

De dreiging van negatieve publiciteit: Is reputatieschade een alternatief voor handhaving?

Judith van Erp

Verschenen in: F. Leeuw (red.), Turven, tellen, toetsen, Over toezicht, inspectie, handhaving en evaluatie en hun maatschappelijke betekenis in Nederland, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag 2007, p. 79-91.

1. Inleiding

Toen een inwoner van New York die op de vroege ochtend van 23 februari 2007 langs een filiaal van Kentucky Fried Chicken op 6th Avenue liep, zag hij tot zijn schrik enkele tientallen ratten rondkruipen over de tafels, bij de kassa's en over de kinderstoelen. De alerte voorbijganger sloeg alarm, maar niet bij de politie, de handhavingsorganisatie voor voedselveiligheid of Kentucky Fried Chicken zelf. In plaats daarvan belde hij de nieuwszender CBS. Binnen enkele uren was het ratten-incident wereldnieuws. De beelden en commentaren van reporters ter plaatse en reacties van voorbijgangers werden door miljoenen mensen op het internet bekeken¹. Ook het NOS-journaal berichtte erover.

Dit voorbeeld maakt duidelijk hoe kwetsbaar bedrijven zijn in de internetmaatschappij. Voor multinationals kan een incident in één filiaal, wereldwijde reputatieschade opleveren. Bedrijven investeren dan ook miljoenen in de opbouw van "reputatiekapitaal". Negatieve publiciteit, bijvoorbeeld over regelovertredingen, kan een bedrijf een gevoelige slag toebrengen. De dreiging van negatieve publiciteit vormt voor ondernemingen een belangrijke drijfveer voor regel naleving. Deze dreiging is vele malen groter dan de afschrikwekkende werking die uitgaat van de handhaving.

De vraag dringt zich zelfs op wat nog de rol is van de toezichthouder in een wereld waarin iedere burger een filmpje op het internet kan plaatsen. De voor toezichtinstanties geldende vereisten van zorgvuldigheid, bewijslast en proportionaliteit, zijn in de media vaak ver te zoeken, en op het internet geheel afwezig. Hoewel niemand een toezichtmodel zal wensen dat niet aan rechtsstatelijke eisen is gebonden, kan ook niet worden ontkend dat deze eisen er voor zorgen dat handhaving soms hopeloos achter de feiten aanloopt. De vraag is daarom in hoeverre de dreiging van negatieve publiciteit een serieus alternatief vormt voor handhaving, en of handhavers hier niet meer op zouden kunnen vertrouwen, of zelfs gebruik van zouden kunnen maken.

In deze bijdrage wordt nader licht geworpen op het belang van reputatie voor bedrijven. Ik onderzoek, aan de hand van wetenschappelijke theorieën en onderzoeksresultaten, in hoeverre de angst voor reputatieschade een motief vormt voor naleving. Vervolgens bespreek ik mogelijke consequenties voor de handhaving.

2. Reputatie en reputatieschade: begripsverheldering

Een reputatie is het oordeel van het publiek over de betrouwbaarheid van een persoon of onderneming over de langere termijn (Posner, 2000). Daarbij geldt dat de reputatie van een bedrijf een optelsom is van de oordelen op verschillende aspecten van het functioneren van de onderneming en op verschillende tijdstippen, door verschillende partijen. Dat betekent dat een reputatie geen momentopname is, maar fluctueert door de tijd (Barnett, Jermier en Lafferty, 2006). Het begrip reputatie verwijst bij uitstek naar de reactie van derden op interacties tussen de onderneming en een tweede partij. Bijvoorbeeld: een aannemer levert bij een klant goed werk af, waarmee hij zijn reputatie bij toekomstige klanten verbetert. Omgekeerd betekent een ontevreden klant op zich nog geen reputatieverlies: dat ontstaat pas wanneer potentiële klanten wegblijven omdat zij ervan op de hoogte zijn geraakt dat de aannemer slecht werk levert. Hoe groter het bedrijf, hoe meer partijen deelnemen aan het collectieve beoordelingsproces. Niet alleen het oordeel van de directe *shareholders* is van belang, maar ook dat van allerlei *stakeholders*, waaronder klanten, werknemers, financiële

¹ Zie <http://www.youtube.com/watch?v=8XpwattRP-I>

dienstverleners, omwonenden, politiek, media, et cetera. Grote ondernemingen zullen hun legitimiteit steeds vaker direct bij het grote publiek moeten verdienen (Grolin, 1998).

De reputatie van een bedrijf kan worden uitgedrukt in economische termen: het reputatiekapitaal van een onderneming. Reputatiekapitaal geeft toegang tot middelen die op de langere termijn belangrijk zijn voor het de continuïteit van de onderneming: vertrouwen van investeerders en afnemers, steun van de overheid, gekwalificeerd personeel, en een goede relatie met de lokale omgeving. Een bedrijf met een groot reputatiekapitaal is verzekerd van de loyaliteit van al deze stakeholders. Reputatiekapitaal is echter veel fragieler dan financieel kapitaal. Een goede reputatie ontstaat langzaam en stapsgewijs, maar kan door een incident teniet worden gedaan. "Reputatie komt te voet en gaat te paard", luidt immers het spreekwoord. Financieel kapitaal kan worden teruggewonnen, maar reputatieschade is niet zo gemakkelijk te herstellen.

