

# Publiek als Scherpreechter

Kan aansturen op publieke verontwaardiging  
regelnavolging bevorderen?

Henk Elffers  
Robin van Bemmelen  
Esther Hesseling  
Suzanne Ramaker

Boomcriminologie



*Sjoemelsoftware die de uitstoot van schadelijke stoffen door je auto maskeert. Paardenvlees van twijfelachtige herkomst in je hamburger. De hippe koffietent die jou wel stevige prijzen rekent, maar zelf nagenoeg geen belasting betaalt. Als het publiek zulke berichten hoort, vaak via media of belangengroeperingen, reageert het nogal eens met grote opwinding en verontwaardiging. Als die verontwaardiging ook wordt omgezet in het onthouden van hun klandizie aan bedrijven die zich zo gedragen, dan kan dat een grote bedreiging voor de omzet van zulke bedrijven zijn.*

In dit rapport wordt nagegaan of het een goed idee is voor handhavende instanties om zelf actief bij te dragen aan het ontstaan van publieke verontwaardiging om op die manier bedrijven in het gareel te houden of te krijgen. Er blijkt zeker potentieel voor het inzetten van publieke verontwaardiging als middel om regel naleving te bevorderen. Een voorwaarde is echter wel dat men in staat moet zijn om de regie over publieke verontwaardiging te behouden, en als een inspectie daartoe niet in staat is, kunnen de nadelen groter zijn dan de voordelen.

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

Handhaving en Gedrag is een interdepartementaal samenwerkingsprogramma en is opdrachtgever voor gedragswetenschappelijk onderzoek relevant voor handhaving en naleving van regelgeving. Het programma bouwt aan wetenschappelijke kennis over mechanismen die ten grondslag liggen aan naleving of overtreding van regelgeving en de wijze waarop de overheid dit gedrag kan beïnvloeden. De centrale vraag is hoe het nalevingsgedrag van burgers, bedrijven en instellingen kan worden verklaard vanuit de kenmerken en motieven van de doelgroep en de omgevingsfactoren, waaronder de handhaving. Daarmee draagt het programma bij aan de kwaliteit van de handhaving.

ISBN 978-94-6236-932-0



9 789462 369320

Publiek als Scherprechter



# PUBLIEK ALS SCHERPREDICHTER

*Kan aansturen op publieke verontwaardiging  
regelnavolging bevorderen?*

HENK ELFFERS  
ROBIN VAN BEMMELEN  
ESTHER HESSELING  
SUZANNE RAMAKER



Boom criminologie  
Den Haag  
2019

Handhaving en Gedrag is een interdepartementaal samenwerkingsprogramma en opdrachtgever voor gedragswetenschappelijk onderzoek, relevant voor handhaving en naleving van regelgeving. Het programma bouwt aan wetenschappelijke kennis over mechanismen die ten grondslag liggen aan naleving of overtreding van regelgeving en de wijze waarop de overheid dit gedrag kan beïnvloeden. De centrale vraag is hoe het nalevingsgedrag van burgers, bedrijven en instellingen kan worden verklaard vanuit de kenmerken en motieven van de doelgroep en de omgevingsfactoren, waaronder de handhaving. Daarmee draagt het programma bij aan de kwaliteit van de handhaving.

Handhaving en Gedrag is een samenwerkingsprogramma van:

- Belastingdienst;
- Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd;
- Inspectie Leefomgeving en Transport;
- Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid;
- Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit;
- Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid.

Begeleidingscommissie: mw. W. Verdonk (Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit), mw. J. Vliegen (Belastingdienst), dhr. J. van Bijlert (Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid), mw. I. Versprille (Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid)

Omslagontwerp: Haagsblauw, Den Haag

Opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

© 2019 Henk Elffers, Robin van Bemmelen, Esther Hesseling, Suzanne Ramaker | Boom criminologie

*Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden veeleenvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektrisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. Voor zover het maken van reprografische veeleenvoudingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijke verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, [www.reporrecht.nl](http://www.reporrecht.nl)). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.stichting-pro.nl](http://www.stichting-pro.nl)).*

*No part of this book may be reproduced in any form, by print, microfilm or any other means without written permission from the publisher.*

ISBN 978-94-6236-932-0

ISBN 978-94-6274-312-0 (e-book)

NUR 741

[www.boomcriminologie.nl](http://www.boomcriminologie.nl)

## DANKWOORD

Dit onderzoek is mogelijk gemaakt door een subsidie van het programma *Handhaving en Gedrag*. Wij zijn de Belastingdienst en de NVWA erkentelijk voor hun medewerking, die met name tot uiting kwam in de bemiddeling van onze contactpersonen bij deze instanties, Joyce Vliegen en Sjoerd Goslinga van de Belastingdienst en Wendy Verdonk en Nicolien Roozen bij de NVWA. Zij hebben ons wegwijs gemaakt, met raad en daad terzijde gestaan en als klankbord opgetreden. Heel belangrijk daarbij was dat zij ons in contact hebben gebracht met medewerkers van hun diensten, die ons voor groepsinterviews hebben ontvangen. Wij zijn ook deze medewerkers, met wie is afgesproken dat zij anoniem blijven, veel dank verschuldigd dat zij ons inzicht hebben willen geven in hoe in hun werkring over publieke verontwaardiging wordt gedacht. Ook de eveneens anoniem blijvende ondernemers die ons te woord hebben gestaan, danken wij voor hun tijd en het delen van hun inzichten. De respondenten van de publieksenquête verdienen eveneens onze erkentelijkheid. Vliegen en Verdonk waren ook lid van de Begeleidingscommissie, samen met Jorik van Bijlert en Iris Versprille van het CCV. De inbreng van de Begeleidingscommissie is voor het project van het grootste belang gebleken. Ten slotte bedanken wij de afdeling Criminologie van de Vrije Universiteit Amsterdam die heeft goedgekeurd dat drie studenten hun scriptieonderwerp aan dit project mochten wijden, en het Nederlands Studiecentrum voor Criminaliteit en Rechtshandhaving NSCR Amsterdam dat een gastvrije werkplek voor de auteurs verschaftte.





## SAMENVATTING

In dit rapport is nagegaan of het stimuleren van publieke verontwaardiging over regelovertreding bij onder hun toezicht staande bedrijven voor handhavingsinstanties een goed idee is en de compliance bevordert.

Dat is gedaan door eerst een conceptuele verheldering te geven: waarom zou dat al of niet kunnen werken? Wil het bevorderen van publieke verontwaardiging werkzaam kunnen zijn om compliance te bevorderen, dan moet uiteraard eerst aan de conditie worden voldaan dat het toelaatbaar is. Alleen als de betrokken dienst bevoegd is gegevens over non-compliance in de openbaarheid te brengen of mag reageren op verontwaardiging die uit andere bron dan de handhavingsinstanties voortkomt, kan men immers deze weg inslaan. Of dat zo is en of men vervolgens mag aannemen dat daarmee de publieke verontwaardiging wordt gestimuleerd, is nagegaan in een tweetal casestudies bij beleidsmedewerkers en inspecteurs van respectievelijk de NVWA en de Belastingdienst/FIOD. Om niet alleen een beeld te krijgen van hoe inspectie-medewerkers hier tegenover staan, is ook een aantal ondernemers en managers bevraagd van bedrijven die onder toezicht staan, over wat hun mening dienaangaande is.

Ook is een publieksstudie gedaan, waarin consumenten is gevraagd hoe zij denken te reageren als zij zouden horen dat bepaalde bedrijven de regels overtreden: denken zij dan hun klandizie te gaan onthouden aan zulke bedrijven?

Om met het laatste te beginnen, ja dat is het geval. Het publiek is ten zeerste geneigd als scherprechter op te treden. Afnemers denken wel degelijk dat zij niet of minder te maken willen hebben met bedrijven die zich aan bepaalde regelovertredingen schuldig hebben gemaakt, iets wat men veelal alleen door publieke opwinding te horen krijgt. Dat varieert over een verschillend aanbod van diensten en verschillende overtredingen: 24% tot 94% van de klanten vermindert of beëindigt klandizie (onder wie 12% tot 77% de klandizie alleen maar denkt te verminderen, 7% tot 82% denkt zo'n bedrijf helemaal de rug toe te keren). Opvallend is dat er grote verschillen tussen de aangeboden goederen/diensten zijn; wanneer voedselveiligheid, mensenrechten of milieuovertredingen in het geding zijn, is men veel rigoureuzer dan als het om administratieve voorschriften of belastingfraude gaat. Toch lijkt over de hele linie publieke ophef over overtredingen een reële bedreiging voor ondernemingen. Zelfs als

we ons realiseren dat denken dat men zijn klandizie zal verleggen niet hetzelfde is als het ook werkelijk doen, dan nog ziet het er voor menig bedrijf nogal somber uit en lijkt het aan te raden voor een bedrijf om vooral niet onderwerp van verontwaardiging te worden. En dat kan door je aan de regels te houden.

Aan de andere kant, wat is de rol van inspectiediensten hier? Het publiek kan immers alleen als scherprechter optreden als het goed geïnformeerd is. Sommige handhavingsinstanties hebben nauwelijks de mogelijkheid om overtredingen door individuele bedrijven aan de grote klok te hangen door geheimhoudingsplicht (maar kunnen dit wel branchegewijs), andere hebben de plicht of het beleid om veel of alle inspectieresultaten openbaar te maken. En bovendien is er natuurlijk een groot verschil tussen alleen maar openbaar maken of actief de boer opgaan om het publiek misstanden onder de neus te wrijven.

Zowel bij de Belastingdienst als bij de NVWA meent men dat het inspelen op publieke verontwaardiging wel compliance-bevorderend kan werken. Bij de Belastingdienst en bij managers in de horeca meent men evenwel dat dat soms niet of niet alleen werkt via het mechanisme van het onthouden van klandizie, maar ook of zelfs vooral omdat het als een indirecte wijze van handhavingscommunicatie werkt: door de publieke aandacht voor fiscaal wangedrag realiseren bedrijven zich dat de Belastingdienst op dit front heel actief is. Bij de NVWA hebben we geen vergelijkbare geluiden opgevangen. Misschien valt dat te verklaren doordat, zoals in de publieksstudie (hoofdstuk 2) bleek, het publiek veel sterker geneigd is klandizie te onthouden aan bedrijven die overtredingen begaan jegens regels die onder NVWA-toezicht vallen dan aan bedrijven die een fiscale overtreding begaan. Publieke verontwaardiging heeft soms ook effect op de wetgever.

Zowel bij de Belastingdienst als bij de NVWA zijn medewerkers beducht voor het kwijtraken van de regie over publieke verontwaardiging: zodra men gegevens over overtredingen naar buiten brengt en het publiek erop wijst dat er sprake is van misstanden, loopt men het levensgrote risico dat men alle controle over de dynamiek in de publieke opinie verliest. Dat betekent dat men niet meer zelf in de hand heeft wat aan het publiek bekend wordt gemaakt, hoe ernstig dat is in de ogen van de toezichthouder en op welke manier de toezichthouder heeft gereageerd. Dan kunnen indianenverhalen de ronde gaan doen en kunnen gegevens verkeerd worden geïnterpreteerd. Ook is het dan het alleszins mogelijk dat de verontwaardiging zich tegen de inspectie keert, omdat het publiek de mening kan zijn toegedaan dat inspecties er toch voor hadden moeten zorgen dat zo iets niet zou zijn voorgekomen. Dat men geen controle over de dynamiek van publieke verontwaardiging kan houden komt vooral ook doordat toezichthouder en het onder toezicht staande bedrijf niet de enige spelers in het veld zijn, er lijkt een prominente rol te worden geclaimd door andere spelers, zoals activistische organisaties, de media en sociale media. Daarom zijn zowel medewerkers van de NVWA als die van de Belastingdienst/FIOD nogal huiverig voor het actief bevorderen van publieke verontwaardiging. Leidt dat

in een speelveld met meerdere ongecoördineerde krachten niet tot een onoverzichtelijke kluwen? Dan maait die scherprechter in het wilde weg om zich heen. Zelfs het reageren op eenmaal bestaande verontwaardiging dient met omzichtigheid te worden aangepakt.

Door de NVWA gecontroleerde bedrijven in de vleesverwerkingsindustrie zijn van mening dat, zeker in hun branche, voedselveiligheid zo belangrijk is dat actief omgaan met verontwaardiging, waarvan zij menen dat dat zeker wel compliance-bevorderend is, moet worden aanvaard. Bedrijfsleiders in de horeca denken daarentegen dat men zich niet te veel moet voorstellen van het aanjagen van publieke verontwaardiging door de Belastingdienst/FIOD over belastingontduiking in hun branche, behalve misschien bij grote bedrijven en ketens. Beide groepen ondernemers benadrukken dat niet elke overtreding publieke verontwaardiging verdient. Zij vrezen dat het publiek soms disproportioneel reageert, hetgeen ook een aspect is dat om de hoek komt kijken wanneer we spreken over het verlies van controle op de dynamiek van verontwaardiging.

Het onderzoek laat zien:

- Er lijkt in theorie ruimte voor het gebruik van verontwaardiging ter compliance-bevordering, waar immers het publiek laat weten op flinke schaal te zullen reageren op publiek gemaakt wangedrag van ondernemingen, en wel door klandizie aan betrokken bedrijven te verminderen of stop te zetten.
- Ondernemers in de vleesverwerkende industrie delen de mening dat publieke verontwaardiging tot aanpassing van gedrag van bedrijven kan leiden. Horecaondernemers zijn daar, wat betreft fiscale overtredingen, sceptisch over. Zij menen dat veeleer fiscale boetes tot gedragsaanpassing kunnen leiden. Verontwaardiging heeft huns inziens wél tot effect dat bedrijven zich nogmaals realiseren dat er wel degelijk een serieuze dreiging van de toezichhoudende Belastingdienst/FIOD uitgaat.
- De betrokken medewerkers van de NVWA respectievelijk de Belastingdienst/FIOD zien slechts bescheiden mogelijkheden om, binnen de wettelijke kaders die bepaalde publicaties van overtredingen reguleren, gebruik te maken van publieke verontwaardiging als middel ter bevordering van regelnaleving, vanwege de te verwachten negatieve bijeffecten: verlies van controle, backfiring.

Bij elkaar genomen is men bij inspecties en onder toezicht staande bedrijven weinig optimistisch over de mogelijkheid publieke verontwaardiging actief en effectief in te zetten. Het kan misschien wel in theorie, maar in de praktijk zijn er zo veel zwarigheden aan verbonden dat het wijs lijkt ervan af te zien. Wanneer men het publiek een rol als scherprechter toebedeelt, moet men er rekening mee houden dat dat publiek het zwaard van die scherprechter wel erg wild om zich heen pleegt te zwaaien.

Concluderend stellen we dat het onder de huidige omstandigheden onverstandig is in te zetten op het stimuleren van publieke verontwaardiging teneinde regelnaleving te bevorderen.

Het rapport besluit met een *freischwebende* reflectie op in hoeverre het mogelijk is de hier aangestipte problemen met het houden van regie over het stimuleren van publieke verontwaardiging te ondervangen, om zodoende de potentiële veelbelovende inzet van verontwaardiging hanteerbaar te maken.

# INHOUD

|              |   |    |
|--------------|---|----|
| DANKWOORD    | 5   |    |
| SAMENVATTING | 7   |    |
| 1            | INLEIDING   | 13 |
| 1.1          | Regelovertreding  | 13 |
| 1.2          | Bevorderen regelnaleving  | 17 |
| 1.3          | De kracht van publieke verontwaardiging   | 19 |
| 1.4          | Handhavingsinstanties en publiek maken van controleresultaten                                 | 24 |
| 1.5          | Wat weten we onvoldoende?   | 28 |
| 2            | KEERT HET PUBLIEK ZICH AF VAN ZICH FLAGRANT MISDRAGENDE<br>BEDRIJVEN?                         | 31 |
| 2.1          | Onderzoeksopzet   | 31 |
| 2.2          | Voorgenomen reactie op de vignetten   | 37 |
| 2.3          | Conclusie en discussie van het publieksonderzoek  | 39 |
| 3            | OPENBAARMAKING EN PUBLIEKE VERONTWAARDIGING: DE VISIE<br>VAN INSPECTEURS                      | 43 |
| 3.1          | Onderzoeksopzet   | 43 |
| 3.2          | Rondetafelgesprekken bij de NVWA  | 44 |
| 3.3          | Resultaat: de visie van de NVWA-inspectiemedewerkers  | 46 |
| 3.4          | Rondetafelgesprekken bij de Belastingdienst en de FIOD  | 50 |
| 3.5          | Resultaat: de visie van de medewerkers van de Belastingdienst/<br>FIOD                        | 51 |
| 3.6          | Overeenkomsten en verschillen bij NVWA en Belastingdienst                                     | 55 |
| 4            | OPENBAARMAKING EN PUBLIEKE VERONTWAARDIGING: DE VISIE<br>VAN ONDER TOEZICHT STAANDE BEDRIJVEN | 57 |
| 4.1          | Onderzoeksopzet   | 57 |
| 4.2          | Managers van vleesbedrijven over het optreden van de NVWA                                     | 58 |
| 4.3          | Managers van horecabedrijven over het optreden van de<br>Belastingdienst/FIOD                 | 59 |
| 4.4          | Samenvattend: de mening van onder toezicht staande bedrijven                                  | 61 |

|     |  |    |
|-----|--|----|
| 5   | CONCLUSIE EN DISCUSSIE                           | 63 |
| 5.1 | Conclusie  | 63 |
| 5.2 | Discussie: een gedachte-experiment               | 66 |
|     | OVER DE AUTEURS                                  | 69 |
|     | REEDS VERSCHENEN IN DE REEK HANDHAVING EN GEDRAG | 71 |

## 1.1 REGELOVERTREDING

Wie zich aan regels dient te houden, staat keer op keer voor de beslissing dat al of niet te doen. Dat geldt allereerst in het sociale leven, waar tal van conventies het maatschappelijk verkeer ordenen: men moet zich aan afspraken houden, men dient kinderen en ouden van dagen te ontzien, voor wat hoort wat, houd de deur open voor iemand die achter je loopt, maak geen herrie na elf uur 's avonds, spreek met twee woorden, smak niet aan tafel, bedank als je een gunst wordt verleend ... Vaak zijn zulke regels bij mensen volledig geïnternaliseerd en denkt men er niet meer over na. Iedereen steekt zijn hand uit als hij aan een vreemde wordt voorgesteld, ofschoon men natuurlijk eigenlijk ook de optie heeft om dat niet te doen of zelfs actief onbeschoft te zijn ('wat is dat nu voor een rare snuiter aan wie u me wilt voorstellen?'). In andere situaties evenwel komt er wel degelijk een moment van afweging. Zal ik opstaan voor die dame die nu de volle trein binnenkomt, of niet? Veeg ik de trap van het gemeenschappelijk trappenhuis deze maand ook een keer of laat ik het weer aan de nu eenmaal veel nettere burens over? Wijs ik mijn klierende kinderen terecht of laat ik anderen last hebben van hun wangedrag? Blijf ik beleefd tegen die zeurkous van een collega of sla ik de deur voor zijn neus dicht? ...

*Sociale afkeuring*

Welke processen spelen zich af bij wie zich, vaak in een oogwenk, voor zo'n afweging geplaatst zien? In de traditie van de rationele keuzetheorie<sup>1</sup> wordt getracht dit te begrijpen in termen van het impliciet afwegen van de voor- en nadelen van de keuzes die men heeft. De voordelen van je gedragen zijn allicht dat je

---

1 Men zie bijvoorbeeld:

H. Elffers (2017). De rationele-keuzetheorie van de regelovertrading. In: P.J. van Koppen, J.W. de Keijser, R. Horselenberg & M. Jellicic (eds.) *Routes van het recht. Over de rechtspsychologie*. Den Haag: Boom juridisch, p. 69-84.

Het gaat daarbij wel om een verfijnde versie van de rationele keuzetheorie, zoals uiteengezet in: H. Elffers (2017). Multiple Interpretations of Rationality in Offender Decision Making. In: W. Bernasco, J.-L. van Gelder & H. Elffers (eds.) *The Oxford Handbook of Offender Decision Making*. New York: Oxford University Press, p. 52-66.

waardering oogst van degenen die je een plezier doet, en wellicht ook van anderen, omstanders of mensen die op de een of andere manier op de hoogte raken van dat gedrag. Misschien geeft het ook wel een fijn gevoel van binnen. Anderzijds liggen de voordelen van het overtreden van zo'n sociale regel vooral in de sfeer van gemak: zitten in de trein is comfortabeler dan staan, je kinderen tot de orde roepen is soms behoorlijk vervelend, het schoonmaken van het trapportaal is bepaald geen pretje en wat is het heerlijk om niet weer tien minuten naar dat irrelevante gezeur van je collega te hoeven luisteren. De nadelen liggen vooral op het sociale vlak: wie zich niet aan zulke veelal ongeschreven regels houdt, ontmoet sociale afkeuring, in de vorm van boze blikken, standjes, geroddel, ontlopen worden of men wordt met gelijke munt betaald. Mensen zijn erg gevoelig voor sociale afkeuring, en zeker als de voordelen van de overtreding gering zijn, zal de keuze al gauw vallen op het wel degelijk voldoen aan de sociale regel. Merk op dat in onze voorbeelden helemaal geen sprake is van een straffende officiële instantie. De politie komt je niet van je zitplaats verwijderen in een volle trein of controleren of je wel met twee woorden spreekt. De drijvende kracht achter zich conformeren aan zulke sociale regels is vooral de dreiging van sociale afkeuring door andere mensen, niet de dreiging van een strafrechtelijk optreden van daartoe bevoegde instanties.

