriften rond het voorhanden zijn en het gebruik van bestrijdingsmiddelen. Bij de andere voorschriften is in 11% of minder van de bedrijven een overtreding geconstateerd.

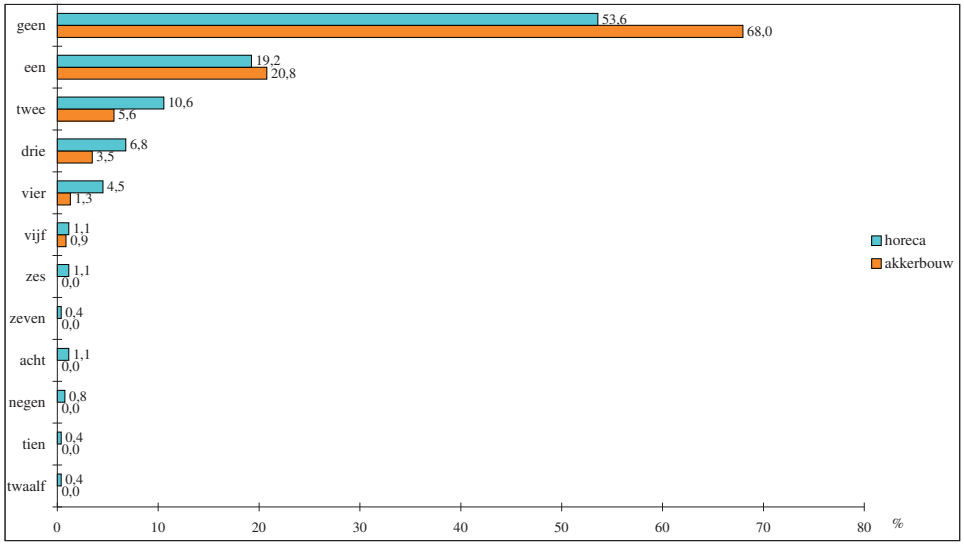
37 | In boerenbedrijven zijn er met name wel eens problemen met bedrijfswaterafval en opslag van bedrijfsstoffen en met het voorhanden zijn en het gebruik van bestrijdingsmiddelen



Bron: TNS NIPO, 2008

Door alle overtredingen bij elkaar op te tellen, zien we dat de horecaondernemers vaker in de fout gaan dan de akkerbouwers, althans naar wat zij daar zelf over zeggen. Er zijn horecaondernemers bij wie tien of twaalf keer een overtreding is geconstateerd, terwijl er geen akkerbouwers zijn met meer dan vijf overtredingen. In totaal zijn er geen overtredingen geconstateerd bij 53,6% van de gecontroleerde horecaondernemers en bij 68% van de akkerbouwers (zie figuur 38).

38 | Bij horecaondernemers zijn vaker overtredingen geconstateerd dan bij akkerbouwers



Bron: TNS NIPO, 2008

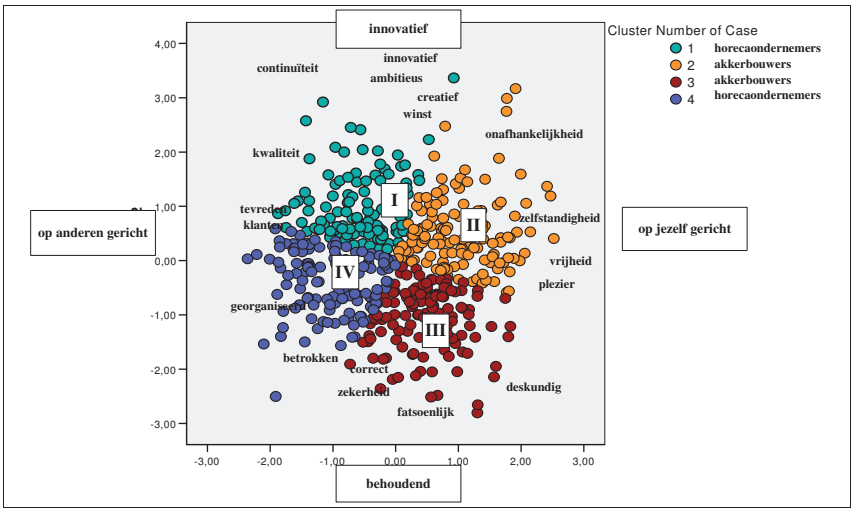
5.8 Samenhangen met gedrag

Aan het begin van dit hoofdstuk hebben wij een korte beschrijving gegeven van een segmentatiemodel op basis van de waarden die men belangrijk vindt in het werk en als ondernemer.

Voor horecaondernemers zijn 'tevreden klanten' en 'kwaliteit' het belangrijkste om te bereiken in hun werk, terwijl dat voor akkerbouwers 'plezier', 'vrijheid' en 'zelfstandigheid' zijn. Voor akkerbouwers zijn 'tevreden klanten' minder belangrijk; zij hebben daarmee dan ook in veel mindere mate direct te maken. Een boer is meer voor zichzelf bezig en hecht aan zijn vrijheid en zelfstandigheid. Voor horecaondernemers is het belangrijk betrokken, deskundig en georganiseerd te zijn.

In het model zijn vier groepen onderscheiden. In de segmenten 1 en 4 zien we de meeste horecaondernemers en in de segmenten 2 en 3 de meeste akkerbouwers (zie figuur 39).

39 | De belangrijkste waarden in de bedrijfssegmentatie van horecaondernemers en akkerbouwers



Bron: TNS NIPO, 2008

De clusters boven (I en II) hebben meer overtredingen begaan dan de clusters onder (III en IV). De overtredingsgeneigdheid blijkt samen te hangen met waarden zoals ambitieus en innovatief willen zijn en hechten aan onafhankelijkheid. Als ondernemers waarden als 'fatsoenlijk, correct, zekerheid en betrokken' belangrijk vinden, zijn er minder vaak (of geen) overtredingen bij hen geconstateerd.