Het reputatiekapitaal is niet puur financieel. Een goede reputatie heeft ook een intrinsieke waarde: het is prettig om leiding te geven aan een bedrijf dat gewaardeerd wordt door werknemers, collega's en consumenten (Simpson, 2002). Een goede reputatie geeft ook immateriële opbrengsten, zoals maatschappelijke status en waardering. Op dezelfde manier kent reputatieverlies kent ook een morele dimensie, omdat het schaamte oproept. In hun klassieke studie naar "the impact of publicity on corporate offenders" hebben Fisse en Braithwaite (1983) 17 cases onderzocht van "publiciteitscrises" bij grote multinationals naar aanleiding van (beschuldigingen over) overtredingen. In alle gevallen was de publiciteit in de media de katalysator voor substantiële hervormingen in het bedrijf om overtredingen in de toekomst te voorkomen. Het ging dan niet om het effect op de financiële positie van het bedrijf, maar de schande en het stigma: het verlies van prestige van het bedrijf en de publieke vernedering van de directie.

Die immateriële opbrengsten zullen verdwijnen op het moment dat een leidinggevende moet aftreden als gevolg van negatieve publiciteit. Dit blijkt ook uit de opmerking van Roland Fahlin, voormalig commissaris van Ahold, in het strafproces over de side letters. De commissaris van een van de succesvolste bedrijven van Nederland vertelt de strafrechter dat de laatste jaren van zijn actieve carrière zijn geruïneerd door het strafproces. "Het ergste van alles is dat de mensen die me altijd als een betrouwbaar persoon zagen, zich nu afvragen of dat wel waar is. Het is te laat om die schade te herstellen"².

3. Reputatie als motief voor regelnaleving

Bedrijven werken op allerlei manieren aan een goede reputatie. Het belangrijkste is natuurlijk een hoge en constante kwaliteit van hun producten en diensten. Het vertrouwen van afnemers, of het nu zakelijke partners zijn of consumenten, is immers de belangrijkste voorwaarde voor het directe voortbestaan van een onderneming. Het opbouwen en behouden van een goede reputatie behelst ook het vertrouwen van potentiële afnemers, een meer subjectief aspect. Een bedrijf dat investeert in reputatiekapitaal, investeert daarom in het vertrouwen van alle partijen die van belang zijn voor de onderneming: werknemers, vakbonden, het lokale bestuur, milieuorganisaties, de media, en het brede publiek. Niet alleen de producten zelf, maar ook het aanzien en de uitstraling van hun bedrijf, en de betrouwbaarheid van de leiding van de onderneming dragen bij aan dat vertrouwen. Van groeiend belang is ook een maatschappelijk verantwoorde werkwijze. Daarom investeren bedrijven in milieuzorg, ondersteunen ze projecten in ontwikkelingslanden, of financieren chipsfabrikanten campagnes tegen overgewicht. Veel bedrijven investeren zelfs meer in het milieu dan strikt noodzakelijk ("overcompliance") omwille van een goede reputatie bij hun stakeholders (Gunningham, Kagan en Thornton, 2004).

Naleving van wettelijke regels is bij uitstek een signaal voor de betrouwbaarheid van bedrijven. Veel grote bedrijven hebben een gedragscode waarin een belangrijke plaats is toegekend aan regelnaleving van wettelijke regels en mensenrechten. Andersom draagt het overtreden van wettelijke regels niet bij aan een goede reputatie. Als een bedrijf bekend staat als overtreder, wekt dit de indruk dat het bedrijf een rotte appel is, en niet moet worden vertrouwd. De markt zal hierop reageren door de producten of diensten van het bedrijf niet langer af te nemen of niet langer in het bedrijf te investeren. Dit zal uiteindelijk zijn weerslag krijgen op de omzetcijfers of aandelenkoers. Economen noemen dit koersverlies de reputatiesanctie. Het effect beperkt zich daarbij niet zozeer tot het onderwerp van de

² Laatste woord Roland Fahlin, via www.nrc.nl/weblog/ahold/2006/05/08

overtreding. Doordat een onderneming als overtreder bekend staat, is het vertrouwen in het bedrijf als geheel beschadigd.