### *Sociale reactie*

Bovenstaande voorbeelden betreffen de onderlinge verhoudingen van mensen in een geciviliseerde maatschappij. Het komt natuurlijk ook voor dat zich niet gedragen zoals door anderen mocht worden verwacht tot meer leidt dan sociale afkeuring alleen, in die zin dat de sociale omgeving van degene die die regels overtreedt daaraan verdergaande consequenties verbindt. Zulke consequenties kunnen direct volgen op het afkeurenswaardige gedrag of pas later doorwerken bij hernieuwd contact tussen regelovertreeders en hun sociale omgeving. Wie vreemd gaat, zet zijn relatie op het spel. Klaplopers worden op den duur niet meer uitgenodigd. Wie elke dag een halfuur te vroeg van zijn werk huiswaarts keert, zal misschien de consequentie van ontslag onder ogen moeten zien. Wie zijn deel van het werk niet op zich neemt, moet niet verbaasd zijn als mensen hem uiteindelijk de rug toekeren en voortaan niet meer met hem te maken willen hebben. Wie tweederangs spullen levert waar zijn klant op eerste kwaliteit mocht rekenen, ziet zijn klandizie verminderen, moet rekening houden met gesteggel over de betaling, of zelfs met het niet doorgaan van de koop, of er staan hem schadevergoedingsclaims te wachten. In dit soort gevallen zijn er meer consequenties dan alleen die afkeuring als zodanig over dit concrete geval van overtreding, het is ook van invloed op de verwachte uitkomsten van toekomstig gedrag. In het bijzonder bedrijven of instellingen die belang hebben bij een voortgaande goede relatie met afnemers, klanten of gebruikers zijn kwetsbaar voor zulke toekomstige gevolgen. Misschien dat voor hen een regelovertreiding eenmalig wel voordeel zou kunnen opleveren, maar het bedreigt de kans op gunstige overeenkomsten in de toekomst en kan derhalve op den duur netto slechter uitpakken. In sommige gevallen wordt niet alleen



de toekomstige relatie tussen potentiële overtreder en degene die door die overtreding rechtstreeks wordt benadeeld op het spel gezet, maar breidt het zich uit naar andere mogelijke betrokkenen, doordat bekend wordt dat iemand zijn toezeggingen of verplichtingen eerder niet is nagekomen. Als de teleurgestelde klant van die trage webwinkel zijn ervaring aan vrienden en magen vertelt, zullen die allicht ook tweemaal nadenken voor ze met die winkel in zee gaan. Wie ontslagen is omdat hij op zijn werk de kantjes eraf liep, kan fluiten naar een goede referentie en daardoor kunnen andere werkgevers op de hoogte geraken van zijn wangedrag en hij heeft het dan moeilijk om een nieuwe baan te vinden. Of die uitbreiding tot anderen dan de in eerste instantie betrokkenen optreedt, is uiteraard afhankelijk van of degene die zich door een overtreder benadeeld voelt dat aan de grote klok hangt. Merk op dat moderne internetplatformen in de deeleconomie dit mechanisme actief bevorderen: klanten van een Uber-taxi wordt gevraagd de chauffeur te beoordelen, omgekeerd beoordeelt ook de chauffeur de klant en het Uber-platform maakt beide oordelen publiek.<sup>2</sup>

### *Formele reactie*

Er zijn ook regels waarvoor wél geldt dat overtreding voor autoriteiten aanleiding is om zich ermee te bemoeien. Dan gaat het om gevallen waarin de maatschappelijke verwachting van correct gedrag ook juridisch gestold is in een verbod of gebod. Een automobilist die zich niet aan de maximumsnelheid houdt, riskeert een bekeuring. Een kinderdagverblijf dat geen acht slaat op brandveiligheidsvoorschriften, kan worden geconfronteerd met een dreigende sluiting. Een bank die zijn cliënten niet proactief voorlicht over de risico's van beleggingsproducten, riskeert het verlies van zijn bankvergunning. Een advocaat die zijn gesubsidieerde rechtsbijstandwerk niet correct declareert, zet zijn status als 'high trust'-relatie bij de Raad voor de Rechtsbijstand op het spel en haalt zichzelf daardoor meer administratieve beslommingen en tijdverlies op de hals. Een grootschalige belastingontduiker moet rekening houden met de mogelijkheid van strafvervolgning, met mogelijk zelfs een vrijheidsstraf als uitkomst. Merk op dat het in dit geval niet gaat om sociale afkeuring, maar om juridische afkeuring. Het doet er niet toe of de politieagent het gedrag van de snelheidsmaniak persoonlijk afkeurt of dat de belastinginspecteur de fiscale truc van een belastingplichtige wel slim gevonden vindt of niet, het gaat om een wetsovertreding en daarmee basta.

In dit soort gevallen kan een overtreding derhalve kosten met zich meebrengen, in de vorm van verzwarende administratieve lasten, berisping, intrekking van vergunningen, administratieve beboeting of strafrechtelijke vervolging, mogelijk eindigend in een strafrechtelijke boete of zelfs een werkstraf of vrijheidsstraf, een en ander nauwkeurig binnen de kaders van wettelijke

---

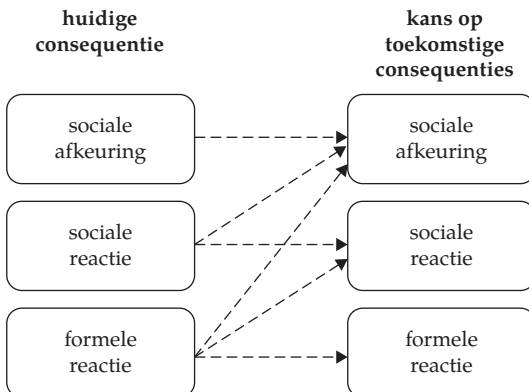
2 J. van Dijck, Th. Poell & M. de Waal (2016). *De platformsamenleving. Strijd om publieke waarden in een online wereld*. Amsterdam: Amsterdam University Press. DOI: 10.5117/9789462984615.

regelingen die de desbetreffende instantie binden. Of die gevolgen zich voordoen, is sterk afhankelijk van de manier waarop die overheidsinstantie opereert, of overtreding wordt vastgesteld en of en hoe dan op die vaststelling wordt gereageerd. Ook hier geldt weer dat het allerminst ondenkbaar is dat het optreden van een overheidsinstantie óók als secundair effect heeft dat anderen op de hoogte raken van de status van de overtreder als wetsovertreder, en daar wellicht consequenties aan verbinden. Wederom is het niet op voorhand zeker dat die autoriteiten wijd en zijd bekend zullen maken dat iemand gecorrigeerd is wegens regelovertrading of dat ze een dergelijke casus juist helemaal tussen overtreder en handhavingsinstantie afhandelen.

### *Huidige en toekomstige consequenties*

Bovenstaande behandeling heeft al gepreludeerd op de gedachte dat er niet alleen sprake is van het verbinden van afkeuring en consequenties aan een regelovertrading als zodanig, maar dat een potentiële overtreder ook rekening zal moeten houden met overdracht naar de toekomst. Wanneer hij later wéér een transactie met een relatie hoopt te realiseren, zal het contact gekleurd worden door eerdere ervaringen. In figuur 1 wordt schematisch weergegeven dat een formele reactie niet alleen van invloed zal zijn op de kans op een formele reactie bij een volgende ontmoeting, maar ook op die kans op een sociale reactie, mits de eerdere formele reactie bij anderen bekend is geworden, en evenzo op de kans op sociale af- of goedkeuring. Het zich voordoen van een sociale reactie nu, verhoogt de kans op een nieuwe reactie in de toekomst, en op sociale afkeuring.

**Figuur 1** Consequenties regelovertrading



Aan veel regels houden mensen zich veelal ook als er maar uiterst beperkt sprake is van dreiging van reactie van formele toezichthouders. Als voorbeeld: de meeste mensen stelen geen fietsen, alhoewel de politie er niet in slaagt een substantieel deel van de fietsendiefstallen op te lossen en de daders voor de

rechter te brengen. Elffers (2005)<sup>3</sup> heeft betoogd dat dat alleen begrijpelijk is als mensen zich laten weerhouden door een morele overtuiging of door een sterke sociale afkeuring: ik steel geen fietsen, want dan maak ik me onmogelijk bij mijn sociale omgeving. Waarom zitten mensen op een druk caféterras wanhopig naar een kelner te zwaaien om te kunnen afrekenen, zelfs als ze haast hebben, in plaats van zonder te betalen weg te lopen? De kans op een formele reactie is toch nagenoeg nihil? Ook dit kunnen we slechts begrijpen wanneer we aannemen dat dreigende sociale afkeuring van deze vorm van verduistering een majeure kracht is die wellicht meer van belang is dan dreigende formele afkeuring. In deze lijn doordenkend kunnen we de hypothese opstellen dat mogelijkverhoging van de sociale afkeuring meer effect zou kunnen hebben op het voorkómen van regelovertreding dan versterking van een formele reactie. Misschien komt dat wel doordat sociale afkeuring nogal eens een lange schaduw pleegt te hebben, zodat regelovertreding op een bepaald moment vanwege sociale afkeuring langdurig kan doorwerken, terwijl een formele reactie in een volgende episode veelal – niet altijd – op zich zelf staat. In termen van figuur 1 betekent dat dat de onderste pijl minder gewicht in de schaal legt dan de andere pijlen.

## 1.2 BEVORDEREN REGELNALEVING

Wanneer we iemand tot regelnaleving willen stimuleren, zijn er – binnen het rationele keuzemodel – vier mogelijkheden:

- verlagen van de kosten van regelnaleving;
- verhogen van de opbrengst van regelnaleving;
- verlagen van de opbrengst van regelovertreding;
- **verhogen van de kosten van regelovertreding.**

Zonder iets ten nadele van de andere drie, zeker óók belangrijke, opties te willen zeggen, concentreren we ons in dit onderzoek hier op de vierde mogelijkheid, het verhogen van de kosten van regelovertreding.

Kosten van regelovertreding bestaan voor een belangrijk deel uit de verwachte negatieve gevolgen van regelovertreding.<sup>4</sup> In de vorige paragrafen hebben we gezien dat we daarbij onderscheid kunnen maken tussen sociale en formele reacties. Het is in het algemeen voor handhavingsorganisaties niet eenvoudig de zwaarte van de formele reacties substantieel te verhogen. Meestal liggen de mogelijke sancties wettelijk of in beleidskeuzes vast of nagenoeg vast, terwijl aan

3 H. Elffers (2005). Voorkomen van regelovertreding: een discussie in termen van het Willen-Kunnen-Durven-model. *Tijdschrift voor Veiligheid & Veiligheidszorg* 4/4, 8-20.

4 Er zijn natuurlijk meestal nog andere kosten en opbrengsten verbonden aan regelovertreding en -naleving. Deze worden in dit stuk echter niet besproken, omdat ze de grotendeels ongevoelig zullen zijn voor de processen die hier wél aan de orde komen.

het verhogen van de pakkans zeer hoge kosten plegen te zijn verbonden. Boetes zijn voor een potentiële overtreder, in principe, van tevoren wel te begroten, het effect van sociale afkeuring is evenwel minder voorspelbaar en daarom wellicht ook, vanwege die onzekerheid, sterker bedreigend, vanwege risicoaversie.<sup>5</sup>

We kunnen ons daarom afvragen of het mogelijk en wenselijk is voor handhavingsinstanties gebruik te maken van de mogelijkheid om de dreiging die uitgaat van sociale sancties te verhogen, en wel door actief in te spelen op de mogelijkheid om sociale afkeuring te genereren, uit te lokken of aan te jagen. En dat is het onderwerp van het huidige rapport. Men kan denken aan een beleid om geconstateerde regelovertreding actief naar buiten te brengen en wellicht ook om de aandacht van het publiek te vragen voor de negatieve effecten van regelovertreding. Dat kan uiteraard in heel verschillende modaliteiten, uiteenlopend van een simpele publicatie op de website van een handhavingsinstantie, via een reactie op vragen van derden (waaronder de media), een persbericht of een actief naar buiten brengen van hoe schadelijk of schandelijk regelover-treding door overtredende bedrijven wel niet is. Het laatste is een vorm van het mobiliseren van publieke afkeuring over regelover-treding. Er zij op gewezen dat een inspectie niet alleen publiciteit kan geven aan de overtredingen van één bepaald overtredend bedrijf, soms wordt gekozen voor het naar buiten brengen van misstanden in een deel van een gehele branche, waarbij dan soms geen namen van individuele bedrijven worden genoemd. Krachtens het schema uit figuur 1 kan worden vermoed dat bekendmaken van formele sancties op regelover-tredingen zou kunnen leiden tot een verhoging van sociale afkeuring en van sociale sancties. Als de sociale afkeuring erg sterk is, door veel mensen gedeeld wordt en mede door mobilisatie tot stand is gekomen, zal ik verder spreken van 'publieke verontwaardiging'.

Er doen zich dan uiteraard twee evenwaardige vragen voor:

1. normatieve vraag: in hoeverre is stimuleren van sociale verontwaardiging toelaatbaar?
2. effectvraag: in hoeverre is stimuleren van sociale verontwaardiging effectief, in die zin dat potentiële regelover-treders zich erdoor laten weerhouden om nieuwe over-tredingen te plegen? Wordt deze vraag bevestigend beantwoord, dan lijkt het verstandig om ook aandacht te besteden aan mogelijke negatieve effecten van het stimuleren van sociale verontwaardiging, bijvoorbeeld op het beeld dat het publiek heeft van zij die verontwaardiging stimuleren ('backfiring').

Alleen als beide vragen bevestigend worden beantwoord, valt het te overwegen om sociale afkeuring te stimuleren als middel om regelnavolging te bevorderen.

---

5 D. Kahneman & A. Tversky (1979). Prospect theory: An analysis of decision under risk. *Econometrica* 47, 263-291. DOI: [https://doi.org/10.1142/9789814417358\\_0006](https://doi.org/10.1142/9789814417358_0006).

Alvorens op deze twee vragen nader in te gaan, bekijken we iets nauwkeuriger het begrip ‘publieke verontwaardiging’.<sup>6</sup>

### 1.3 DE KRACHT VAN PUBLIEKE VERONTWAARDIGING

Uiteraard, als het publiek niet weet dat een bedrijf zich misdraagt, kan het niet verontwaardigd zijn, althans niet uit hoofde van gedocumenteerd wangedrag. Publicatie van misstanden is dus een *conditio sine qua non* voor het optreden van het indirecte effect van een formele reactie via de band van een publieke afkeuring. Vaak zal het evenwel zo zijn dat het blote feit dat er ‘ergens’ melding wordt gemaakt van een geval van regelovertreding (bijvoorbeeld op een website van de handhavingsinstantie) onvoldoende is om het publiek te informeren, laat staan dat het publiek daarop met verontwaardiging reageert. In de niet aflatende dagelijkse stroom aan informatie die op het publiek afkomt, zal een non-compliance melding allicht verloren gaan, tenzij er actief gepoogd wordt een en ander onder de aandacht te brengen van het publiek.<sup>7</sup>

Het genereren van aandacht, afkeuring en mogelijk verontwaardiging kan zowel door de handhavingsinstantie zelf als door anderen gebeuren. In het eerste geval zal een handhavingsinstantie zich uiteraard aan geldende regels over vertrouwelijkheid en geheimhouding van het toezichtproces en toezichtresultaten dienen te houden. Welke regels omtrent openbaarheid gelden, pleegt nogal verschillend uit te pakken voor verschillende handhavingsinstanties, variërend van openbaarheid, *ja, mits ...* tot openbaarheid *nee, tenzij ...* Zulks impliceert uiteraard dat soms het genereren van publieke verontwaardiging door een handhavingsinstantie niet mogelijk is, of in ieder geval niet mogelijk op het niveau van de individuele overtreder. In andere gevallen, als openbaarmaking verplicht is gesteld, geldt evenwel – ook als de handhavingsinstantie zelf geen poging doet op grond van de controleresultaten publieke verontwaardiging te genereren – dat mogelijk er toch ontstaat op grond van die neutraal gepubliceerde controleresultaten. In het vervolg zullen we daarom expliciet aandacht besteden aan de kaders omtrent openbaarmaking die het eventueel genereren

---

6 Het zij duidelijk dat er tal van andere spannende vraagstukken opdoemen zoals aangaande het effect van stimuleren van verontwaardigen op het vertrouwen in het stelsel van regelhandhaving, jaloezie, gevoelens van unfairheid of van ongelijke behandeling, et cetera, die in dit rapport evenwel niet worden onderzocht.

7 In het kader van toezicht op financiële instellingen verwoordde Aelen dat in haar proefschrift zo:

*‘Naar verwachting zullen echter slechts weinig consumenten ten volle op de hoogte zijn van de opgelegde boete of handhavingsmaatregel, tenzij hier uitgebreid over in de media is bericht. Daarom heeft het openbaar maken van andersoortige toezichtinformatie een belangrijk informatief effect; de consument wordt middels communicatie van de toezichthouder geïnformeerd over bepaalde producten en gewaarschuwd voor malafide praktijken’.*

M. Aelen (2014: 346). *Beginselen van goed markttoezicht*. Boom juridische uitgevers.

van publieke verontwaardiging zouden kunnen belemmeren dan wel stimuleren.

#### *Elders gegeneerde publieke afkeuring*

Laten we eerst eens aandacht besteden aan het geval van de elders gegeneerde publieke verontwaardiging. Soms pikken de media, concurrenten of belangengroepen op dat een bedrijf of branche zich niet volgens de regels gedraagt. Dat kan gebeuren omdat zulke actoren, in tegenstelling tot het publiek, wél regelmatig de berichtgeving van handhavingsinstanties volgen of er actief achteraan gaan door de publicaties van een inspectie bij te houden of door inspecties gericht om gegevens te vragen, al dan niet met een beroep op de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB). Ook komt het voor dat zulke actoren uit andere bron dan inspectieresultaten erachter komen dat bepaalde bedrijven of branches zich hebben misdragen, soms door actief eigen speurwerk. Als zoiets eenmaal in de media de nodige aandacht krijgt, leidt dat onvermijdelijk tot een verzoek, al dan niet op hoge toon, aan de inspectie om commentaar, om het publiceren van méér gegevens en niet zelden ook tot verwijten aan de handhavingsinstantie. Ofschoon een inspectie met het ingaan op verzoeken om commentaar niet noodzakelijk het oogmerk heeft publieke verontwaardiging te genereren (vaak hoopt men integendeel juist opwinding te kalmeren), niettemin heeft het toch nogal eens wel dat effect. Dat komt omdat de media, die het publiek als hun doelgroep hebben, en ook belangengroeperingen wier sociaal kapitaal wordt gevormd door publieke steun, in het algemeen hun bevindingen juist toonzetten met het oog op het genereren van publieke afkeuring en verontwaardiging, over overtredende bedrijven of over handhavende instanties.

#### *Door inspectie gegeneerde afkeuring*

Aan de andere kant is het ook mogelijk dat de handhavingsinstantie zelf het initiatief neemt om het publiek met de neus op de feiten te drukken, door verder te gaan dan alleen maar 'passieve' publicatie van controleresultaten en daarop volgende maatregelen. Men kan denken aan het 'actief' informeren van het publiek, meestal via de media (persbericht, persbriefing, commentaar in de media op reacties van journalisten, belangengroepen en politici). Zoals we eerder al stelden, het doet er daarbij niet toe of personeel van een inspectie zelf verontwaardigd is. Het gaat om het overtreden van juridisch vastgelegde normen, en de inspectie keurt dat institutioneel af. Als er sprake is van in de ogen van het publiek serieuze misstanden bij de betrokken bedrijven, kan men er vergif op innemen dat zulke actieve openbaarmaking tot publieke verontwaardiging zal leiden, en dat zal vooral het geval zijn wanneer het betrokken bedrijf rechtstreeks met het publiek te maken heeft en de misstanden emoties bij het publiek oproepen.

Wij presenteren hier nu twee voorbeelden van het ontstaan van publieke verontwaardiging en zullen daarbij ook aandacht besteden aan hoe een en ander uitpakt op de neiging van bedrijven zich aan regels te houden.

*Casus 1: belastingontwijking of -ontduiking*

Een eerste voorbeeld is de opwinding die ontstond rond berichtgeving door diverse media (o.a. NOS, Financieele Dagblad<sup>8</sup>) dat grote, goedlopende bedrijven, zoals Starbucks, nagenoeg geen vennootschapsbelasting in Nederland betalen, ondanks gezonde omzetten en winsten vóór belasting. De methode om dat mogelijk te maken, is dat de feitelijke productiebedrijven van Starbucks (zoals de Nederlandse Starbucksdochter die als koffiebonenroosteraar optreedt) royalty's aan een andere Starbucksdochter betalen voor het gebruikmaken van het 'geheime' Starbucksrecept. Deze royalty's-afdrachten zijn voor de Nederlandse belastingheffing aftrekbare kosten. De royalty's komen ten goede aan een Starbucksdochter in het buitenland, en dat buitenland is zo gekozen dat de belastingwet aldaar bepaalt dat over royalty's slechts heel weinig of zelfs geen belasting hoeft te worden afgedragen. Toen over deze stand van zaken publicitaire opwinding ontstond, was de eerste reactie van Starbucks dat dat allemaal keurig geregeld was, met instemming van de Nederlandse Belastingdienst, en dat is ook zo. Ook belastingconsulenten benadrukten dat hier helemaal niets mis was: alles ging volgens het fiscale boekje. De Belastingdienst wenste niet te reageren, omdat hij niet bevoegd is over individuele belastingplichtigen mededelingen te doen. De storm van verontwaardiging, aangeblazen door, onder andere, de NOS en de Volkskrant, ging echter niet liggen, zeker niet toen nog bekend werd dat Starbucks ook in Groot-Brittannië geen of nagenoeg geen belasting afdroeg. De publieke reactie luidde dat het misschien dan wel allemaal legaal was, maar dat men het niet fair vond: Jan Modaal moet lappen, omdat Starbucks minder betaalt!<sup>9</sup> Hier zien we dus dat de publieke verontwaardiging zich voortzet, of zelfs scherper wordt, ofschoon inmiddels duidelijk is dat er helemaal geen sprake blijkt van regelovertreding. Na enige tijd verplaatste de verontwaardiging zich deels naar de Nederlandse overheid: wat is dat voor een politiek bedrijf dat wetten maakt die dit ontwijkingsgedrag faciliteren?<sup>10</sup> Ook de Belastingdienst kwam in de vuurlinie te liggen, omdat de belastingconstructie waar Starbucks gebruik van maakt op voorhand door de Belastingdienst is geaccepteerd door middel van een 'ruling' (een afspraak tussen belastingplichtige en Belastingdienst over hoe bepaalde constructies

---

8 <https://nos.nl/artikel/2003835-zo-ontwikt-starbucks-belasting.html>; [www.welingelichtekringen.nl/economie/90056/starbucks-en-andere-topmerken-ontlopen-belasting-via-nederland.html](http://www.welingelichtekringen.nl/economie/90056/starbucks-en-andere-topmerken-ontlopen-belasting-via-nederland.html).

9 [www.volkskrant.nl/columns-opinie/-als-starbucks-geen-belasting-betaalt-draait-jan-modaal-daar-voor-op-~bfde194c8/](http://www.volkskrant.nl/columns-opinie/-als-starbucks-geen-belasting-betaalt-draait-jan-modaal-daar-voor-op-~bfde194c8/).

