

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/197096>

Please be advised that this information was generated on 2019-10-23 and may be subject to change.

VRIJ ARTIKEL

De ongekende effecten van deregulering: een experiment in Hollands Kroon*

Peter Kruyen, Taco Brandsen & Berry Tholen

Wat gebeurt er als het aantal regels in het lokale publieke domein radicaal wordt verminderd? De effecten van (radicale) deregulering zijn empirisch nauwelijks systematisch onderzocht, hoewel er een grote vraag is naar 'minder regels'. In dit artikel bespreken wij de uitkomsten van een longitudinaal onderzoek naar de effecten van deregulering in de gemeente Hollands Kroon. Deze gemeente schafte in een tweejarig beleidsexperiment een groot deel van haar overlastregels af, in de hoop dat burgers zich daardoor zelfstandiger en socialer zouden opstellen. Critici verwachtten dat deze pilot enkel zou leiden tot meer overlast en conflict. Op basis van data verzameld over drie vragenlijstronden, focusgroepen met burgers, politici en handhavers, en verschillende secundaire databronnen concluderen wij dat er verrassend weinig is gebeurd: er is noch meer overlast, noch meer sociale controle. Het onderzoek toont aan dat deregulering op korte termijn geen invloed had op overlastgevend gedrag, noch op de bereidheid van burgers om elkaar daarop aan te spreken.

Inleiding

Wat gebeurt er als het aantal regels in het publieke domein radicaal wordt verminderd? Dat regels veranderen en verdwijnen is een normaal proces, maar hoe reageren burgers wanneer er snel en op grote schaal regels worden afgeschaft op lokaal niveau? De effecten van (radicale) deregulering in de lokale context zijn verrassend weinig onderzocht, al zijn er verschillende experimenten geweest, bijvoorbeeld met 'vrijgemeenten' in Zweden (Nieuwenhuijsen, 1988) en 'regelluwe zones' in Amsterdam (Gemeente Amsterdam, 2018). Bestaand onderzoek richt zich vooral op regulering, niet op deregulering (Oude Vrielink, 2010) of op de macro-economische effecten van deregulering voor het bedrijfsleven (bijvoorbeeld Joskow, 2005) of voor overheidsinstanties (bijvoorbeeld Bokhorst, 2014; Coggburn, 2000; Rhodes, 1996). We zouden van radicale deregulering veel kunnen leren over de betekenis van regels in de lokale ruimte. Het is wellicht als in de liefde: je merkt achteraf pas wat je werkelijk mist.

* Dr. P.M. Kruyen is universitair docent aan de Radboud Universiteit Nijmegen, Institute for Management Research, departement Bestuurskunde. Prof. dr. T. Brandsen is hoogleraar Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen, Institute for Management Research, departement Bestuurskunde. Dr. B. Tholen is universitair docent aan de Radboud Universiteit Nijmegen, Institute for Management Research, departement Bestuurskunde.

De gemeente Hollands Kroon startte in juni 2015 met een tweejarige pilot van een compacte Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Volgens de gemeente kwam ongeveer 70% van de regels uit de oude APV niet meer terug in de nieuwe APV. In lijn met de participatiesamenleving of 'doe-democratie' (Van de Wijdeven, 2012) hoopte de gemeente dat het afschaffen van regels burgers zou stimuleren tot meer zelfredzaamheid. Op korte termijn was de verwachting dat het afschaffen van regels burgers zou aanzetten om elkaar aan te spreken op onfatsoenlijk gedrag. Op de langere termijn verwachtte de gemeente dat deregulering burgers zou prikkelen om zelf tot creatieve, duurzame oplossingen te komen voor maatschappelijke problemen in plaats van een beroep te doen op de lokale overheid (Gemeente Hollands Kroon, 2015).

We hebben vanuit de Radboud Universiteit het experiment twee jaar lang intensief gevolgd en via een veelvoud aan bronnen bestudeerd wat op korte termijn de gevolgen waren voor overlast en hoe burgers die ervoeren (Kruyen, Brandsen, & Tholen, 2018). In de volgende twee paragrafen bespreken we eerst de verwachtingen die er leefden over de effecten van deregulering op overlast en hoe die theoretisch moeten worden geduid. Vervolgens zullen we uitleggen hoe we de effecten hebben onderzocht en wat de resultaten van het onderzoek waren. Ten slotte zullen we bezien welke gevolgen onze bevindingen hebben voor zowel de betekenis van regels als voor overheden die met deregulering aan de slag (willen) gaan.