Bedrijven waarvan een regelovertreding bekend wordt, zullen er alles aan doen de overtredingen te ontkennen, neutraliseren of zich ervan te distantiëren. Het management van Kentucky Fried Chicken, het voorbeeld waar deze bijdrage mee begon, probeerde bijvoorbeeld de schade te beperken door te benadrukken dat het slechts een incident betrof. Deze strategie was niet erg succesvol, omdat het bedrijf kort daarvoor ook al negatief in het nieuws was geweest in verband met een e-colibesmetting. Een overtuigender aanpak is die van het elektronicabedrijf Siemens, die naar aanleiding van het recente corruptieschandaal een onafhankelijk onderzoek instelde door een van de meest gerenommeerde anti-corruptiespecialisten ter wereld. Bestuursvoorzitter Klaus Kleinfeld van Siemens stelde de zaak tot op de bodem te willen uitzoeken. 'Het gaat om de reputatie van ons bedrijf. Daarbij kunnen we geen compromissen sluiten.'³

Regelnaleving draagt bij aan een goede reputatie; regelovertreding veroorzaakt reputatieschade. Zo bezien lijkt de dreiging van negatieve publiciteit een krachtig "handhavingsmechanisme". Maar is dat ook werkelijk zo? In werkelijkheid zal de dreiging van reputatieschade alleen preventief werken voor regelovertredingen onder twee belangrijke condities. In de eerste plaats moet een adequate verspreiding plaatsvinden van reputatie-informatie onder stakeholders. In de tweede plaats moeten die stakeholders de informatie over regelovertredingen ook negatief waarderen en hier consequenties aan verbinden.

4. Verspreiding van informatie over regelnaleving

Een eerste voorwaarde voor het optreden van reputatieschade is dat stakeholders adequaat worden geïnformeerd over eventuele regelovertredingen door bedrijven. Hoe realistisch is dat? We nemen als voorbeeld de aankoop van een bepaald product in een consumentenmarkt. In een markt waarin consumenten voorafgaand aan hun aankoop, zonder veel kosten correcte informatie kunnen verwerven over de kwaliteit van producten, kan reputatie een prima handhavingsinstrument zijn. De producent weet in zo'n geval dat als het aangeboden product onder de maat is, dit snel bekend zal raken en niemand het zal willen kopen. Dit soort markten bestaat uit een relatief klein aantal afnemers dat frequent informatie uitwisselt over de kwaliteit van producten. Ook is denkbaar dat consumentenorganisaties voorafgaand aan het op de markt brengen van een product al een test uitvoeren, waarna de consument zich over de testresultaten informeert.

Het zal echter duidelijk zijn dat dit type markt vrij zeldzaam is (Charny, 1990). In de meeste markten vertoont het systeem van overdracht en uitwisseling van informatie imperfecties. Die bestaan in de eerste plaats omdat consumenten niet altijd in staat of bereid zijn zich adequaat te informeren. Om terug te komen op het voorbeeld waarmee deze bijdrage begon: de aanwezigheid van ongedierte in een restaurant wordt voor de gasten pas zichtbaar wanneer deze zich in het restaurantgedeelte begeven. Als het al mogelijk is om zicht te krijgen op kwaliteit, kost het verwerven van informatie ook veel tijd en moeite, die niet iedereen wil investeren. Ook de aard van het product kan een belemmerende factor zijn. Het kan bijvoorbeeld enige tijd duren voordat de slechte kwaliteit zich manifesteert. Voordat deze informatie zich verspreidt en reputatieschade optreedt, kan de aanbieder dan veel winst maken. Of reputatieschade zal afschrikken, is dan maar afhankelijk van de omvang van deze winst en de investering (Charny, 1990).

Als het verspreiden van informatie over kernaspecten van producten zoals de kwaliteit ervan al problematisch is, zal dat zeker gelden voor informatie over de nalevingsstatus van bedrijven. Het is immers lang niet altijd bekend dat bedrijven overtredingen plegen. Het bedrijf zelf zal hierover uiterst terughoudend zijn. Vanzelfsprekend zal een bedrijf in ieder geval niet uit zichzelf berichten over overtredingen die niet zijn vervolgd. Maar ook overtredingen die wel vervolgd en bestraft zijn, zal een bedrijf niet actief in de openbaarheid brengen. In geval van een strafrechtelijke vervolging zal het Openbaar Ministerie de zaak mogelijk in de publiciteit brengen. Ook sommige bestuursrechtelijke sancties worden openbaar gemaakt. Voor het merendeel van de septs, bestuurlijke boetes en andere bestuurlijke sancties geldt echter dat deze niet openbaar zijn.

³ Het Financieele Dagblad, 13 december 2006.

Ook al brengt de handhavende instantie een overtreding in de openbaarheid, dan betekent dat nog niet dat deze bij het grote publiek of bij stakeholders in het bedrijf bekend raakt. Dat zou vereisen dat deze stakeholders actief op zoek gaan naar informatie over mogelijke overtredingen. Een dergelijke screening is misschien gebruikelijk bij de werving van nieuwe bewindslieden, maar niet bij het aangaan van zakelijke relaties tussen bedrijven, laat staan in de consumentenmarkt. Voor de verspreiding van informatie is de tussenkomst van intermediairs meestal noodzakelijk, zoals media en maatschappelijke organisaties. Zo bracht een uitzending van Zembla over de Bosboekhouding uiteindelijk de bouwfraudeaffaire aan het rollen (Meijer, 2004). Wat de media betreft, hoeven we niet alleen te denken aan de landelijke media. In een markt van zakelijke afnemers is ook een actieve bedrijfspers van belang, zoals het Agrarisch Dagblad en het Financieele Dagblad. Ook de websites of nieuwsbrieven van vakorganisaties en beroepsverenigingen kunnen informatie over overtredingen verspreiden.