10 [www.volkskrant.nl/economie/europese-commissie-nederland-moet-zich-schamen-voor-starbucks-deal~b0d89ada6/](http://www.volkskrant.nl/economie/europese-commissie-nederland-moet-zich-schamen-voor-starbucks-deal~b0d89ada6/).

zullen worden belast).<sup>11</sup> Zelfverklearde zegslieden van het publiek stellen dat het publiek ook dat unfair vindt: 'ik zou ook wel met de Belastingdienst willen afspreken dat ik niks betaal!'. Grote bedrijven vinden het niet leuk om zo in een negatief daglicht te staan: Starbucks reageerde uiteindelijk door te beloven 'vrijwillig' meer belasting te gaan betalen (in het Verenigd Koninkrijk betaalden ze inderdaad voor het eerst sinds jaren in ieder geval iets). De opwinding steeg door de publicatie van de 'Panamapapers', een reeks documenten waarin expliciet duizenden namen van bedrijven en particulieren werden genoemd die gebruikmaakten van een belastingontwijkingsconstructie met behulp van brievenbusfirma's in Panama.<sup>12</sup> Talloze Nederlandse mkb'ers bleken óók van deze route gebruik te maken en de publieke opinie keerde zich tegen trust-bedrijven die dit soort constructies optuigen. Het parlement besloot tot een 'mini-enquête'. Nog weer later bevestigde de publicatie van de 'Paradise Papers' het beeld nog eens en daarbij ging het niet alleen om ontwijking (legaal), maar werd ook beweerd dat er sprake was van ontduiking (illegaal).<sup>13</sup>

Deze casus laat zien dat publieke verontwaardiging een hefboom kan zijn om het gedrag van bedrijven te veranderen, ook als handhavingsinstanties zelf geen mogelijkheid hebben om sanctionerend op te treden, zoals in de Starbucks-zaak immers het geval was. Bedrijven raken op hun hoede, zelfs als ze zich geheel aan de wet hebben gehouden, omdat beweerd wordt dat het publiek dat niet langer accepteert en verontwaardigd is. Het laat ook zien dat wat begon als verontwaardiging over bedrijven die zich niet aan regels zouden houden, al snel evolueerde naar verontwaardiging over de regels zelf en over de regelhandhavers. Er zijn diverse vragen. Is het eigenlijk waar dat 'het publiek' verontwaardigd is? Zijn het niet alleen kleine delen van het publiek, activisten, bepaalde politieke partijen en de media? Is er naast sociale afkeuring ook sprake van een sociale reactie: gaan mensen hun koffie voortaan elders dan bij Starbucks drinken? En hoelang houdt dat aan? Dat er immers belastingconstructies bestaan en gebruikt worden, is natuurlijk geen echt nieuws, dat er verontwaardiging ontstaat laat zien dat eerdere verontwaardiging kennelijk alweer was weggeëbd. Gaat Starbucks werkelijk geen gebruik meer maken van die constructie? Gaan andere koffieverkopers hun gedrag ook wijzigen? Trekken bedrijven in andere branches zich iets aan van het feit dat Starbucks en later anderen in de media en later ook binnen de politiek aan de schandpaal werden genageld? Merk ook op dat de opwinding niet ontstond doordat de Belastingdienst bedrijven met naam en toenaam noemde, integendeel. De Belastingdienst kwam pas publicitair in actie door te suggereren dat de dienst dankzij de Panamapapers heel wat nader onderzoek aan het doen was naar belastingontduiking en witwassen (niet naar belastingontwijking). In het kader van de huidige studie kunnen we ons afvragen of een vroegtijdig geïndividualiseerd publicitair offensief van de Belastingdienst, als reactie op opwinding en verontwaardiging, mogelijk en

---

11 [Www.trouw.nl/home/kreeg-starbucks-illegale-steun-van-de-belastingdienst~a829ac39/](http://www.trouw.nl/home/kreeg-starbucks-illegale-steun-van-de-belastingdienst~a829ac39/).

12 [Www.icij.org/investigations/panama-papers/](http://www.icij.org/investigations/panama-papers/).

13 [Www.icij.org/investigations/panama-papers/](http://www.icij.org/investigations/panama-papers/).



nuttig zou zijn geweest. Zou dat verontwaardiging, die in de ogen van de Belastingdienst in ieder geval niet aan de desbetreffende bedrijven zou behoren te worden geadresseerd, dan kunnen zijn voorkomen? Tevens doet zich de vraag voor hoe sterk een sociale reactie eigenlijk geweest is of zal worden.

### *Casus 2: de paardenvlees-in-hamburgers-affaire*

Een vleesverwerker ('uitsnijderij') werd er door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit NVWA op betrappt dat deze op grote schaal vlees van slecht of niet gedocumenteerde herkomst met correct verwerkt rundvlees mengde en het mengsel als rundvleeshamburgers verkocht. Feitelijk bleek een substantieel deel van dit vlees van onbekende herkomst paardenvlees te zijn.<sup>14</sup> De NVWA besloot het desbetreffende vlees uit voorzorg uit de winkels te laten halen, omdat vlees van onbekende herkomst mogelijk onveilig is voor de gezondheid van de consumenten.<sup>15</sup> Zodra vlees uit de markt werd genomen, werd de zaak zichtbaar in het publiek domein. Immers, in supermarkten werden bepaalde producten uit de schappen verwijderd. Er ontstond dan ook grote publieke opwinding die zich enerzijds op de mogelijke gevaren voor de volksgezondheid richtte, waarbij meespeelde dat het moeilijk bleek te achterhalen waar het verdachte vlees eigenlijk terecht was gekomen ('durf ik dit vlees vanavond wel op tafel te zetten?'), maar anderzijds was er ook sprake van verontwaardiging omdat men knollen voor citroenen verkocht kreeg: goedkoper paardenvlees in plaats van duurder rundvlees.<sup>16</sup> De directeur van de uitsnijderij werd door het OM gedagvaard, hij is tot twee jaar gevangenisstraf veroordeeld.<sup>17</sup> Zijn bedrijf is failliet gegaan.<sup>18</sup> Ook ontstond er publieke verontwaardiging over de NVWA: waarom was een dergelijke misstand niet voorkomen of sneller in de kiem gesmoord?<sup>19</sup> Anderzijds hoorde men ook geluiden uit de vleesverwerkingsbranche dat er sprake was van een overreactie van de NVWA en het OM en dat het resulterende faillissement en de strafvervolging in geen verhouding stonden tot de overtreding.<sup>20</sup> Ook hier kunnen we ons afvragen wat eigenlijk het effect van publieke verontwaardiging is: het desbetreffende bedrijf kan zijn leven niet meer beteren, omdat het inmiddels failliet is. Hebben andere vleesverwerkingsbedrijven hun gedrag ten goede laten beïnvloeden? En andere bedrijven

---

14 [Www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/nvwa-doet-inval-bij-brabantse-vleesverwerker~b205c3f3/](http://Www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/nvwa-doet-inval-bij-brabantse-vleesverwerker~b205c3f3/).

15 [Www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/voedselautoriteit-roept-50-miljoen-kilo-rundvlees-terug~bfa311b7/](http://Www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/voedselautoriteit-roept-50-miljoen-kilo-rundvlees-terug~bfa311b7/).

16 [Www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/-duidelijkheid-over-verdacht-vlees-moet-snel~bf304e9b/](http://Www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/-duidelijkheid-over-verdacht-vlees-moet-snel~bf304e9b/).

17 [Www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/vleesfraude-oss-levert-celstraf-van-2-5-jaar-op~b8f90f89/](http://Www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/vleesfraude-oss-levert-celstraf-van-2-5-jaar-op~b8f90f89/).

18 [Www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/vleesverwerker-willy-selten-failliet-verklaard~qbfebddf1/](http://Www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/vleesverwerker-willy-selten-failliet-verklaard~qbfebddf1/).

19 [Www.volkskrant.nl/mensen/kort-geding-tegen-nvwa-over-vlees-selten~bcd5c02c/](http://Www.volkskrant.nl/mensen/kort-geding-tegen-nvwa-over-vlees-selten~bcd5c02c/).

20 [Www.bd.nl/oss/willy-selten-vrijwel-zeker-in-hoger-beroep-tegen-veroordeling-tot-2-5-jaar-celstraf-video~a8b2dd75/](http://Www.bd.nl/oss/willy-selten-vrijwel-zeker-in-hoger-beroep-tegen-veroordeling-tot-2-5-jaar-celstraf-video~a8b2dd75/).

in de voedingssector in het algemeen? Wat valt er voor de NVWA te leren uit de casus over het beïnvloeden van de publieke opinie? Had dat anders gekund en gemoeten, en hoe dan wel?

We hebben deze voorbeelden kort besproken, omdat er goed uit blijkt dat er vaak sprake is van een moeilijk beheersbare wisselwerking tussen allerlei partijen: regelovertreders, branchegeenoten, handhavers, media, publiek en de wetgever, waarbij de probleemdefinitie nogal eens pleegt te veranderen door de tijd en er door verschillende partijen verschillend wordt gedacht over wat er eigenlijk aan de hand is, wat de juridische positie van betrokkenen is, welk probleem er eigenlijk moet worden aangepakt en waarbij het nogal eens moeilijk is om het hele probleemveld te overzien.

Dat is des te problematischer omdat we in beide voorbeelden, en het is niet moeilijk talloze andere voorbeelden te vinden, zien dat publieke verontwaardiging – in deze gevallen niet gegenereerd op initiatief van de handhavers – grote gevolgen bleek te hebben voor overtredende bedrijven en om die reden een aansporing voor hen kan vormen om hun gedrag voortaan te veranderen, maar dat ook de handhavende instantie voorwerp van toorn van het publiek kan worden. Het is al met al onduidelijk wat op de langere termijn de effecten van publieke verontwaardiging zijn, of anderen dan de overtreder zelf hun gedrag laten beïnvloeden en hoe een en ander terugslaat op de handhavende instanties.

#### 1.4 HANDHAVINGSINSTANTIES EN PUBLIEK MAKEN VAN CONTROLLERESULTATEN

Nederland kent naast de politie en het Openbaar Ministerie (OM), die belast zijn met de opsporing en vervolging van regelovertredingen uit het Wetboek van Strafrecht, een reeks van inspecties en handhavingsinstanties die belast zijn met de controle op de naleving van allerlei beleidsinstrumentele regels.<sup>21</sup> Zulke instanties hebben veelal een bij wet omschreven taak en hun inspecteurs hebben bevoegdheden om bij bedrijven te inspecteren, gegevens op te vragen en bestuurlijke maatregelen aan in overtreding zijnde bedrijven op te leggen, dan wel overtreders aan het OM over te dragen met het oog op strafvervolging. Bevoegdheden en instrumenten die inspecteurs daarbij hebben, plegen nauwkeurig te zijn omschreven in een wet of reglement. Veelal behoort daartoe de mogelijkheid om aanwijzingen te geven, verscherpte controles in te stellen, vergunningen al of niet toe te wijzen, te wijzigen of in te trekken, het uitdelen van bestuurlijke boetes en het doorsturen naar het OM voor strafvervolging. De mate waarin controleactiviteiten en controlebevindingen en daaraan verbonden maatregelen daarbij betrouwbaar zijn, dat wil zeggen alleen aan het gecontroleerde bedrijf worden meegedeeld, dan wel openbaar zijn, verschilt

---

21 F. Mertens, E. Muller & H. Winter (2015). *Toezicht. Inspecties en autoriteiten in Nederland*. Alphen aan de Rijn: Wolters Kluwer Legal & Regulatory.

per regelgeving en per inspectie. Bij openbaarheid valt dan te denken aan twee modaliteiten, *passieve openbaarheid* die inhoudt dat alleen op verzoek van derden inspectieresultaten en -maatregelen aan die derden worden geopenbaard (soms vanwege een WOB-verzoek), of *actieve openbaarheid* die inhoudt dat zulke resultaten en gegevens altijd worden gepubliceerd. Ook kan men onderscheid maken in wat er dan wordt bekendgemaakt. Gaat het alleen om feitelijke informatie, dat wil zeggen dat men uitsluitend laat weten dat bij een met naam en toenaam genoemd bedrijf een eveneens met naam en toenaam genoemde overtreding is geconstateerd en welk met naam en toenaam genoemd gevolg de inspectie daaraan heeft gegeven. Deze activiteit valt onder wat wel 'naming' wordt genoemd. Of probeert men daarnaast, al of niet desgevraagd, actief publieke verontwaardiging over de geconstateerde overtreding te bewerkstelligen, bijvoorbeeld door de mogelijke nadelige consequenties voor het publiek van de overtreding breed uit te meten? Dat wil zeggen dat men niet alleen overgaat tot 'naming', maar ook tot 'shaming' van het overtredende bedrijf.<sup>22</sup>

Tabel 1 onderscheidt zes modaliteiten van openbaar maken en al of niet aanjagen van verontwaardiging. Waar deze tabel zich richt op publiciteit rond bepaalde bedrijven waarvan is vastgesteld dat ze (mogelijk) in overtreding zijn, kan men zich een gelijksoortige tabel voorstellen die niet ziet op individuele bedrijven, maar het openbaar maken van problemen met bepaalde regels of (delen van) bepaalde branches betreft.

In het kader van de hier gerapporteerde studie gaat het erom een beeld te krijgen van mogelijkheid, nut en bijeffecten van beide 'aanjagende' modaliteiten, waarbij actief wordt benadrukt hoe schadelijk en schandelijk de geconstateerde overtredingen zijn (in tabel 1 grijs gearceerd).

Zoals al eerder opgemerkt, inspecties hebben niet altijd de vrije keus welke openbaarmakingsmodaliteit ze willen aanwenden: soms verbiedt wet of reglement openbaarmaking, soms is het aan de inspectie om daarover een besluit te nemen en bij sommige regels en inspecties is openbaarmaking regel of zelfs voorgeschreven. Of men in het geval van actieve openbaarmaking kiest voor de neutrale of de verontwaardigingsmodus, behoort veelal wel tot de beslissingsbevoegdheid van (de leiding van) een inspectie. Toch, als de media een zaak hebben opgepikt, zal het er veelal toe leiden dat verontwaardiging wordt gegeneerd, óók als de handhavingsinstantie aanvankelijk slechts voor de neutrale modus had gekozen.

---

22 Cf. J. van Erp (2009). *Naming en shaming in het markttoezicht. Een onderzoek naar de openbaarmaking van sancties op de financiële markt*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.

Tabel 1 Openbaarmakingsmodaliteiten

| Soorten openbaar maken  | Inhoud mededelingen naar derden  |
|---|--|
| Geen openbaarmaking   | <i>Ook bij navraag</i> geen mededelingen doen over controleactiviteiten en controle-resultaten.  |
| Passieve openbaarmaking   | <i>Bij navraag</i> laten weten of een bedrijf is gecontroleerd, tot welke bevindingen de inspectie kwam en welke maatregelen zijn genomen.   |
| Actieve neutrale openbaarmaking   | Zodra een inspectie is afgerond <i>op initiatief van de inspectie</i> publiceren dat een bedrijf is gecontroleerd, tot welke bevindingen de inspectie kwam en welke maatregelen zijn genomen ('naming').   |
| Actieve openbaarmaking plus inspelen op publieke verontwaardiging             | Zodra een inspectie is afgerond <i>op initiatief van de inspectie</i> publiceren dat een bedrijf is gecontroleerd, tot welke bevindingen de inspectie kwam, welke maatregelen zijn genomen en – indien er een overtreding is geconstateerd – <i>daarbij jegens het publiek 'tamboereren' op de schadelijkheid van het geconstateerde wangedrag van het overtredende bedrijf</i> ('shaming'). |
|   |  |
| Neutrale reactie op verontwaardiging die door toedoen van anderen is ontstaan | Wanneer door anderen dan de inspectie ophef is gegenereerd omtrent de kwalijkheid van overtreding door een bedrijf, reageert de inspectie op een neutrale manier door inspectieresultaten en genomen maatregelen (indien van toepassing) bekend te maken.  |
| Inspelen op verontwaardiging die door toedoen van anderen is ontstaan         | Wanneer door anderen dan de inspectie ophef is gegenereerd omtrent de kwalijkheid van overtreding door een bedrijf, reageert de inspectie door inspectieresultaten en genomen maatregelen bekend te maken, <i>tamboerend op de schadelijkheid van het geconstateerde wangedrag van het overtredende bedrijf</i> ('shaming').   |

De beide hiervoor aangestipte vragen komen zo prominent in beeld:

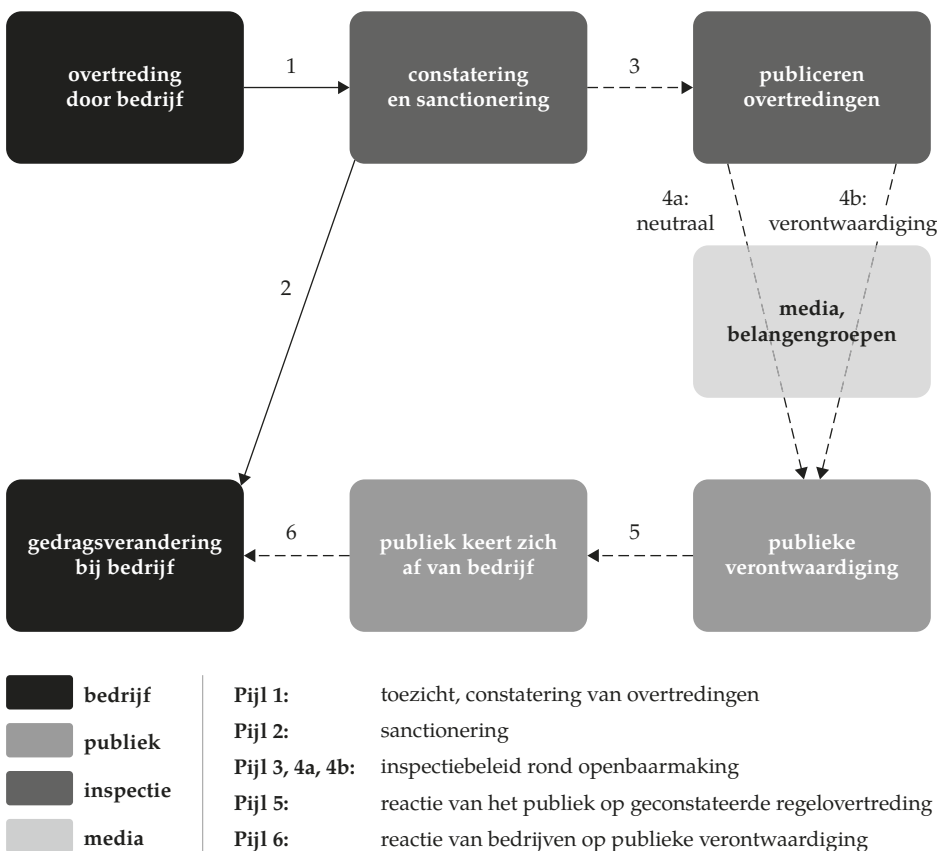
De **eerste vraag** is uiteraard: wat mag een inspectie op dit vlak al of niet? Is de inspectie bevoegd om overtredingen publiek bekend te maken, uit eigen beweging of desgevraagd? Of is zij daar zelfs toe verplicht? Mag de inspectie meer doen dan alleen controleresultaten publiceren? Mag de inspectie de publieke opinie bespelen? Hoe kan, mag of moet zij omgaan met media-aandacht voor zulke overtredingen?

De **tweede vraag** is of het vanuit het oogpunt van nalevingsbevordering verstandig is om de publicitaire weg te bewandelen. Helpt het om overtredingen bekend te maken? Helpt het om de nadelige gevolgen voor het publiek van overtredingen onder de aandacht te brengen? Met 'helpt het' bedoelen we de vraag of naderhand minder bedrijven de fout ingaan. Wie wordt dan door zo'n gedragslijn beïnvloed, het overtredende bedrijf of ook zijn branchegenoten? Waarom zouden bedrijven eigenlijk bang zijn voor publieke verontwaardiging? Is verontwaardiging meer dan het alleen laten opwaaien van stof, leidt het werkelijk tot nadeel voor de desbetreffende bedrijven? Hoe verhoudt zich de dreiging die uitgaat van publiciteit tot de 'gewone' bestuursrechtelijke of strafrechtelijke maatregelen van een inspectie? En wat is het effect op de reputatie en daardoor misschien wel de effectiviteit van de inspectie zelf?

Als er eenmaal publieke verontwaardiging over bekendgemaakte overtredingen ontstaat, pleegt niemand meer de regie over publiciteit te kunnen houden. Dat geldt trouwens ook voor verontwaardiging die niet voortkomt uit het publiek maken van overtredingen, maar anderszins ontstaat.

In figuur 2 wordt het veronderstelde proces van gedragsbeïnvloeding weergegeven, zoals dat binnen het kader van de rationele keuzetheorie door ons wordt geformuleerd.

**Figuur 2** Publiciteit en verontwaardiging in de gedragsbeïnvloeding van overtredende bedrijven



De traditionele, formele weg is die via de doorgetrokken *pijlen 1 en 2*. Dat is de klassieke afschrikking door opsporing en sanctienering: door de dreiging wangedrag op te sporen en te sanctioneren wordt een bedrijf geconfronteerd met kosten en dat zou zo'n bedrijf op het rechte pad kunnen brengen. Daarnaast zien we de 'omweg' via sociale afkeuring en sociale reactie, weergegeven door de *streepjespijltjes* met de nummers *3, 4, 5 en 6*.

*Pijl 3* geeft de beslissing weer om controleactiviteiten en -resultaten *openbaar te maken*, hetgeen dan via *pijl 4* tot publieke verontwaardiging kan leiden, ofwel vanzelf (*pijl 4a, neutrale publicatie*) ofwel actief aangejaagd door de controlerende instantie (*pijl 4b, tamboereren op de schadelijkheid van overtreding*; *pijl 4b* is wat dikker dan *4a* om aan te geven dat we ervan uitgaan dat het publiek meer verontwaardiging zal tonen als het daar actief toe wordt aangezet). We noteren hier de rol van de media en belangengroepering bij het doorgeven of uitbazunen van publiciteit zoals die van de inspecties afkomstig is. (De rol van media en belangengroeperingen bij het zelfstandig genereren van publiciteit, die niet vanuit de inspectie is geïnitieerd, wordt in dit schema niet weergegeven.)