5.8.1 Attitudeschalen

Met de attitudevragen is door middel van een factoranalyse bepaald of er dimensies te onderscheiden zijn, die het construeren van verschillende schalen mogelijk maakt. Met behulp van deze schalen kan dan gekeken worden naar mogelijke verbanden tussen attitudes ten aanzien van regels en gedrag ten aanzien van regels.

Wij maakten respectievelijk 'hekel aan regels', 'risico nemen', 'braaf', 'te veel regels' en 'bekendheid regels' als schalen aan en onderzochten in hoeverre deze schalen een correlatie laten zien met het overtredingsgedrag van de ondernemers.

40 | Correlaties tussen houdingen tegenover regels en (niet-)nalevingsgedrag: horecaondernemers overtreden eerder omdat zij het risico nemen, terwijl akkerbouwers overtreden naarmate zij de regels minder goed kennen

Doelgroep			Horecaovertre-dingen	Landbouwover-tredingen
Horeca	Horecaovertredingen	Pearson Correlation	1	
		Sig. (2-tailed)		
	HEKEL AAN REGELS	Pearson Correlation	,121(*)	
		Sig. (2-tailed)	,050	
	RISICO NEMEN	Pearson Correlation	,160(**)	
		Sig. (2-tailed)	,009	
	BRAAF	Pearson Correlation	-,091	
		Sig. (2-tailed)	,139	
	TEVEEL REGELS	Pearson Correlation	,074	
		Sig. (2-tailed)	,233	
	BEKENDHEID REGELS	Pearson Correlation	-,062	
		Sig. (2-tailed)	,312	
		N	264	
Landbouw	Landbouwovertredingen	Pearson Correlation		1
		Sig. (2-tailed)		
	HEKEL AAN	Pearson Correlation		-,005
		Sig. (2-tailed)		,936
	RISICO NEMEN	Pearson Correlation		,131(*)
		Sig. (2-tailed)		,047
	BRAAF	Pearson Correlation		-,026
		Sig. (2-tailed)		,692
	TEVEEL REGELS	Pearson Correlation		,076
		Sig. (2-tailed)		,248
	BEKENDHEID REGELS	Pearson Correlation		-,248(**)
		Sig. (2-tailed)		,000
		N		231

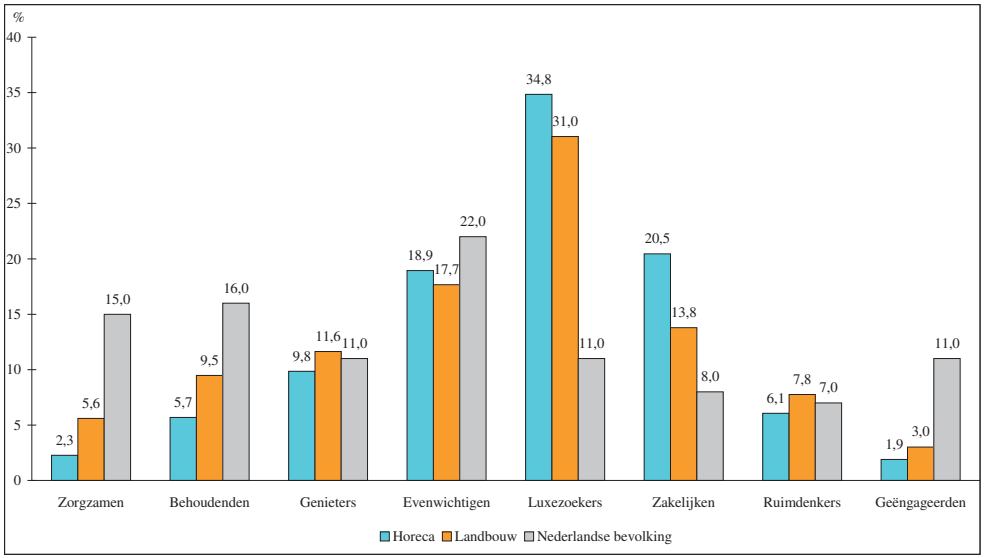
* Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).
** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Bij horecaondernemers die 'vaak het risico nemen bij een controle gepakt te worden' of onderschrijven dat het voor hen 'een sport is om regels te omzeilen' (schaal RISICO NEMEN) zijn daadwerkelijk meer overtredingen geconstateerd dan bij degenen die het niet eens zijn met deze stellingen. Voor de akkerbouwers geldt met name het verband met de bekendheid met regels: hoe belangrijker akkerbouwers het vinden om goed op de hoogte te zijn van overheidsregels en hoe beter zij dat ook zijn, des te minder overtredingen zijn er bij hen geconstateerd.

5.8.2 Ondernemers en hun persoonlijke WIN-waarden

Aan deze ondernemers is ook de vragenlijst voorgelegd waarmee mensen in het WIN-model worden geplaatst. In onderstaande figuur is duidelijk te zien dat Luxezoekers en Zakelijken (de ondernemende segmenten) zeer sterk oververtegenwoordigd zijn onder deze ondernemers.