Ook maatschappelijke organisaties die de middelen hebben om informatie te verwerven over overtredingen, zouden dit kunnen doen. Belangengroeperingen zoals Greenpeace, Stichting Wakker Dier en Milieudefensie hebben in het verleden milieuovertredingen van bedrijven in de openbaarheid gebracht. De Brent Spar-affaire is het bekendste voorbeeld. De sociale en morele druk die deze organisaties uitoefenen op bedrijven uitoefenen, heeft mogelijk een sterkere invloed dan het directe markteffect. Belangenorganisaties zijn echter selectief in hun berichtgeving. Ook deze organisaties kiezen hun doelen strategisch om de gewenste media-aandacht te krijgen. Niet alle bedrijven hoeven te vrezen van publiciteitsacties van belangenorganisaties. Multinationals zijn hiervoor meer geschikt dan kleine bedrijfjes, en sommige branches lenen zich hier beter voor dan andere (Gunningham en Sinclair, 2002, en Gunningham, Kagan en Thornton, 2004).

5. Waardering van informatie over regelovertreding

In het voorgaande is bekeken in hoeverre de gedachte dat informatie over regelovertredingen adequaat wordt verspreid, reëel is. De verspreiding van informatie over regelovertreding is echter niet de enige conditie voor effectieve regulering door de markt. Zelfs al raakt het bekend dat een onderneming overtredingen heeft begaan, dan betekent dat nog niet dat ook daadwerkelijk reputatieschade optreedt. Daartoe moeten stakeholders die informatie ook negatief waarderen. Met andere woorden consumenten, potentiële zakenrelaties of andere belanghebbenden moeten zich ook werkelijk iets aantrekken van negatieve publiciteit, en het bedrijf "bestrafen" door de producten of diensten niet langer af te nemen, niet meer te investeren, of anderszins het bedrijf steun te onthouden. Alleen als de markt een effectieve sanctie oplegt, zal een bedrijf gevoelig zijn voor reputatieschade. In deze paragraaf ga ik in op negatieve markteffecten van regelovertreding.

Allereerst de theorie, zoals verwoord door de rechtseconoom Posner (2000). Hij beschrijft het mechanisme van reputatieschade in termen van vertrouwen. Als een bedrijf bekend staat als overtreder, zal dit voor potentiële zakenpartners een signaal zijn van de onbetrouwbaarheid van het bedrijf, en zal men liever met een ander in zee gaan. Daarbovenop komt nog dat iemand die relaties aanknoopt met een overtreder, het risico loopt "besmet" te raken, met andere woorden zelf ook onbetrouwbaar te lijken. Het mijden van de overtreder gebeurt dus ook om het vertrouwen van anderen in stand te houden. Dit laatste effect is veel krachtiger, omdat het zich uitstrekt buiten het directe onderwerp van de overtreding en de negatieve gevolgen die een zakenpartner daarvan ondervindt. Ook als de overtreding op zich geen schade aanricht in een zakenrelatie, zal deze toch een bepaald stigma met zich meebrengen en het vertrouwen beschadigen dat nodig is om zaken te kunnen doen.

Posner maakt echter duidelijk dat een overtreding lang niet altijd tot gevolg zal hebben dat een bedrijf het vertrouwen van stakeholders beschadigt. Dat zal alleen het geval zijn als de regels die zijn overtreden, ook krachtige sociale normen zijn. Met andere woorden als de stakeholders (zakenpartners, investeerders, afnemers of het publiek) het overtredingsgedrag daadwerkelijk afkeuren. Natuurlijk zijn er veel overtredingen die het bedrijfsleven onverschillig laten. In dat geval zal een overtreding weinig gevolgen hebben.

Uit de praktijk kennen we enkele voorbeelden van reputatie-effecten van overtreding van een wettelijke of maatschappelijke norm. Het bekendste voorbeeld is waarschijnlijk het voornemen tot afzinken van de Brent Spar voor de kust van Schotland door Shell, en eerder de betrokkenheid van Shell in Nigeria en Zuid Afrika, leidden tot effectief maatschappelijk

