

Ingepakt toezicht

Bob Hoogenboom

'If the government is to tell big business men how to run their business, then don't you see that big business men have to get closer to the government even than they are now? Don't you see that they must capture the government, in order not to be restrained too much by it? Must capture the government? They have already captured it.'

- Woodrow Wilson, 1913

'The mass of mankind will never have any ardent zeal for seeing things as they are; very inadequate ideas will always satisfy them'

- Mathem Arnold. *Culture and Anarchy and Other Writings*, 1993

Inleiding

In de literatuur over toezicht en handhaving is veel aandacht voor juridische kaders, handhavingstijlen, falen en feilen (handhavingstekorten), overlappende competenties, reorganisaties, de invoering van horizontale arrangementen en meer recent de beleidswens om de administratieve lasten van het bedrijfsleven als gevolg van toezicht met 25% te verminderen.¹ Veel minder wordt geschreven over het vraagstuk van de (on)eigelijke en/of (on)bewuste beïnvloeding van toezicht door onder toezicht gestelde bedrijven. Dit laatste staat centraal in deze bijdrage. Ik zal enkele recente cases van *invloed door het bedrijfsleven op toezichthouders* in de context plaatsen van denkbeelden uit de politicologie en de bestuurskunde en van meningen van toezichthouders zelf daarover. Ik beargumenteer dat de

¹ www.inspectieloket.nl. Op deze website vindt u een groot aantal documenten over de grootschalige reorganisaties van het bestuurlijk toezicht in het zogenaamde project Vernieuwing Toezicht: Plan van Aanpak Eenduidig Toezicht (sept. 2006); Kabinetsbrief aan Tweede Kamer (sept. 2006); Voortgangsrapportage Tweede Kamer (dec. 2006, Overdruk uit document aan TK van Minister van Binnenlandse Zaken); Brochure Eenduidig Toezicht in pdf-formaat (begin 2007); Nota vernieuwing rijksdienst (oktober 2007); Toolkit voor projectleiders (mei 2007) en vele brieven aan de Kamer over voortgang van het project. Zie ook Bakker, G., B. Hoogenboom en M. Pheijffer, *Toezichtsyoga*. Breukelen, 2006; Huisman, W, Tussen winst en moraal. Achtergronden van regelnaleving en regelovertrekking door ondernemingen. Den Haag, 2001.

‘onttovering van handhaving’ deels kan worden verklaard door de veelvuldig in de literatuur genoemde factoren, maar dat een deel van de verklaring dieper ligt: de invloed van het bedrijfsleven op toezicht en handhaving. Voor de beargumentering hiervan ga ik onder meer te rade bij Huberts (2005) en zijn denkbeelden over bestuurlijke regelschendingen en bij de jonge Ponsaers (1984) in zijn neo-marxistische periode. Ik citeer Docters van Leeuwen (2002), die in enkele jaren tijd de Autoriteit Financiële Instellingen (AFM) uitbreidde tot een van de grootste toezichthouders in Nederland en daarbij wijst op het risico van ‘verkleving’ van toezicht met onder toezicht gestelden. En, ik gebruik denkbeelden van Kenneth Galbraith (2004) die twijfelt aan de onafhankelijkheid van toezicht.

Mijn titel is ontleend aan het begrip *regulatory capture* dat verwijst naar het fenomeen dat een toezichthoudende organisatie welke verondersteld wordt het algemene belang te dienen, in werkelijkheid wordt gedomineerd (‘ingekapseld’) door de gevestigde belangen van de bedrijven waarop toezicht wordt uitgeoefend. Gezien de aard van het onderwerp gaat u geen doorwrochte empirische – en wellicht spectaculaire – nieuwe voorbeelden vinden. Hoogstens een zeker ‘gevoel’ voor dit onderwerp dat in de kern een ‘politiek’ onderwerp is en dus omstreden en beladen is. Er is niet veel literatuur over dit onderwerp en wat er is, zet ik op een rijtje. Mijn doelstelling is niets meer of minder dan een ander perspectief te geven op toezicht en handhaving. Omdat het thema niet echt *salonfähig* is en in de marge van de wetenschap soms aandacht krijgt, plaats ik het thema in enkele voetnoten ook in een wat breder perspectief.

Ik besluit met enige verklaringen voor het *normal science* karakter van wetenschappelijk onderzoek naar toezicht en handhaving en het onvermogen om diepere vragen te stellen en te beantwoorden over de invloed van ondernemingen. Hier laveer ik tussen wetenschapsfilosofische denkbeelden over het routinematige en brave karakter van veel wetenschap en de mogelijke zoektocht naar *hidden and dirty data*.(Marx, 1984).

Actualiteiten en enkele historische cases

Recent speelt in een aantal cases de invloed van het bedrijfsleven op toezicht. Ik bespreek de veesector en de rol van de Voedsel- en Warenautoriteit en vervolgens het toezicht op de telecommarkt door de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (Opta).

'Het toezicht op de veesector is onvoldoende en als overtredingen van regels worden geconstateerd, volgen er geen sancties'. Deze conclusie vinden we in een intern rapport van de Voedsel en Warenautoriteit over haar eigen functioneren als toezichthouder. De invloed van het bedrijfsleven is in bepaalde delen van de sector zo groot, zo blijkt uit het rapport, dat zelfs als een ambtenaar na een controle een sanctie afkondigt, bedrijven erin slagen die weer ongedaan te maken. 'In zijn algemeenheid', aldus het rapport, 'kan gesteld worden dat het huidige toezicht op de diverse bedrijfstypes en bij export onvoldoende is. Daar waar het uitgevoerde toezicht zou moeten leiden tot handhaven, is het handhavingsbeleid onvoldoende'. Het rapport dateert van januari 2007 en lekte in januari 2008 uit (NRC, 29 januari 2008).

