

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

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

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

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

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

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

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

LEESWIJZER

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

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

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

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

2.1 METHODEN EN GEMAAKTE KEUZES

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

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

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