41 | Ondernemers blijken vaker tot de Luxezoekers en Zakelijken te behoren



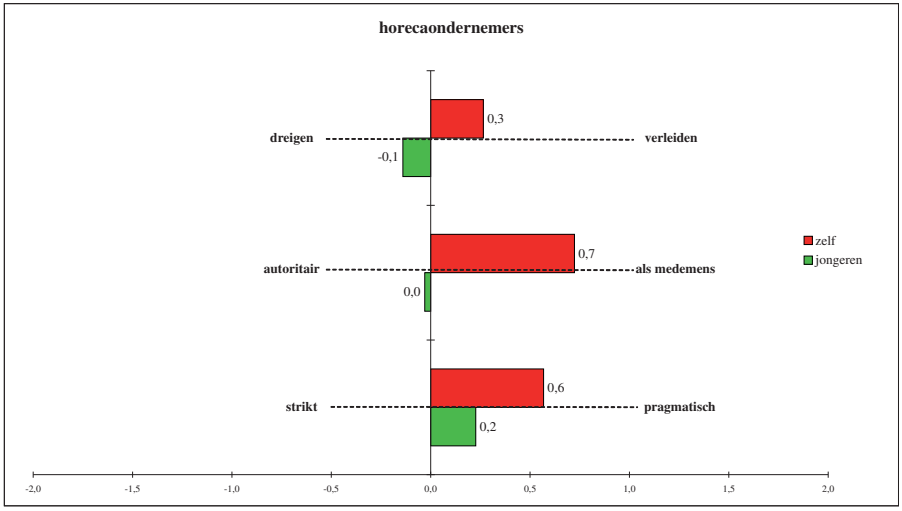
Bron: TNS NIPO, 2008

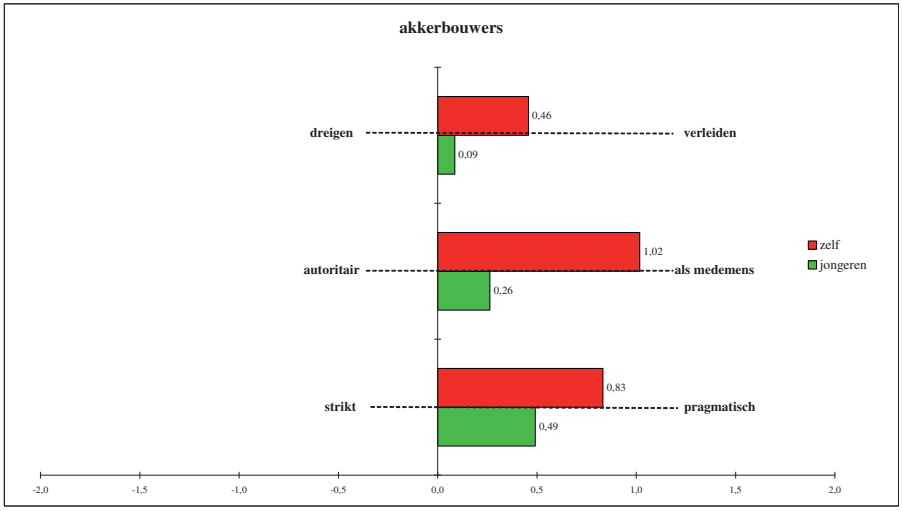
Onder akkerbouwers zien we iets meer Ruimdenkers, Geëngageerden, Zorgzamen, Behoudenden en Genieters dan bij de horecaondernemers, terwijl de oververtegenwoordiging Luxezoekers en Zakelijken bij horecaondernemers het sterkst is. Bijna 35% van de horecaondernemers behoort tot het segment Luxezoekers tegenover een normaal gemiddelde van 11%. Ruim 20% van de horecaondernemers behoort tot de Zakelijken (gemiddeld in de Nederlandse bevolking 8%). Bij de Zakelijken blijken vaker overtredingen geconstateerd te zijn dan bij de andere segmenten.

5.9 Voorkeuren voor interventiestijlen

Aan de ondernemers is gevraagd om op de drie schalen 'dreigen – verleiden', 'autoritair – als medemens' en 'strikt – pragmatisch' aan te geven welke interventiestijl zij het effectiefst vinden voor overtredende jongeren en voor zichzelf.

42 | Akkerbouwers staan een mildere interventiestijl voor dan horecaondernemers





Bron: TNS NIPO, 2008

De beide typen ondernemers antwoorden in een vergelijkbaar patroon op de drie schalen, maar de akkerbouwers neigen sterker naar de kant van ‘verleiden’, ’als medemens’ en ‘pragmatisch’, zowel ten aanzien van jongeren als voor zichzelf. Ook ten opzichte van de burgers lijken akkerbouwers gevoeliger te zijn voor een verleidende, als medemens optredende en pragmatische inspecteur en dat vinden zij ook van jongeren, zij het in iets minder sterke mate.

6 Conclusies: een begin van segmentatie

Het Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving (ERR) streeft er naar om handhavingsorganisaties te steunen in hun beleidsvorming door handvatten te bieden over hoe hun handhavingsstrategie vorm te geven. Daartoe worden in een instrument 'Stijlwijzer" kenmerken van interventiestrategiëen beschreven, variërend op een drietal dimensies tussen hard naar zacht.

Onderdeel van zo'n stijlwijzer is inzicht in de achterliggende beweegredenen van kennis, houding en gedrag van doelgroepen. Met name inzicht in de rol die waarden binnen doelgroepen spelen kunnen helpen bij het kiezen van gesegmenteerde, aangepaste interventiestijlen. Het ontwikkelen van dit inzicht is het doel van dit project.

Dit type inzicht is in deze sector nog vrij nieuw en moet daarom ontwikkeld worden. In dit project zijn er grofweg drie onderzoekstrajecten geweest:

- bij toezichthouders over hun interventiestrategieën: kwalitatief met leidinggevenden en kwantitatief onderzoek bij inspecteurs;
- bij burgers naar een mogelijke koppeling tussen overtredend gedrag en burgerwaarden; op basis van een bestaande waardensegmentatie (het TNS WIN-model);
- bij bedrijven ook naar die koppeling met daarbij een nieuw ontwikkelde waardensegmentatie omdat voor bedrijven nog niet iets bestond dat vergelijkbaar was met de burgersegmentatie.

Hieronder vatten we de belangrijkste lessen van deze drie trajecten samen, waarbij we er op wijzen dat er zoveel details zijn ontwikkeld dat die nauwelijks zijn samen te vatten.

6.1 Onderzoek toezichthouders

Het doel van deze fase was het typeren van de stijl of stijlen bij toezichthouders zelf en te zien welke kloven er zijn tussen management en de werkvloer. Na een kwalitatieve ronde met managers in een focusgroep en enkele interviews op locatie is bij acht organisaties een kleinschalig kwantitatief onderzoek uitgevoerd onder inspecteurs, 74 in totaal. Het verkrijgen van medewerking van inspecteurs bleek lastig wat iets zegt over hun matig enthousiasme bij dit onderwerp.

De belangrijkste conclusies waren:
Bij inspecteurs heeft driekwart het gevoel hun doelgroep goed te doorzien, ondanks de vele hele en halve leugens die velen in de doelgroep vertellen. De meerderheid van hen denkt de doelgroep beter te kennen dan hun management. Bij de VWA is dat zelf ruim 80%!