Verwachte effecten van deregulering voor overlast

Het bestuur van Hollands Kroon verwachtte door de invoering van de compacte APV een toename van het besef van eigen verantwoordelijkheid (Gemeente Hollands Kroon, 2015). Als de overheid een stap terug doet in regelgeving en daarmee ook in handhaving, zouden burgers meer rekening met elkaar gaan houden en elkaar ook vaker aanspreken op overlastgevend gedrag. Verder werd verwacht dat de overlast die burgers ervaren door de deregulering niet zou toenemen, maar eerder zou afnemen. Met die compacte APV wilde het bestuur de boodschap geven dat een respectvolle omgang met elkaar vooral een zaak is van burgers zelf; dat het niet iets is dat via de band van de overheid hoeft te lopen. Kortom, door deze nadruk op de eigen rol en verantwoordelijkheid in het maatschappelijk verkeer te leggen hoopte het bestuur dat burgers meer rekening zouden houden met de gevolgen van hun handelen voor anderen.

Uiteraard waren er ook sceptici in de gemeente, die geheel andere effecten verwachtten. Sommigen beargumenteerden dat het verdwijnen van regels zou leiden tot meer overlast en meer conflicten tussen burgers, waardoor handhavers uiteindelijk toch weer zouden moeten optreden. Anderen stelden dat burgers vaak niet op de hoogte zullen zijn van bestaande regelgeving en ook niet van veranderingen daarin. Zij gaven aan dat het bestuur te makkelijk aanneemt dat een verandering in beleid ook door burgers gekend en begrepen wordt en zo tot gedragsverandering leidt. Weer anderen geloofden dat het gedrag van burgers slechts in beperkte mate wordt bepaald door regelgeving en handhaving. Andere factoren, zoals de emoties van het moment, zouden volgens hen meer invloed hebben op de mate

Peter Kruijen, Taco Brandsen & Berry Tholen

van overlast. Ten slotte stelden sceptici dat deze maatregel zou leiden tot voor eigen rechter gaan spelen en daarmee tot een samenleving waarin het recht van de sterkste zou zegenvieren.

Theoretische duiding van de effecten van deregulering voor overlast

De verwachtingen die we bij het gemeentebestuur en andere actoren voorafgaand aan het experiment zagen, worden in belangrijke mate in de wetenschappelijke literatuur weerspiegeld.

Auteurs in de rechtstheorie en criminologie wijzen erop dat regulering zorgt voor een zekere beperking van handelingsmogelijkheden en dat het de vorming van routines in de hand werkt. Het zit vernieuwing vaak in de weg. Het hebben van minder regels zou ervoor kunnen zorgen dat oude problemen op nieuwe, creatieve manieren aangepakt gaan worden (Hayek, 2001). Andere auteurs in dit wetenschapsgebied wijzen juist op de keerzijde van deregulering. Regels zorgen juist voor zekerheid en voorspelbaarheid, zonder noodzaak tot herhaalde afstemming (Fuller, 1977; Weber, 2012).

Rechtstheoretici wijzen er verder op dat de handhaving van omgangsnormen door de overheid wordt ervaren als betutteling. Dat zal waarschijnlijk meer gelden naarmate de normafwijking als minder zwaar wordt ervaren en er minder consensus over de norm bestaat (Hart, 1963; Mill, 1986). Daartegenover staat de gedachte dat regelgeving en de handhaving daarvan maken dat naleving van maatschappelijke normen daadwerkelijk afgedwongen kan worden. De formulering van een sociale norm in een wettelijke regel is dan een steun in de rug voor burgers die sociaal devianten willen aanspreken. In de gevallen waarin geen breed gedeelde maatschappelijke norm bestaat, geeft regelgeving toch een richtlijn voor gedrag (Dworkin, 1998).

Dit laatste perspectief strookt met de gedachte van sceptici dat wegvallende regels ruimte bieden aan rationele mensen die louter hun eigenbelang volgen (in sommige gevallen de wil om overlast te plegen) en slechts door regels in toom worden gehouden. Vanuit dit mensbeeld zijn regels die door de sterke arm worden gehandhaafd een noodzaak, wil de samenleving kunnen functioneren.

Het psychologisch perspectief, dat in de bestuurskunde steeds meer aandacht krijgt, wijst op het door andere sceptici aangehaalde beeld van de emotiegestuurde, irrationele mens, die zich laat leiden door de situatie. Regels zijn daar amper van invloed op. Wellicht kan hij via slim bedachte, onbewuste impulsen worden gestuurd. Voor die mens zijn regels er hooguit ter verantwoording achteraf, maar is noch regulering noch deregulering relevant als instrument om gedrag te sturen.