De volgende casus is geen voorbeeld van *capture*, maar wel van de gevoeligheden in de discussie over (te) nauwe contacten. Het telecombedrijf KPN organiseert in december 2007 een borrel voor 'alle Opta-medewerkers en haar relaties' om het tienjarig jubileum van de toezichthouder te vieren. Andere telecombedrijven die de Opta moet reguleren vinden het 'ongehoord' dat de Opta het feestje heeft aanvaard. Op de borrel in het Haagse Museum voor Communicatie komen 50 tot 60 mensen opdagen, zegt een woordvoerder van KPN. 'We vonden het een leuk idee, omdat ze tien jaar bestonden.' Op het programma staat onder meer een toespraak van Opta-voorzitter Chris Fonteyn. De Opta ziet erop toe dat er voldoende concurrentie is op de telecommarkt sinds KPN zo'n tien jaar geleden zijn monopolie op vaste telefonie kwijtraakte. Naar eigen zeggen is KPN goed voor 80 procent van het werk van de toezichthouder. Zo gaf de Opta het telecombedrijf tientallen miljoenen aan boetes. Besluiten van de Opta zijn van direct belang voor de resultaten van KPN. Een woordvoerder van de Opta zegt dat de toezichthouder 'gezien het open karakter van de bijeenkomst' niets kwaads zag in het aanvaarden van de uitnodiging. Er waren ook enkele afgevaardigden van andere telecombedrijven. 'We zijn al tien jaar verder en hebben een professionele relatie met KPN. Het is juist mooi dat dit kan.' Volgens de interne regels van de Opta mogen medewerkers niets accepteren van meer dan 25 euro. 'Dit was een bescheiden feestje.' Een woordvoerder van Tele2, dat na de liberalisering van de telecommarkt de eerste serieuze concurrent was van KPN, noemt het feestje 'ongepast en ongehoord'. 'KPN is zo'n dominante marktpartij. Het is alsof een advocaat die midden in een proces zit, een feestje geeft voor de rechter.' Volgens haar was Tele2 niet uitgenodigd. Ook Hans Nyks, directeur van telecombedrijf Pretium, wist van niets. 'Het wekt een rare indruk. Als de hele telecomwereld daar nu had rondgelopen, was

het iets anders geweest. Ik vind dat de Opta zich ervan had moeten vergewissen dat alle telecombedrijven waren uitgenodigd.’ (NRC, 13 december 2007)

Iets verder terug in de tijd

In de criminologie wordt het begrip collusie gebruikt om te wijzen op de informele vervlechting van economische en bestuurlijke belangen. Van den Heuvel (1998) wordt in Nederland veelal geassocieerd met dit begrip. Bestuurlijke toezichthouders zitten tussen hamer en aambeel van bestuurlijke belangen (en beleidsuitgangspunten) en onderliggende economische belangen van doelgroepen. Bestuurlijke toezichthouders dienen de wet te handhaven, maar zijn daar in voorkomende gevallen pragmatisch in. In dit pragmatisme liggen volgens mij de kiemen van ‘ingepakt toezicht’.

Van den Heuvel noemt in zijn oratie vier cases waarin sprake is van collusie: het misbruik van de Wet Arbeidsongeschikten (WAO) en de wetenschap daarover bij de politiek, het bestuur en toezichthouders; de wetenschap van het ministerie van Landbouw en Visserij over de ontduiking van Europese quotaregelingen; de Walrus-affaire en de ABP-affaire. De informatie hierover is gebaseerd op parlementaire enquêtes.

Bij de WAO casus, die door de Commissie Buurmeijer is onderzocht, bleek dat én de sociale partners én de overheid wisten dat de wet lange tijd misbruikt werd. ‘Een wet die bedoeld was voor de ongeveer 200.000 arbeidsongeschikten, maar waar 'we' 900.000 mensen oneigenlijk in geparkeerd hadden alvorens in te grijpen en waar anno '97 nog 800.000 mensen inzitten, ondanks herkeuringen etc. Tot 2010 blijven we (Nederlandse belastingbetaler) jaarlijks miljarden afbetalen op die post’ (Van den Heuvel, 1998). Voor mijn argumentatie is het van belang dat in deze casus de ambtelijke diensten met toezichthoudende taken niet stonden te springen – om het eufemistisch te zeggen – om de wet te handhaven.

De visserij enquête liet zien hoe het Ministerie van Landbouw en Visserij wetsontduiking uitlokte. Het idee om boven-quota bevissing witvis te noemen, een categorie die Brussel niet kende, kwam volgens velen van het ministerie zelf. De schade van die overbevissing is onberekenbaar maar dat er toen veel crimineel geld verdiend is, oogluikend toegestaan door de overheid, ‘staat buiten kijf’ (Van den Heuvel, 1998).

Ingepakt toezicht staat in deze case gelijk aan een vorm van ‘wilfull blindness’: of de toezichthouder ziet echt niet wat er gebeurt, of weet het wel en kijkt de andere kant op of ziet

het wel en sluit de ogen. Die oogluikendheid wordt dan ook toegedicht aan de bijzondere opsporingsdienst van het ministerie, de Algemene Inspectiedienst (AID): 'Het Kremlin', zoals het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij in het Haagse genoemd wordt, keerde in de jaren tachtig onder leiding van CDA-ministers als Gerrit Braks en Piet Bukman langzaam maar zeker verder in zichzelf. Het contact met buitenwereld en samenleving beperkte zich tot de agrarische sector die via korte lijntjes telkens eenvoudig de belangen wist veilig te stellen. Eind jaren tachtig werd duidelijk tot welk een misstand deze introverte situatie kon leiden toen grootschalige visfraude aan het licht kwam. De Noordzee bleek bijna leeggevisst, het ministerie en de inspecteurs van de eigen AID die hiervan op de hoogte waren, hadden jarenlang een andere kant uitgekeken. (de Groene Amsterdammer, 31 maart 2001)

De Walrus affaire ging om een budgetoverschrijding van 'slechts' enkele honderden miljoenen zonder dat de kamer er van afwist. Ook hier ging het geleidelijk. De bouw was vertraagd en nieuwere wapens en instrumenten waren op de markt gekomen. "Bevriende" industrieën boden aanpassingen aan: 'De ambtenaren van defensie voelden zich ook hier meer adviseur van de generaals dan controleurs van de bouwers.

De enquête bouwsubsidies betrof illegaal verstrekte bouwsubsidies aan het ABP. Daar was men vrij snel achter op provinciaal niveau, alleen het ministerie ontkende glashard dat er iets mis was en verdedigde lange tijd het ABP .