*Pijl 5* beziet dan of het publiek *consequenties* verbindt aan zijn verontwaardiging. Wanneer die indirecte weg via de pijlen 3 tot 5 sterk genoeg is, betekent dat verlies van klandizie voor een overtredend bedrijf, hetgeen (*pijl 6*) weer tot *gedragsverandering* zou kunnen leiden. Merk op dat de indirecte weg cruciaal afhankelijk blijft van *pijl 1*, dat is van of een inspectie een overtreding constateert.

Hierna gaan we eerst na hoe sterk *pijl 5* is, dat wil zeggen hoe het staat met de ‘*publieke gedragsconsequenties*’. Daarnaast reflecteren we op hoe het eigenlijk staat met de pijlen 3, 4a en 4b, dat wil zeggen met het ‘*inspectiebeleid rond openbaarmaking*’.

Voor de goede orde, figuur 2 beoogt niet een volledig beeld van alle mogelijkheden van compliance-bevordering<sup>23</sup> af te beelden, het is een grafische verheldering van hoe, naast het klassieke proces (pijlen 1 en 2) van opsporing en sanctionering, nog een tweede proces van publiciteit en verontwaardiging óók een rol kan spelen (pijlen 3 tot 6). Merk op dat we in de figuur ook niet afbeelden dat er sprake kan zijn van ‘backfiring’, dat wil zeggen dat de verontwaardiging terugslaat op de handhavende instantie.

## 1.5 WAT WETEN WE ONVOLDOENDE?

Bovenstaande is een conceptueel model van hoe door het samenspel van formele controle, publiciteit en publieke verontwaardiging regelnavolging kan worden gestimuleerd. Alhoewel dit model zeker niet uit de lucht is komen vallen – veel elementen ervan zijn in de rationele keuzetheorie en de compliance-theorie gegrondvest – zijn er niettemin toch nog diverse onzekerheden.

23 Voor een completer overzicht dienaangaande verwijzen we naar handboeken en overzichtsstudies, bijvoorbeeld:

F. Mertens, E. Muller & H. Winter (2015). *Toezicht. Inspecties en autoriteiten in Nederland*. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer Legal & Regulatory.

D. Ruimschotel (2014). *Goed toezicht. Principes van professionaliteit, democratie en good governance*. Amsterdam: Mediawerf Uitgevers.

H. Elffers, P. Verboon & W. Huisman (2006). *Managing and maintaining compliance*. Den Haag: Boom Legal Publishers.

Allereerst is het model hier geformuleerd op een abstract niveau en het is op voorhand duidelijk dat voor verschillende regels, verschillende inspecties en verschillende deelpublieken het model wel eens in méér of minder sterke mate zou kunnen werken. Zulks noopt tot bestudering van de werking van het model in een of meer concrete situaties, bij concrete inspecties die bepaalde concrete regels moeten handhaven. In de tweede plaats zijn er onderdelen van het model die niet al te stevig in de empirie gevestigd staan. Het eerste grote vraagteken betreft pijl 5 (*publieke gedragsconsequenties*): gaat het publiek, als er sprake is van publieke verontwaardiging, daar ook echt consequenties aan verbinden? Het tweede vraagteken betreft de gecombineerde werking van de pijlen 3 en 4a,b (*inspectiebeleid rond openbaarmaking*): wat mag en wat kan een inspectie doen rond openbaarmaking en wat is daarbij effectief? Dat zijn de vragen die hiervoor reeds zijn aangeduid.

Ten slotte is er een vraagteken over de eventuele terugslag (*'backfiring'*) van het bespelen van de publieke verontwaardiging. Leidt het opstoken van het vuurtje van afkeuring en verontwaardiging niet veeleer tot afkeuring van het werk van de inspecties, naast of zelfs in plaats van tot afkeuring van en afkering ten opzichte van de overtredende bedrijven, zodat wellicht eerder een negatief effect van het bespelen van verontwaardiging te vrezen valt? In beide bovenstaande casus kwam die vraag prominent aan de orde.<sup>24</sup>

Ofschoon, zoals uit eerdere voorbeelden wel bleek, verontwaardiging soms verschuift van regelovertrading naar kritiek op de bestaande regels, en in die zin we ons ook kunnen afvragen hoe daar door de wetgever mee kan worden omgegaan, zullen we dat in het bestek van het huidige rapport niet aan de orde stellen.

*Drie deelstudies* In het kader van het onderzoeksprogramma 'Handhaving en Gedrag'<sup>25</sup> is een drietal empirische studies uitgevoerd, die tezamen met de

---

24 In de literatuur wordt wel gesproken over hoe een bedrijf kan omgaan met negatieve berichtgeving (bijvoorbeeld:  
K. Walker (2010). A Systematic Review of the Corporate Reputation Literature: Definition, Measurement, and Theory. *Corporate Reputation Review* 12/4, 357-387, <https://doi.org/10.1057/crr.2009.26>;  
D. Gibson, J.L. Gonzales & J. Castanon (2006). The importance of reputation and the role of public relations. *Public Relations Quarterly* 51/3, 15-18).

Deze literatuur behandelt echter niet hoe toezichhouders hiermee zouden kunnen omgaan. Ook behandelt de literatuur de vraag of transparantie bij handhavers over hun toezicht- en controleactiviteiten ertoe leidt of het publiek meer vertrouwen in die instanties krijgt, bijvoorbeeld:

F. de Vries (2016). *Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?* Oratie Rijksuniversiteit Groningen.

Het mogelijke effect daarvan op de onder toezicht staande bedrijven wordt daarin evenwel niet besproken.

25 <https://hetccv.nl/onderwerpen/naleving-toezicht-en-handhaving/gedragsonderzoek/>.

beschouwingen in het onderhavige rapport licht werpen op deze kwesties. In het navolgende zullen we die studies behandelen.

Eerst komt de 'pijl 5'-kwestie aan de orde, de vraag naar publieke gedragsconsequenties (in hoofdstuk 2). Gaat het publiek werkelijk zijn relatie met overtredende bedrijven veranderen, als het er duidelijk op gewezen wordt dat bepaalde bedrijven zich misdragen?<sup>26</sup> Aan de hand van deze studie zal blijken dat er alleszins reden is voor bedrijven om bezorgd te zijn als ze met naam en toenaam genoemd worden als regelovertreders, al blijkt ook dat dat per regel en per branche nogal uiteen kan lopen.

Daarna richt onze aandacht zich op de pijlen 3, 4a en 4b (in hoofdstuk 3 en 4), dat wil zeggen op het inspectiebeleid rond openbaarmaking, neutraal of aanjagend. Voor een tweetal inspecties, te weten de Belastingdienst en de NVWA, wordt bekeken of het toegestaan is om de publiciteit te zoeken (normatief) en of verwacht mag worden dat het nuttig is.<sup>27</sup> Deze deelstudies zijn gebaseerd op rondetafelgesprekken met beleidsmedewerkers en ervaren inspecteurs van respectievelijk de NVWA en de Belastingdienst, en op individuele interviews met bedrijfsleiders van bedrijven die onder bepaalde regels van deze inspecties vallen. Ook de kwestie of er sprake is van backfiring wordt in deze deelstudies geadresseerd. De inzichten uit beide deelstudies worden gecombineerd weergegeven, in twee hoofdstukken, één over de visie van de handhavers, een ander over de visie van onder toezicht staande bedrijven.

De studies resulteren in een genuanceerd beeld over de mogelijkheden en wenselijkheid van het aansturen op publieke afkeuring en verontwaardiging.

---

26 Bij deze deelstudie is het voortouw genomen door de vierde auteur, Suzanne Ramaker, in het kader van haar Masterstudie Criminologie aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

27 De deelstudie bij de Belastingdienst is getrokken door de derde auteur, Esther Hesseling, die bij de NVWA door de tweede auteur, Robin van Bemmelen, in het kader van hun Masterstudies Criminologie aan de Vrije Universiteit Amsterdam.



### 2.1 ONDERZOEKSOPZET

Zoals in de inleiding uiteengezet is, kan publieke verontwaardiging slechts dan bijdragen aan hogere compliance door het bedrijfsleven dat zich aan bepaalde regels dient te houden wanneer het publiek ook consequenties verbindt aan die verontwaardiging.<sup>28</sup> In een commerciële context betekent dat dat het publiek zich op grond van verontwaardiging afkeert van de in opspraak geraakte bedrijven, er niet of minder vaak zijn klandizie aan gunt. Het is duidelijk dat zulk gedrag van het publiek voor het desbetreffende bedrijf nadelig uitpakt: als klanten verontwaardigd weglopen, resulteert de regelovertreding die tot verontwaardiging leidt uiteindelijk in verminderde opbrengsten in de toekomst. Als zodanig is dat, binnen een rationeel keuzeperspectief, een krachtige aansporing voor een bedrijf om zich wél aan de regels te houden.

In dit hoofdstuk zullen we nagaan of er aanleiding is te denken dat leden van het publiek hun klandizie zullen onthouden aan bedrijven die zich aan overtredingen schuldig maken, wanneer dat tot publieke verontwaardiging heeft geleid. Als zodanig beschouwen we daarmee de ‘vijfde pijl’ in het causale schema van figuur 2, de pijl die slaat op ‘gedragsverandering bij het publiek’.

Optimaal zou zijn om feitelijke gedragsveranderingen te bestuderen: kunnen we in een aantal gevallen vaststellen of mensen die op de hoogte raken van wangedrag van bedrijven vervolgens hun klandizie aan die bedrijven onthouden? En, zo ja, hoe sterk is dat effect en hoelang duurt het? In termen van onze eerdere voorbeelden: hoeveel klanten van Starbucks drinken hun koffie elders, nu ze weten van Starbucks’ fiscale politiek? Hoe zit dat een korte tijd na het bekend worden? En een halfjaar later, een heel jaar later? Eten mensen minder hamburgers afkomstig van de gewraakte uitsnijderij, kopen ze minder bij

---

28 Het is ook mogelijk dat een overtredend bedrijf zich pas door verontwaardiging bewust wordt dat het over de schreef gaat. Bij die gevallen zal in het algemeen echter de inspectie reeds opvoedend bezig zijn geweest en het bedrijf hebben geïnformeerd dat ze op de verkeerde weg zitten. In zulke gevallen zal er meestal geen sprake zijn van sancties op regel-overtreding, noch ook van door de inspectie gegenereerde publiciteit.

supermarkten die hun hamburgers daar betrokken of kopen ze überhaupt minder hamburgers? En hoelang houdt dat aan?

In het beperkte tijdsbeslag beschikbaar voor deze studie was een dergelijke aanpak niet haalbaar en hebben we ons beperkt tot een studie naar de *zelfrapportage* van mensen over hun *intenties* betreffende hun klandizie, nadat we ze kennis hadden laten nemen van bepaalde misstanden. Dat is in een aantal opzichten minder direct 'to the point': mensen overschatten hun intenties nogal eens, je kunt wel denken dat je niet langer een bepaald product zult kopen, maar zet je die intentie ook om in werkelijk gedrag? Daar zit veel licht tussen.<sup>29</sup> Bedrijven, ook overtredende bedrijven, weten dat. Ook leidt het voorleggen van hypothetische situaties ertoe dat we geen onderscheid meer maken tussen mensen die in hun dagelijks leven feitelijk gebruikmaken van producten of diensten van bedrijven die bepaald wangedrag vertonen en mensen die dat niet doen. Het kan dus zo zijn dat er wel sprake is van een intentie tot klandizievermindering, maar dat die in feite achterwege zal blijven. Toch werpt een intentiestudie, bezien vanaf de andere zijde, zijn vruchten af: als we géén intentie tot klandizievermindering aantreffen, weten we dat het uiterst onwaarschijnlijk is dat het genereren van publieke verontwaardiging effectief kan zijn: bedrijven zullen er in hun omzet niet door worden getroffen. De aanwezigheid van een intentie tot verandering in klandizie is een noodzakelijke, maar geenszins voldoende voorwaarde voor een effectief inzetten van het aanjagen van publieke verontwaardiging als middel ter bevordering van regelnaleving.

Dit hoofdstuk presenteert de bevindingen van een deelonderzoek in het kader van het onderhavige project dat zich richt op de publieke gedragsconsequenties, uitgevoerd door Suzanne Ramaker.<sup>30</sup>

Een steekproef uit de Nederlandse bevolking kreeg medio 2017 een dozijn vignetten voorgelegd en werd gevraagd hoe zij dacht te zullen reageren in een dergelijke situatie. Elk vignet betrof een misstand, waarover het publiek volgens het vignet kennis heeft gekregen.

Uiteraard moeten we ervan uitgaan dat de ene misstand de andere niet is en dat het publiek op verschillende misstanden heel verschillend kan reageren. Er is daarom getracht een zeer divers pakket van misstanden aan het publiek voor te leggen dat systematisch is gevarieerd: de vignetten betreffen zes sectoren (branches), te weten: artsen, autofabrieken, banken, kledingwinkels, restaurants en supermarkten. De erin aan de orde gestelde misstanden zijn naar

29 M. Fishbein & I. Ajzen (1975). *Belief, attitude, intention and behavior*. Reading Mass.: Addison Wesley. D.J. Hessing, R.H. Weigel & H. Elffers (1988). Exploring the limits of self-reports and reasoned action: an investigation of the psychology of tax evasion behavior, *Journal of Personality and Social Psychology*, 54 (1988), 405-413.

30 Over dit deelonderzoek is reeds separaat gepubliceerd: S. Ramaker (2017). *De consument als scherprechter. Keren consumenten zich af van regelovertrekende bedrijven?* Amsterdam: Vrije Universiteit/NSCR. In die publicatie wordt op diverse aspecten nog wat dieper ingegaan dan hier.

drie opzichten gevarieerd, te weten naar de *ernst* van de overtreding, de mate waarin dit de respondent direct aangaat (*'nabijheid'*) en de mate waarin het voor de respondent gemakkelijk of moeilijk is om elders de desbetreffende goederen of diensten te bekomen (*'behavioural control'*). De overtredingen betreffen belastingontduiking, regels op het gebied van voedselveiligheid, kwaliteit van de gezondheidszorg, zorgplicht van financiële instellingen jegens hun cliëntèle, milieuschade en kinderarbeid.

Ofschoon duidelijk is dat ten opzichte van het totale palet van mogelijke misstanden en regels die door inspecties worden gecontroleerd, de vignetten slechts een kleine greep betreffen, hopen we dat de gevarieerde samenstelling van de vignetten een algemeen inzicht geeft in de publieksreacties op zulke misstanden.

Bij de formulering van de vignetten is niet in het bijzonder de nadruk gelegd op een algemene publieke verontwaardiging, de formulering is steeds zo dat een kennelijk ongewenst gedrag ter ore van de respondent komt. Wel zijn over de rol van de respondent bij het verspreiden van nieuws over zulke misstanden nadere vragen gesteld.

Tabel 2 geeft de exacte formulering van de vignetten, alsmede de kenmerken van de vignetten qua sector, behavioural control, nabijheid en ernst.

De hoofdvraag die bij elk vignet wordt gesteld, is hoe de respondent denkt voortaan met een dergelijk bedrijf om te gaan, waarbij een – op de inhoud van het vignet afgestemde – reeks gedragsmogelijkheden wordt aangeboden die variëren langs een dimensie 'ik wil nooit meer iets met dit bedrijf te maken hebben' tot 'ik verander mijn gedrag tegenover dit bedrijf niet'. Tabel 3 specificiert die antwoordmogelijkheden. Voor de analyse zijn vervolgens alle antwoorden ingedeeld in drieën: 'stopt klandizie helemaal', 'vermindert klandizie', 'wijzigt klandizie niet'.

Tabel 2 Vignetten betreffende publieke reactie op misstanden

| Nr. | Vignet   | Sector            | Behavioral control | Nabijheid | Ernst |
|-----|--|-------------------|--------------------|-----------|-------|
| 1   | Stel: u leest in de krant dat uw bank mensen krediet verleent dat eigenlijk boven hun macht is en wat ze dus niet kunnen betalen. Hierdoor kunnen mensen in grote financiële problemen raken.                            | Bankwezen         | Weinig             | Veraf     | Zwaar |
| 2   | Stel: de fabriek van uw favoriete automerk heeft sjoemelsoftware gebruikt in de auto's waardoor ze veel milieuschade hebben aangebracht.   | Autofabrikanten   | Gemiddeld          | Veraf     | Zwaar |
| 3   | Stel: u leest in de krant dat in een restaurant waar u af en toe komt eten, klanten ziek zijn geworden omdat in de gerveerde gerechten ingrediënten zaten die ver over de uiterste datum waren.                          | Restaurants       | Veel               | Direct    | Zwaar |
| 4   | Stel: u hoort op het nieuws dat de kledingwinkel waar u vaak komt gefraudeerd heeft met loonbelasting. Hierdoor hebben ze te weinig belasting betaald.   | Kledingbranche    | Veel               | Veraf     | Licht |
| 5   | Stel: in de krant wordt een lijstje gepubliceerd van huisartsen die vaak heel erg laat of zelfs helemaal niet bij hun patiënten langskomen als die met spoed om hulp vragen. Uw eigen huisarts komt op dat lijstje voor. | Artsen            | Weinig             | Direct    | Zwaar |
| 6   | Stel: als iemand een rekening wil openen bij een bank, moet de bank zijn identiteit controleren (paspoort, rijbewijs ...). U hoort op het nieuws dat uw eigen bank dat lang niet altijd doet.                            | Bankwezen         | Weinig             | Veraf     | Licht |
| 7   | Stel: u hoort op het nieuws dat de kledingwinkel waar u vaak komt, de kleding die ze verkopen laat maken in buitenlandse naaiateliers waar kinderarbeid voorkomt.  | Kledingbranche    | Veel               | Veraf     | Zwaar |
| 8   | Stel: u leest in de krant dat de supermarkt waar u altijd boodschappen doet, gefraudeerd heeft met het kassasysteem. Een deel van de inkomsten hebben ze verzwegen en daarover is dus ook geen belasting betaald.        | Supermarktbranche | Gemiddeld          | Veraf     | Licht |
| 9   | Stel: dokters moeten, om op de hoogte blijven van de nieuwste ontwikkelingen in hun vak, elk jaar 'bijscholingspunten' behalen. In de krant staat dat uw dokter zijn bijscholingspunten niet behaald heeft.              | Artsen            | Weinig             | Direct    | Licht |
| 10  | Stel: u leest in de krant dat uw favoriete restaurant een boete heeft gekregen omdat zijn keuken niet voldoet aan de hygiëne-eisen.  | Restaurants       | Veel               | Direct    | Licht |
| 11  | Stel: op het nieuws hoort u dat de fabriek van uw favoriete automerk soms onderdelen in auto's monteert die niet de beloofde kwaliteit hebben.   | Autofabrikanten   | Gemiddeld          | Direct    | Licht |
| 12  | Stel: in de krant leest u dat bij uw vaste supermarkt vaak paardenvlees door het rundvlees verwerkt is. Dit wordt niet op het etiket vermeld.  | Supermarktbranche | Gemiddeld          | Direct    | Zwaar |

Tabel 3 Vignetten met hun antwoordmogelijkheden

| Nr. | Vignet   | Antwoordmogelijkheden   |
|-----|--|---|
| 1   | Stel: u leest in de krant dat uw bank mensen krediet verleent dat eigenlijk boven hun macht is en wat ze dus niet kunnen betalen. Hierdoor kunnen mensen in grote financiële problemen raken.                            | <input type="radio"/> Ik zou geen klant meer willen zijn en overstappen naar een andere bank.<br><input type="radio"/> Ik zou wel klant blijven, maar voor advies naar een andere bank gaan.<br><input type="radio"/> Het zou geen gevolgen hebben. Ik zou gewoon bij mijn bank blijven.<br><input type="radio"/> Anders, namelijk _____  |
| 2   | Stel: de fabriek van uw favoriete automerk heeft sjoemelsoftware gebruikt in de auto's, waardoor ze veel milieuschade hebben aangebracht.  | <input type="radio"/> Ik zou mijn auto verkopen en overstappen op een ander merk.<br><input type="radio"/> Ik zou mijn auto houden, maar bij mijn volgende auto waarschijnlijk een ander merk kopen.<br><input type="radio"/> Het maakt mij niet uit. Ik zou gewoon bij mijn merk blijven.<br><input type="radio"/> Anders, namelijk _____                                      |
| 3   | Stel: u leest in de krant dat in een restaurant waar u af en toe komt eten, klanten ziek zijn geworden omdat in de geserveerde gerechten ingrediënten zaten die ver over de uiterste datum waren.                        | <input type="radio"/> Ik zou hier nooit meer gaan eten.<br><input type="radio"/> Ik zou hier nog wel eens heen gaan, maar veel minder vaak.<br><input type="radio"/> Ik zou hier gewoon blijven komen.<br><input type="radio"/> Anders, namelijk _____  |
| 4   | Stel: u hoort op het nieuws dat de kledingwinkel waar u vaak komt gefraudeerd heeft met loonbelasting. Hierdoor hebben ze te weinig belasting betaald.   | <input type="radio"/> Ik zou hier niet meer heen gaan om kleding te kopen.<br><input type="radio"/> Ik zou hier minder vaak heen gaan om iets te kopen/ik zou liever ergens anders kleding kopen.<br><input type="radio"/> Het maakt mij niet uit. Ik zou hier gewoon kleding blijven kopen.<br><input type="radio"/> Anders, namelijk _____                                    |
| 5   | Stel: in de krant wordt een lijstje gepubliceerd van huisartsen die vaak heel erg laat of zelfs helemaal niet bij hun patiënten langskomen als die met spoed om hulp vragen. Uw eigen huisarts komt op dat lijstje voor. | <input type="radio"/> Ik zou deze huisarts niet willen en dus overstappen naar een andere.<br><input type="radio"/> Ik zou wel bij mijn huisarts blijven, maar zodra ik iets ernstigs zou gaan mankeren zou ik overstappen.<br><input type="radio"/> Het zou voor mij niet uitmaken en ik zou gewoon bij mijn huisarts blijven.<br><input type="radio"/> Anders, namelijk _____ |
| 6   | Stel: als iemand een rekening wil openen bij een bank, moet de bank zijn identiteit controleren (paspoort, rijbewijs ...). U hoort op het nieuws dat uw eigen bank dat lang niet altijd doet.                            | <input type="radio"/> Ik zou geen klant meer willen zijn en overstappen naar een andere bank.<br><input type="radio"/> Ik zou wel klant blijven, maar voor advies naar een andere bank gaan.<br><input type="radio"/> Het zou geen gevolgen hebben. Ik zou gewoon bij mijn bank blijven.<br><input type="radio"/> Anders, namelijk _____  |
| 7   | Stel: u hoort op het nieuws dat de kledingwinkel waar u vaak komt de kleding die ze verkopen laat maken in buitenlandse naaiateliers waar kinderarbeid voorkomt.   | <input type="radio"/> Ik zou hier niet meer heen gaan om kleding te kopen.<br><input type="radio"/> Ik zou hier minder vaak heen gaan om iets te kopen/ik zou liever ergens anders kleding kopen.<br><input type="radio"/> Het maakt mij niet uit. Ik zou hier gewoon kleding blijven kopen.<br><input type="radio"/> Anders, namelijk _____                                    |
| 8   | Stel: u leest in de krant dat de supermarkt waar u altijd boodschappen doet, gefraudeerd heeft met het kassasysteem. Een deel van de inkomsten hebben ze verzwegen en daarover is dus ook geen belasting betaald.        | <input type="radio"/> Ik zou bij deze supermarkt geen boodschappen meer doen.<br><input type="radio"/> Ik zou hier alleen nog komen voor dingen die ze elders niet hebben.<br><input type="radio"/> Ik zou gewoon bij deze supermarkt boodschappen blijven doen.<br><input type="radio"/> Anders, namelijk _____  |