Vanuit een sociologisch functionalistisch perspectief zal het schrappen van regels om een andere reden tot weinig veranderingen leiden. De samenleving zal op een andere manier voor normnaleving zorgen: informele mechanismen zullen de functie van de wettelijke regels overnemen. In het beleid van de gemeente zien we dit duidelijk terug. We zien daarin ook een weerspiegeling van de theorie over gecombineerde *government* en *market failure*: wanneer andere maatschappelijke

coördinatiemechanismen falen, zal de civil society de coördinatie van sociaal gedrag overnemen.

Vanuit een ontwikkelingssociologisch perspectief betogen sommigen dat in de huidige samenleving een strikte regeling van het maatschappelijk verkeer zoals die in vroeger tijden bestond, minder noodzakelijk is. Het gemiddelde opleidingsniveau is immers hoger en de norm van zelfredzaamheid wordt in opvoeding en scholing actief uitgedragen. Anderen stellen echter dat er sprake is van een minder hechte maatschappij, waarin oude verbanden en oude systemen van sociale controle verdwijnen, en waarin gedeelde normen minder vanzelfsprekend zijn en er juist behoefte is aan duidelijke door een overheid gehandhaafde regels. De moderne samenleving vraagt niet om minder, maar juist om meer regels, zo luidt hun analyse (Devlin, 2010; Selznick, 1992).

Al met al kunnen er dus vanuit uiteenlopende theoretische perspectieven verschillende verwachtingen over het effect van het dereguleringsbeleid van Hollands Kroon worden gevonden. Wat gebeurde er nu feitelijk?

Methoden van onderzoek

In het onderzoek beperkten wij ons tot de veertien belangrijkste vormen van overlast of onfatsoenlijk gedrag. Bij die selectie zijn we uitgegaan van de 'overlast-index' (een lijst met soorten van overlast) van het WODC (2014, p. 55). Voor elke onderzochte vorm van overlast hebben we gekeken welke regels met de invoering van de compacte APV zijn komen te vervallen; welke regels behouden bleven; en in hoeverre er hogere regelgeving bestaat die de specifieke vorm van overlast strafbaar stelt. Voor vier vormen van overlast was geen regel opgenomen in de APV (en dus ook niet in de compacte APV), maar wel in hogere regelgeving. Voor twee vormen van overlast zijn de regels behouden in de compacte APV. Voor acht vormen van overlast zijn de regels inderdaad komen te vervallen in de compacte APV. Echter, voor deze acht vormen van overlast bestaat er voor vier hogere regelgeving waarop handhavers direct kunnen terugvallen. Voor vier vormen van overlast ten slotte blijkt er geen directe regel – maar nog steeds indirecte regelgeving – te bestaan die de overlastgever strafbaar stelt, te weten bekladding of graffiti, drugsgebruik, wildplassen en overlast van buurtbewoners.

Omdat te verwachten was dat het enige tijd zou duren voordat mogelijke effecten van de invoering van de compacte APV zichtbaar werden, hebben we twee jaar lang systematisch de ontwikkelingen in Hollands Kroon gevolgd. Daarbij hebben we gebruikgemaakt van drie databronnen, te weten: (1) vragenlijsten onder inwoners; (2) focusgroepen met burgers, raadsleden, en gemeentelijke handhavers; en (3) secundaire, bestaande kwantitatieve data op het terrein van overlast.

Vragenlijsten

Gedurende de looptijd van het onderzoek zijn drie vragenlijsten uitgezet onder een grote groep volwassen inwoners van de gemeente Hollands Kroon. Deelnemers werden geselecteerd door de gemeente door middel van een aselechte steekproef uit de Gemeentelijke Basisadministratie. Alle drie de vragenlijsten werden

Peter Kruijven, Taco Brandsen & Berry Tholen

via internet afgenomen. De gemeente nodigde 1000 personen uit om de eerste vragenlijst in te vullen. Om snel na de invoering van de compacte APV de eerste gegevens te kunnen verzamelen werden begin juli 2015, ondanks de vakantieperiode, de uitnodigingen verstuurd. In het najaar van 2016 werden nog eens 3000 respondenten uitgenodigd om de respons te verhogen. Van de in totaal 4000 benaderde personen vulden 962 personen de eerste vragen in (24% van de beoogde personen), waarvan 815 personen de vragenlijst in zijn geheel doorliepen. Ruim een jaar later nodigde de gemeente de 962 personen die gestart waren met de eerste vragenlijst uit om ook een tweede vragenlijst in te vullen. Uiteindelijk gaven 435 personen aan deze oproep gevolg. Deze inwoners werden eind mei 2017 gevraagd om ook een derde vragenlijst in te vullen. Ook personen die wel de eerste maar niet de tweede vragenlijst hadden ingevuld, werden nog eens benaderd. In totaal begonnen 382 (40% van de beoogde personen) aan de derde vragenlijst en doorliepen 357 personen de gehele vragenlijst. Ter vergelijking: responspercentages van om en nabij de 25% zijn gebruikelijk in vragenlijstonderzoek. Dit is dus heel behoorlijk.