Onderling spreken toezichthouders regelmatig over de interventiestijl maar overleg hierover tussen management en de werkvloer wisselt sterk tussen de organisaties. Bij politie en de KLPD spreekt driekwart regelmatig met hun leiding versus een kwart bij gemeenten en provincies.

Qua interventiestijl is de rode draad in ieder geval beleefd en transparant en daarna 'zacht waar het kan en hard waar het moet'. Er zijn zeker verschillen die afhangen van de doelgroep en van het heersende beleid binnen de organisaties zelf. Organisaties verschillen in hun voorkeur voor hard of zacht. Bovendien vindt circa 70% dat er veel verandert in hun organisatie,verdeeld over beide richtingen: strikter of juist zachter.

Bij de doelgroep **bedrijven**, waar de contacten regelmatig terugkeren, zal men eerst proberen waar mogelijk in een nevenschikkende opstelling tot overtuigen en samen oplossingen zoeken te komen. Waar deze strategie niet lukt wordt strikt opgetreden.

Inspecteurs hebben wel een beeld van typen overtreders waarbij economische parameters als branche en omvang een rol spelen, naast waarden bij de doelgroep.
- ondernemers die het niet nauw nemen met regels (politie Amsterdam);
- handelaren (politie Amsterdam);
- bedrijven die overheidsbemoeienis vervelend vinden ('ambtenarenhaters'), dit zijn vaak
- resultaatgerichte en productiegerichte bedrijven (Arbeidsinspectie);
- elk mens is vatbaar voor overtredingen (KLPD);
- nonchalante types die weinig betrokken zijn (Arbeidsinspectie);
- die geld een hogere prioriteit geven dan medewerkers (Arbeidsinspectie);

Omdat waarden in deze beschrijvingen door de inspecties zelf al worden gebruikt lijkt de kans groot dat waardensegmentatie kan helpen bij inzicht in de doelgroep en de keuze van een interventiestijl.

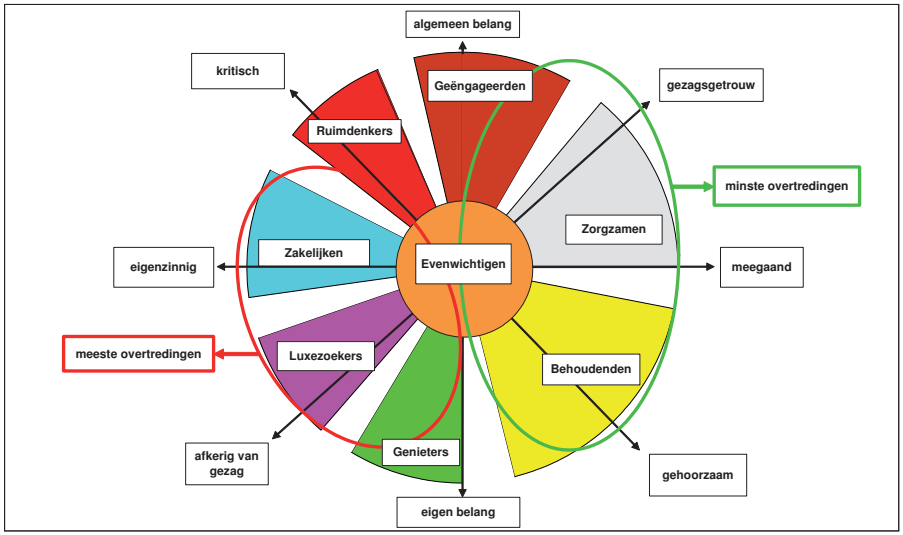
Bij de doelgroep **burgers** wordt er vaker direct straffend opgetreden omdat de contacten ad hoc zijn en men dus geen tijd heeft voor een leereffect. De inzichten die een zeker aanwezige waardensegmentatie biedt, worden dan lastiger toe te passen in de praktijk.

6.2 Onderzoek burgers

Het doel van dit onderzoek was inzicht krijgen in de mate waarin een koppeling te maken is tussen de neiging tot overtreden en de waarden bij burgers. Ruim 1100 burgers uit TNS NIPObase waarvan hun waarden al bekend waren via ons WIN-model, werden online ondervraagd over hun houding tegenover regels en over hun (zelf ingeschatte) overtredend gedrag. De resultaten lieten een duidelijke driedeling op dit vlak zien.

Zakelijken, Luxezoekers en Genieters begaan, volgens eigen opgave, de meeste overtredingen en hebben een afkeer van overheden, waardoor ze slecht door communicatie te verleiden zijn. Zij vragen zelf om een harde handhavingsstijl waarmee ze graag een soort uitdaging aangaan;
Zorgzamen en Behoudenden zijn relatief gezagsgetrouw, begaan relatief weinig overtredingen en hebben behoefte aan bevestiging;
Geëngageerden en vooral Ruimdenkers zijn kritisch en moeten overtuigd worden van de inhoud van het beleid. Als communicatie daarin slaagt is het beleid geïnternaliseerd. Overtuigen is hier de passende stijl. Handhaven zonder overtuigen wekt kritische reacties op. Ze kunnen zich principieel tegen het beleid keren.

43 | Zakelijken, Luxezoekers en Genieters zijn overtredingsgeneigd. Zorgzamen en Behoudenden gezagsgetrouw. Ruimdenkers en Geëngageerden willen overtuigd worden.



Bron: TNS NIPO, 2008

Dit inzicht is waardevol omdat het onderzoek onder toezichthouders zelf leert dat men de contacten met burgers te ad hoc vindt om veel tijd te hebben voor het verleiden van de segmenten Ruimdenkers en Geëngageerden terwijl juist daar winst is te halen.

6.3 Onderzoek bedrijven

Het doel van dit onderzoek was tweeledig: in de eerste plaats het ontwikkelen van een waardensegmentatie waar die nog niet bestond om vervolgens te zien of er een zinvolle segmentatie mogelijk is. Dit onderzoek is online uitgevoerd in twee MKB-sectoren: 264 horecaondernemers en 232 akkerbouwers om te zien of dat principiële verschillen oplevert.