Departementen die in de verschillende cases een rol spelen zijn Verkeer en Waterstaat, Economische Zaken en met name ook Landbouw en Visserij. Deze departementen hebben verschillende inspectie- en bijzondere opsporingsdiensten maar de 'IJzeren Driehoek' van belangengroeperingen, politici en ambtenaren werkt door in het functioneren van deze controle en handhavende instanties. Toezicht en handhaving zijn meer 'politiek' dan veelal wordt aangenomen. Als één ministerie in het verleden de kwalificatie 'bolwerk' heeft gekregen, dan is dat het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Onder het langdurig christen-democratisch bewind van 'boerenzonen' werd Landbouw en Visserij 'de spin in het web van veelsoortige belangengroepen, productschappen, landbouworganisaties en hun coöperatieve bankier'. In de 'IJzeren Driehoek' van departement, Kamer en

standsorganisaties was Landbouw een vakdepartement pur sang, gericht op slechts één - de primaire - sector.²

Andere dossiers waarin sprake is van politiek-economische belangen die doorspelen in toezicht en handhaving zijn BTW-fraude en fraude met Europese Structuurfondsen (stimulering van achtergebleven regio's met projecten). De kern van beide vormen van fraude is dat bedrijven nationale belangen plaatsen boven strafrechtelijke belangen en toezichthoudende organisaties staan niet altijd vooraan in de aanpak hiervan. De reden is dat nationale belangen zwaarder wegen dan corrigerende of bestraffende belangen. Bovendien speelt bij de Structuurfondsen mee dat, indien komt vast te staan dat Nederland in gebreke is geweest bij het toezicht, Nederland in de komende jaren kan worden gekort op financieringen. Er is dus geen belang bij het controleren, laat staan terugvorderen of nog 'erger' opsporen en vervolgen van regelschendingen. De afgelopen tien jaar stelt de Europese Rekenkamer vast dat 'er nog steeds onvoldoende controle' is op de bestedingen.³

Bij BTW- of zogenaamde carrouselfraude, worden goederen in het ene land gekocht (de staat stort de BTW terug) en in het andere land verkocht, zonder dat er BTW wordt afgedragen door de betrokken ondernemer – die met de noorderzon vertrekt. Vanwege het grensoverschrijdende karakter krijgen de Europese landen moeilijk grip op deze fraude met name ook omdat internationale samenwerking stokt. Zelfs een breed samengestelde groep van Europese BTW-deskundigen uit het bedrijfsleven en van de nationale en Europese overheden weet geen manier om de carrouselfraude effectief te bestrijden. De geschatte jaarlijkse fraude bedraagt het onvoorstelbare bedrag van € 200 tot € 250 miljard. Op een onlangs door de Europese Commissie belegde conferentie bespraken deskundigen van overheid én bedrijfsleven mogelijke maatregelen om iets aan de carrouselfraude te doen. Het resultaat was mager. Er was slechts consensus over wat verbeteringen in de wetgeving en de uitvoering daarvan. Het is echter maar zeer de vraag of de fraude hiermee effectief kan worden bestreden. (Fiscaal Recht van 10 mei 2007, 473)

Onschuldige fraude noemt Galbraith het handelen van overheden, toezichthouders en bedrijfsleven dat zich afspeelt in een grijs gebied waarin door de vingers zien van illegaal handelen functioneel is voor politiek, beleid en commercie. In mijn conclusies kom ik hier op terug. Het gaat mij hier om het sensibiliseren van de lezer voor de informele werkelijkheid

² NRC, 6 oktober 1998, 'Onder boerenzonen en natuurjongens. Portret van een ministerie met laat-stalinistische trekjes'

³ FD.nl blogs, 'De Europese geldboom', 12 november 2007 (<http://blogs.fd.nl/brussel/2007/11/de-europese-gel.html>)

van toezicht en handhaving. Toezicht en handhaving spelen zich in een complexe context af die nog al eens wordt versimpeld door juridische woorden en vele woorden omvattend beleidsprogramma's als 'Vernieuwend toezicht'. Toezicht en handhaving zijn minder eendimensionaal dan wordt aangenomen en in werkelijkheid vinden andere keuzemomenten, onderhandelingen en non-interventies plaats dan wij denken.

In de wereld van het bestuurlijke toezicht en handhaving spelen Nederlandse belangen, of veel vaker concretere belangen van vakdepartementen als Economische Zaken, Verkeer en Waterstaat of Landbouw. Deze werken door in de prioriteitstelling, controlefrequentie, conflictbeslechting of sanctionering. Vrij naar Van den Heuvel zou ik dit 'het vergeten hoofdstuk' van toezicht en handhaving willen noemen.

3. De 'onttovering van de handhaving' en bestuurlijke regelschendingen

Er is sprake van een 'onttovering van de handhaving' (De Ridder, 2005). Het bestuur, verantwoordelijk voor toezicht en handhaving, heeft op veel beleidsterreinen steken laten vallen. Het toezicht is onder grote druk komen te staan als gevolg van incidenten zoals de vuurwerkramp in Enschede en de brand in Volendam, maar ook als gevolg van kritiek op handhavingstekorten en het ontbreken van inzicht in de effectiviteit van toezicht).

De Ridder begint zijn betoog over de 'onttovering' door te wijzen op overheidsrapporten vanaf het begin van de jaren negentig door de Algemene Rekenkamer (1990), Handhaven op niveau (1998), Handhaving door rijksinspecties en Handhaven en gedogen (Algemene Rekenkamer, 2005). De kwalificaties over de kwaliteit van het toezicht lopen uiteen van 'laat flink te wensen over', 'handhavingstekorten', 'de inspecties maken er een potje van' en 'geen van de inspecties heeft uitdrukkelijk een niveau vastgesteld waarop een wet gehandhaafd zou moeten worden, laat staan dat handhavingactiviteiten daaruit zijn afgeleid'. Liggen de verklaringen hiervoor in de capaciteit, in de handhavingstijlen, in het gedogen, in de overlappende taakstellingen van toezichthouders en bijgevolg de bureaucratische inefficiency?

Ieder voor zich en in combinatie zijn deze verklaringen ongetwijfeld valide. Maar op een dieper niveau kan ook een verklaring worden gevonden. Bestuurlijke toezichthouders functioneren in de context van het bestuur en bevinden zich daardoor in een spanningsveld waarin enerzijds bestuurlijke doelstellingen en belangen een rol spelen en anderzijds regelschendingen door bedrijven. De aandacht in dit soort vraagstukken richt zich veelal op

de nalatigheid of criminele intentie van de bedrijven. Maar, hoe goed houdt de overheid zich zelf aan de eigen regels? Hoe juridisch recht in de leer en moreel zindelijk zijn gemeenten, provincies en departementen, vergeleken met bedrijven en particuliere organisaties? Overtreden overheden ook regels en wetten? (Huberts e.a., 2005, 9) en bevinden bestuurlijke toezichthouders zich juist daardoor in een complex spanningsveld waarin zij moeten laveren tussen enerzijds bestuurlijke nalatigheid of zelfs bestuurlijke criminaliteit en anderzijds het reguleren van bedrijven? Enkele conclusies van Huberts e.a.:

- overheidsorganisaties overtreden met regelmaat bestuursrechtelijke en – in mindere mate – strafrechtelijke regels;
- dit geldt voor alle overheidsniveaus (lokaal, provinciaal en landelijk);
- milieu wordt steevast genoemd als beleidsterrein, maar het fenomeen doet zich voor op alle beleidsterreinen;
- er is niet vaak sprake van ontdekking, opsporing en vervolging van strafrechtelijke regelovertrekking door overheden;
- overheden weten hun verantwoordelijkheden op het terrein van de handhaving slechts ten dele waar te maken. Er is binnen de overheid nog steeds sprake van een handhavingtekort;
- de handhaving ten opzichte van de afdelingen van de eigen organisatie of andere overheidskantoren is doorgaan minder strikt dan de handhaving van derden. Het belang ervan wordt soms betwist en handhavers stuiten op extra drempels;
- overheidsinstanties onderscheiden zich feitelijk – uitzonderingen daargelaten – niet positief van private partijen wanneer het gaat om overtreden van voor alle organisaties geldende regels. (Huberts, 2005)

Bestuurlijke handhaving vindt plaats in een bestuurlijke context waarbinnen toezicht en handhaving instrumenten zijn om beleid te verwezenlijken. Dit betekent dat normatieve uitgangspunten van (straf)wetgeving neven- of ondergeschikt kunnen zijn aan pragmatische beleidsuitgangspunten (Van Reenen, 1987, Hoogenboom, 1994). Huberts e.a. (2005) concluderen hetzelfde en gaan een stap verder door te stellen dat dit niet alleen leidt tot 'handhavingtekorten', maar ook tot overtredingen door het bestuur. En, als het bestuur overtredingen begaat zal de bestuurlijke toezichthouder een natuurlijke neiging hebben dit te duiden in de context van hiërarchische relaties, verantwoordelijkheden en toekomstperspectieven. Worden toezichthouders dan ingepakt door én het bestuur én het bedrijfsleven?

4. Ingepakte toezichthouders

In deze paragraaf wordt vanuit een aantal verschillende invalshoeken gewezen op de doorwerking van bedrijfsmatige belangen in toezicht en handhaving.⁴ Het is een schetsmatig, exposé van praktijkinzichten en theoretische denkbeelden. De valkuil hier is natuurlijk de flinterdunne empirische basis. Tegelijkertijd houd ik mij vast aan het feit dat de problematisering van toezicht en handhaving niet alleen plaatsvindt door ‘linkse’ schrijvers/activisten as Naomi Klein (Klein, 2007), of de jonge neo-marxistische Ponsaers, maar ook door Nobelprijswinnaars. Bovendien blijkt uit de recente en historische casuïstiek in Nederland dat voorbeelden genoeg te vinden zijn. Ik neem u mee langs enkele klassiekers om het begrip ingepakt toezicht op theoretisch niveau verder in te kader.

⁴ De discussie hierover is breder dan alleen toezicht en handhaving. Klein, N., *De Shockdoctrine*. Breda, 2007 is een recent voorbeeld hiervan. In mijn oratie *Inzake financieel-economische criminaliteit* (2001) werk ik een aantal thema's uit die wijzen op de doordringing van bedrijfsbelangen. Zo bespreek ik 'gunstbetoon': de systematische financiering door de farmaceutische industrie van aanvullende opleidingen van artsen en specialisten. Het dagblad Trouw besteedt hier in die periode veel aandacht aan en dit roept vragen op over de onafhankelijkheid van de medische stand. Daarnaast wijs ik op de manipulatie van wetenschappelijk onderzoek ('liaisons dangereuses'): 'Survey's of medical literature have shown studies paid for by drug companies are more likely than those with other sponsors to show results favorable to the product tested'. De bronnen hier zijn niet alleen 'ideologisch' geïnspireerde auteurs als Naomi Klein, maar ook redacties van enkele van de best aangeschreven internationale wetenschappelijke tijdschriften zoals *The Lancet*, *The New England Journal of Medicine*, *The British Medical Journal* en het Nederlandse *Tijdschrift voor Geneeskunde*. De hoofdredacteur van het laatste blad schrijft: De farmaceutische industrie heeft teveel invloed op het onderzoek'. In colleges gebruik ik soms de film *The Insider*, gebaseerd op een waar gebeurd verhaal, waarin een wetenschapper werkzaam bij een tabaksindustrie wroeging krijgt over de manipulatie van onderzoek in de richting van het ontkennen van de relatie tussen roken en kanker, en later als dit niet meer is vol te houden de jarenlange 'ontkenning' van de schadelijke gevolgen van meerooken. Russel Crowe speelt de hoofdrol in een fascinerende film waarin niet alleen wordt weergegeven hoe moeilijk het is om als individu misstanden aan de kaak te stellen, maar ook hoe doordringend de werking van het bedrijfsleven is. Interessant in deze is ook de betrokkenheid van tabaksfirma's bij het organiseren van smokkelroutes over de hele wereld om goedkoop (zonder accijnsen) afzet te creëren. De Europese Commissie heeft voor miljarden boetes opgelegd, maar in de populaire beeldvorming is het nog steeds de 'georganiseerde crimineel' die domineert. In de tabak-casus blijkt de capo-di-tutti-capo in de raad van bestuur van multinationals te zitten. Ook een goede bron is ook de documentaire www.thecorporation.com waarin de opkomst van de multinationale onderneming wordt geanalyseerd en in het bijzonder ook de invloed op de wereldcultuur en de politiek. De klassieke uitspraak over de grensvervaging publiekprivaat die stevast opduikt in verhandelingen hierover is uit de afscheidsrede van president Eisenhower over de vergaande en onwenselijke doordringing van het de militaire industrie in de Amerikaanse politie en bureaucratie: 'This conjunction of an immense military establishment and a large arms industry is new in the American experience. The total influence -- economic, political, even spiritual -- is felt in every city, every State house, every office of the Federal government. We recognize the imperative need for this development. Yet we must not fail to comprehend its grave implications. Our toil, resources and livelihood are all involved; so is the very structure of our society. In the councils of government, we must guard against the acquisition of unwarranted influence, whether sought or unsought, by the military industrial complex. The potential for the disastrous rise of misplaced power exists and will persist. We must never let the weight of this combination endanger our liberties or democratic processes. We should take nothing for granted. Only an alert and knowledgeable citizenry can compel the proper meshing of the huge industrial and military machinery of defense with our peaceful methods and goals, so that security and liberty may prosper together.'