We hebben onderzocht of er in de uiteindelijke respondentengroep bepaalde groepen sterk over- of ondervertegenwoordigd waren. Dit bleek niet het geval te zijn. Van de 824 personen die hun geslacht op de eerste vragenlijst invulden, was 55,95% man en 44,05% vrouw. Ten tijde van de eerste vragenlijst gaven respondenten aan tussen de twee maanden en 94 jaar op het grondgebied van de huidige gemeente Hollands Kroon te wonen (het gemiddelde was 33,20 jaar en de standaarddeviatie was 19,00). Ongeveer een kwart van de respondenten gaf aan een hbo- of wo-opleiding voltooid te hebben, de meeste andere respondenten hadden de basisschool en/of middelbare school afgemaakt.

De focusgroepen

Gedurende de looptijd van het onderzoek werden in totaal zes afzonderlijke focusgroepen georganiseerd voor respectievelijk raadsleden, handhavers en bewoners. Deze gesprekken, begeleid door een lid van ons onderzoeksteam, hadden allereerst als doel te achterhalen welke verwachtingen er bestonden rondom de invoering van de compacte APV. Daarnaast hadden ze ook als doel om aanvullende informatie te verzamelen over de opgetreden effecten. Alle focusgesprekken hadden een relatief open karakter en duurden circa 1,5 uur. Deelnemers aan deze gesprekken werden geworven door de opdrachtgever. Voor raadsleden en handhavers was dat relatief eenvoudig. Voor inwoners lag dat een stuk complexer. Een oproep in de eerste vragenlijst leverde vrijwel geen respons op. Uiteindelijk werd via de handhavers een aantal inwoners gevonden die bereid waren om over de compacte APV met ons van gedachten te wisselen. Om genoeg deelnemers te vinden voor het tweede panelgesprek met inwoners werden – in overleg met de opdrachtgever – leden van dorpsraden uitgenodigd.

Secundaire data

Aan het begin en einde van het onderzoek is ook geprobeerd om aanvullende kwantitatieve gegevens over overlast in kaart te brengen, om ze te vergelijken met onze eigen data. We maakten gebruik van de volgende data:

- Uit de jaarlijkse Veiligheidsmonitor gepubliceerd door het Centraal Bureau voor de Statistiek haalden wij data over ervaren overlast in de regio Noord-Holland Noord alsmede de cijfers voor heel Nederland (2012-2016).
- Uit een databestand van het Centraal Justitieel Incassobureau met daarin de geregistreerde overtredingen die begaan zijn in de gemeente Hollands Kroon (2012-2016), selecteerden wij alle overlastgerelateerde overtredingen.
- Uit een databestand van alle politiemeldingen per kern in de gemeente Hollands Kroon (2013-2017) selecteerden wij ook alle overlastgerelateerde meldingen.
- Uit het databestand van het Meldpunt Openbare Ruimte (2012-2017) van de gemeente Hollands Kroon haalden wij het aantal overlastmeldingen. Omdat de categorisatie van meldingen door de tijd heen nogal veranderde, verwerkten wij de data aan de hand van een eigen categorisatie.

Bevindingen

Wij bespreken achtereenvolgens de effecten van de invoering van de compacte APV voor de waargenomen overlast, de registreerde overlast, de reacties van inwoners, en de reacties van handhavers.

Waargenomen overlast

Het aantal inwoners dat op de hoogte was van de introductie van de compacte APV, nam in de onderzochte periode toe van 46% naar 69%. De inwoners hadden gemiddeld genomen echter weinig kennis van de geldende overlastregels. Men vond die regels ook niet bepaald helder.

Om te kunnen analyseren in hoeverre er veranderingen zijn waar te nemen op individueel niveau met betrekking tot waargenomen overlast hebben we de gegevens over de veertien afzonderlijke vormen van overlast gebundeld tot één overlast-index. Op basis van een factoranalyse concludeerden wij dat het statistisch houdbaar was om de verschillende aspecten tot één index bij elkaar op te tellen.

Van 790 respondenten hadden wij voldoende data om veranderingen in de waargenomen overlast door de tijd heen te onderzoeken. Een regressieanalyse – waarbij wij controleerden voor het geslacht, woonduur en leeftijd van de respondenten en daarnaast rekening hielden met het feit dat respondenten meerdere malen dezelfde vragen hadden ingevuld – liet zien dat er op individueel niveau geen veranderingen optreden. In algemene zin kan worden gesteld dat respondenten die in de eerste vragenlijst relatief veel overlast rapporteerden, dat ook bij de tweede en derde vragenlijst deden; terwijl respondenten die in de eerste vragenlijst relatief weinig overlast rapporteren, dat ook bij de tweede en derde vragenlijst doen.