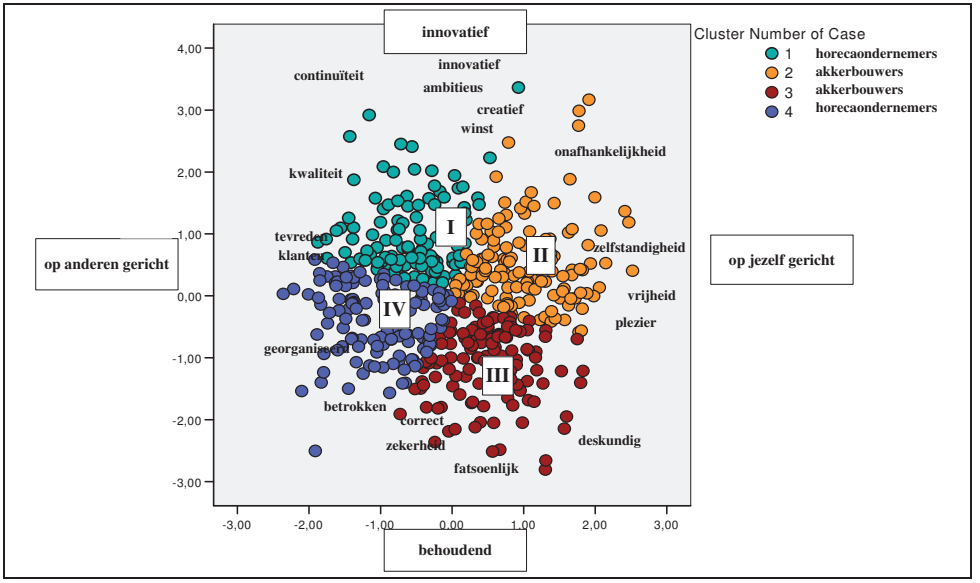
Van deze bedrijven zijn de directeuren en/of eigenaren benaderd met een vragenlijst.

De respondenten hebben twee typen vragen beantwoord: vragen over belangrijke waarden voor zichzelf als ondernemer en vervolgens vragen over gedrag en houding inzake regels. De resultaten zijn samengevat in onderstaande grafiek.

Er bleken twee assen dominant: een as met aan de ene pool waarden als vrijheid, zelfstandigheid en onafhankelijkheid en aan de andere pool 'tevreden klanten' en 'kwaliteit' De andere as heeft als polen 'ambitieus' en 'winst & omzet' versus 'fatsoenlijk' en 'betrokken'

Wij hebben deze assen hieronder namen gegeven analoog aan onderliggende waarden in tal van vergelijkbare modellen. Maar naamgeving is uiteraard ter discussie.

44 | De belangrijkste waarden in de bedrijfssegmentatie van horecaondernemers en akkerbouwers



Bron: TNS NIPO, 2008

Clusters I (bovenste helft horecaondernemers) en II (bovenste helft akkerbouwers) zeggen zelf meer overtredingen te begaan dan de onderste twee clusters. De scheidslijn loopt dus dwars door de twee branches heen en lijkt meer te maken te hebben met waarden als ambitieus en omzet & winstgerichtheid. Dit bevestigt de rol van waarden.

Toezichthouders zullen hier wel al rekening mee houden, zeker omdat er vaak langduriger relaties met de doelgroep kunnen ontstaan. De segmentatie kan het psychologisch inzicht verdiepen.

6.4 Aanbevelingen

Het onderzoek onder burgers en bedrijven levert valide en betrouwbare inzichten op. Bij bedrijven zal de segmentatie verder moeten worden getoetst bij meerdere branches.
Het onderzoek onder de toezichthouders zelf is problematischer. Het idee om waarden-segmenten bij organisaties en inspecteurs zelf vast te stellen is niet helemaal uit de verf gekomen door tegenvallende medewerking. Daarop is bezinning nodig.

Wel zijn we er van overtuigd geraakt dat de segmentaties van de burgers en bedrijven de toezichthouders zullen aanspreken. De eerstvolgende stap naar meer praktische toepasbaarheid richting een nieuwe strategieontwikkeling is een terugkoppeling van deze inzichten naar de organisaties.

Bijlagen

Bijlage 1 Resultaten groepsgesprek handhavingsorganisaties

Doel van de bijeenkomst

Doel van het gesprek met beleidsmedewerkers van een aantal handhavingsorganisaties was te peilen of er behoefte is aan de te ontwikkelen Stijlwijzer en waaraan deze dan moet voldoen. De Stijlwijzer moet een hulpmiddel worden om het proces van analyse- en beleidsvorming bewuster te laten verlopen, met meer inzicht in de mogelijke alternatieven. De groepsdiscussie op 14 september 2006 te Amsterdam moest duidelijkheid geven over de wijze waarop toezichthoudende organisaties hun eigen doelgroepen en strategiestijl analyseren en welke verbeteringen daarin mogelijk zijn. Met behulp van een concept Stijlwijzer van het Expertisecentrum en een doelgroepsegmentatie van TNS NIPO hebben wij met deze bijeenkomst beoogd inzicht te krijgen in de:

1) gebruikte methoden om de eigen strategiestijl te analyseren;
2) gebruikte methoden om de doelgroepen te analyseren en te segmenteren;
3) bestaande visies op de match tussen interventiestijlen en doelgroepsegmentaties.

De bevindingen uit deze bijeenkomst dragen bij aan de verbetering van de concept Stijlwijzer, met de bedoeling deze vervolgens voor te leggen aan 100 toezichthouders.

De drie dilemma's vormden een expliciet onderdeel van de discussie:
- principieel zijn of pragmatisch nadenken over kosten versus baten;
- vooral verleiden of juist afschrikken;
- overheid/top-down werken of als nevenheid/als partners willen samenwerken;
- wel of geen portfolio maken met een matrix van segmenten en stijlen.