protest en consumentenboycots. Zes weken na de eerste bezetting van het Brent Spar platform was de omzet van Duitse Shell-stations met 50% gedaald. (Grolin, 1998). Het maatschappelijk protest kwam in dit geval niet vanuit de lokale belanghebbenden: Shell had vijf Schotse visserijorganisaties en de Britse regering geconsulteerd. Het protest kwam echter van een transnationale milieubeweging uit Noordzeelanden. Door de sympathie afdwingende "David tegen Goliath"-media-acties van Greenpeace werd de Brent Spar een symbool voor het onverantwoordelijke milieugedrag van grote bedrijven. De Brent Spar lobby werd zo'n succes omdat Greenpeace erin slaagde de Brent Spar te verbinden met de algemene sociale norm van milieubescherming, die door een breed Noord-Europees publiek werden gedeeld. Moeilijker is het voorbeelden te vinden van reputatieschade door de overtreding van wettelijke normen, die tegelijk sociale normen zijn. In de financiële dienstverlening worden door sommige bedrijven de hoogste eisen gesteld aan de integriteit van accountants. Soms willen bedrijven niet in zee gaan met een accountant die een tuchtrechtelijke uitspraak tegen zich heeft gehad, omdat dit op hen zou afstralen. Hier wordt dus direct het "besmettingsgevaar" geïllustreerd. Dit effect lijkt echter niet op grote schaal waarneembaar te zijn. Als dat zo was, zou Deloitte, de accountant die door Ahold is misleid, bijvoorbeeld grote schade hebben geleden als gevolg van de sideletter-affaire. Dat is niet het geval geweest.

Dit roept de vraag op in hoeverre reputatiesancties nu werkelijk een financiële bedreiging vormen voor ondernemingen. De Amerikaanse econoom Karpoff (2005, 2007) heeft de omvang van reputatiesancties voor Amerikaanse beursgenoteerde bedrijven becijferd aan de hand van verlies van koerswaarde van het aandeel. Hij heeft dat gedaan voor boekhoudfraude en voor milieuovertredingen. Bij boekhoudfraude, heeft hij de koersontwikkeling gevolgd van alle 585 bedrijven die tussen 1978 en 2002 door de Amerikaanse SEC zijn vervolgd voor financiële misleiding. Nadat het nieuws van deze misleiding bekend wordt in de pers, verliezen de ondernemingen gemiddeld 41% van hun koerswaarde. Voor een deel komt dit koersverlies voort correctie van het voorgespiegelde, maar onjuiste financiële plaatje naar de werkelijke waarde. Voor een ander deel komt het verlies voort uit verwachte kosten van boetes. En voor een deel is er reputatieverlies, verlies van vertrouwen. Karpoff heeft deze waarden als volgt becijferd. Elke dollar die het bedrijf ten onrechte bij de marktwaarde optelt, raakt het weer kwijt als de misleiding bekend raakt, *plus* 3,08 dollar. Van deze 3,08 dollar extra koersverlies, komt 36 dollarcent voort uit de verwachte wettelijke sancties. De overige 2,71 dollar is puur reputatieverlies.

De conclusie: ook al zijn wettelijke sancties aanzienlijk, ze vallen in het niet bij de reputatiesancties in de vorm van het verlies in koerswaarde van het aandeel van een bedrijf. Met juridische sancties kan de overheid dus uitlokken dat bedrijven ernstige reputatieschade leiden. Mits er een goede "vertaalslag" plaatsvindt van de wettelijke sanctie naar marktwaarde, kan de overheid met de hoogte van de boete zelfs tot op zekere hoogte bepalen hoe groot het reputatieverlies zal zijn (Khanna, 2006). Daarmee kan de dreiging van reputatieschade de dreiging van publieke handhaving vele malen versterken⁴.

Een heel ander beeld ontstaat echter als we kijken naar milieuovertredingen. Daarvoor geldt ook een significant koersverlies, maar dit verlies is gelijk aan de kosten in termen van boetes en herstel. Hier deelt de markt dus geen extra reputatiesanctie uit. De reden is dat milieuovertredingen geen kosten met zich meebrengen voor partijen die een directe zakelijke relatie met het bedrijf hebben, maar voor andere partijen. Het lozen van chemisch afval in oppervlaktewater is bijvoorbeeld schadelijk voor lokale vissers en boeren, maar die doen geen zaken met het chemische bedrijf. Zolang de lozing geen directe gevolgen heeft voor de kwaliteit van de geleverde producten, hebben klanten geen *incentive* om de vraag naar de producten te beperken en aldus een reputatiesanctie op te leggen. Een suggestie die daarom wel wordt gedaan is dat milieuovertredingen, vanwege het ontbreken van marktreacties, zwaarder beboet zouden moeten worden dan financiële fraude.