Neo-marxisme

In de late jaren zeventig, begin jaren tachtig wordt in de sociale wetenschappen nog gewerkt met neo-marxistische perspectieven. Zo ook door Ponsaers en de Cuyper (1980) die in hun *Arbeidsinspectie: Overheidstoezicht of privé-aangelegenheid* een analyse uitwerken waarin het functioneren van de Arbeidsinspectie wordt verklaard vanuit onderliggende economische belangen. Deze werken door in de prioriteitstelling, de bejegening van bedrijven en de afdoening van incidenten. Kern is dat onderliggende economische belangen uiteindelijk bepalen hoe de Arbeidsinspectie functioneert. Het Marxistisch gedachtegoed is vrijwel verdwenen uit de sociale wetenschappen, maar het thema van doorwerking van de economie in het functioneren (of liever beperken) van toezichthouders vinden we terug in verschillende wetenschappelijke disciplines. In het navolgende worden deze kort geduid.

Verkleving

Docters van Leeuwen (2002) noemt als risico dat 'een toezichthouder zich na verloop van tijd gaat identificeren met - belangen en bezwaren van - de sector'. Dit geldt zowel voor onafhankelijk toezicht als voor toezicht 'in dienst' van departementen. Docters van Leeuwen gebruikt het woord 'verkleving'. De kans is reëel, dat er na verloop van tijd normatieve elementen in het proces van feitenverzameling en oordeelsvorming door toezichthouders sluipen. Dat risico is in het bijzonder aanwezig indien sprake is van een interactieve, consulterende verhouding tussen toezichthouder en onder toezicht gestelde. Het grote gevaar, volgens Docters van Leeuwen is dat deze verkleving daadwerkelijke handhaving negatief beïnvloedt. (Docters van Leeuwen, 99-107)

Collusie

In de criminologie wordt het begrip collusie gebruikt om te wijzen op de informele vervlechting van economische en bestuurlijke belangen. Van den Heuvel (1998) wordt in Nederland veelal geassocieerd met dit begrip. Crimineel gedrag door de overheid en het bedrijfsleven is mogelijk een grotere bedreiging voor de samenleving dan de ordinare criminaliteit van de overvaller, de tasjesrover of de verkrachter, aldus van den Heuvel in zijn oratie. Vooral de mogelijkheid dat de overheid crimineel is, tart onze verbeelding en is de daardoor een vergeten hoofdstuk in de criminologie. Ambtenaren worden veel te weinig

aangesproken op mogelijk laakbaar gedrag.(Heuvel, van den, 1998) Dit is de rode draad in de oratie van den Heuvel. Van den Heuvel noemt Nederland een typisch ‘collusieland’. Bij collusie gaat het om een institutionele vorm van criminaliteit, waarvan de kern is dat illegale praktijken van de overheid of bedrijven worden toegedekt. De verklaring ligt in de aard van de collusie. Dat betreft veelal schendingen van in eerste instantie niet strafrechtelijke regels, gecontroleerd door anderen dan de politie. Die controleorganen hebben volgens hem minder de neiging geconstateerde fouten naar buiten te brengen. Van den Heuvel zet vraagtekens bij de onafhankelijkheid van bestuurlijke toezichthouders en dit thema vinden we ook in de Angelsaksische literatuur. Hier wordt gesproken over *capture*.

Capture

Capture (Levine en Forrence, 1990, 167-198) is een begrip dat wordt gebruikt door politicologen die werken met de *public choice* theorie. Het begrip verwijst naar het proces waarin bureaucraten, bestuurders en politici, die geacht worden het publieke belang te dienen, in feite systematisch gevestigde belangen dienen. The *capture theorie* is mede ontwikkeld door de Nobelprijs winnaar George Stigler. *Capture* is onvermijdelijk in de *public choice* theorie omdat gevestigde belangen een financieel belang hebben in de uitkomst van politieke processen en de uitvoering van beleid. Dit leidt er toe dat gevestigde belangen constant (in)direct bezig zijn invloed uit te oefenen. In het bijzonder ook in de richting van toezichthouders. Er is kritiek op het pessimistische karakter van Stiglitz *capture* benadering – en zeker het onvermijdelijke karakter daarvan – maar andere auteurs hebben Stiglitz theorie juist uitgebreid. Hansen e.a. ‘agree that regulatory agencies can be captured by powerful corporate interests, and argue that all institutions, from the media to academia to popular culture, can be captured by powerful corporate interests, a phenomenon they call deep capture.’⁵

Regulatory capture wordt wel vergeleken met een jachtopziener die er op moet toezien dat het wild wordt beschermd, maar door de vingers gaat zien dat (bepaalde) stropers jagen, of deze zelfs helpen met jagen. Sommige toezichthouders kunnen zelf stroper worden. Een andere grondlegger van de capture theorie is Posner: ‘Regulation is not about the public interest at

⁵ Stigler, G., *The theory of economic regulation*, 1971. Bell J. Econ. Man. Sci. 2:3-21; Laffont, J., & Tirole, J. 1991. ‘The politics of government decision making. A theory of regulatory capture’, in *Quarterly Journal of Economics*, 106(4): 1089-1127 ; Lee, Timothy B. (2006-08-03). Entangling the Web. *New York Times*. Retrieved on 2007-06-19.

all, but is a process, by which interest groups seek to promote their private interest (..) Over time, regulatory agencies come to be dominated by the industries regulated.’ In de economische wetenschap gaan de meeste auteurs niet zo ver, maar wijzen wel veel op de potentiële risico’s van inpakken.

Regulatory capture wordt toegepast op uiteenlopende vormen van toezicht: van auditoren, controllers en accountants tot advocaten, de politie, wetenschappers (vergelijk de discussie in Nederland over de sponsoring van hoogleraren door het bedrijfsleven) en toezichthouders. Onderliggende economische belangen die doorwerken in het functioneren van toezichthouders wordt ook in Nederland geproblematiseerd. Het begrip kan ook worden toegepast op vormen van zelfregulering (van branches, beroepsgroepen); compliance-functionarissen binnen financiële instellingen en accountants. Deze uiteenlopende toezichthouders worden (in)direct betaald door diegene die zij moeten controleren. De risico’s van ‘inpakken’ zijn altijd aanwezig omdat concrete behandeling van een incident van invloed kan zijn op de (middel)lange termijn financiële relaties die toezichthouders hebben met hun achterban (in het geval van zelfregulering binnen branches en beroepsgroepen) en met hun cliënten (bijvoorbeeld in het geval van de financiële relatie tussen opdrachtgever en accountant). De boekhoudschandalen in de wereldeconomie en ook in eigen land hebben voorbeelden van het laatste opgeleverd.⁶