45 | De drie grote dilemma's

	Uitgangspunt	*Focus*	*Motief*	*Uiting*
Afschrikken	strafrecht	straf overtredings-gedrag	vergelding	overtreding bestraffen
Verleiden	bestuursrecht	beloon nalevings-gedrag	naleving	gedrag verbeteren / opvoeden
Principieel	rechtstaat	calculerende burger	empathie met slachtoffer	regel is regel / altijd handhaven
Pragmatisch	effectiviteit	nalevende burger	empathie overtreder	kiezen voor effectiviteit
Overheid	verantwoordelijke samenleving	rechtsgelijkheid	hiërarchie	verordonneren
Nevenheid	verantwoordelijke burger/bedrijf	rechtvaardigheid	zelfregulering	dienstverlenen

46 | Gevolgen van de verschillende handhavingsstijlen

	Gevolgen positief	*Gevolgen negatief*
Afschrikken	Voorbeeld stellen, laten zien dat het menens is	Verlies goodwill, medewerking, relatie, informatie
Verleiden	Redelijkheid leidt tot verbetering naleving	Je laten bedonderen, kwaadwillende komt ermee weg
Principieel	Blind handhaven geeft duidelijkheid over wat mag en niet mag	Blind handhaven leidt tot onwil
Pragmatisch	Milde aanpak leidt tot samenwerking, kunnen delegeren	Vraagt om differentiatie, creativiteit, communicatie
Overheid	Vadertje staat zorgt voor de burgers, veiligheid, toezicht	Vadertje staat lost het wel op; we hoeven zelf niets meer te doen
Nevenheid	Verantwoordelijke samenleving voelt zich gesteund	Niet meer zien wie er verantwoordelijk is, te veel lagen

Het Expertisecentrum verwacht dat handhaving effectiever wordt als handhavingsorganisaties een portfolio van stijlen benutten. Het motto 'hard als het moet, mild als het kan' geeft aan dat er in veel gevallen gebruikgemaakt moet worden van samenwerking tussen toezichthouder en gecontroleerde en tussen handhavingsorganisaties onderling. Dat wil zeggen dat de focus verschuift richting verleiden, pragmatisme en nevenheid. Zo zou het strikte handhaven beperkt kunnen blijven tot situaties waarin burgers en ondernemers slechts met harde hand in het gareel te brengen zijn.

Voor een goed ontwikkelde portfolio is inzicht nodig in de mogelijke stijlen, er moet een positieve houding zijn tegenover samenwerking met andere partijen en de doelgroepen moeten 'een gezicht' hebben.

Werkwijze

De volgende acht handhavingsorganisaties zijn betrokken bij het onderzoek:

47 | De acht handhavingsorganisaties

Toezichthouder	*Onderwerp*	*Doelgroep*
Arbeidsinspectie	Veiligheids- en gezondheidsrisico's	Bedrijven (bouw)
Douane	Grenscontrole Schiphol	Burgers & bedrijven
Gemeente	Geluidsoverlast, evenementen	Burgers / Horeca
Politie		
-wijkteam Amsterdam	Openbare orde / criminaliteit	Burgers
-verkeerspolitie (KLPD)	Verkeersovertredingen	Burgers
DCMR, milieudienst Rijnmond	Milieuhandhaving	Bedrijven
Voedsel en Waren Autoriteit (VWA)	Voedselveiligheid	Bedrijven
Belastingdienst	Financieel / Economische fraude	Bedrijven (horeca)

Genoemde organisaties zijn benaderd met het verzoek deel te nemen aan de groepsdiscussie. De beleidsmedewerker van de Belastingdienst was verhinderd, maar er waren twee vertegenwoordigers van de Voedsel en Waren Autoriteit, zodat er toch zeven deelnemers waren. In de 'meekijkruimte' konden leden van de Begeleidingscommissie van het Expertisecentrum de discussie volgen. De discussie werd gevoerd aan de hand van een gespreksrichtlijn die is bijgevoegd in de bijlagen. De bijeenkomst duurde tweeëneenhalf uur.

Huidige werkwijzen van toezichthouders

Er was opmerkelijk veel consensus over de werkwijze van toezichthouders: de visie 'zachte maatregelen waar mogelijk, harde handhaving waar noodzakelijk' werd sterk gedeeld. De meeste beleidsmedewerkers bleken duidelijk actief bezig te zijn met het ontwikkelen van een portfolio, die zij ook steeds meer proberen over te brengen naar de werkvloer.
Enkele voorbeelden van de huidige (veranderende) handhavingsstijlen

Arbeidsinspectie
Er is bij de Arbeidsinspectie een Inspectiewijzer ontwikkeld, waarmee de belangrijkste problemen binnen een bedrijfstak worden beschreven. Vervolgens wordt bezien in hoeverre de bedrijfstak een eigen aanpak heeft om deze problemen op te lossen. Is dat niet het geval dan ontwikkelt de Arbeidsinspectie deze samen met het bedrijf of de bedrijfstak. Tijdens de inspectie nemen de toezichthouders alle onderwerpen door. Bij ernstige feiten vindt er met boetes strikte handhaving plaats. Andere zaken beoordeelt de inspecteur ter plekke met vragen als: is er een

arbogeschiedenis van het bedrijf? Is er arbobeleid? Doet het bedrijf aan toezicht en trainingen? Is de rest in orde? Op basis hiervan moet de inspecteur zelf inschatten welke handhavingsstijl op zijn plaats is.

Voedsel en Waren Autoriteit
Bij de Voedsel en Waren Autoriteit wordt eerst een risicoanalyse gemaakt per segment en domein. Vaak is er sprake van een laag nalevingsniveau. Daarom wordt de doelgroep geanalyseerd met behulp van het 4 E-model dat uitgaat van voorlichting en educatie (*education*), sociale en fysieke infrastructuur (*engineering*), economische stimuli (*economics*) en klassieke handhaving (*enforcement*). Voor de standaard interventiestijlen (waarschuwen, boete, intrekking van vergunning en dergelijke) worden alternatieven gezocht, zoals verplichte cursussen en handhavingscommunicatie. Ook wordt er gewerkt met een driehoek met een groene basis en een rode top. Bovenin komen de slecht nalevende bedrijven, die hardere handhaving nodig hebben, terwijl voor de onderste laag alleen monitoring al voldoende is.