|    |   |  |
|----|---|--|
| 9  | Stel: dokters moeten, om op de hoogte blijven van de nieuwste ontwikkelingen in hun vak, elk jaar 'bijscholingspunten' behalen. In de krant staat dat uw dokter zijn bijscholingspunten niet behaald heeft. | <input type="radio"/> Ik zou naar een andere dokter gaan.<br><input type="radio"/> Ik zou bij mijn dokter blijven, maar als het erom gaat wel om een second opinion vragen en/of kijken wat er op internet staat over mijn klacht.<br><input type="radio"/> Het maakt mij niet uit, ik blijf gewoon bij mijn dokter.<br><input type="radio"/> Anders, namelijk _____ |
| 10 | Stel: u leest in de krant dat uw favoriete restaurant een boete heeft gekregen omdat de keuken niet voldoet aan de hygiëne-eisen.   | <input type="radio"/> Ik zou hier nooit meer gaan eten.<br><input type="radio"/> Ik zou hier nog wel eens heen gaan, maar veel minder vaak.<br><input type="radio"/> Ik zou hier gewoon blijven komen.<br><input type="radio"/> Anders, namelijk _____   |
| 11 | Stel: op het nieuws hoort u dat de fabriek van uw favoriete auto-merk soms onderdelen in auto's monteert die niet de beloofde kwaliteit hebben.   | <input type="radio"/> Ik zou mijn auto verkopen en overstappen op een ander merk.<br><input type="radio"/> Ik zou mijn auto houden, maar bij mijn volgende auto waarschijnlijk een ander merk kopen.<br><input type="radio"/> Het maakt mij niet uit. Ik zou gewoon bij mijn merk blijven.<br><input type="radio"/> Anders, namelijk _____                           |
| 12 | Stel: In de krant leest dat bij uw vaste supermarkt vaak paardenvlees verwerkt is door het rundvlees. Dit wordt niet op het etiket vermeld.   | <input type="radio"/> Bij deze supermarkt zou ik geen eten meer kopen.<br><input type="radio"/> Ik zou hier nog wel boodschappen gaan doen, maar ik zou er geen vlees meer kopen.<br><input type="radio"/> Ik zou gewoon bij deze supermarkt boodschappen blijven doen.<br><input type="radio"/> Anders, namelijk _____  |

Merk op dat de studie de respondenten bevraagt over hypothetische situaties die echter wel van dien aard zijn dat de meeste respondenten zich zo'n situatie voor de geest kunnen halen. (Slechts in één van de casus, ID checken door de bank, bleek een meerderheid van de respondenten daar zelden of nooit van gehoord te hebben, in alle andere vignetten geeft veelal een ruime meerderheid aan van zo'n geval wel eens te hebben gehoord.) Ook moeten we ons realiseren dat men rapporteert over wat men denkt te zullen doen, als men zich in de situatie van het vignet zou bevinden. Uiteraard betekent een antwoord niet noodzakelijk dat men, wanneer men in werkelijkheid voor zo'n situatie gesteld zou zijn, ook echt die consequentie aan het vignet zou verbinden (vergelijk voetnoot 29), niettemin hebben we zo een indicatie van de intenties van het publiek om ten aanzien van bepaalde misstanden al of niet 'met de voeten te stemmen'. In die zin kunnen we de resultaten zien als een bovengrens voor het effect van kennismaken van een misstand: zo en zoveel mensen *denken* hun klandizie te verleggen, het aantal dat dat ook echt zal doen, zal vermoedelijk lager zijn en ergens tussen nul en het resulterende aantal in liggen.

Sommige respondenten zullen ook niet in een door een vignet geschetste situatie terecht komen, omdat ze de desbetreffende dienst of het desbetreffende product niet gebruiken, zodat hun intenties er voor de omzet van een bedrijf weinig toe doen.

De enquête werd in juni 2017 online aangeboden aan een sneeuwbalsteekproef van contacten van de onderzoekster en via enkele survey-websites. Om expliciet zorg te dragen voor beantwoording door ook een aantal wat oudere respondenten, is daarnaast ook een papieren versie van de enquête verspreid onder

ouderen, eveneens uit de contactenkring van de onderzoekster. De steekproef moet als een convenience-steekproef worden beschouwd.

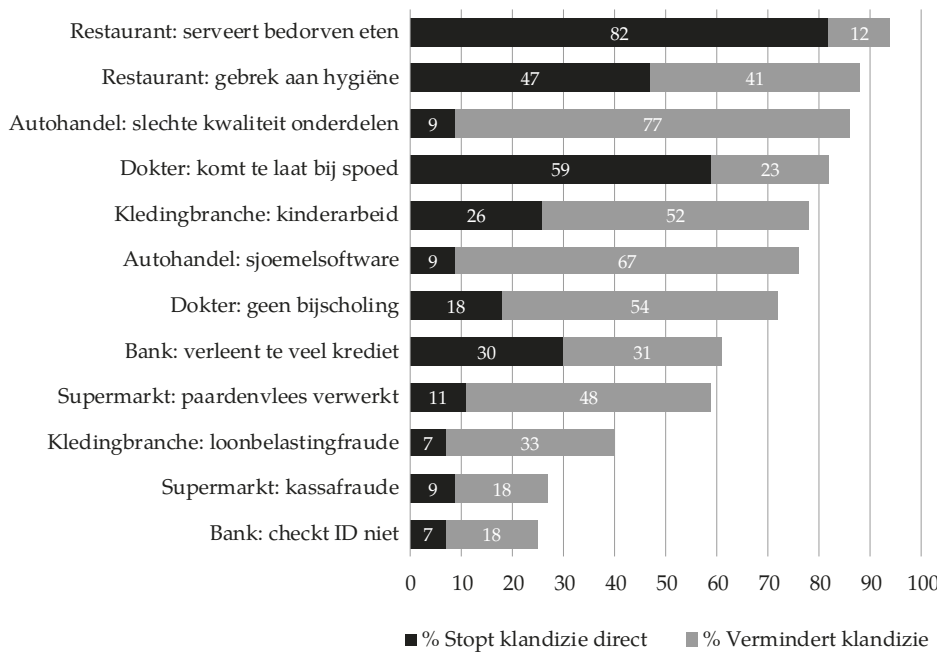
Er zijn 39 papieren enquêtes terugontvangen en 215 online enquêtes, totaal 254. Onder de respondenten zijn 65% vrouwen, de gemiddelde leeftijd is 34 met een range van 18 tot 86.

De respondentengroep is niet representatief voor de Nederlandse bevolking, respondenten zijn jonger en hoger opgeleid dan de Nederlandse bevolking in doorsnee, werken vaker in de detailhandel of de zorg en er bevinden zich veel vrouwen onder. In het onderstaande wordt aandacht besteed aan dit probleem.

## 2.2 VOORGENOMEN REACTIE OP DE VIGNETTEN

In figuur 3 wordt de voorgenomen reactie op de twaalf vignetten weergegeven.

**Figuur 3 Reactie van consumenten op bericht over regelovertreding**



Duidelijk is dat er, zoals verwacht, inderdaad grote verschillen zijn tussen de diverse vignetten, maar in het algemeen geldt dat een substantieel gedeelte van de respondenten meent de *klandizie* bij het vernemen van een dergelijke misstand te zullen *stopzetten*: dat loopt uiteen van 7% (bij een bank die ID's niet goed checkt) tot 82% (bij een restaurant waar klanten ziek werden na het eten van niet vers voedsel), het mediane percentage bij de twaalf misdragingen

is 22%. Als het publiek deze intenties werkelijk zou uitvoeren, zouden de desbetreffende bedrijven dus een belangrijk deel van hun omzet verliezen. Dat wordt nog verder benadrukt als we nagaan welk percentage van de klanten denkt de *klandizie stop te zetten* of te verminderen: dat loopt uiteen van 24% tot 94%, met een mediaan van 74%. Bij niet minder dan negen van de twaalf vignetten denkt méér dan de helft van de respondenten zulke negatieve consequenties aan het vernemen van misstanden te zullen verbinden. We kunnen dus zonder meer stellen dat er alle reden is geloof te hechten aan de existentie van ‘pijl 5 (gedragsconsequenties)’ uit schema 2, in ieder geval qua intenties. Bedrijven moeten er terdege rekening mee houden dat hun omzet op de tocht kan komen te staan als er misstanden aan de grote klok worden gehangen.

Merk op dat het publiek het minste moeite heeft met belastingontduiking en tekortschieten bij de zorgplicht door banken, zij het dat nog altijd een stevig percentage zich denkt af te keren van zo’n bedrijf.

De ernst van de overtreding werd door de respondenten gescoord op een ‘rapportcijfer-schaal’: direct na de presentatie van het vignet, zoals verwoord in tabel 3, werd gevraagd: *‘hoe erg vindt u dit? (Geef een cijfer van 1 tot 10, waarbij 1 helemaal niet erg is en 10 voor heel erg staat)’*. Men vindt de meeste overtredingen erg, in die zin dat gemiddeld een rapportcijfer van een zes-min of hoger aan die ernst wordt uitgedeeld. Qua ernst wordt bij de loonbelastingfraude in de kledingdetailhandel het minst hoog gescoord (gemiddeld een 5,8) en bij het serveren van bedorven voedsel het ergst (8,6). In grote lijnen geldt dat ernstig beoordeelde overtredingen ook het vaakst een reactie qua klandizie vertonen.

Ook is de respondent, nadat het vignet hem is gepresenteerd, verzocht aan te geven of hij het eens is met de stelling *‘Als ik dit hoor, zou ik het aan anderen doorvertellen’* (vijfpuntschaal helemaal oneens – helemaal eens, + weet niet). Het zijn opnieuw de financiële onderwerpen die mensen kennelijk minder boeien, in die zin dat men omzet- en loonbelastingontduiking en misstanden bij banken minder vaak denkt door te vertellen. Doorvertellen gebeurt het minste bij fraude door supermarkten bij het rapporteren van hun omzet via het afkomen van de kassa, dat zou minder dan de helft van de mensen doorvertellen, terwijl meer dan 90% (als hoogste) zou doorvertellen dat een restaurant onfris eten serveert.

Na de presentatie van het vignet werd ook verzocht aan te geven of men het eens/oneens is (vijfpuntschaal, + weet niet) met de stelling: *‘De toezichthoudende inspectie had dit moeten voorkomen’*. Voor alle overtredingen geldt dat minstens 70% van de respondenten vindt dat zulke overtredingen door toezichthoudende inspecties hadden moeten worden voorkomen. Dat dat voor alle vignetten zo hoog is, ongeacht welke rol een inspectie feitelijk zou kunnen spelen in het in het desbetreffende vignet omschreven geval, doet ons vermoeden dat respondenten maar een vaag beeld hebben van de rol van toezichthouders. Deze resultaten kunnen worden geïnterpreteerd als een blijk van ambitie: men hoopt



en vraagt dat toezichthouders zulke misstanden zullen voorkomen. Er is niet gevraagd of men het inspecties zwaar aanreket als dat niet het geval is.

Ramaker analyseert ook het verband tussen behavioural control, nabijheid, ernst en de gedragsreacties. We geven hier een korte samenvatting. Vignetten waarin sprake is van een hoge behavioural control (dat wil zeggen dat de consument het gemakkelijk in eigen hand heeft om elders zijn klandizie te plaatsen) leiden ook verhoudingsgewijs vaak tot de intentie geen klant meer te zijn. Die vignetten waarin de overtreding de consument zelf direct aangaat, leiden tot meer gedragsreacties. Door steeds binnen een branche de ernstige en minder ernstige overtreding te vergelijken laat Ramaker zien dat inderdaad hogere gepercipieerde ernst van een overtreding tot hogere percentages stopzetten van klandizie leidt.

Er is ook aandacht besteed aan de mogelijke vertekening door de niet-representativiteit van de steekproef en wel door te kijken naar de totale ernstscore (gesommeerd over de twaalf vignetten). Geslacht had nauwelijks invloed, jongere en studerende mensen – die oververtegenwoordigd zijn in de onderzoeksgroep – scoren iets lager qua ernst. In die zin zou een wel representatieve steekproef vermoedelijk nog sterkere gedragsreacties vertonen dan we nu in de resultaten zien. Voor details verwijzen we naar Ramakers in voetnoot 30 aangehaalde publicatie, waarin ook op elk vignet afzonderlijk wordt ingegaan.

### 2.3 CONCLUSIE EN DISCUSSIE VAN HET PUBLIEKSONDERZOEK

Ramakers onderzoek laat zien dat afnemers van heel diverse goederen en diensten wel degelijk in groten getale voornemens zijn hun klandizie minder of helemaal niet meer te gunnen aan bedrijven en dienstverleners die zich aan bepaalde overtredingen schuldig maken. Ofschoon dat door haar slechts is aangetoond voor een dozijn overtredingen in een zestal branches die gecontroleerd worden door een drietal inspecties (Belastingdienst, Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit NVWA, Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd IGJ), menen wij toch te kunnen opperen dat dat voor heel wat meer overtredingen ook zal gelden, nu wij immers hebben gezien dat zulks werkelijk voor alle twaalf voorgelegde vignetten het geval is. Bovendien toont zij dat de resultaten conform de verwachtingen zijn: ernstiger overtredingen (binnen een domein) leiden tot sterkere voornemens tot vermindering van klandizie en die intenties zijn ook sterker wanneer er sprake is van veel behavioural control en van directe betrokkenheid van de respondent. Zeker, er zijn zeer grote verschillen tussen de verschillende overtredingen, qua percentages mensen die hun klandizie denken te zullen beëindigen of verminderen. Dat loopt uiteen van 24% bij banken die de identiteit van nieuwe rekeninghouders onvoldoende checken tot 94% die niet meer gaat eten bij horeca die bedorven waar serveert. Over alle vignetten is de mediaan 74%, maar ook dat laagste percentage, 24% is nog altijd zo groot dat, mochten klanten die voornemens ook in daden omzetten,

de bedrijven substantieel in hun omzet zouden worden getroffen. Welk bedrijf kan onverschillig blijven als één op de vier klanten zegt te zullen weglopen of minder vaak te komen? En dat geldt voor de meeste vignetten die hier zijn bestudeerd nog in heel wat sterkere mate. Uiteraard geldt nog steeds dat we hier intenties bespreken, en intenties zijn niet identiek aan feitelijk gedrag. Natuurlijk is het niet zeker dat klanten een nogal gemakkelijk op een enquêteformulier aan te kruisen voornemen ook werkelijk ten uitvoer zouden leggen, als puntje bij paaltje komt, maar een verstandig ondernemer doet er wijs aan zich terdege bewust te zijn van het feit dat publieke afkeuring hem rechtstreeks in zijn bedrijfsresultaat kan treffen. Intenties zijn niet identiek aan gedrag, maar ze zijn veelal wel gerelateerd. Als ondernemer zou ik toch zeker bezorgd zijn als ik hoorde dat er op grote schaal de intentie bestaat op zeker wangedrag te reageren met verminderen of beëindigen van klandizie.

Ook geeft de studie de suggestie dat overtredingen van regels die iets te maken hebben met consumentenveiligheid vermoedelijk tot sterkere voorgenomen publieke reacties leiden dan overtredingen van fiscale of regulatoire aard. Die laatste zijn niet immuun, maar bij de eerste zijn de reacties veel sterker.

Het is goed bovenstaande in zoverre te nuanceren dat er ook beperkingen aan het onderzoek kleven, zoals eerder al aangestipt: de steekproef is niet representatief, niet al te omvangrijk, het gaat om zelfgerapporteerde intenties (vergelijk voetnoot 29) in hypothetische situaties, er is een beperkt aantal overtredingen aan de respondenten voorgelegd en het gaat om reacties op kennismaken van overtredingen, waarbij niet specifiek is ingegaan op bij anderen levende verontwaardiging. Anderzijds zijn de gevonden percentages mensen die denken hun klandizie aan zulke overtredende bedrijven te onthouden zo groot dat het moeilijk voorstelbaar is dat die beperkingen zo ernstig zijn dat een en ander alleen daardoor zo stevig uitpakt.

*Samenvattend:* Het onderzoek onder het publiek heeft aannemelijk gemaakt dat 'pijl 5' in figuur 2 betreffende *gedragsconsequenties* inderdaad zijn werk doet, zij het in de ene situatie meer dan in de andere. Daarmee lijkt aan een van de voorwaarden te zijn voldaan die moeten zijn vervuld wil stimuleren van publieke verontwaardiging over regelovertrijdingen de mogelijke overtredders op andere gedachten kunnen brengen.

### *Nader publieksonderzoek*

Juist omdat we weinig eerder systematisch onderzoek naar de gedragsconsequenties bij het publiek hebben kunnen vinden, lijkt het zaak het niet bij dit ene onderzoek te laten. Men kan zich voorstellen dat nader onderzoek naar de relatie tussen publieke verontwaardiging en het zich afkeren van bedrijven door het publiek nuttig is. De suggestie dat nader onderzoek nuttig is, wil niet zeggen dat niet op onderdelen ervaring of onderzoek bestaat.

Wij denken aan

- in hoeverre voornemens om klandizie te beëindigen of verminderen in de praktijk worden uitgevoerd;
- hoelang een dergelijke reactie aanhoudt: keren die klanten zich voorgoed af van een bedrijf of keren ze binnen kortere of langere tijd weer terug?;
- de mate waarin het feit dat anderen verontwaardigd zijn over een regelovertrading invloed heeft op het eigen voornemen zich af te wenden van een bedrijf;
- de mate waarin men een bedrijf geëxcuseerd vindt als een inspectie in gebreke zou zijn gebleven en of dat ook tot minder zich afwenden van bedrijven leidt;
- aanvulling met andere regelovertradingen, in andere branches, onder controle van andere inspecties;
- toespitsing van het onderzoek niet op een algemeen publiek, maar op mensen die feitelijk klant zijn van bepaalde bedrijven.



### 3.1 ONDERZOEKSOPZET

In dit hoofdstuk en het volgende beschouwen we het inspectiebeleid rond openbaarmaking en publieke verontwaardiging, dat wil zeggen we inventariseren de stand van zaken rond de pijlen 3 en 4 van het schema van figuur 2 (hoofdstuk 1). Wat valt er te zeggen over mogelijkheden en aantrekkelijkheid van de optie om geconstateerde overtredingen en opgelegde sancties bekend te maken, in welke modaliteit (passief, actief neutraal, actief met inspelen op verontwaardiging) en hoe kijkt men aan tegen het effect van zulke acties op het naleven van regels door onder toezicht staande bedrijven?

Het huidige hoofdstuk richt zich op de standpunten dienaangaande bij de inspectiediensten, hoofdstuk 4 beschouwt daaraanvolgend hoe bedrijven die zich aan regels moeten houden daartegenover staan. De twee handhavingsorganisaties bij wie onderzoek is gedaan, zijn de Belastingdienst en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit NVWA. Dit onderzoek is uitgevoerd door respectievelijk Esther Hesseling en Robin van Bemmelen. Merk op dat dit hoofdstuk een verslag geeft van de visie van de inspecteurs, zoals aangetroffen, niet van de visie van de onderzoekers.

Uiteraard is de vraagstelling van ons rapport op dit stuk eigenlijk breder dan wat de visie is van medewerkers van de NVWA en de Belastingdienst, we zouden maar wat graag iets kunnen zeggen over alle handhavingsinstanties. De beschikbare tijd en menskracht maakte dat, niet onverwacht, niet mogelijk. We zijn erkentelijk dat de desbetreffende inspecties via contactpersonen hun gewaardeerde en onmisbare medewerking aan het onderzoek hebben gegeven.<sup>31</sup> De beide inspecties zijn in het kader van de vraagstelling van dit rapport heel verschillend: waar de Belastingdienst gebonden is aan vertrouwelijkheid van zijn bevindingen, geldt voor de NVWA juist dat er veel over

---

31 Wij zijn onze contactpersonen mevrouw dr. W.I. Verdonk en mevrouw ir. N.J.M. Roozen bij de NVWA en mevrouw dr. J. Vliegen en de heer dr. S. Goslinga bij de Belastingdienst zeer erkentelijk voor hun hulp en inbreng bij het voorbereiden en uitvoeren van de onderzoeken.

inspectieresultaten naar buiten wordt gebracht, ook op het niveau van individueel gecontroleerde bedrijven.

We behandelen achtereenvolgens het onderzoek bij de NVWA en dat bij de Belastingdienst/FIOD en sluiten het hoofdstuk af met een beschouwing aangaande overeenkomsten en verschillen tussen beide toezichthouders.

*Rondetafelgesprekken* De vraag die in dit hoofdstuk aan de orde komt, is wat de kijk is van een tweetal handhavingsinstanties, NVWA en Belastingdienst, elk voor zich, op het effect van openbaarmaking van hun controleresultaten betreffende individuele bedrijven en op het genereren van verontwaardiging. Om deze vraag te beantwoorden is een aantal rondetafelgesprekken gehouden met medewerkers van de inspectie. Zowel bij de NVWA als bij de Belastingdienst ging het om twee rondetafelgesprekken, één met beleidsmedewerkers en één met uitvoerende inspecteurs.

Met de beleidsmedewerkers werd vooral gesproken over mogelijkheden, juridische kaders en gekozen beleid door de inspectie, met de uitvoerende inspecteurs werd vooral ingegaan op hun ervaringen met concrete inspecties en het contact met de onder toezicht staande bedrijven.