Economische belangen: barrières voor toezicht en handhaving

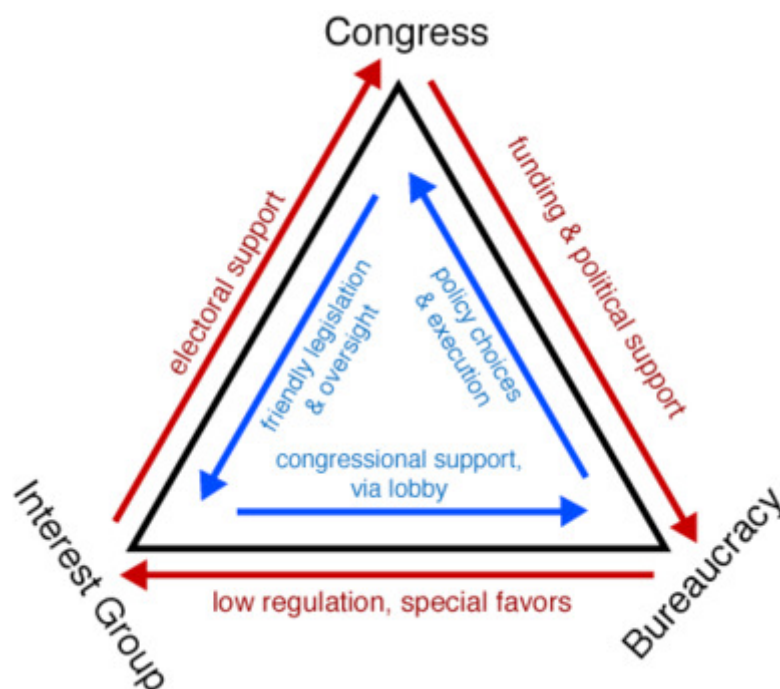
De Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie (SMVP) publiceert in 2004 de studie *Economische belangen: barrières voor preventie en bestrijding van (georganiseerde) criminaliteit?* Van Vollenhoven, voorzitter van de SMVP, schrijft in het voorwoord: ‘Het probleem is namelijk dat veiligheid niet altijd parallel loopt aan, en soms zelfs haaks staat op andere belangrijk geachte maatschappelijke doelstellingen (...) economische belangen kunnen veiligheidsaspecten in de samenleving naar de achtergrond dringen’. Dit wordt geïllustreerd aan de hand van voorbeelden op Schiphol en de Rotterdamse havens. Intensieve(re) controles door toezichthouders staat onder druk van de economische rationaliteit van logistieke processen. Snelheid versus toezicht en controle. ‘Zoals gezegd wegen in de haven van Rotterdam en op Schiphol de economische belangen zwaar, niet alleen voor de betrokken

⁶ Zie voor diverse besprekingen hiervan de weblog van Marcel Pheijffer op www.accountant.nl

bedrijven die aan deze logistieke knooppunten zijn verbonden maar ook voor een departement als het ministerie van Economische Zaken’.

De IJzeren Driehoek

In de Verenigde Staten wordt ook de term *iron triangle* gebruikt door politicologen om de invloedrelaties te beschrijven tussen de wetgevende macht, de uitvoerende macht en belangengroeperingen, waaronder het bedrijfsleven. De scheiding der machten en het onderscheid publiek-privaat is in de praktijk minder eenduidig dan wordt verondersteld. En, in het bijzonder worden invloedrelaties verondersteld te bestaan richting onderzoekcommissies van het Congres en federale toezichthouders die in naam onafhankelijk zijn, maar tegelijkertijd arena's van informele invloeduitoefening. Het iron triangle begrip wordt voor het eerst gebruikt door McConnell in *Private Power and American Democracy* (1966).



Galbraith: dominantie van de corporation

Op de achterflap van *The Economics of Innocent Fraud* (2003) wordt Galbraith omschreven in termen van ‘a lifelong critic of unbridled corporate power and the most widely read economist of the twentieth century’. Galbraith analyseert de context van toezicht en handhaving en beargumenteert dat het onderscheid tussen publiek en privaat niet bestaat. Er is een wijdverbreid en algemeen goedgekeurd geloof in het bestaan van onderscheid tussen overheid en markt, maar dit is een fictie. Centraal in zijn argumentatie is de dominante rol in onze samenleving van de corporatie en de bijhorende verschuiving van macht van publieke organen naar private partijen en binnen private ondernemingen van aandeelhouders naar managers. Deze verschuiving wordt echter maar mondjesmaat toegelaten tot de publieke discussie. De werkelijkheid wordt in nevelen gehuld door sociaal wenselijke, politiekcorrecte taal, *common sense* redeneringen, intellectuele gemakzucht en desinteresse in wat werkelijk aan de hand is. Verschillende versies van de waarheid worden gecultiveerd door verschillende partijen. ‘What is convenient to believe is greatly preferred’: door het kunstmatige onderscheid tussen publiek en privaat wordt naar de achtergrond gedrukt dat individuele en bedrijfskundige ‘pecuniary advantages’ een grotere invloed hebben dan wij kunnen/willen accepteren.⁷

Binnen deze context van bedrijfsinvloed besteedt Galbraith ook aandacht aan de kwaliteit van toezicht en handhaving: ‘one obvious result has been well justified doubt as to the quality of much present regulatory effort. There is no question but that corporate influence extends to regulators’.

5. De economie van de onschuldige fraude

Volgens Galbraith is er sprake van systematische ‘*innocent fraud*’ die echter veelal door de vingers wordt gezien. Als gevolg van deze verschuivingen bestaat een grijs gebied van handelen waarin *innocent fraud* structureel is.⁸ Galbraith noemt het *innocent fraud* omdat het

⁷ Vergelijk bijvoorbeeld de discussie over de financiering van wetenschappelijk onderzoek door de farmaceutische industrie waarvan is vastgesteld dat gefinancierd onderzoek systematisch positievere resultaten over de werking van medicijnen aantoont dan onafhankelijk onderzoek (Hoogenboom, 2001).

⁸ Zie ook: ‘Tolerabel illegaal gedrag en de betrekkelijkheid van politieke misdaadbestrijding’, in: *Tijdschrift voor Criminologie*, 4, 1994, 390- 402. Hierin beschrijf ik een groot aantal vormen van ‘criminaliteit’ die in een bepaalde context worden getolereerd omdat zij functioneel zijn: bijvoorbeeld het tolereren van drank- en drugsgebruik en seksuele gedragingen van gedetineerden (en ook de handel van een en ander tot aan de betrokkenheid van bewakers) omdat dit een dempende werking heeft op individuele en groepsciften in een totalitaire institutie als de gevangenis; grootwinkelbedrijven die opdracht geven aan illegale naaiateliers om goedkope kleding te maken; illegale garnalenpellers en de illegale arbeid die in de jaren zeventig en tachtig door illegale koppelbazen werkten voor legale oliemaatschappijen in de havens. Allemaal voorbeelden van