Politie
Bij de Politie is er sprake van vergelijkbare modellen, waarin diverse partijen (justitie, gemeente, stadsdeel en zorg) eigen taken hebben in samenwerking met de politie. Er worden controles gecombineerd, zoals bij uitgaansgelegenheden, waar dichtbij tegelijk alcoholcontroles worden gehouden. Er wordt preventief gewerkt, bijvoorbeeld door met een mobiele telefoon foto's te maken van (hang)jongeren. Amsterdam is verdeeld in drie groepen: zeer actieve, gemiddeld actieve en minder actieve veelplegers. Als sluitstuk is er voor notoire veelplegers een zorgboerderij in Drente, waar veelplegers een resocialiseringsprogramma volgen.

Douane
De Douane heeft steeds meer te maken met Europese eisen en wetgeving, terwijl bovendien de goederenstroom sterk toeneemt. Om toch effectief te kunnen blijven is er daarom 'horizontaal toezicht' ontwikkeld. Dat houdt in dat er meer sprake is van samenwerking met de bedrijven zelf en met andere handhavers. Daarnaast is het belangrijk om te bepalen naar welke goederen gekeken moet worden; een groot deel van de goederenstroom geeft immers geen problemen. Op basis van risicoanalyses bepaalt de Douane welke bedrijven het al jarenlang goed doen. De goederen van deze bedrijven hoeven dan niet meer systematisch gecontroleerd te worden. Deze bedrijven hebben er zelf ook belang bij dat het product zo snel mogelijk in het schap ligt en daarom willen zij graag samen met de Douane naar de beste mogelijkheden zoeken. Ook wordt er veel gebruikgemaakt van instrumenten die het toezicht vergemakkelijken (scanners met name). Tot slot is er duidelijk sprake van samenwerking met andere diensten, zoals de milieudienst en landbouw om samen toezicht te kunnen houden.

Milieudienst Rijnmond
Vanuit milieuhandhaving werd er altijd sterk vooraf gekeken naar de frequentie van voorkomende overtredingen. Nu analyseert de Milieudienst juist ook achteraf. Analyseren wordt steeds belangrijker. Daarmee wordt duidelijker bij welke organisaties er weinig gedaan hoeft te worden en bij welke er juist veel aandacht nodig is. Ook is er veel meer overleg met andere organisaties. Je ontkomt niet meer aan samenwerking en informatie-uitwisseling.
De Milieudienst weet vanwege controles waar de overtredingen zullen optreden. Anderen weten dat niet altijd; dus is er informatie-uitwisseling. Er is dus niet zozeer sprake van echt samenwerken, maar organisaties ondersteunen elkaar met autonome taken. Ook bij opsporing en bij andere taken.

Verkeerspolitie (KLPD)
Politiek en/of het bestuur maken het soms moeilijk omdat daardoor de prioriteiten ineens verschuiven. De Verkeerspolitie probeert nu zoveel mogelijk de controles te combineren. Bij uitgaansgelegenheden kan je bijvoorbeeld vlak in de buurt een brommercontrole neerzetten. Als er bij een ongeluk een bromfietser betrokken is, loopt deze immers in 80% van de gevallen letsel op. De Verkeerspolitie gaat nu ook vaak (preventief) staan op plekken waar veel ongevallen plaatsvinden en bij bijvoorbeeld scholen. Nieuw beleid is dat de zitting nu binnen drie maanden moet plaatsvinden en daardoor is er minder sprake van recidive. Bij een periode van strenge alcoholcontrole krijgen mensen in de regio daarover een brief, zodat men weet wat er gaande is, terwijl je daarmee tegelijk voorlichting geeft. Deze aanpak levert steeds meer resultaat op.

Beoordeling concept Stijlwijzer

Aan de groep werd de concept Stijlwijzer van het Expertisecentrum voorgelegd en een figuur van het WIN-model met de vraag of een Stijlwijzer kan helpen de handhaving effectiever te maken. In eerste instantie waren de reacties niet zo positief, want:

- De meerderheid zegt al een risicoanalyse met een doelgroepsegmentatie te koppelen aan een palet van instrumenten.
- Men herkent bij zichzelf geen interne geneigdheid tot een zeer uitgesproken 'smalle' organisatiecultuur; hooguit ziet men zichzelf als wat behoudend.
- De strategische speelruimte bij het management is in de praktijk nogal beperkt.
- Men heeft geen behoefte aan een 'enquêtelijstje' dat je organisatie in een bepaald hokje plaatst, zeker als het geen strategie-ideeën oplevert.
- Er wordt al wel gewerkt aan verbetering van strategie en bevordering van de creativiteit door workshops, droomsessies, versnellingskamers et cetera.

Toch zag men ook wel kansen voor een Stijlwijzer.

Behoeften

- Er is weinig bewustzijn van een bedrijfsculturele waardenbril. Toch wel interesse!
- Er is wel belangstelling voor managementtools mits er daarbij ook een praktisch handelingsrepertoire wordt aangeboden.

Aanpassing concept Stijlwijzer na bespreking met experts

Op basis van de groepsdiscussie en aanvullende deskresearch hebben wij een nieuw concept Stijlwijzer ontwikkeld en voorgelegd aan twee experts (van de Arbeidsinspectie en van de Voedsel en Waren Autoriteit). In de uitgebreide gesprekken groeide het enthousiasme voor de Stijlwijzer en beiden zagen er toepassingsmogelijkheden voor. Daarnaast kwam er veel aanvullende informatie naar voren en hebben wij het concept opnieuw kunnen verbeteren.

Samenvattend

Samenvattend kwamen de volgende stappen naar voren:

1. Men maakt eigen risicoanalyses op basis van *frequentie* (kans dat het mis gaat), *aard* (wat zijn de gevolgen), de *historie van het gedrag* (profielen van doelgroepen, van typen goederen, typen vervoersmiddelen, plaatsen en tijden) en van *externe politieke en maatschappelijke druk*.