### 3.2 RONDETAFLGESPREKKEN BIJ DE NVWA

De NVWA is een zeer grote organisatie die toezicht houdt op vele en heel verschillende regels in verschillende branches. Voor het huidige onderzoek hebben wij ons, in overleg met de NVWA, geconcentreerd op regels en inspecties op het gebied van de voedselveiligheid en dierenwelzijn. De contactpersonen bij de NVWA hebben een aantal beleidsmedewerkers uitgenodigd voor een rondetafelgesprek met Van Bemmelen. Medewerking van betrokkenen was vrijwillig, de gesprekspartners werd toegezegd dat hun uitspraken alleen anoniem worden gerapporteerd. Vijf beleidsmedewerkers namen deel aan het gesprek, dat in mei 2017 werd gehouden. Zij konden desgewenst zonder opgave van redenen hun deelneming beëindigen, van welke mogelijkheid echter geen gebruik is gemaakt. Na een korte inleiding door de onderzoeker werden vier thema's met subthema's besproken, waar nodig aan de hand van een tweetal casus (de paardenvleesaffaire die ook in hoofdstuk 1 is aangestipt, en een casus betreffende dierenwelzijn bij veetransport bij extreme temperaturen), zonder zich overigens tot deze casus te beperken.

Topics die aan de orde werden gesteld, waren:

| Topic                            | Subtopic  |
|----------------------------------|---|
| Wettelijke taken, jurisprudentie | Doel van openbaarmaking                           |
|                                  | Bestuursrecht/strafrecht                          |
|                                  | Handhavinginstrument                              |
| Actieve openbaarmaking           | In de hand houden                                 |
|                                  | Ethisch verantwoord                               |
| Passieve openbaarmaking          | Berichtgeving media                               |
|                                  | Invloed op de strafmaat                           |
|                                  | Invloed op de beleidsvoering                      |
| Effect publieke verantwoording   | Speciale preventie                                |
|                                  | Generale preventie                                |
|                                  | <i>Backfiring</i>                                 |
|                                  | Positieve/negatieve effecten, voorzien/onvoorzien |

Een tweede rondetafelgesprek werd gehouden in juni 2017, met zes inspecteurs van de NVWA die feitelijk inspecties verrichten bij bedrijven met het oog op voedselveiligheid en dierwelzijn. Zij zijn wederom benaderd via de contactpersonen, met een identieke uitnodigingsprocedure.<sup>32</sup> Bij dit tweede gesprek was de topiclijst als volgt:

|                  |                                   |
|------------------|-----------------------------------|
| Omgang           | Actieve omgang                    |
|                  | Reactieve omgang                  |
|                  | Door de inspecteur zelf           |
| Effect           | Speciale preventie                |
|                  | Generale preventie                |
|                  | Verhouding tot klassieke sancties |
|                  | <i>Backfiring</i>                 |
| Aanvaardbaarheid | Beleid versus praktijk            |
|                  | Terugblikcasus                    |

Beide rondetafelgesprekken verliepen geanimeerd, het onderwerp ligt de medewerkers na aan het hart. We bespreken de bevindingen voor beide rondetafelgesprekken gezamenlijk.

<sup>32</sup> Beide rondetafelgesprekken vonden plaats voordat eind juni 2017 de fipronil-affaire begon te spelen.

### 3.3 RESULTAAT: DE VISIE VAN DE NVWA-INSPECTIEMEDEWERKERS

Wij bespreken de aan de orde gekomen onderwerpen die in vier grote clusters zijn samengevat.

*De organisatie van toezicht en handhaving* Deelnemers benadrukken dat de wijze waarop toezicht en handhaving is georganiseerd, al verscheidene jaren regelmatig aan verandering onderhevig is bij de NVWA en haar voorgangers en dat dat ook in de nabije toekomst zo zal blijven. In die jaren is de frequentie van inspectiebezoeken sterk verminderd en wordt er nadrukkelijker een beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van de onder toezicht staande bedrijven. Toezicht en – bij overtreding – sanctionering zijn de verantwoordelijkheid van de NVWA. Of het bedrijf nadat een overtreding is geconstateerd vervolgens wel de regels gaat naleven, is evenwel de verantwoordelijkheid van het bedrijf of de branche. Bedrijven hebben op die manier nogal eens een grote speelruimte en als zij de regels ook na sanctionering niet gaan naleven, heeft de bestraffing haar uiteindelijke doel – compliancebevordering – gemist. Op 1 juli 2017, dus vlak na de rondetafelgesprekken, ging een reorganisatie van start die het risicogericht en kennisgedreven toezicht verder implementeert: controle wordt voornamelijk gericht op die bedrijven en doelgroepen waar men het risico op overtreding het hoogst acht. Men benadrukt dat consumenten terecht verwachten dat door de inspectie voedselveiligheid en dierwelzijn wordt gegarandeerd, maar men merkt op dat het publiek ten onrechte meent dat dat alleen kan worden gegarandeerd als er 100% zou worden gecontroleerd.

*Openbaarmaking* De NVWA heeft zich op het stuk van openbaarmaking ten doel gesteld om vijf jaar na invoering van de Gezondheidswet<sup>33</sup> alle inspectieresultaten openbaar te maken, tenzij er gegronde redenen zijn om dat niet te doen. De NVWA richt zich vooral op het openbaar maken van inspectieresultaten voor een hele sector of branche. Dat houdt dan in dat niet alleen wordt gerapporteerd over bedrijven bij wie regelovertradingen zijn geconstateerd, maar óók over bedrijven die zich netjes aan hun verplichtingen blijken te houden. Dat wordt wel *namings, shaming and faming* genoemd. Men geeft met het oog op transparantie de voorkeur aan actieve openbaarmaking, op initiatief van de NVWA zelf, boven passieve openbaarmaking na een WOB-verzoek. De NVWA beoogt met actieve openbaarmaking de transparantie te bevorderen. Dit wordt immers beter gewaarborgd wanneer de inspectie zelf de regie in handen houdt en zodoende kan beslissen wat men precies naar buiten brengt, om zodoende een coherent beeld te kunnen bieden. Publicatie op grond van WOB-verzoeken

---

33 Het betreft hier de ‘Wet van 14 november 2016 tot wijziging van de Gezondheidswet en de Wet op de jeugdzorg teneinde een mogelijkheid op te nemen tot openbaarmaking van informatie over de naleving en uitvoering van regelgeving, besluiten tot het opleggen van sancties daarbij inbegrepen’. De ingangsdatum van de wet wordt te zijner tijd nog per AMVB vastgesteld (Kamerstukken 34111).



leidt nogal eens tot het openbaar maken van veel meer en veel gedetailleerdere, maar daardoor ook vaak ongestructureerde, onoverzichtelijke en moeilijk te interpreteren gegevens. Bij het besluit tot openbaarmaking wordt altijd door de NVWA een belangenafweging gemaakt. WOB-verzoeken komen tegenwoordig vaak van maatschappelijke organisaties en mediabedrijven, waar het vroeger veeleer ging om verzoeken door individuele bedrijven of personen. Dat betekent meestal dat die openbaarmaking vervolgens ook een rol in de media gaat spelen. Er is bij de NVWA duidelijk een ontwikkeling gaande om eerder en meer openbaar te maken, hetgeen ook door de op handen zijnde reorganisatie zal worden bevorderd, mede met het oog op de boven aangestipte invoering van de wijziging op de Gezondheidswet, op grond waarvan openbaarmaking regel zal zijn.

Sommige inspectiemedewerkers vrezen dat een regime van altijd openbaar maken ertoe kan leiden dat onder toezicht staande bedrijven of brancheorganisaties de neiging gaan vertonen tegen te stribbelen bij het verschaffen aan de NVWA van door hen als gevoelig beschouwde bedrijfsinformatie, uit angst dat dat straks allemaal op straat ligt. Daardoor dreigt het werk van de NVWA te worden bemoeilijkt en, ofschoon het door wettelijke bevoegdheden in te roepen vroeg of laat wel lukt om bedrijven de benodigde informatie te laten verschaffen, kost het al gauw meer moeite, tijd en aandacht om zulks op bevredigende wijze te bewerkstelligen.

De gesprekspartners menen dat men ook zeker niet moet verwachten dat openbaarmaking tot rust aan het front leidt. Bij actiegroepen zit veelal toch de emotie voor, onder hen heeft men er weinig zin in of men beschikt niet over voldoende kennis om de objectieve gegevens wetenschappelijk verantwoord te interpreteren. Dan leidt ook neutrale openbaarmaking, door de bemoeienis van actiegroepen en media, al gauw tot publieke verantwoording, ook als de NVWA daar helemaal niet op uit is.

*Publieke verantwoording* Voor de deelnemers aan de rondetafelgesprekken is publieke verantwoording meer iets 'dat je als NVWA overkomt' dan dat je het willens en wetens op eigen initiatief inzet. In termen van figuur 2 betekent dat dat deze medewerkers menen dat pijl 4a (neutrale openbaarmaking) de NVWA-praktijk is en pijl 4b (actieve bevordering van verantwoording) nauwelijks wordt ingezet. Meestal komt publieke verantwoording tot stand onder invloed van activistische organisaties of de media, die ook door de NVWA neutraal gebrachte controleresultaten oppikken en er publieke verantwoording op trachten te enten. Dat publieke verantwoording haar uitwerking op een bedrijf niet mist, staat naar de mening van de NVWA-medewerkers wel vast, hoewel dat, zo meent men, minder opgaat voor malafide bedrijven die toch al gewend zijn in de marge te werken. Publieke opwinding kan zeker harder aankomen dan een NVWA-boete, ook omdat sommige bedrijven zulke boetes nogal eens in hun bedrijfsvoering als onvermijdelijke kosten hebben ingecalculeerd en het van tevoren duidelijk is dat er een maximum aan zulke boetes verbonden is, terwijl uit de hand lopende publiek verantwoording onvoorspelbaar grote, zelfs desastreuze gevolgen kan hebben. De gesprekspartners

menen dat verontwaardiging vooral voor bedrijven en producten speelt die rechtstreeks met de consument te maken hebben, meer dan bij bedrijven die alleen of vooral business-to-business zaken doen, en wier productnaam niet of nauwelijks door consumenten wordt gebruikt. Reputatieschade is dan ook het grootst als de naam van het bedrijf zichtbaar is op de verpakking van aan consumenten aangeboden producten. Dan betreft de consument negatief nieuws over een bedrijf immers direct op het desbetreffende product. De deelnemers menen dat er vooral sprake is van speciale preventie, bij bedrijven die met naam en toenaam genoemd worden, en zij betwijfelen of er sprake is van generale preventie, dus van effect op andere bedrijven in dezelfde bedrijfstak. Dat laatste is huns inziens alleen aan de orde als publieke opwinding uitstraalt naar een hele branche, waar dan evenwel de goeden onder de kwaden lijden.

Men vindt publieke verontwaardiging vanwege gebleken overtredingen vaak niet fair jegens de betrokken bedrijven. Dat is allereerst zo omdat zaken door activisten nogal eens buiten proportie worden opgeblazen en consumenten dan zulke aangedikte verhalen voor zoete koek gaan slikken. Daarnaast vindt men verontwaardiging soms te ver gaan, omdat de consument zelden oog heeft voor de andere kant van de medaille: er is bij bedrijven immers altijd sprake van een afweging van kosten (die uiteraard en onvermijdelijk aan de consumenten worden doorberekend) tegenover de bevordering van de doeleinden die door de geldende regels worden beoogd. Als voorbeeld: dierenwelzijn kost geld, maar dat ziet de consument niet. Het is makkelijk om hoog van de toren te blazen over aantasting van dierenwelzijn, maar dan moet je ook de consequentie aangaarden dat vlees op zo'n manier duurder wordt. En dan zul je de consument horen!

De deelnemers aan het rondetafelgesprek zien eigenlijk maar weinig ruimte om weloverwogen publieke verontwaardiging te genereren om op die manier bedrijven in het gareel te krijgen. Zodra er sprake is van publieke verontwaardiging is de NVWA de controle kwijt. Een weliswaar bestaande, maar nu ook niet echt hemeltergende misstand wordt dan al gauw door anderen afgeschilderd als een teken dat een bedrijf of branche door en door niet deugt. Dan gaat de staatssecretaris, aangespoord door de Tweede Kamer, eisen stellen aan de NVWA die ten koste gaat van de speelruimte van de inspectie en zijn inspecteurs. En toezicht werkt toch echt het beste als de toezichthouder de flexibiliteit heeft om soepel op te treden als dat kan, maar onverbiddelijk is als dat nodig is. Bovendien, zo is de algemene mening onder de gespreksdeelnemers, uit de politiek komt al gauw de roep om meer regels en strengere sancties. Voor beleidsmedewerkers en inspecteurs is het zeer de vraag of dat de weg naar betere compliance is: er zijn echt wel regels genoeg en er is vaak ook een adequaat sanctiepakket beschikbaar. Het gaat er meer om dat het toezicht in staat wordt gesteld om bestaande regels voldoende te controleren. Inspecteurs menen dat nieuwe regels het controleproces van oudere of andere, zeker ook belangrijke praktijken plegen te frustreren, omdat er mankracht aan de normale gang van zaken moet worden onttrokken om de nieuwe regels op te stellen, te implementeren en te handhaven.

Aan de andere kant is de roep om krachtig optreden bij staatssecretaris en parlement, gevoed door publieke verantwoording, soms wel een steun in de rug. Je kunt een onwillig onder toezicht staand bedrijf makkelijker overtuigen als je erop kunt wijzen dat zijn gedrag door de maatschappij niet getolereerd wordt. Dat kan soms zelfs al werken door te zinspelen op het mogelijk ontstaan van publieke verantwoording, nog voor dat die zich feitelijk heeft voorgedaan. Men wijst erop dat bij actieve openbaarmaking óók hoort dat duidelijkheid wordt geschapen over wat de NVWA heeft gedaan bij het voorkómen van overtredingen, bij het toezicht en de manier waarop gereageerd is op overtredingen. Dat geldt zeker bij acute kwesties, wanneer het publiek zich afvraagt wat de inspectie eigenlijk doet.

*Backfiring* Publiciteit over controleresultaten kan er soms toe leiden dat niet zozeer het overtredende bedrijf, maar juist de NVWA de gebeten hond wordt in de publieke opinie. *'Een schande dat de inspectie dat niet heeft voorkomen!'* is dan een veelgehoorde reactie. De deelnemers aan de rondetafelgesprekken wijzen erop dat dit effect ook al kan optreden (en dat ook regelmatig doet) bij passieve openbaarmaking, of zelfs bij niet-openbaarmaking, wanneer dat wordt geframed als een poging om een en ander in de doofpot te stoppen. Dat proces van het aan de grote klok hangen van het ontdekken van een misstand dat niet zozeer of niet alleen het betrokken bedrijf, maar vooral ook de toezichthouder schade doet, wordt *'backfiring'* genoemd. Dat backfiring een reëel probleem is, komt ook deels omdat, zodra een overtreding maar ernstig genoeg is – en onder het strafrecht valt – de zaak aan het OM wordt overgedragen. En dan is ook de publiciteit niet langer in handen van de NVWA, maar van het OM, de NVWA moet zwijgen en naar het OM verwijzen. Dat kan heel vervelend zijn als in de publiciteit een onjuist beeld van de gang van zaken wordt gegeven. Over het geheel genomen betwijfelt men dat backfiring bij actieve aanjaging van de verantwoording door de NVWA meer of juist minder zou spelen dan bij passieve openbaarmaking of actieve maar neutrale openbaarmaking. De deelnemers aan de rondetafelgesprekken menen dat als een misstand maar groot genoeg is, het onvermijdelijk is dat het publiek zich afvraagt of de inspectie niet ook blaam treft. De NVWA doet er goed aan zich daarop voor te bereiden. Zodra duidelijk wordt dat het openbaar worden van overtredingen allicht tot verantwoording zal leiden, moet de NVWA haar verhaal klaar hebben.

*Samenvattend:* de betrokken medewerkers van de NVWA hebben de indruk dat het slechts zelden wijsheid is voor hun inspectie om publieke verantwoording actief na te jagen, hoezeer ook in principe verantwoording bedrijven kan beïnvloeden.

### 3.4 RONDETAfelGESPREKKEN BIJ DE BELASTINGDIENST EN DE FIOD

De Belastingdienst is een zeer grote organisatie die tot taak heeft rijksbelastingen te innen en toeslagen uit te betalen, vaak op basis van gegevens aangeleverd door de belastingplichtigen en toeslaggerechtigden zelf. Belastingplichtigen kunnen individuen ('particulieren' in het jargon) of ondernemingen zijn, de laatste variërend van eenmanszaken tot multinationals. In het kader van het huidige onderzoek hebben we ons, in overleg met de Belastingdienst, gericht op de belastingheffing bij ondernemingen. De Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst FIOD is de politionele tegenhanger van de Belastingdienst. Belastinginspecteurs dienen vast te stellen of de verschafte bedrijfsgegevens correct zijn en tot welke belastingverplichtingen dat leidt, om zo nodig correcties op de aangifte op te leggen. Bij verdenking van een ernstig frauduleuze voorstelling van zaken wordt de FIOD ingeschakeld, die onder verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie (Functioneel Parket) opsporingsonderzoek verricht, met het oog op een door het OM in te stellen strafvervolgning. Het opereren van de medewerkers van de Belastingdienst wordt gereguleerd in de Algemene Wet Rijksbelastingen (AWR), het optreden van de FIOD-medewerkers valt onder het Wetboek van Strafvordering (Sv).

Er zijn twee rondetafelgesprekken gevoerd, één met beleidsmedewerkers (drie van de Belastingdienst, één van de FIOD) en één met vijf uitvoerende inspecteurs en één onderzoeker van de FIOD. In beide gevallen zijn de gespreksdeelnemers door bemiddeling van onze contactpersoon voor het onderzoek uitgenodigd. Medewerking van betrokkenen was vrijwillig, de gesprekspartners werd toegezegd dat hun uitspraken alleen anoniem worden gerapporteerd en dat ze op persoonlijke titel over hun ervaringen en opvattingen in hun functie spraken, opvattingen die derhalve niet noodzakelijkerwijs door hun werkgever gedeeld zouden behoeven te worden. Zij konden desgewenst zonder opgaaf van redenen hun deelneming beëindigen, van welke mogelijkheid echter geen gebruik is gemaakt.

Voor beide rondetafelgesprekken werd, in overleg met de contactpersoon van de Belastingdienst, een zestal topics aan de orde gesteld: de wettelijke bevoegdheden ten aanzien van openbaarmaking van informatie, de actieve omgang met publieke verontwaardiging, de reactieve omgang met publieke verontwaardiging, de effecten van publieke verontwaardiging, de aanvaardbaarheid en de invloed van publieke verontwaardiging op het werk van de Belastingdienst en de FIOD. Om de gedachten te bepalen, waren een tweetal casus aan de deelnemers uitgereikt, een casus over loonbelastingfraude bij een uitzendbureau en een casus over het afromen van dagomzetten bij een horecabedrijf met behulp van een frauduleus kassasysteem. De casus zijn bedoeld om, zo nodig, het gesprek te kunnen structureren, maar zonder dat er slechts over deze zaken zou worden gesproken.

De gesprekken vonden eind mei en begin juli 2017 plaats, verliepen zeer geanimeerd en duurden elk ongeveer anderhalf uur.

### 3.5 RESULTAAT: DE VISIE VAN DE MEDEWERKERS VAN DE BELASTINGDIENST/FIOD

#### *De wettelijke bevoegdheden ten aanzien van openbaarmaking van informatie*

Op de Belastingdienst rust krachtens de AWR een geheimhoudingsplicht: hij mag de gegevens omtrent de fiscale situatie van een belastingplichtige onderneming niet openbaar maken, evenmin als controleresultaten. In die zin is er dus geen mogelijkheid op het niveau van de individuele onderneming aan het publiek kenbaar te maken dat een onderneming zijn belastingplicht niet nakomt. Dat verandert als een zaak via de FIOD bij het OM terecht komt wanneer er een redelijk vermoeden van een strafbaar feit is ontstaan en dat vervolgens tot strafvervolging leidt. De FIOD mag, mits niet herleidbaar tot een bepaalde belastingplichtige onderneming, wel informatie naar buiten brengen dat onderzoek wordt gedaan. Komt het feitelijk tot strafvervolging, dan wordt er meer openbaar, omdat immers rechtspraak ten overstaan van het publiek plaatsvindt. Zo worden gegevens die in de rechtszaal worden besproken, waaronder de tenlastelegging, openbaar (het onderliggende dossier blijft wél vertrouwelijk), maar dan gaat, met de zaak, ook de woordvoering over naar het OM.

Wat de Belastingdienst wel mag en kan doen, is geaggregeerde gegevens bekendmaken, bijvoorbeeld over een hele branche. Dat gebeurt altijd via de persvoorlichters van de dienst. Meestal gaat dat in de vorm van mededelingen over een actie die op zo'n branche gericht is, waarbij de bevindingen bekend worden gemaakt en wat de Belastingdienst daaraan denkt te gaan doen.

De gesprekspartners zijn het erover eens dat de Belastingdienst en de FIOD 'gepast en afgewogen' omgaan met de mogelijkheid om niet-herleidbare gegevens naar buiten te brengen en zij achten dat ook de juiste gedragslijn.

#### *Actieve openbaarmaking*

Zoals gezegd, openbaarmaking van de controleresultaten van individuele ondernemingen is niet toegestaan. In die zin kan er geen sprake zijn van het beïnvloeden van individuele zich misdragende ondernemingen via de band van de publieke verontwaardiging en men kan ook niet trachten tot generale preventie te komen door een bedrijf ten voorbeeld te stellen. Men kan evenwel wél trachten een algemeen beeld naar buiten te brengen, als in een branche bepaalde misstanden vaker voorkomen of dreigen voor te komen. Toch speelt men dat liever niet via algemene publiciteit, maar via bekendmaking binnen de kring van bedrijven die zich in een zelfde situatie bevinden. In de casus van het afromen van omzetten door middel van een frauduleus kassasysteem kan, via een aanschrijving aan mogelijk betrokken ondernemingen, worden gewaarschuwd voor deze mogelijkheid, daarmee de boodschap verbreedend dat de Belastingdienst ook niet op zijn achterhoofd is gevallen. Het gaat dan niet om het genereren van publieke verontwaardiging, maar veeleer om handhavingscommunicatie: let op, wij controleren op zulke zaken. Dat het bestaan

van zulke aanschrijvingsacties toch aan het publiek bekend kan worden, komt meestal omdat ze in een persbericht van FIOD of OM over een individuele strafvervolgning in casu en passant worden meegenomen. Het leidt meestal niet tot grote publieke verontwaardiging.