Overigens is het interessant te vermelden dat mannen niet meer of minder overlast waarnamen dan vrouwen. Ook opleidingsniveau en woonduur in Hollands Kroon maken geen verschil. Er bestond wel een statistisch significante relatie tussen leeftijd en overlastrapportage ($b = 0,05$; $p < 0,01$), maar het regressiecoëfficiënt is dermate klein dat hier geen inhoudelijke conclusies aan mogen worden verbonden.

Peter Kruijen, Taco Brandsen & Berry Tholen

In de Veiligheidsmonitor leek de ervaren overlast zowel in de regio Noord-Holland Noord als in Nederland als geheel enigszins af te nemen. Er was regionaal een kleine stijging zichtbaar in het aantal mensen dat veel sociale overlast ervaart, terwijl er landelijk gezien een daling was van het mensen dat zegt veel sociale overlast te ervaren. Het verschil was echter niet zodanig groot, dat daaraan duidelijke conclusies kunnen worden verbonden.

Geregistreeerde overlast

De ervaren overlast nam dus niet toe, hoe zat het dan met de formeel geregistreeerde overlast? Ook in dat opzicht bleek er weinig aan de hand. Op basis van de geraadpleegde secundaire databronnen kan niet worden gesteld dat er sprake was van een duidelijke toe- of afname in overlast. Noch het aantal geregistreeerde overtredingen door het Centraal Justitieel Incassobureau, noch de geregistreeerde politiegegevens lieten een duidelijke trend zien. Wel zagen we een stijging in het aantal politiemeldingen dat te maken heeft met sociale overlast. Dat laatste strookte niet met de bevindingen van onze eigen vragenlijst. Ten slotte registreert ook de gemeente Hollands Kroon het aantal overlastmeldingen. Deze cijfers laten een afname zien van het geregistreeerde aantal overlastmeldingen sinds 2014. Kortom, de cijfers zijn niet eenduidig, maar ze laten geen dramatische wending zien.

Reacties van bewoners

Uit de antwoorden van burgers in de vragenlijst bleek ten eerste dat zij niet het idee hadden dat de gemeente, politie, en buurtbemiddelaars hen stimuleren om elkaar aan te spreken op overlastgevend gedrag.

In de vragenlijst vroegen we burgers verder hoe ze reageerden op waargenomen overlast. Een vergelijking van de antwoorden die door de jaren heen gegeven worden, laat zien dat die reacties gelijk bleven. De top drie bleef hetzelfde ('Ik negeerde de overlast'; 'Een afkeurende blik toewerpen'; en op de derde plaats 'Ik ruimde de schade zelf op') en ook in de andere mogelijke reacties veranderde er vrijwel niets. Burgers bleven dezelfde dingen (niet) doen. Er was hier echter één duidelijke uitzondering, namelijk de score op het effect 'Er volgde een conflict en de overlast hield aan'. Op dit ene punt constateerden we een significante toename gedurende de looptijd van het experiment. Ook het aantal meldingen bij de politie van sociale overlast nam toe. Handhavers rapporteerden echter geen toename van ervaringen met conflicten tussen burgers; de toegenomen conflicten bleven kennelijk buiten hun blikveld.

Ook in de focusgroepen gaven bewoners aan dat ze niet sneller zelf actief ingripen. Menigeen voelde een zekere schroom om de ander aan te spreken. Het was ook de inschatting van handhavers dat burgers soms niet durven en het ongemakkelijk vinden om tegen anderen, met name burens, te ageren. Vooral de voorbeelden van geluidsoverlast en verkeersoverlast werden hier genoemd. Uit een analyse van de surveydata blijkt wel dat mensen die een sterk sociaal netwerk hebben en maatschappelijk actief zijn, zich in dat opzicht weten te redden. Burgers met veel sociaal kapitaal gaven bijvoorbeeld eerder aan dat ze de rommel zelf

opruimden en dat ze bereid waren om mensen actief aan te spreken op hun gedrag.

Reactie van handhavers

Handhavers gaven aan aanvankelijk veel tijd kwijt te zijn met uitleggen wat er nu veranderd is. Dat is gaandeweg echter afgenomen. Ze gaven ook aan dat politie en BOA's reactiever geworden zijn – ze werken nu volgens het 'piepsysteem'. Tegelijkertijd merkten zij ook op dat er duidelijk veranderingen zijn op het gebied van overlast, die meer werk opleveren, maar die niet het gevolg zijn van de introductie van de compacte APV. Zo waren er meer dronken jongeren op straat als gevolg van de verandering van de leeftijdsgrens in alcoholwetgeving.