onderdeel is van de economie en betrokkenen zich vaak niet bewust zijn van het frauduleuze karakter van hun handelen. In het geven van financiële adviezen, het controleren van de boekhouding, de invoering van bonussystemen en de noodzakelijke creativiteit in de jaarrekening als gevolg daarvan zijn voorbeelden van *innocent fraud*. Het is ook onschuldig omdat veelal geen strikt onderscheid bestaat in goed en kwaad. Een zekere overdrijving in het aanprijzen van een nieuw financieel product en vergeten te vermelden dat relatief hoge administratieve kosten in rekening worden gebracht (in Nederland 6,5 miljoen klanten die ‘woekerpolissen’ sloten) ontbeert op individueel en op bedrijfsniveau ‘a serious sense of guilt; more likely, there is self approval’. Hetzelfde geldt ongetwijfeld voor de financiering door het bedrijfsleven van wetenschappelijk onderzoek (tabaksindustrie, farmaceutische industrie) waarvan is aangetoond dat gefinancierd onderzoek systematisch positievere resultaten (voor de financiers) geeft dan onafhankelijk onderzoek. Het begrip is ook toepasbaar op vormen van zelfregulering en tuchtrechtspraak binnen beroepen. Er wordt bijvoorbeeld kritisch gesproken over de onafhankelijkheid van het medisch tuchtcollege. Bij arts-leden komt het, volgens Milo (2007), voor dat ze niet beseffen dat ze als tuchtrechter niet langer collega zijn van de medisch beroepsbeoefenaar die terechtstaat. ‘Het gebeurt wel eens dat een arts-lid van het tuchtcollege een arts die aangeklaagd wordt, aanspreekt als ‘collega’. ‘Als je al een imagoprobleem hebt, dan draagt zo iets niet bij aan de oplossing. Het komt ook voor dat arts-leden van het tuchtcollege artsen die zich moeten verantwoorden met ‘je’ en ‘jou’ aanspreken. Zij beseffen niet dat ze als lid van het tuchtcollege niet meer tot de beroepsgroep behoren, maar dat ze recht spreken’.(Trouw, 12 december 2006) Het ontbreken van ‘enig schuldgevoel’ en daarvoor in de plaats eerder trots vertoont ook parallellen met hoe wij als burgers vaak praten over verzekerings- en belastingfraude. Of, hoe handel met voorkennis wordt beleefd door betrokkenen.

Galbraith twijfelt tegen deze achtergronden sterk aan de onafhankelijkheid van toezichthouders: ‘there is no question but that corporate influence extends to the regulators (..) needed is independent, honest, professionally competent regulation – again, a difficult thing to achieve in a world of corporate dominance’.

Handelingen of nalatigheden van het bestuur – de opdrachtgevers van toezichthouders – worden lang niet altijd ‘gepromoveerd’ tot strafrechtelijke niveaus. Hetzelfde geldt voor nalatigheden of criminele handelingen door bedrijven. ‘Onschuldige fraude’ is structureel en onderdeel van de economie. Er is sprake van een grote mate van ambiguïteit over de precieze

gedragingen die juridisch strafbaar zijn, maar niet als zodanig worden gepercipieerd door betrokkenen, van de bona fide opdrachtgevers en toezichthouders tot aan de uitvoerders.

aard van overtredingen en beleidsmatige en onderliggende economische belangen werken door in het functioneren van toezichthouders. Er is veel literatuur over de handhavingstijl van bestuurlijke toezichthouders waarin het onderhandelingsaspect (overreding, stimulering) centraal staat. Bestuurlijk toezicht is veel flexibeler en meer pragmatisch dan het normatieve strafrecht (Hawkins and Thomas, 1984; Kagan, 1984; Braithwaite, 1987; van Reenen, 1987; Huisman, 2001; Ponsaers en Hoogenboom, 2004). Kagan en Scholtz (1984) wijzen op de opstelling van bestuurlijke handhavers ‘als een politicus’. Dit politieke karakter van toezicht en handhaving vinden we in veel (inter)nationale literatuur (Koolhaas, 1990; Vos e.a. 1993; Van den Berg, 1995; Eshuis en van den Berg 1995), maar deze auteurs gaan niet zo ver dat wordt verondersteld dat sprake zou zijn van inpakken van het toezicht.

Op grond van bovenstaande theoretische inzichten verdient het *capture-perspectief* meer aandacht. Het is wetenschappelijk interessant al was het alleen maar om de eenzijdige optieken in de criminologie (straatmisdad, geweld, drugs en georganiseerde misdad) aan te vullen. En, het is maatschappelijk relevant omdat het iets kan zeggen over maatschappelijke schade die vrij ongemerkt wordt afgewenteld op burgers in hun rol van belastingbetaler, patiënt, consument etc. En, het is politiek van belang omdat het ons iets zou kunnen zeggen over machtsrelaties (en controle daarop) in een samenleving waarin de rol van de overheid en samenleving fundamenteel wijzigt. In hoeverre is sprake van beïnvloeding van de Nederlandse en Belgische toezichtwereld?

6. Tenslotte

Deze vraag is niet gemakkelijk op de onderzoeksagenda te plaatsen. In de eerste plaats is het criminologisch onderzoek in belangrijke mate beperkt doordat het strafrechtelijke systeem het belangrijkste onderzoeksobject is en blijft. Bestuurlijk toezicht is weinig onderwerp van studie. Ook al omdat de conflictbeslechting hier veelal niet strafrechtelijk van aard is. Een groot deel van de regelschendingen vindt niet zijn weg naar officiële statistieken en is slechts te vinden in bronnen van toezichthouders, systemen van zelfregulering en tuchtcolleges. Maar veel vormen van ‘onschuldige fraude’ bereiken zelfs deze niveaus nooit. Er is binnen de Vlaamse en Nederlandse onderzoekswereld niet echt een begin van een traditie om wat Gary Marx zo mooi omschrijft ‘hidden and dirty data’ te verzamelen.⁹ De criminologie beperkt

⁹ ‘By hidden and dirty data, I mean just that. We can locate it more precisely by combining two variables into a typology. The first variable involves information which is publicly available, unprotected, and open, at one end

zich toch veelal tot veilige bronnen: aangiften, strafrechtelijke onderzoeken en veroordelingen. Dit is het spreekwoordelijke topje van de ijsberg. Wetenschap heeft voor veel niet, of minder goed, geïnformeerde buitenstaanders het aureool van *cutting edge science*, constante kritiek, constante vernieuwing, debat en zelfreflectie. De banaliteit van alledaagse wetenschap ligt meer in de lijn van Kuhn in zijn *Structure of Scientific Revolutions* (1962) meedogenloos beschrijft en analyseert als 'het alledaagse routinematige en in-en-in bureaucratische *middle of the road* karakter van wetenschap'. Zijn 'normal science' begrip is een standaard geworden in de wetenschapsfilosofie: 95 % van wetenschap voegt marginaal iets toe aan onze kennis. Veel wetenschap is braaf.