Uit de onderzoeken van Karpoff wordt duidelijk dat er vele vormen van organisatiecriminaliteit zijn waarvoor reputatiesancties geen adequate dreiging vormen. Zolang aandeelhouders of

⁴ Rechtseconomen zijn in dit verband geïnteresseerd in het berekenen van de optimale sanctie: een te lage sanctie leidt tot "underdeterrence" (te weinig afschrikking), maar in situaties waarin de markt omvangrijke reputatiesancties oplegt, ontstaat het risico van "overdeterrence": overmatige afschrikking die een belemmering vormt voor productieve economische activiteiten (Becker, 1968).

andere belanghebbenden er zelf direct belang bij hebben dat regels worden nageleefd, zullen zij het gedrag van bedrijven op dit punt monitoren. Ze hechten echter veel minder waarde aan regel naleving op onderwerpen die hen niet direct in de portemonnee raken. Dat wordt ook duidelijk uit een Nederlands onderzoek naar de naleving van milieuregels in de afvalverwerking en textielveredeling. Voor afvalverwerkers die zich richten op het topsegment van de markt, vormt de wens van klanten om de geldende milieuregels te volgen, een belangrijk motief. Opvallend is echter dat de zorg van deze bedrijven voor milieu, zich niet uitstrekt tot onderwerpen als veiligheid en arbozorg, waar een externe prikkel van de klant ontbreekt. Ook in de textielveredelingsbranche heeft een slecht milieu-imago nauwelijks negatieve gevolgen voor de afzet. Deze branche kent voornamelijk buitenlandse klanten, die niet geïnteresseerd zijn in eventuele schadelijke gevolgen van bedrijfsprocessen in Nederland (Huisman, 2001). Ook Aldi en Lidl zijn voorbeelden van prijsvechters die zich niets aan blijken te trekken van negatieve publiciteit over de wijze waarop zij hun personeel behandelen. De klanten, die vooral afkomen op de lage prijzen, blijven toch wel komen.

De Ahold-affaire biedt een sprekend voorbeeld van een ondernemer die zoveel vertrouwen geniet, dat een strafrechtelijke vervolging voor een economisch delict nauwelijks negatieve gevolgen heeft. Dat blijkt althans uit de reactie van collega-ondernemers op de strafzaak tegen Cees van der Hoeven, zoals die werden opgetekend door het Financieele Dagblad⁵. Aan de vooravond van de strafzaak blijkt Van der Hoeven te worden bedolven onder de steunbetuigingen. Bouwondernemer Cor van Zadelhoff, die van der Hoeven al ruim twintig jaar goed kent: 'Ik ben geen jurist, maar wel of niet consolideren van dochterbedrijven, dat maakt voor de winst toch niks uit?' Hoewel Van der Hoeve valsheid in geschrifte heeft gepleegd om de omzet kunstmatig hoog te doen lijken, heeft hij hiermee kennelijk geen sociale norm overtreden.

Sinds zijn aftreden als CEO van Ahold wordt hij door diverse ondernemers als adviseur en "dealmaker" ingehuurd, waarmee hij miljoenen verdient. Van het midden van Van der Hoeven is bepaald geen sprake. 'Natuurlijk schromen we niet om zaken met hem te doen. Het gaat om de inhoud van zijn plannen. De Ahold-zaak is geen duister complot. Je kunt een foutje maken. Maar dat betekent niet dat je achter de geraniums moet gaan zitten', zegt Jan Zegering Hadders, bestuurder van ING, een van de grotere Ahold-aandeelhouders die veel geld heeft verloren. Ook Michiel Witteveen, president-commissaris van modehuis McGregor, heeft kort voor de strafzaak een zakelijke deal met Van der Hoeven gesloten. 'De strafzaak is geen seconde aan de orde geweest. Ik ben er niet over begonnen en hij ook niet'. "Zolang iemand maar geen hele foute dingen doet met voorbedachte rade. Als je met iemand praat, hoor je dat al snel".

Dit is een voorbeeld van een situatie waarin wettelijke normen geen sociale normen zijn en een overtreding van een wettelijke norm, dus geen schade doet aan het vertrouwen in een bedrijf. Tot slot is het nog van belang op te merken dat in bepaalde branches zulke afwijkende sociale normen gelden, dat juist de *naleving* van wettelijke normen het vertrouwen beschadigt. De Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid heeft laten zien dat in de bouwwereld lange tijd een systeem voor marktverdeling bestond, ook ná de introductie van het wettelijk verbod op onderlinge prijs- en markt afspraken in 1992. De bouwondernemingen vormden een gesloten circuit waarin de overtreding van het verbod op prijsafspraken geen signaal van onbetrouwbaarheid, maar juist van betrouwbaarheid vormde. Een onderneming die niet wilde meedoen aan de verboden prijsafspraken kreeg geen opdrachten meer. Juist bedrijven die de mededingingsregels niet wilden overtreden, werden dus gemeden. In plaats van de vraag *of* de naleving van regels reputatie-effecten heeft, kunnen we dus wellicht beter de vraag stellen *welke regels* reputatie-effecten hebben (vgl. Hertogh, 2006). Dat konden weleens andere regels zijn dan de wettelijke regels.

6. Reputatieschade als alternatief voor handhaving?

De dreiging van negatieve publiciteit vormt voor ondernemingen een belangrijke drijfveer voor regel naleving. Deze dreiging is vele malen groter dan de afschrikwekkende werking die uitgaat van de handhaving. In deze bijdrage is de vraag aan de orde gesteld of en hoe

⁵ Het Financieele Dagblad, 6-3-2006

handhavers hier hun voordeel mee kunnen doen. Vormt negatieve publiciteit een alternatief voor de handhaving?