Waar de Belastingdienst geen publiciteit genereert ten aanzien van individuele ondernemingen, kan er wel sprake zijn van het genereren van publieke verontwaardiging wanneer de FIOD laat weten, onder verantwoordelijkheid van het OM, in actie te zullen komen tegen een niet nader genoemde onderneming (doorzoeking). De manier waarop dat gebeurt, is sterk geprotocolleerd, met het oog op het respecteren van de geheimhoudingsplicht en om een eventuele strafzaak niet in problemen te brengen. De gespreksdeelnemers achten deze vorm van publiek maken, mits men zich aan zulke protocollen houdt, alleszins aanvaardbaar. Het gebeurt door een persbericht waarin evenwel de naam van de desbetreffende onderneming niet wordt genoemd en waarin een embargo tot een bepaald moment (van de feitelijke doorzoeking) wordt opgelegd. De ervaring is dat de gespecialiseerde pers er meestal wel snel achter komt om welke onderneming het dan gaat, deze staat dan op de stoep als de FIOD arriveert. Door deze methodiek wordt inderdaad publieke verontwaardiging gegeneerd, als de pers tenminste flink uitpakt, wat meestal wel gebeurt. Terwijl het FIOD-persbericht neutraal en rustig is geformuleerd, verslaat de pers dat nogal eens met de nodige sensatie, noemt de naam van het bedrijf, publiceert foto's van de 'grote kerels van de FIOD met een jackie met grote letters FIOD' bij de voordeur, et cetera. Inspecteurs van de Belastingdienst kunnen bij hun reguliere controle van vergelijkbare ondernemingen verwijzen naar dit soort publiciteit en opwinding, hetgeen naar hun mening zeker de neiging tot compliance bij bedrijven gunstig beïnvloedt.

### *Reactieve omgang met publieke verontwaardiging*

De Belastingdienst/FIOD bevindt zich vaak in een lastig parket als er in de media ophef ontstaat omtrent fiscaal wangedrag, zonder dat zijzelf aan de basis van die berichtgeving hebben gestaan. Dat kan om drie redenen het geval zijn. Ten eerste kan het voorkomen dat men wel degelijk weet waarom het gaat, maar door geheimhoudingsplicht gebonden is om er nagenoeg niets over te zeggen. Dat is lastig, vooral als de pers, de publieke opinie en soms ook de politiek de plank gedeeltelijk mislaat en er indianenverhalen de ronde doen. Ten tweede kan het voorkomen dat de media een misstand op het spoor komen waarvan de Belastingdienst geen weet heeft. Dan is reageren natuurlijk lastig en de dienst probeert uiteraard uit alle macht dat te voorkomen door zich zo goed mogelijk te informeren over het veld. Ten derde kan er verontwaardiging ontstaan over fiscale zaken waaraan de Belastingdienst part noch deel heeft, zoals de existentie van allerlei belastingontwijkingmogelijkheden, die – anders dan ontduiking – binnen de bestaande belastingwetgeving legaal mogelijk zijn. De rel rond de Panamapapers is een goed voorbeeld. Daarin bleken sommige bedrijven (en particulieren) via door internationale belastingverdragen gefaciliteerde

constructies veel minder belasting te betalen dan het 'gewone' Nederlandse bedrijfsleven of particulieren.

De reactie van de dienst is veelal een beetje afhoudend: 'we weten ervan', 'we pakken er al een paar aan', 'we zijn ermee bezig'. Men probeert wel te reageren, maar zonder daarbij details te geven die allicht weer tot verdere opwinding en, naar men vreest, vertekening leiden. Dat is voor de Belastingdienst weliswaar onbevredigend, maar men ziet niet goed hoe het anders zou kunnen: 'we zitten het uit'. Juist omdat publieke verantwoording nogal eens feitelijk blijkt te ontsporen, is men ook geneigd voorzichtig te zijn met het in de vorige paragraaf behandelde naar buiten brengen van FIOD-optredens. Algauw ben je de controle helemaal kwijt. Daarentegen voelt men zich niet echt aangesproken door kritiek op de bestaande belastingwetgeving. Daarvoor moet het boze publiek toch echt bij de politiek aankloppen.

#### *Heeft publieke verantwoording effect op non-compliance?*

Publieke verantwoording kan helpen bedrijven op het rechte spoor te krijgen, daar zijn de gespreksdeelnemers het over eens, en het werkt zowel speciaal als generaal preventief. Of het publiek reageert, is wel erg afhankelijk van de omstandigheden. Het publiek reageert vooral als het zich persoonlijk benadeeld voelt, de abstracte benadeling van de overheidsfinanciën leidt nu niet direct tot grote verantwoording. De indruk is dat kleinere bedrijven, wier naam niet zo bekend is bij het publiek, er minder last van hebben dan grote bedrijven, (franchise)ketens en internationale bedrijven. Bij deze laatste straalt een misstand in een bedrijfsonderdeel al gauw op het hele bedrijf of de hele keten af. Grote bedrijven hebben juist minder last van een fiscale boete. Zij kunnen die, in tegenstelling tot hun kleinere vakbroeders, meestal wel dragen. Er is dus sprake van een schaaleffect: publieke verantwoording wordt verhoudingsgewijs belangrijker dan fiscale boetes naarmate een bedrijf groter is. Bij kleine ondernemingen is het fiscaal belang van een overtreding vaak verhoudingsgewijs gering, zodat er ook niet zo veel aanleiding is om de publiciteit te zoeken en alleen al om die reden publieke verantwoording zal uitblijven: voor kleinere ondernemingen blijft daarom de boete het belangrijkste corrigerende element.

De gespreksdeelnemers zien daarnaast heel wat meer mechanismen van publieke ophef op compliance dan alleen het feit dat verantwoording tot verminderde klandizie kan leiden.

Ze wijzen op de neiging van bedrijven om niet zozeer minder te gaan frauderen, maar om het beter te gaan verbergen: als je dat lukt, ben je immers ook immuun voor verantwoording. Wat dat betreft bevindt publieke verantwoording zich in hetzelfde schuitje als fiscale correcties en boetes.

Daarnaast benadrukken de gespreksdeelnemers dat publieke verantwoording niet alleen werkt via weglopende klanten, maar ook omdat het de boodschap luid en duidelijk verkondigt dat de Belastingdienst krachtig optreedt: immers, verantwoording is vaak het gevolg van het naar buiten brengen van misstanden door de Belastingdienst/FIOD zelf. Het publiek vervult dan de rol

van handhavingscommunicator. Uiteraard dient de Belastingdienst dan wel in zijn openbaarmaking zijn eigen rol niet onder stoelen of banken te steken. Op die manier wordt dan de perceptie bij het bedrijfsleven van een hoge pakkans en strenge straffen verhoogd.

De laatste bijdrage van publieke verontwaardiging is niet zozeer het effect op het bedrijfsleven, maar op de politiek. Het effect van de Panamapapers is – misschien, het moet nog maar blijken – dat allerlei ontwijkingsroutes worden afgesloten. En als bekend wordt dat bedrijven bijna nooit gecontroleerd worden, kan dat de politiek aanzetten tot betere financiering van de controlerende instanties.

Publieke verontwaardiging leidt ook tot grotere alertheid bij het bedrijfsleven op wat mag en niet mag. Veel fiscaal wangedrag is immers ook deels het gevolg van onvoldoende kennis van of aandacht voor de fiscale administratie. Als je hoort dat over bepaalde acties grote opwinding ontstaat, ga je als bedrijf allicht beter opletten of dat jou niet ook kan overkomen. Het werkt dan dus normbevestigend.

*Publieke verontwaardiging en de waardering voor Belastingdienst en FIOD; backfiring*

De gesprekspartners onderschrijven dat het moeilijk te voorspellen is waar publieke verontwaardiging over fiscaal wangedrag neerslaat: bij de overtredende bedrijven of bij de controlerende Belastingdienst: 'de boomerangkans is enorm'. Daarbij is het lastig dat verontwaardiging over wat de wet toestaat soms op de Belastingdienst wordt afgereageerd, 'we zijn al heel gauw de kop-van-jut voor alles wat men fiscaal onbehoorlijk geregeld vindt'. Anderzijds wordt verontwaardiging óók regelmatig als een steun in de rug ervaren. Het moeilijkste is echter dat de Belastingdienst, als het op publieke verontwaardiging aankomt, al snel de regie volkomen verliest en dan doe je er wijs aan maar niet meer te reageren. Ook al heb je niets fout gedaan, de verontwaardiging richt zich toch op jouw dienst. Anderzijds gaat zo'n storm ook weer vaak gauw liggen.

*Samenvattend:* de gesprekspartners van Belastingdienst/FIOD zien zowel positieve als negatieve kanten aan het inzetten van publieke verontwaardiging. Volgens hen gaat het vaak niet om het weglopen van klanten, maar eerder om een indirecte manier van de handhavingscommunicatie of via het ter discussie stellen van de politieke aanvaardbaarheid van fiscale regels an sich. Het feit dat men in het veld van de publieke ophef echter snel de regie dreigt te verliezen, leidt er wel toe dat men nogal huiverig is om structureel op publieke verontwaardiging in te zetten.



### 3.6 OVEREENKOMSTEN EN VERSCHILLEN BIJ NVWA EN BELASTINGDIENST

Ofschoon er grote verschillen zijn tussen de regels waaronder de NVWA en de Belastingdienst/FIOD met openbaarmaking kunnen en moeten omgaan – veelal openbaarheid versus zelden openbaarheid – zien we toch een verrassende overeenkomst in wat de medewerkers over openbaarmaking en het inzetten van publieke verantwoording zeggen. In beide diensten erkent men dat verantwoording in principe compliancebevorderend kan zijn, hoezeer ook de feitelijke praktijk bij beide instanties anders geregeld is. De grootste overeenkomst is evenwel dat bij beide diensten als voornaamste bezwaar tegen het najagen van verantwoording de kans op het volledig kwijtraken van de regie is. Als dat het geval is, trekt niet langer de NVWA respectievelijk de Belastingdienst aan de touwtjes. Men heeft dan niet meer in de hand hoe verantwoording zinvol als compliancebevorderend middel kan worden ingezet. Anderen (bij de NVWA vooral activistische groeperingen, bij de Belastingdienst de politiek) gaan dan het speelveld en de spelregels bepalen en de dienst krijgt het nakijken. Merk op dat het antwoord op deelvraag 1 (mag een inspectie inspelen op verantwoording?) vooral gestuurd wordt door de vraag of men überhaupt iets mag openbaar maken. Dat is bij de Belastingdienst/FIOD veel minder het geval dan bij de NVWA. Het genereren van publieke verantwoording zal bij de eerste toezichthouder daarom veelal eerder hele branches betreffen en niet zozeer individuele bedrijven. Binnen die beperking achten beide toezichthouders inspelen op verantwoording toelaatbaar, maar terughoudendheid blijft gepast.



### 4.1 ONDERZOEKSOPZET

Nadat we in het vorige hoofdstuk de kijk van inspectiemedewerkers van de NVWA en de Belastingdienst/FIOD ten aanzien van openbaarmaking en publieke verontwaardiging hebben gepresenteerd, richten we ons nu op de andere kant van de zaak: wat vinden onder toezicht staande bedrijven van openbaarmaking van regelovertreding zoals gecontroleerd door deze handhavingsinstanties? Menen zij dat het genereren van publieke verontwaardiging toelaatbaar is, denken zij dat het publiek inderdaad zal reageren met het verminderen of ontzeggen van klandizie en leidt dat ertoe dat bedrijven zich daar iets van aantrekken en hun gedrag veranderen?

Wat we hier laten zien is een bescheiden studie onder ondernemers, wederom uitgevoerd door Van Bemmelen en Hesseling. Zowel de NVWA als de Belastingdienst controleert zeer vele en zeer diverse ondernemingen, variërend van eenmanszaken tot multinationals, die bovendien ook zeer uiteenlopen qua regels waaraan ze zijn onderworpen. We hebben hier gekozen voor een strikte beperking tot een klein aantal ondernemers in één branche, om te voorkomen dat we worden afgeleid door de grote diversiteit van de omstandigheden waarin deze ondernemingen opereren.

In beide gevallen is een aantal bedrijfsleiders of ondernemers verzocht individueel een vraaggesprek met een van de onderzoekers toe te staan. Merk op dat een dergelijke vorm van bevraging gevoelig kan zijn voor sociaalwenselijke beantwoording. Anderzijds werden geen vragen gesteld over compliantie van het betrokken bedrijf, er werd alleen gevraagd naar de mening van de ondervraagde over het effect en de toelaatbaarheid van publicatie en het genereren van verontwaardiging. Bij het gesprek was altijd alleen de desbetreffende onderzoekster aanwezig en werd benadrukt dat het verslag geen enkele indicatie zou geven van wie de respondent en zijn bedrijf waren.

Bij de NVWA namen bedrijfsleiders uit zes bedrijven uit de vleessector deel, bij de Belastingdienst ging het om een twaalfstal horecaondernemingen.

We moeten ons realiseren dat dit onderzoek slechts een eerste indruk geeft over wat er in het bedrijfsleven leeft: het is een klein onderzoek, niet aselekt, beperkt qua type regels en type bedrijven.

#### 4.2 MANAGERS VAN VLEESBEDRIJVEN OVER HET OPTREDEN VAN DE NVWA

Hoe kijken betrokkenen uit het bedrijfsleven aan tegen openbaarmaking en het bevorderen van publieke verontwaardiging als middel om compliance te bevorderen? Wij hebben hierover gesproken met een kleine steekproef van bedrijfsleiders van vleesverwerkende bedrijven die onder toezicht van de NVWA staan. Het gaat om een convenience steekproef van bedrijven wier credentials zijn gevonden op [www.regiobedrijf.nl](http://www.regiobedrijf.nl) (subcategorie: slachterijen en vleesverwerking). Zes bedrijven (uit dertig benaderden) bleken bereid vragen te beantwoorden. Het gaat om enkele slachterijen en vleesverwerkingsbedrijven die met verschillende soorten vlees werken – pluimvee, kalveren, varkens – en uitéénlopend van omvang zijn (3-12000 werknemers) en verspreid over het land actief zijn. De desbetreffende functionarissen zijn rond 1 juli 2017 telefonisch geïnterviewd.

De geïnterviewden stellen dat ze hun best doen zich aan de NVWA-regelgeving te houden. Dat komt vooral door druk van hun afnemers (veelal grootwinkelbedrijven) die geen gedonder willen met klanten, zich op de huid gezeten voelen door dierenactivistische NGO's en daarom van de producenten een onberispelijke bedrijfsvoering eisen. De vleessector heeft zich gerealiseerd dat maatschappelijk bewust ondernemen de toekomst is en dat de dialoog met critici daarbij hoort. Omdat het om zoiets belangrijks als voedselveiligheid gaat, vindt men dat ook terecht ('als je een belastingontduiker bent, ben je een held, maar als je voedselveiligheidsregels overtreedt, ben je een schurk'). Men is daarom zeker bang voor publieke ophef, omdat dat bij afnemers en uiteindelijk consumenten tot minder bestellingen leidt. Sommige bedrijven willen daarom proactief te werk gaan door te laten zien dat ze zich onberispelijk gedragen. Eén bedrijf maakt daarom zelf reeds alle NVWA-rapportages over het bedrijf openbaar. Aan de andere kant is het ook soms vechten tegen de bierkaai. Sommige opponenten zijn eigenlijk tegen het eten van vlees, hun kritiek op hoe het toegaat in de vleessector is er daarom eigenlijk met de haren bijgesleept: 'ze willen helemaal niet dat wij het goed doen in plaats van slecht, maar dat we het helemaal niet doen'. En dan maakt men nogal eens van een mug een olifant, niet elke regelovertreding brengt de voedselveiligheid in gevaar. Daar kan je als bedrijf niks mee. Het is jammer dat een misstand bij een concurrent vaak óók direct aan jou wordt verweten, hoezeer jij het ook netjes doet. Daarom staan de bedrijven in principe positief tegenover het toezicht van de NVWA, het houdt jou en je personeel scherp en je kunt laten zien dat je het goed doet. Ze vinden het heel terecht dat wie het niet goed doet, een tik op de vingers krijgt. Maar of, als het zich voordoet, publieke verontwaardiging tot beter gedrag leidt? In

principe wel, als je tenminste de tijd krijgt om je te verbeteren en je bedrijf niet al ter ziele is voordat je je goede wil kunt laten zien. En er zijn helaas ook bedrijven die van kwade wil zijn, die snel geld willen maken. Als deze bedrijven op misstanden worden betrap, gaan ze gewoon failliet. Dat schaadt de sector behoorlijk.

Daarbij ervaart men dat de NVWA in het algemeen wel ruimte probeert te bieden om een bedrijf dat een probleem heeft, zich te laten verbeteren.

De bedrijfsleiders zijn het niet helemaal eens over wat erger is: publieke verontwaardiging of een fikse NVWA-boete. Beide kunnen je, onder omstandigheden, te gronde richten.

Men is het erover eens dat of openbaarmaking van negatieve inspectieresultaten gerechtvaardigd is, afhankelijk is van de ernst van de overtreding: is de voedselveiligheid in gevaar, ja dan helpt er geen lieve moeder meer aan, dan hoort dat bekendgemaakt te worden ('ik ben óók een consument'). Maar bij een kleinigheidje (een foute vermelding op een etiket wordt als voorbeeld gegeven) vindt men dat disproportioneel. Men vindt in het algemeen dat de NVWA hierin wel een prudente koers vaart, terwijl sommige activistische NGO's dat beslist niet doen, waarbij het rondzingen op sociale media van de kleinste kleinigheid erg hinderlijk is. Wat dat betreft zou een duidelijke kwalificatie van de ernst van een overtreding wel helpen.

Wat betreft de drie vragen concluderen we het volgende.

De ondervraagde bedrijfsleiders in de vleessector vinden publicatie en de bijbehorende opwinding acceptabel als het gaat om ernstige misstanden, maar ze hebben moeite met publicatie en verontwaardiging die stoelt op relatief onbeduidende overtredingen. Ze menen dat het publiek op het bekend worden van misstanden reageert, dat dat de bedrijfsvoering kan aantasten en onder omstandigheden bedrijven te gronde kan richten. De meeste bedrijven willen daarop wel hun leven beteren, als ze er nog de tijd voor krijgen. Veel geïnterviewden menen echter dat dat óók al het geval is met de traditionele handhaving via controle en boete. Er zijn, meent men, ook malafide bedrijven die reageren door zich failliet te laten gaan.

#### 4.3 MANAGERS VAN HORECABEDRIJVEN OVER HET OPTREDEN VAN DE BELASTINGDIENST/FIOD

Wij hebben begin juli 2017 een convenience steekproef van een twaalfstal (assistent-)bedrijfsleiders in de horeca ondervraagd over hoe ze tegen openbaarmaking en publieke verontwaardiging van fiscale overtredingen door bedrijven in hun branche aankijken. Oorspronkelijk waren 120 managers van cafés en restaurants, verzameld via een lijst van horecaondernemingen in Amsterdam, benaderd voor een gesprek. De meesten lieten niet van zich horen of zeiden geen belangstelling te hebben ('te druk'). De interviews, die ongeveer twintig

minuten duurden, zijn in het bedrijf van de respondent afgenomen, op één na, dat telefonisch is afgenomen. De respondenten zijn gespreid over kleine, middelgrote en grote horecabedrijven.

Dat de Belastingdienst/FIOD anoniem overtredingen publiek bekendmaakt, ontmoet geen weerstand, en als een bedrijf zijn leven niet betert, dan is het logisch dat het vroeg of laat voor de bijl gaat: 'dan moet je niet gaan janken'. Waar men wel moeite mee heeft, is het op naam bekendmaken van overtredingen, dat hoort niet. Niemand vindt het gek dat je gecorrigeerd en beboet wordt, maar publiekelijk te schande worden gemaakt, daar hou je jaren last van. Wanneer de dienst om commentaar gevraagd wordt als van andere zijde verontwaardiging ontstaat, dan zou het de dienst sieren als ze laten merken dat lang niet elk bedrijf zich aan overtredingen schuldig maakt. Velen vinden dat de Belastingdienst helemaal niet moet ingaan op vragen over individuele belastingplichtige ondernemingen, ook niet als er publieke verontwaardiging over zo'n bedrijf is ontstaan. Al is het maar om het vuurtje niet aan te blazen. Zeker dient de dienst te zwijgen over mogelijke schuld van een bedrijf. Als verontwaardiging een hele branche betreft, vindt men dat het eerder aan de brancheorganisatie dan aan de Belastingdienst is om commentaar te geven.

Ondernemers hebben geen hoge dunk van het speciaal-preventieve effect van publieke verontwaardiging, zo die al optreedt. Als een klant hoort dat een horecazaak zijn belastingen niet correct afdraagt, ligt hij daar echt niet wakker van en het zal zijn relatie met dat bedrijf vast nauwelijks aantasten. Misschien dat het voor grotere ondernemingen, met een grote naamsbekendheid, wel een beetje speelt. De meeste respondenten vinden dat een fiscale boete heel wat ingrijpender is. Toch denkt menigeen dat eigenlijk niks helpt tegen belastingontduiking: 'eens een boef, altijd een boef'.

Men heeft iets meer vertrouwen in een generaal-preventief effect, maar men denkt niet dat dat werkt volgens het mechanisme van het opzeggen van klandizie. Ophef leidt tot een zich realiseren bij ondernemers dat de Belastingdienst terdege controleert, of vanwege die ophef zal gaan controleren, het is dus een vorm van handhavingscommunicatie.<sup>34</sup> Ondernemers denken dan nog eens een keer extra na of ze er wel verstandig aan doen de regels te overtreden. Maar zij die dat bewust en opzettelijk deden, gaan er vast gewoon mee door.

Publieke verontwaardiging kan, denken sommige ondernemers, de relatie tussen Belastingdienst en bonafide ondernemers ten goede komen, omdat men in de branche maar wat blij is dat de rotte appels worden aangepakt, zodat oneerlijke concurrentie wordt verminderd. Anderzijds kan het ook tot minder goede verstandhouding leiden, als men vindt dat de fiscus nog steeds niet fair opereert jegens henzelf of jegens anderen.