In de tweede plaats is het dominante discours in Nederland over het functioneren van toezicht en handhaving beperkt doordat de nadruk ligt op inefficiënties in het toezicht in termen van bureaucratie, overlappende competenties en administratieve lasten van toezicht voor het bedrijfsleven. Bovendien ligt een sterke nadruk in het beleid op het meer betrekken van onder toezicht gestelden (consultatiestructuren) en ook op het leggen van verantwoordelijkheden bij bedrijven zelf. Dit wordt horizontaal toezicht genoemd en omvat ook het certificeren van bedrijven die hebben aangetoond zich aan de regels te houden. Het

of the continuum, and information which is secret, private, closed, or protected at the other. If we bring this together with the second variable, which is a continuum with non-discrediting information at one pole and highly discrediting information at the other, we have the typology (..)The data can be dirty in different ways. But in all cases, it runs contrary to widely (if not necessarily universally) shared standards and images of what a person or group should be. Of course, all persons and organizations have minor discrediting elements and show a gap between ideal standards, public presentations, and private reality (..). But by dirty data, I have something rather more formidable in mind than soft-core discrepancies. Dirty data at the organizational level ought to be of particular concern to the social problems researcher. Issues of hidden and dirty data are likely to be involved to the extent that the study of social problems confronts behavior that is illegal, the failure of an agency or individual to meet responsibilities, cover-ups, and the use of illegal or immoral means (..) Commentaries on field research of course often consider the difficulties in obtaining valid and reliable data (..). They assume that individuals and organizations present a veil of secrecy masking what is really going on. The researcher must find a way to lift or slip through, over, or under the veil. Both self and group boundaries are partially maintained by controlling information given to others and outsiders. Well known barriers to data collecting are concern for privacy, suspiciousness of, or reticence towards, outsiders asking questions, a lack of reciprocity in the researcher-researcher relationship, a desire to keep information from rivals or competitors, and a wish to put forward one's best face or group image. This is the case even when the data sought are not particularly discrediting. The problems are compounded, however, when we seek data that are in some way "dirty", as with some social problems, political sociology, and criminology research. In these cases, data gathering is even more difficult. The vested interest in maintaining secrecy may be much stronger because illegal or immoral actions are involved and the costs of public disclosure very high. We may be dealing with people who are specialists at maintaining secrecy and deception. They may be part of organizations that routinely mislead or obscure. The issue can go beyond the withholding of information to offering what, in the intelligence trade, is called "misinformation" and "disinformation." Well kept secrets or deception may prevent the researcher from even knowing what to look for, questions of restricted access aside. How can the researcher hope to gather dirty data when the will and resources to block this are so strong? Perhaps the most common response has simply been to stay away from such topics'. Marx pleit niet voor het laatste en werkt een groot aantal alternatieve onderzoeksmethoden uit. Zie noot 2 voor referentie en op <http://web.mit.edu/gtmarx/www/garyhome.html> vind je al het werk van Marx.

woord vertrouwen wordt veelal gebruikt in deze discussie. In plaats van wantrouwen tegenover het bedrijfsleven dient men uit te gaan van vertrouwen.

In de huidige *Zeitgeist* domineert het ideologische gedachtegoed van deregulering, verlaging van administratieve lasten en efficiency. Naleving van wet- en regelgeving, of misschien breder gedragsbeïnvloeding, ligt niet bovenop de stapel. Ik ben een groot voorstander van het leggen van verantwoordelijkheden zo laag mogelijk in de samenleving. Ook ben ik voorstander van het bijbehorende geven van vertrouwen aan bedrijven en individuen.¹⁰ Ook vind ik consultatiestructuren tussen toezichthouders en bedrijven belangrijk. Tegelijkertijd ben ik mij bewust van de dilemma's die dit alles met zich meebrengt: meer consultatie, meer communicatie en meer vertrouwen in ondertoezichtgestelden biedt meer mogelijkheden voor inpakken.

Dilemma

Hoe organiseren wij als academische onderzoeksgemeenschap meer en beter onderzoek naar regelschendingen door overheden en bedrijfsleven en de wijze waarop het toezicht hierop is georganiseerd?

¹⁰ Zie Huisman, W., Tussen winst en moraal. Den Haag, 2001. Hij stelt: Een waarschuwing voor een goedgegelovige of zelfs naïeve houding van het bevoegd gezag is hier echter op zijn plaats. De daadwerkelijke waarde van zelfregulering voor de naleving van wettelijke regels moet nog worden onderzocht. Rond het fenomeen zelfregulering is nog veel onduidelijk, bijvoorbeeld in hoeverre het een juridische, morele of sociale bindingen heeft (Van Gestel, 2000:351). Volgens Van Gestel (2000:363–364) berust geconditioneerde zelfregulering op een 'amalgam van juridische en andersoortige ordeningsmechanismen'. De casestudies laten zien dat bedrijfsinterne milieu- en arbozorg (arbeidsomstandigheden) op papier nog niet zoveel zegt, het gaat erom hoe er in de praktijk mee wordt gewerkt. TOT HIER en de rest KNIPPEN ??Dit betekent dat vergunningverlenende en handhavende ambtenaren zich niet moeten laten intimideren door een professioneel uitzierend en wellicht gecertificeerd milieu- of arbozorgsysteem. Inmiddels zijn er vele initiatieven ondernomen om vergunningverlenende en handhavende ambtenaren te scholen op het terrein van de bedrijfsinterne milieu- en arbozorg. Uiteraard moeten deze ambtenaren geen milieu- of arboconsultants worden, maar wanneer een milieuzorg of -arbozorgsysteem de naleving van een vergunning op hoofdzaken of de systeembepalingen uit de arbowet moet bewerkstelligen, dan is het wel zaak dat deze ambtenaren de kwaliteit van dit systeem kunnen beoordelen. Een certificaat als iso 14.001 geeft daarbij een belangrijke indicatie, maar ambtenaren moeten zich er wel van vergewissen dat nog steeds conform het certificaat wordt gewerkt. Certificering betreft immers momentopname(s). Het stimuleren van bedrijfsinterne milieu- en arbozorg of andere vormen van geconditioneerde zelfregulering kan een doeltreffend instrument zijn om de naleving van wettelijke voorschriften door ondernemingen te versterken. De onderzoeksbevindingen laten eveneens de beperkingen van een dergelijke reguleringsstrategie zien'.