Mogelijke verklaringen

Op basis van onze bevindingen concluderen wij dat het experiment geen invloed had op de ervaren of geregistreerde overlast. Er was een licht effect op het gedrag van sommige bewoners en van handhavers. Maar veel gebeurde er niet. Dit komt in de buurt van een nulresultaat: datgene waar we als wetenschappers niet van houden, maar waarover we beloofd hebben meer te publiceren. Het was zeker leuker geweest een grootse sociale beweging onder bewoners waar te nemen, of (vanuit onderzoekstechnisch oogpunt) een toestand van chaos en ontredde. Niets van dat alles.

Maar het resultaat is interessanter dan het op het eerste oog lijkt. De gemeente communiceerde aan haar bewoners dat ze 70% van de lokale overlastregelgeving had afgeschaft. Vervolgens gebeurde er vrijwel niets. Wat zijn mogelijke verklaringen voor deze opvallende uitkomst? We kunnen er vier mogelijke redenen voor bedenken die zowel meer inzicht bieden in de betekenis van regelgeving, maar ook belangrijk zijn voor overheden die met deregulering aan de slag (willen) gaan: de ingreep was te gering om effect te kunnen hebben, te weinig mensen waren op de hoogte van deze ingreep, regels hebben vrijwel geen impact op verkeerd gedrag, en de effecten doen zich pas op veel langere termijn gelden.

1) De deregulering was niet radicaal genoeg.

Eén redenering is dat de ingreep dermate beperkt was, dat geen sterke reactie verwacht mocht worden. Het ging om gedragingen die weliswaar irritatie opwekken, zoals overlastplassen, maar zelden beroering. Verder was er voor de meeste vormen van overlast nog steeds een nationale regel in het Wetboek van Strafrecht waarop handhavers konden terugvallen. Er was zo beschouwd geen sprake van *government failure*: de staat was nog steeds heel nadrukkelijk aanwezig.

Daarnaast heeft het gebrek aan reactie wellicht ook te maken met de context. Wie bij Anna Paulowna uit de trein stapt, denk wellicht: wat hadden jullie nu eigenlijk verwacht? Het gaat hier om een landelijke gemeente en niet om het Damrak, dus de te verwachten overlast was hoe dan ook beperkt. Zo beschouwd was het een experiment in de zandbak en kunnen we er weinig uit afleiden over de effecten van deregulering.

Peter Kruyen, Taco Brandsen & Berry Tholen

Niettemin, als we ervan uitgaan dat regels noodzakelijk zijn om overlastplegers in toom te houden, dan zou zelfs in een rustige gemeente een relatieve toename van de overlast kunnen worden verwacht. In zijn simpelste vorm blijkt die verwachting van sceptici dus niet bewaarheid.

2) *De deregulering was onbekend en onbegrepen.*

Een tweede mogelijke verklaring is dat burgers simpelweg niet wisten dat de regels veranderd waren. De potentiële overlastplegers beseften amper welke mogelijkheden ze hadden; de beoogde bewakers van maatschappelijk fatsoen wisten niet welke taak voor hen in het verschiep lag. Het sociaal besef van regels kan inderdaad sterk afwijken van de juridische werkelijkheid (Ehrlich, 2001). Vrijwel niemand leest de regels er daadwerkelijk op na.

Daar valt tegenin te brengen dat de gemeente in de loop der jaren veel moeite heeft gedaan de APV onder de aandacht te brengen, onder andere via Facebook en een speciale website (www.voordeeenvoordeander.nl). Evenzo besteden ook media enige aandacht aan de compacte APV (bijvoorbeeld De Telegraaf, 2015; NOS, 2015). Als we accepteren dat het hier gaat om een gebrek aan kennis, dan impliceert dit dat het proces van juridische deregulering een heel ander tijdsverloop heeft dan het sociale proces van deregulering.

3) *Formele regels doen er überhaupt weinig toe.*

Een alternatieve, eerdergenoemde verklaring is dat overlastgevers slechts beperkt door regels worden beïnvloed. Of een overtreding al dan niet door een regel in de APV gedekt is, zal hun beslissing dan niet beïnvloeden. Hun gebrek aan kennis is structureel. Klopt dat, dan was de deregulering een nuttige administratieve vereenvoudiging, maar niet meer dan dat.