Uit onderzoek en uit de praktijk is duidelijk geworden dat reputatiesancties een reële dreiging kunnen vormen voor ondernemingen. Het vertrouwen van stakeholders is cruciaal voor het voortbestaan van ondernemingen. Een goede reputatie is voor een bedrijf van levensbelang. Regelovertredingen kunnen die reputatie een gevoelige slag toebrengen, en negatieve publiciteit hierover kan grote schade veroorzaken.

De krachtige invloed die van de sociale omgeving uitgaat, biedt perspectieven voor de publieke handhaving. De overheid kan inspelen op sociale controle die al wordt uitgeoefend om de naleving van regelgeving te bevorderen. Zo kunnen publieke handhaving en sociale controle elkaar versterken.

Bij de kracht van reputatiesancties moeten echter belangrijke kanttekeningen worden geplaatst. In de eerste plaats is in deze bijdrage duidelijk geworden dat een goede informatie-uitwisseling over overtredingen een voorwaarde is voor reputatiesancties. Het is immers lang niet altijd bekend dat bedrijven overtredingen plegen. Dit vereist een informatiecircuit waarin reputatie-informatie over bedrijven wordt uitgewisseld. Er moeten media zijn die over overtredingen publiceren; belangengroepen die bereid zijn actie te voeren tegen overtredingen; of afnemers die zich verdiepen in de nalevingsstatus van bedrijven.

Indien nodig, kan de overheid trachten dit circuit te versterken of zelfs te organiseren. Daarbij kan worden gedacht aan het actief publiceren van gegevens over overtredingen, of door eisen te stellen aan informatieverstrekking vanuit ondernemingen. Op die manier kan de overheid sociale controle faciliteren en stimuleren. Deze werkwijze past in een nieuwe rol van de overheid, waarin directe regulering plaatsmaakt voor het faciliteren en de “empowerment” van derde partijen.

Verspreiding van informatie over overtredingen is echter beslist geen voldoende voorwaarde voor het ontstaan van reputatieschade. Reputatie-effecten zullen alleen optreden als een overtreding ook negatief wordt gewaardeerd. We hebben gezien dat dit een veel lastiger punt is. Hoewel het wel voorkomt dat een overtreding door stakeholders zo krachtig wordt afgekeurd dat ze weglopen, zal dit toch vooral gebeuren als deze stakeholders direct nadeel ondervinden van de overtreding (zoals bij beursfraude). Publieke regelgeving is echter juist vaak gericht op het beschermen van belangen van derden, die geen directe betrokkenheid hebben bij de onderneming, niet zelf voor hun belangen kunnen opkomen, of publieke waarden zoals het milieu. In dergelijke gevallen zal een overtreding vaak geen negatieve reputatie-effecten hebben.

Om in dergelijke situaties toch negatieve publiciteit te genereren, is het denkbaar dat de overheid die negatieve waardering tracht uit te lokken door een overtreder actief te stigmatiseren en aan de schandpaal te nagelen. De publieke vernedering van negatieve publiciteit kan soms nog krachtiger zijn dan de financiële reputatieschade. De overheid beperkt zich dan niet tot “naming” van overtredders door het publiceren van namen van overtreddende bedrijven, maar doet ook aan “shaming”. De overheid is niet neutraal, maar profileert zich als hoeder van de publieke moraal.

Een dergelijke strategie zou betekenen dat het communicatie-effect van sancties meer aandacht krijgt. Handhaving heeft daarbij mede als doel de morele boodschap van de regel over te brengen of te bevestigen. Het effect van een straf is niet zozeer dat het de kosten van regelovertreding verhoogt en daarmee de balans bij rationele besluitvorming doet doorslaan, maar het doen overkomen van de boodschap het gedrag afkeurenswaardig is. Deze boodschap moet zo worden geformuleerd en verspreid dat deze bij de sociale omgeving, de stakeholders van een bedrijf, terechtkomt zodat hier een reactie wordt uitgelokt.

Een dergelijke strategie zou bijvoorbeeld kunnen inhouden dat die zaken voor vervolging worden geselecteerd waarvan een normbevestigend effect zou kunnen uitgaan. Dat zijn in ieder geval zaken waarbij enige publicitaire belangstelling kan worden verwacht. In plaats van veel relatief kleine boetes uit te delen, zouden handhavingsinstanties hun capaciteit bijvoorbeeld op enkele in het oog springende, grote zaken kunnen inzetten.