2. Vervolgens is er overleg met maatschappelijke partners over:
   het onderling delen van de analyses (denken we hetzelfde over de risicoanalyse);
   de onderlinge taakverdeling voor de inzet instrumenten zoals communicatie, infrastructuur en typen handhaving).
3. En tot slot wordt de eigen taak intern weer verder uitgewerkt.

De interne strategieontwikkeling volgt de volgende stappen:

- prioriteren van doelgroepen (burgers en/of bedrijven), typen overtredingen, tijd, plaats;
- doelstellingen formuleren met prestatie-indicatoren;
- vertalen naar inzet van instrumenten, financiën, menskracht (kwantiteit en kwaliteit).

Bij de meeste handhavingsorganisaties vinden in toenemende mate veranderingen in de strategie plaats. Veel genoemde factoren die leiden tot een herziening van de strategie zijn:

- de tijdgeest;
- de politiek;
- nieuwe eisen, wetgeving, Europa;
- reacties vanuit de ondernemers;
- andere prioriteiten (bijvoorbeeld na 11/9/01 verschuiving naar veiligheid);
- toenemende volumes bij gelijkblijvende capaciteit;
- bezuinigingen;
- aandacht voor effecten (Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording (VBTB) en
- productbegrotingen op lokaal niveau);
- de klant wordt slimmer; daarom is er meer professionaliteit nodig bij medewerkers:
  - meer maatwerk;
  - hogere arbeidssatisfactie;
  - betere/volwaardige gesprekspartner zijn voor bedrijfsleven.

Uiteraard gaan veranderingen gepaard met discussies en knelpunten. De belangrijkste dilemma's in de strategievorming zijn:

- moeilijke afwegingen over de bewezen sterkten en zwakten van de huidige strategie (wat moet er worden aangepast en wat niet?);
- wettelijke verplichtingen en maatschappelijke druk uit diverse hoeken;
- op dit moment voelt men een sterke focus op efficiency en effectiviteit. Daarom is de dominante stijl nu pragmatisch: rationele risicoanalyse versus beschikbare mensen en financiën. Er zijn geen budgetten meer voor 'principieel' handhaven;
- iedereen lijkt te kiezen voor een brede portfoliobenadering door:
  - eerst een eigen taakafbakening ten opzichte van andere maatschappelijke organisaties te bepalen (maar: het is ook een onderhandelingsstrategie);
  - binnen de organisatie een portfolio van middelen & mensen te ontwikkelen.

Concluderend

De beleidsmedewerkers van de VWA, Politie Amsterdam, de Douane, Milieudienst Rijnmond, de Verkeerspolitie en de Arbeidsinspectie geven allen aan dat er sprake is van veel veranderingen binnen het beleid. Bij de meeste organisaties zijn er modellen ontwikkeld om de doelgroep in te delen naar de mate van aandacht die geïnvesteerd zal moeten worden om naleving te verbeteren. Samenwerking met andere organisaties en een portfoliobenadering lijken sterk tot het bewustzijn van het management doorgedrongen te zijn. De Stijlwijzer zal in de volgende behoeften kunnen voorzien:

Kansen

- Risicoanalyses kunnen verbeteren door verrijking van de doelgroepsegmentatie met waardenanalyse.
- Waardenbewustzijn over de organisatie (de eigen en andere organisaties) kan helpen bij betere onderhandelingen met maatschappelijke partners. Je beter kunnen verplaatsen in de anderen.
- Waardenbewustzijn kan input geven aan creatieve strategievorming en innovatie.
- Het stimuleert denken over toekomstscenario's: welke vragen liggen er achter de horizon?

Voorwaarde: de analysetool moet onderdeel uitmaken van een advies- of trainingsproduct.

Bijlage 2 Analyses

Aan de Cronbach's Alpha is te zien (> .80) dat het model verantwoord is en aan het percentage variantie zien we dat beide dimensies ongeveer evenveel bijdragen.

48 | Attitudes - factoranalyse

Vr. 130_2: - Ik heb een hekel aan overheidscontroles	0,76			
Vr. 130_4: - Controleurs/toezichthouders komen veel te snel met sancties	0,65			
Vr. 130_5: - Ik heb prettige ervaringen met overheidscontroles	-0,65			
Vr. 130_3: - Ik heb geen zin om mee te werken bij een overheidscontrole	0,62			
Vr. 110_5: - Ik heb een hekel aan regels	0,62			
Vr. 130_1: Overheid begrijpt niet wat er in de horeca/landbouw omgaat	0,56			
Vr. 110_3: - Ik neem vaak het risico bij een controle op een overtreding gepakt te worden		0,74		
Vr. 110_1: - Voor mij is het een sport om regels te omzeilen		0,73		
Vr. 110_10: - Regels overtreden is prima zolang je niet gepakt wordt		0,68		
Vr. 110_9: - Als anderen zich niet aan de regels houden, doe ik dat ook niet		0,64		
Vr. 110_4: - Regels overtreden zou mij alleen maar erg zenuwachtig maken			0,76	
Vr. 110_6: - Ik zou me tegenover vrienden en bekenden schamen als ik regels overtreed			0,74	
Vr. 110_2: - Ik vind het heel normaal om me aan regels te houden			0,55	
Vr. 110_8: - Ik doe er moeite voor me aan de overheidsregels te houden			0,50	
Vr. 80_2: - Het is onmogelijk om je aan al die overheidsregels te houden				0,84
Vr. 80_3: - Er zijn veel te veel overheidsregels waar wij ons aan moeten houden				0,80
Vr. 70_1: Bent u goed bekend met de overheidsregels die voor uw bedrijf gelden?				
Vr. 60_1: Vindt u het belangrijk goed op de hoogte te zijn van overheidsregels?				

Segmentatiemodel voor bedrijven:

Model Summary

Dimension	Cronbach's Alpha	Variance Accounted For	
		Total (Eigenvalue)	% of Variance
1	,612	2,371	13,172
2	,597	2,293	12,741
Total	,832(a)	4,664	25,913

Total Cronbach's Alpha is based on the total Eigenvalue.

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 nalevings-gedrag 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 978-90-8974-031-1

9 789089 703101