Deze redeneerlijn wordt ondersteund door onderzoek naar overlastgevend gedrag. In onderzoek naar onder andere vandalisme, agressief gedrag en snelheidsovertredingen wordt de nadruk gelegd op psychologische determinanten, het belang van de sociale context, en fysieke omstandigheden (Eagly & Steffen, 1986; Tewksbury & Mustaine, 2000). Formele regels doen er alleen toe wanneer er een aanzienlijke pakkans bestaat (bijvoorbeeld Stanojević, Jovanović, & Lajunen, 2013). Zo bezien zouden de effecten van deregulering groter worden naarmate er in de periode voorafgaand aan de dereguleringsoperatie strikt en hard opgetreden werd tegen ordeverstoorders.

4) *De verandering vraagt meer tijd.*

De doelstelling van de deregulering was dat handhaving van formele regels zou worden vervangen door naleving en handhaving van informele regels. Een verklaring van het gebrek aan reactie zou kunnen zijn dat de tijdsperiode simpelweg te kort was om de gedroomde maatschappelijke verandering te realiseren – zelfs wanneer we meegaan met de sociologische verwachting dat zelfcorrigerende mechanismen ooit in werking zullen treden.

Als dit klopt, roept het wel de vraag op of de doelstellingen van deregulering ooit kunnen worden bereikt. Collectieve gedragspatronen veranderen nu eenmaal langzamer dan individuele impulsen. De bereidheid van burgers om elkaar aan te

spreken heeft tijd nodig om te groeien. Bovendien zal dit zich waarschijnlijk pas voordoen, zodra er voldoende besef van urgentie is. De overlast moet dermate toenemen, dat burgers zich geroepen voelen om te reageren. Gebeurt dat niet (zoals in Hollands Kroon het geval lijkt), dan zal het sociaal gedrag van brave burgers ook niet veranderen. Vormt er wel een forse toename van overlast, dan is de kans groot dat in onze incidentensamenleving een snelle beleidsinterventie volgt, waarmee de deregulering geheel of gedeeltelijk wordt teruggedraaid.

Conclusie

De gemeente Hollands Kroon schafte een groot deel van haar overlastregels af, in de hoop dat burgers zich daardoor zelfstandiger en socialer zouden opstellen. Critici daarentegen verwachtten dat de maatregel enkel zou leiden tot meer overlast en conflict. Over een periode van twee jaar hebben we dit experiment middels verschillende methoden gevolgd. Aan het einde moeten we concluderen dat er weinig is gebeurd: er is noch meer overlast, noch meer burgerbesef. Binnenkort wordt het experiment door de nieuwe gemeenteraad geëvalueerd.

Hoewel de compacte APV weinig opschudding veroorzaakte, beleeft de gemeente Hollands Kroon een roerige tijd. Naast de invoering van de compacte APV werden loketten afgeschaft, voerde de gemeente zelfsturende teams in en verbouwde zij haar gemeentehuis om het 'nieuwe werken' mogelijk te maken. Naast kostenoverschrijdingen leidden deze veranderingen tot onrust bij de werknemers. Zo bezien gaat het leven van een innovatiegerichte overheidsorganisatie niet over rozen (vergelijk Teisman, Van der Voort, & Meijer, 2016).

In de tussentijd ligt er de vraag hoe we de stilte rondom de compacte APV moeten duiden. Vermoedelijk zijn verschillende verklaringen nodig om te begrijpen wat hier gebeurde. Het is geen gemeente met een explosief karakter, dus het was niet reëel te verwachten dat hier grote ongelukken zouden gebeuren. Tegelijkertijd verklaart dat niet het absolute gebrek aan reactie. Het onderzoek toont in elk geval aan dat deregulering op korte termijn geen invloed had op overlastgevend gedrag, noch op de bereidheid van burgers om elkaar daarop aan te spreken. Welke verklaring daarachter ligt, zal nader onderzoek moeten uitwijzen. Het duidt er mogelijk op dat overlastgevend gedrag slechts beperkt door regels gestuurd wordt, of dat juridische veranderingen zich slechts langzaam vertalen in sociale veranderingen.

Wij nodigen andere gemeenten van harte uit om soortgelijke experimenten in deregulering uit te voeren, zodat we de effecten beter kunnen leren begrijpen.

Literatuur

- Bokhorst, M. (2014). Overvragende wetgever zet gezagsuitoefening van rechter onder druk. *Recht der Werkelijkheid*, 35(1), 8-22.
- Cogburn, J. (2000). The effects of deregulation on state government personnel administration. *Review of Public Personnel Administration*, 20, 24-40.
- De Telegraaf. (2015, 29 april). *Gemeente schrapt twee derde van de regels*.