Als sancties worden opgelegd, zou daarvan een duidelijk normatief signaal moeten uitgaan. In de huidige handhavingspraktijk wordt daarvoor wel gepleit. Zo wordt er in discussies over de bestuurlijke boete vaak commentaar geleverd op de gebrekkige zichtbaarheid van deze

sanctie. Strafrechtelijke vervolging is openbaar en bovendien meer stigmatiserend. In een debat over handhaving bekritiseerde Procureur-generaal Uniken Venema bijvoorbeeld de "oorverdovende stilte" van de bestuurlijke handhaving. "Wat zou er gebeurd zijn als Ahold louter bestuurlijk zou zijn opgepakt? Zouden er dan ook cameraploegen in stelling zijn gebracht?" (in: Bakker, Hoogenboom en Pheijffer, 2006)

Tot slot hoeft de "moraliserende" rol van de overheid zich niet te beperken tot sancties. De overheid kan ook publiekelijk haar afkeuring uitspreken voor overtredende bedrijven, in persberichten of publieke uitlatingen. De uitspraken van de premiers Kok en Balkenende over "exhibitionistische zelfverrijking" van topbestuurders zijn daar voorbeelden van.

Het zal echter duidelijk zijn dat een moraliserende rol van de overheid ook veel risico's met zich meebrengt. Wie negatieve publiciteit tracht te genereren, maakt ook zichzelf kwetsbaar. Een incident of overtreding roept immers al snel de vraag op "hoe dit heeft kunnen gebeuren". De handhaver is voor de media vaak een interessanter slachtoffer dan een onderneming. Dat blijkt wel uit de afloop van het rattenincident bij Kentucky Fried Chicken, waar deze bijdrage mee begon. Yum Brands, de moederholding van KFC, leidde een miniem koersverlies van 1,4%, en geldt onder beleggers in de voedingsindustrie nog steeds als een van de meest aantrekkelijke bedrijven om in te investeren⁶. Het vertrouwen in het New York City Health Department daarentegen heeft een gevoelige klap gekregen. Al snel werd duidelijk dat de New York City Health Department enkele dagen ervoor een bezoek had gebracht aan de KFC-vestiging, maar niet had ingegrepen. Onmiddellijk doken geruchten op over corrupte inspecteurs en omkopingsschandalen⁷. De negatieve publiciteit over KFC bracht de handhaver daarmee in minstens zo grote verlegenheid als de overtredende onderneming.

Literatuur

Bakker, G., B. Hoogenboom en M. Pheijffer, *Toezichtyoga: 'Food for thought' voor toezichthouders en handhavers*, Breukelen, NIVRA-Nyenrode press, 2006.

Barnett, M.L., J.M. Jermier en B.A. Lafferty, 'Corporate Reputation: The Definitional Landscape', in: *Corporate Reputation Review*, no. 1, vol. 9, 2006, p. 26–38.

Becker, G.S., 'Crime and Punishment: An Economic Approach', in: *Journal of Political Economy*, no. 76, march/april 1968, p. 169-217.

Charny, D., "Nonlegal sanctions in commercial relationships", in: *Harvard Law Review*, Vol. 104, No. 2, Dec.1990, p.373-467.

Fisse, B., en J. Braithwaite, *The impact of publicity on corporate offenders*, Albany, State University of New York Press, 1983.

Grolin, J., 'Corporate Legitimacy in Risk Society: the case of Brent Spar', in: *Business Strategy and the Environment*, 1998, no.7, p. 213-222.

Gunningham, N., en D. Sinclair, *Leaders & Laggards, Next-generation environmental regulation*, Sheffield, Greenleaf, 2002.

Gunningham, N., R. Kagan en D. Thornton, 'Social License and Environmental Protection: Why Businesses Go Beyond Compliance', in: *Law & Social Inquiry*, 2004, p.307-341.

Hertogh, M., 'Van naleving naar beleving van recht: bouwwereld en bouwfraude vanuit een rechtssociologisch perspectief', in: T. Barkhuysen, W. den Ouden en J.E.M. Polak (red.), *Recht realiseren: bijdragen rond het thema adequate naleving van regels*, Deventer, Kluwer, 2005, p. 51-68.

⁶ www.morningstar.com

⁷ <http://www.nytimes.com/2007/02/28/nyregion/28rats.html>

Huisman, W., *Tussen winst en moraal: achtergronden van regelnaleving en regelovertreding door ondernemingen*, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2001.

Karpoff, J.M., D. Scott Lee en G.S. Martin, *The Cost to Firms of Cooking the Books*, Working Paper, 4 januari 2007, via <http://ssrn.com/abstract=652121>

Karpoff, J., J. Lott en E. Wehrly, "Reputational Penalties for Environmental Violations, Empirical Evidence", in: *Journal of Law and Economics*, no.68, oktober 2005, p.653-675.

Khanna, V.S., 'Corporate Criminal Liability: What Purpose Does It Serve?', in: *Harvard Law Review*, no. 7, mei 2006, p.1477 -1534.

Meijer, A., *Vreemde ogen dwingen. De betekenis van Internet voor maatschappelijke controle in de publieke sector*, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2004.

Posner, E.A., *Law and Social Norms*, Harvard University Press, 2000.

Simpson, S., *Corporate Crime, Law, and Social Control*, Cambridge University Press, 2002.