---

34 Merk op dat hetzelfde punt ook door de medewerkers van de Belastingdienst in paragraaf 3.3 naar voren werd gebracht.

#### 4.4 SAMENVATTEND: DE MENING VAN ONDER TOEZICHT STAANDE BEDRIJVEN

##### *Samenvattend:*

Managers in de vleessector, die allemaal zeggen bonafide bedrijven te leiden die zich aan de regels willen houden, hebben weinig moeite met het publiceren van ernstige overtredingen, óók als dat tot (terechte) verantwoording zal leiden. Huns inziens zal dat het naleven van de regels ten goede komen. Voedselveiligheid is daarvoor belangrijk genoeg. Wel wijzen ze het genereren van opwinding over kleinigheden af. De meningen verschillen over wat nu eigenlijk bedreigender is voor een bedrijf: is dat het ontstaan van publieke verantwoording over wangedrag, of is dat het opgelegd krijgen van een boete door de NVWA?

Managers in de horeca vinden dat de Belastingdienst geen wangedrag van individuele bedrijven met naam en toenaam behoort te publiceren, met anonieme publicatie heeft men minder moeite. Men denkt niet dat het zich niet houden aan belastingregels bij het publiek tot grote verantwoording zou leiden, althans niet in hun branche, en zelfs als dat wel het geval is acht men het niet zo waarschijnlijk dat bedrijven zich daardoor meer compliant gaan gedragen. Voor zover dat wel het geval is, loopt dat niet via de dreiging van opzeggen van klandizie, maar doordat ophef over een bepaalde misstand bedrijven nog eens goed duidelijk maakt dat de Belastingdienst/FIOD ook aandacht pleegt te besteden aan zulke misstanden. Fiscale boetes acht men heel wat bedreigender.

Zo blijkt dat beide groepen managers nogal verschillend reageren, hetgeen nogmaals onderstreept dat de mate waarin het aanjagen van publieke verantwoording een effectief middel kan zijn, sterk afhankelijk is van het soort bedrijven en het soort regels waarom het gaat.





### 5.1 CONCLUSIE

In dit rapport is nagegaan of het stimuleren van publieke verontwaardiging over regelovertreding bij onder hun toezicht staande bedrijven voor handhavingsinstanties een goed idee is en de compliance bevordert.

Dat is gedaan door eerst een conceptuele verheldering te geven: waarom zou dat al of niet kunnen werken? Wil het bevorderen van publieke verontwaardiging werkzaam kunnen zijn om compliance te bevorderen, dan moet uiteraard eerst aan de conditie worden voldaan dat het toelaatbaar is. Alleen als de betrokken dienst bevoegd is gegevens over non-compliance in de openbaarheid te brengen of mag reageren op verontwaardiging die uit andere bron dan de handhavingsinstanties voortkomt, kan men immers deze weg inslaan. Of dat zo is en of men vervolgens mag aannemen dat daarmee de publieke verontwaardiging wordt gestimuleerd, is nagegaan in een tweetal casestudies bij beleidsmedewerkers en inspecteurs van respectievelijk de NVWA en de Belastingdienst/FIOD. Om niet alleen een beeld te krijgen van hoe inspectiemedewerkers hier tegenover staan, is ook een aantal ondernemers en managers bevraagd van bedrijven die onder toezicht staan, over wat hun mening dienaangaande is.

Ook is een publieksstudie gedaan, waarin consumenten is gevraagd hoe zij denken te reageren als zij zouden horen dat bepaalde bedrijven de regels overtreden: denken zij dan hun klandizie aan zulke bedrijven te gaan onthouden?

Om met het laatste te beginnen, ja dat is het geval, het publiek is ten zeerste geneigd als scherprechter op te treden. Afnemers denken wel degelijk dat zij niet of minder te maken willen hebben met bedrijven die zich aan bepaalde regelovertredingen schuldig hebben gemaakt, iets wat men veelal alleen door publieke opwinding te horen krijgt. Dat varieert over een verschillend aanbod van diensten en verschillende overtredingen: 24% tot 94% van de klanten vermindert of beëindigt klandizie (onder wie 12% tot 77% de klandizie alleen maar denkt te verminderen, 7% tot 82% denkt zo'n bedrijf helemaal de rug toe te keren). Opvallend is dat er grote verschillen tussen de aangeboden goederen/diensten zijn. Wanneer voedselveiligheid, mensenrechten of milieuovertredingen in het geding zijn, is men veel rigoureuzer dan als het om administratieve

voorschriften of belastingfraude gaat. Toch lijkt over de hele linie publieke ophef over overtredingen voor ondernemingen een reële bedreiging. Zelfs als we ons realiseren dat denken dat men zijn klandizie zal verleggen niet hetzelfde is als het ook werkelijk doen, dan nog ziet het er voor menig bedrijf nogal somber uit. Het lijkt ook aan te raden voor een bedrijf om vooral niet onderwerp van verontwaardiging te worden en dat kan door je aan de regels te houden.

Aan de andere kant, wat is de rol van inspectiediensten hier? Het publiek kan immers alleen als scherprechter optreden als het goed geïnformeerd is. Sommige handhavingsinstanties hebben door hun geheimhoudingsplicht nauwelijks de mogelijkheid om overtredingen door individuele bedrijven aan de grote klok te hangen (maar kunnen dit wel branchegewijs), andere handhavingsinstanties hebben de plicht of het beleid om veel of alle inspectieresultaten openbaar te maken. Bovendien is er natuurlijk een groot verschil tussen alleen maar openbaar maken of actief de boer opgaan om het publiek misstanden onder de neus te wrijven.

Zowel bij de Belastingdienst als bij de NVWA meent men dat het inspelen op publieke verontwaardiging wel compliancebevorderend kan werken. Bij de Belastingdienst en bij managers in de horeca meent men evenwel dat dat soms niet of niet alleen werkt via het mechanisme van het onthouden van klandizie, maar ook of zelfs vooral omdat het als een indirecte wijze van handhavingscommunicatie werkt: door de publieke aandacht voor fiscaal wangedrag realiseren bedrijven zich dat de Belastingdienst op dit front heel actief is. Bij de NVWA hebben we geen vergelijkbare geluiden opgevangen. Misschien valt dat te verklaren doordat, zoals in de publieksstudie (hoofdstuk 2) bleek, het publiek veel sterker geneigd is klandizie te onthouden aan bedrijvend die overtredingen begaan jegens regels die onder NVWA-toezicht vallen dan aan bedrijven die een fiscale overtreding begaan. Publieke verontwaardiging heeft soms ook effect op de wetgever.

Zowel bij de Belastingdienst als bij de NVWA zijn medewerkers beducht voor het kwijtraken van de regie over publieke verontwaardiging: zodra men gegevens over overtredingen naar buiten brengt en het publiek erop wijst dat er sprake is van misstanden, loopt men het levensgrote risico dat men alle controle over de dynamiek in de publieke opinie verliest. Dat betekent dat men niet meer zelf in de hand heeft wat aan het publiek bekend wordt gemaakt, hoe ernstig dat is in de ogen van de toezichthouder en op welke manier de toezichthouder heeft gereageerd. Dan kunnen indianenverhalen de ronde gaan doen, kunnen gegevens verkeerd worden geïnterpreteerd en dan is het alleszins mogelijk dat de verontwaardiging zich tegen de inspectie keert, omdat het publiek de mening kan zijn toegedaan dat inspecties er toch voor hadden moeten zorgen dat zo iets niet zou zijn voorgekomen. Dat men geen controle over de dynamiek van publieke verontwaardiging kan houden, komt vooral ook doordat de toezichthouder en het onder toezicht staand bedrijf niet de enige spelers in het veld zijn. Er lijkt een prominente rol te worden geclaimd door andere spelers,

zoals activistische organisaties, de media en sociale media. Daarom zijn zowel medewerkers van de NVWA als die van de Belastingdienst/FIOD nogal huiverig voor het actief bevorderen van publieke verontwaardiging. Leidt het in dat speelveld met meerdere ongecoördineerde krachten niet tot een onoverzichtelijke kluwen? Dan maait die scherprechter in het wilde weg om zich heen. Zelfs het reageren op eenmaal bestaande verontwaardiging dient met omzichtigheid te worden aangepakt.

Door de NVWA gecontroleerde bedrijven in de vleesverwerkingsindustrie zijn van mening dat, zeker in hun branche, voedselveiligheid zo belangrijk is dat actief omgaan met verontwaardiging, waarvan zij menen dat dat zeker wel compliancebevorderend is, moet worden aanvaard.

Bedrijfsleiders in de horeca denken daarentegen dat men zich niet te veel moet voorstellen van het aanjagen van publieke verontwaardiging door de Belastingdienst/FIOD over belastingontduiking in hun branche, behalve misschien bij grote bedrijven en ketens. Beide groepen ondernemers benadrukken dat niet elke overtreding publieke verontwaardiging verdient. Zij vrezen dat het publiek soms disproportioneel reageert, hetgeen ook een aspect is dat om de hoek komt kijken wanneer we spreken over het verlies van controle op de dynamiek van verontwaardiging.

Het onderzoek laat het volgende zien.

- Er lijkt in theorie ruimte voor het gebruik van verontwaardiging om compliance te bevorderen, waar immers het publiek laat weten op flinke schaal te zullen reageren op publiek gemaakt wangedrag van ondernemingen, en wel door klandizie aan betrokken bedrijven te verminderen of stop te zetten.
- Ondernemers in de vleesverwerkende industrie delen de mening dat publieke verontwaardiging tot aanpassing van gedrag van bedrijven kan leiden. Horecaondernemers zijn daar, wat betreft fiscale overtredingen, sceptisch over. Zij menen dat veeleer fiscale boetes tot gedragsaanpassing kunnen leiden. Verontwaardiging heeft huns inziens wél als effect dat bedrijven zich nogmaals realiseren dat er wel degelijk een serieuze dreiging van de toezichhoudende Belastingdienst/FIOD uitgaat.
- De betrokken medewerkers van de NVWA respectievelijk de Belastingdienst/FIOD zien slechts bescheiden mogelijkheden om, binnen de wettelijke kaders die bepaalde publicatie van overtredingen reguleren, gebruik te maken van publieke verontwaardiging als middel ter bevordering van regelnaleving, vanwege de te verwachten negatieve bijeffecten: verlies van controle, backfiring.

Bij elkaar genomen is men bij inspecties en onder toezicht staande bedrijven weinig optimistisch over de mogelijkheid publieke verontwaardiging actief en effectief in te zetten. Het kan misschien wel in theorie, maar in de praktijk zijn er zo veel zwarigheden aan verbonden dat het wijs lijkt ervan af te zien. Wanneer men het publiek een rol als scherprechter toebedeelt, moet men er

rekening mee houden dat dat publiek het zwaard van die scherprechter wel erg wild om zich heen pleegt te zwaaien.

**Onder de huidige omstandigheden is het onverstandig in te zetten op het stimuleren van publieke verontwaardiging teneinde regelnaleving te bevorderen.**

## 5.2 DISCUSSIE: EEN GEDACHTE-EXPERIMENT

We zouden het hierbij kunnen laten, maar laten we ons eens afvragen: kan het ook anders? Zou het mogelijk zijn de praktische bezwaren te ondervangen en daarmee de weg vrij te maken voor het wel gebruik kunnen maken van het potentieel wel aanwezige effect van gestimuleerde publieke verontwaardiging? Dat lijkt alleen te kunnen als we erin zouden slagen het voornaamste bezwaar te ondervangen, namelijk het gevreesde verlies van regie over publieke verontwaardiging. Zouden daar mogelijkheden voor zijn?

Let wel, wij begeven ons hier buiten het onderzoek waarover in dit rapport verslag is gedaan. We laten onze gedachten de vrije loop over hoe men wellicht zou kunnen handelen om daarmee toch het potentieel van publieke verontwaardiging gecontroleerd in te zetten.

Allereerst lijkt het duidelijk dat er dan dringend behoefte is aan veel meer duidelijkheid en richtlijnen over hoe men dient om te gaan met het bij het publiek benadrukken van misstanden: wat kan je zeggen, hoe moet je dat zeggen opdat er geen verkeerde conclusies worden getrokken, hoe kan en moet je omgaan met andere spelers op het verontwaardigingsplatform? Voor handhavingsdiensten vergt dat dringend een duidelijk *'verontwaardigingsprotocol'*. Een nadere standpuntbepaling dienaangaande door de leiding van de handhavingsdiensten zou daarvoor wezenlijk zijn, evenals een heldere formulering van richtlijnen. Nadenken over en het formuleren van richtlijnen voor een communicatiestrategie lijkt overigens toch wel geboden, ook als men niet zelf actief verontwaardiging wil najagen. Immers, verontwaardiging komt ook regelmatig voort uit andere kokers dan uit die van de handhavingsinspecties, en ook dan vinden de medewerkers van de inspectiediensten dat het niet altijd helder is hoe daar optimaal mee om te gaan: *'media management is not simply about the right content, but also about influencing the dynamics in an intelligent way'*.<sup>35</sup>

---

35 J. Scherpenisse, M. van Twist & M. van der Steen (2015). *Dilemmas and dynamics of media management. An explorative study on media strategies of health care inspectorates in Europe*. NSOB. p. 22.

Men kan die weg alleen begaanbaar maken als de handhavingsinstanties voor het inspelen op verontwaardiging een afgewogen, uitgespeld en geconcretiseerd beleid ontwikkelen, over hoe dan wel te communiceren over regelovertrading, als ze onder ogen zien wat de gevaren daarvan zijn en als ze nadenken over wat precies het publiek dient te weten en hoe het benaderd kan worden. Alleen wanneer inspecties een methodiek weten te ontwikkelen hoe de regie te behouden wanneer men actief verontwaardiging bevordert, kan dit instrument compliance bevorderen. Hoe realistisch is dat? Dat het niet eenvoudig zal zijn, lijkt buiten kijf. Misschien is dat wel helemaal niet haalbaar en dan lijkt het zaak om, na grondige afweging, helemaal af te zien van een beleid van het stimuleren van publieke verontwaardiging. Maar laten we niet op voorhand wanhopen, misschien ligt een en ander trouwens ook niet zwartwit. In sommige omstandigheden is het wellicht voor sommige overtredingen wel haalbaar en in andere niet. Een afweging van de haalbaarheid van het houden van de regie over publieke verontwaardiging kan dan ook in een bredere afweging worden ingebed, in termen van de kracht van de publieke verontwaardiging (bijvoorbeeld in termen van behavioural control, nabijheid en ernst, in de lijn van hoofdstuk 2), vertrouwen bij de burger, back-firing.

Laten we eens nadenken over welke elementen onmisbaar zijn in een dergelijke aanpak. Hoe moet zo'n communicatiebeleid er dan uitzien? Wij doen hier enkele suggesties *in abstracto*, maar het zij duidelijk dat een dergelijk beleid door de inspectie zelf moet worden ontwikkeld, omdat vakkennis over de te controleren regels en regelovertradingen absoluut wezenlijk is. Uiteraard is hulp van ter zake deskundigen uit het veld van de communicatiestrategie daarbij alleszins welkom.

Wil men deze weg inslaan, dan lijkt het ons in ieder geval aanbevelenswaardig aandacht te besteden aan:

- selectie van welke overtredingen ernstig genoeg zijn om te denken aan inspelen op verontwaardiging;
- formuleren van een afgewogen oordeel over hoe de activiteiten van de handhavingsdienst zelf voor, rond en na het vaststellen van een overtreding over het voetlicht dienen te worden gebracht; expliciet ingaan in op hoe de dienst heeft geopereerd bij het toezicht houden en sanctioneren van een overtreding, waarbij een kritische blik op het functioneren van de dienst mede onderdeel van het communicatieplan moet zijn;
- per overtreding waarbij men deze aanpak overweegt: helder formuleren welke gevaren leden van het publiek individueel en de maatschappij als collectief feitelijk lopen wanneer deze concrete regel of set regels wordt overtreden: alleen een wel geïnformeerd publiek kan als scherprechter optreden;
- per geval afwegen of standaardmaatregelen (boete, intrekken van vergunningen, nadere aanwijzingen, ...) te prefereren zijn boven het genereren van verontwaardiging;

- ontwikkeling van een checklist verontwaardigingscommunicatie, die opsomt waaraan allemaal aandacht dient te worden besteed, wil najagen van verontwaardiging kansrijk zijn;
- in voorkomende gevallen onder toezicht staande bedrijven erop wijzen dat hun eventuele overtredingen openbaar zullen worden gemaakt en dat dan publieke verontwaardiging dreigt, met het mogelijke gevaar op een vlucht van hun klanten;
- nadenken over hoe met het publiek gecommuniceerd wordt in gevallen waarin de betrokken bedrijven zich wel aan de regels houden (en de toezichthouder dus geen aanleiding heeft op te treden), maar het publiek die regels afkeurt.

Snijden deze suggesties hout? Om dat te kunnen beoordelen, is meer onderzoek nodig. Natuurlijk zal dat allemaal niet van de ene op de andere dag lukken, als het überhaupt al kan lukken. Wie zich op deze weg wil wagen, zal zijn voordeel kunnen doen met kleinschalige experimenten, met één of een paar regels, experimenten die adequaat geëvalueerd worden. Daarbij lijkt het nuttig sommige onderdelen van het in dit rapport gepresenteerde onderzoek, met name naar de publieksreacties, maar ook die onder toezicht staande bedrijven op wat grotere schaal te herhalen. Zal die zelfgerapporteerde intentie om zich van bedrijven af te keren ook in werkelijkheid doorzetten? Lukt het om de regie te behouden aan de hand van de ontwikkelde communicatierichtlijnen, blijkt de geformuleerde communicatiestrategie te werken? Het komt ons voor dat samenwerking tussen verschillende inspecties daarbij nuttig kan zijn.

Ten slotte moet men open oog houden voor de mogelijkheid dat het uiteindelijk niet goed mogelijk blijkt, ook niet met een afgewogen communicatiebeleid, om de regie over verontwaardiging te houden: *the proof of the pudding is in the eating*. En als die pudding niet blijkt te smaken, dan moet je ophouden hem te produceren.

## OVER DE AUTEURS

Henk Elffers, Ph.D, is emeritus hoogleraar empirische bestudering van de strafrechtpleging, afdeling Strafrecht en Criminologie, Vrije Universiteit Amsterdam en senior-onderzoeker aan het Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving NSCR te Amsterdam.

Robin van Bemmelen, M.Sc., Esther Hesseling, M.Sc. en Suzanne Ramaker, M.Sc. werkten aan het onderhavige rapport in het kader van hun afstuderen als Master Criminologie aan de Vrije Universiteit Amsterdam.





## REEDS VERSCHENEN IN DE REEKS HANDHAVING EN GEDRAG

- Judith van Erp, *Informatie en communicatie in het handhavingsbeleid. Inzichten uit wetenschappelijk onderzoek*, 2007.
- Wim Huisman & Annemieke Beukelman, *Invoeden op regelnaleving door bedrijven. Inzichten uit wetenschappelijk onderzoek*, 2007.
- Joop van der Pligt, Wim Koomen & Frenk van Harreveld, *Bestrafen, belonen en beïnvloeden. Een gedragwetenschappelijk perspectief op handhaving*, 2007.
- Albert Meijer, *Openbaarmaking van handhavingsinformatie. Leren van de ervaringen van Deense en Limburgse toezichthouders*, 2008.
- Ellen Couvret & Sibolt Mulder, *Stijlkeuzes in de handhaving. De rol van waarden bij burgers en bedrijven voor de keuze in handhavingstijl*, 2008.
- Jan-Kees Helderman & Marlies Honingh, *Systeemtoezicht. Een onderzoek naar de condities en werking van systeemtoezicht in zes sectoren*, 2009.
- Peter Mascini & Eelco van Wijk, *Responsive regulation bij de Voedsel en Waren Autoriteit. Een empirisch onderzoek naar de theoretische veronderstellingen*, 2009.
- Jaap Ouwerkerk, Frenk van Harreveld & Joop van der Pligt, *Streng doch rechtvaardig Interactie tussen handhaver en gehandhaafde als determinant van regelnaleving, strafacceptatie en perceptie van rechtvaardigheid*, 2009.
- Djoerd de Graaf, Bas van den Putte & Siemen van der Werff, *Het motiverende effect van normatieve en afschrikwekkende boodschappen. Een stated preference-benadering*, 2011.
- Rick van Baaren, Matthijs van Leeuwen, Jeroen Siebelt & Martijn de Lange, *Communicatie van nalevingsniveau als gedragsbeïnvloeding*, 2012.
- A.J.M. Denkers, M.P. Peeters & W. Huisman, *Waarom organisaties de regels naleven. Over individuele motieven, de ethische bedrijfscultuur en de mores in de branche*, 2013.
- Maarten Zaal & Naomi Ellemers, *Overtreding vermijden of naleving bevorderen? Hoe mensen kunnen worden aangezet tot regelnaleving hangt af van het gedrag van hun groepsleden*, 2013.
- Eelco van Wijk & Frédérique Six, *De diversiteit van het willen. Een onderzoek naar de dynamiek van motivaties achter regelnaleving*, 2014.
- Laetitia Mulder, Gerben van der Vegt & Sanne Ponsioen, *Omgaan met regel-overtreding in vertrouwensrelaties. Effecten van dialoog- en sanctiefactoren en de invloed van de relatie tussen toezichthouder en ondernemer*, 2014.
- Hans de Bruijn, Mark de Bruijn, Bauke Steenhuisen & Haiko van der Voort, *Within control. Over de organisatie van risico-inschattingen*, 2014.

- Peter Mascini, Jelle Jaspers & Judith van Erp, *Reacties op onbestrafte overtredingen. De rol van motieven en identificatie bij de omgang met onbestrafte belastingovertredingen in de tuin- en akkerbouw*, 2015.
- Judith van Erp & Kim Loyens, *Horen, zien en spreken. Een onderzoek naar meldgedrag van misstanden door externe omstanders*, 2016.
- Michael Vlieg, *Schandpaal of Schouderklop? Handhaving door 'naming en shaming' en 'naming en faming'*, 2017.
- Fiore Geelhoed, *Boerenbedrog? Spanningsvelden en domeingebonden regelover-treding onder varkenshouders*, 2017.
- Karin van Wingerde, Peter Mascini & Jan-Willem Barth, *De praktijk van toezicht in een neoliberale tijdperk*, 2018.
- Henk Elffers, Robin van Bemmelen, Esther Hesseling & Suzanne Ramaker, *Publiek als Scherprechter. Kan aansturen op publieke verontwaardiging regelnavol-ging bevorderen?*, 2019.