Peter Kruijen, Taco Brandsen & Berry Tholen

- Devlin, P. ([1959] 2010). *The enforcement of morals*. Carmel, IN: Liberty Fund.
- Dworkin, R. (1998). *Laws empire*. West Sussex: Hart Publishing.
- Eagly, A.H., & Steffen, V.J. (1986). Gender and aggressive behavior: A meta-analytical review of the social psychological literature. *Psychological Bulletin*, 100, 309-330.
- Ehrlich, E. ([1913] 2001). *Fundamental principles of the sociology of law*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Fuller, L. ([1964] 1977). *The morality of law*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Gemeente Amsterdam. (2018). *Freezone*. Verkregen van <https://www.amsterdam.nl/ondernemen/freezone>
- Gemeente Hollands Kroon. (2015). *Voorstel raad: Compacte Apv en Verordening prostitutiebedrijven, 23 april 2015*. Verkregen van <https://praktijkvoorbeelden.vng.nl/userpages/Unthemed/DownloadDocument.aspx?id=6131>
- Hart, H.L.A. (1963). *Law, liberty, and morality*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Hayek, F.A. ([1944] 2001). *The road to serfdom*. London: Routledge.
- Joskow, P.L. (2005). Regulation and deregulation after 25 years: Lessons learned for research in industrial organizations. *Review of Industrial Organizations*, 26, 169-193.
- Kruijen, P.M., Brandsen, T., & Tholen, B. (2018). *Minder regels, meer resultaat? Een onderzoek naar de effecten van een compacte APV in Hollands Kroon*. Radboud Universiteit, Nijmegen.
- Mill, J.S. ([1859] 1986). *Over de vrijheid*. Meppel: Boom.
- Nieuwenhuijsen, P. (1988). Voorzichtig optimisme in Scandinavië na eerste ervaringen met Vrijgemeenten. *Binnenlands Bestuur*, 15 januari, 9-11.
- NOS. (2015). Gemeente Hollands Kroon schrapt 70 procent van de regels, 29 april 2015. Verkregen van <https://nos.nl/op3/artikel/2033106-gemeente-hollands-kroon-schrapt-70-procent-van-de-regels.html>
- Oude Vrielink, M. (2010). De werking van recht: Kennis halen en kennis brengen. *Recht der Werkelijkheid*, 31(2), 3-5.
- Rhodes, R.A.W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 44, 652-667.
- Selznick, Ph. (1992). *The moral commonwealth: Social theory and the promise of community*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Stanojević, P., Jovanović, D., & Lajunen, T. (2013). Influence of traffic enforcement on the attitudes and behavior of drivers. *Accident Analysis & Prevention*, 52, 29-38.
- Teisman, G., Voort, H. van der, & Meijer, A. (2016). Overheden niet goed in innovatie? Empirische verkenning van een 'innovatiedilemma'. *Bestuurskunde*, 25(4), 51-60.
- Tewksbury, R., & Mustaine, E.E. (2000). Routine activities and vandalism: A theoretical and empirical study. *Journal of Crime and Justice*, 23, 81-110.
- Weber, M. ([1920] 2012). *De protestantse ethiek en de geest van het kapitalisme*. Amsterdam: Boom.
- Wijdeven, T. van de. (2012). *Doe-democratie: Over actief burgerschap in stadswijken*. Delft: Eburon.
- WODC. (2014). *Cahier 2014-14: Naar nationale veiligheidsindices*. Verkregen van https://www.wodc.nl/binaries/cahier-2014-14-volledige-tekst_tcm28-72263.pdf

Dankwoord

Wij bedanken Arjen Akse, projectleider Hollands Kroon, voor zijn ondersteuning tijdens het gehele onderzoekstraject. Ook zijn wij de leden van de begeleidingscommissie – Jos Wijnker (inwoner), Saskia Denneman (inwoner), Liesbeth Vliet-

stra-Wouterse (raadslid D66), Henk van Gameren (raadslid Lokaal Alternatief Democratie Anders), Tom Blekkenhorst (wijkagent) en Bert Meijerink (toezicht-houder) – dank verschuldigd voor hun waardevolle inzichten tijdens verschillende feedbackbijeenkomsten. Onze dank gaat ook uit naar de inwoners van Hollands Kroon die de vragenlijsten meerdere malen invulden en deelnamen aan de focus-groepen. Eveneens bedanken wij verschillende raadsleden en handhavers voor hun deelname aan de focusgroepen. Wij zijn de politie en het Justitieel Incassobureau erkentelijk voor het ter beschikking stellen van verschillende databestanden. Ten slotte bedanken wij de twee referenten voor hun waardevolle opmerkingen op de eerste versie van deze bijdrage voor *Bestuurskunde*.