

De interne meldprocedure: meer dan hard controls alleen

Bernadette Ouwerkerk



1 Inleiding

Vanuit verschillende invalshoeken fascineert het fenomeen 'klokkenluider' mij al langere tijd. Niet alleen als mens – vanwege de vaak negatieve gevolgen voor de klokkenluider – maar vooral ook als compliance officer. Immers, één van de belangrijkste aandachtsgebieden van compliance officers in de financiële sector is het bevorderen van en toezien op een integere bedrijfsvoering. Voor financiële ondernemingen zijn een beheerste bedrijfsvoering en een integere organisatie zelfs wettelijke vereisten. Het uiteindelijke doel is een slechte reputatie van de financiële sector te voorkomen en het vertrouwen van het publiek te behouden.

Maar ook voor niet-financiële instellingen zijn kwalificaties als 'beheerste bedrijfsvoering' en 'integere organisatie' onmisbaar. In verschillende sectoren is dan ook het hebben van een interne meldprocedure (wettelijk) verplicht (zoals zorg, beursgenoteerde ondernemingen en woningcorporaties). In Amerika stelt de Dodd-Frank Act de potentiële melder zelfs een aanzienlijke financiële vergoeding in het vooruitzicht.

Misstanden in de organisatie kunnen afbreuk doen aan het realiseren van de ondernemingsdoelstellingen. Zeker wanneer deze vermeende misstanden publiekelijk bekend worden, wordt het management op z'n minst veelal deels verantwoordelijk gehouden; het ethisch leiderschap – of het tekort daaraan – wordt meestal als oorzaak gezien van de misstand.¹ Volgens Petrick en Quinn hebben organisaties die expliciet getuigen van een moreel bewustzijn een competitief voordeel.² Het lijkt dus niet meer dan evident

dat misstanden zoveel mogelijk moeten worden voorkomen en indien zij zich toch voordoen, zo spoedig mogelijk moeten worden beëindigd.

Waarom lijkt het dan toch zo vaak voor te komen dat interne meldprocedures niet naar behoren functioneren, waardoor medewerkers of derden buiten de (eigen) organisatie aandacht moeten vragen voor een vermeende onregelmatigheid? Welke maatregelen kunnen ertoe bijdragen dat gesignaleerde misstanden intern op een veilige en adequate manier worden opgelost? Waar kunnen compliance officers extra aandacht aan besteden bij het implementeren van een meldprocedure om te voorkomen dat over misstanden extern de klok geluid wordt?

In dit artikel zal ik alleen de eerste vragen behandelen. Eerst zal ik ingaan op de begrippen 'interne meldprocedure' en 'klokkenluider', waarbij ik het gehele meldproces in verschillende fasen indeel. Vervolgens zal ik bespreken aan welke voorwaarden een goede interne meldprocedure naar mijn mening moet voldoen.

Met alleen deze *hard controls* is de interne meldprocedure nog niet effectief. Daar is meer voor nodig. Daarom zal ik in een volgende editie van dit tijdschrift proberen de compliance officer extra handvatten aan te reiken. Dan zal ik ingaan op eventuele aanvullende *soft controls* om tot een intrinsiek integere organisatie te komen, zodat de klok buiten de eigen organisatie niet geluid hoeft te worden.

2 De begrippen

Interne meldprocedures bestaan onder veel verschillende benamingen. Welke naam er ook aan gegeven wordt (bijv. klachtenregeling, bezwaar- of geschillenregeling), de meest gebruikte naam 'klokkenluidersregeling' is juist de meest onjuiste.

Spreekwoorden en gezegden waarin (het luiden van) een klok een rol speelt, duiden veelal op het publiekelijk bekend zijn of maken van bepaalde informatie. Denk aan 'iets aan

1 What Makes the Difference? *Ethical Leadership Across the Public-Private Continuum*, Leonie Heres, 2009.

2 *The Challenge of Leadership Accountability for Integrity Capacity as a Strategic Asset*, Petrick and Quinn, 2001.
What Makes the Difference? Ethical Leadership Across the Public-Private Continuum, Leonie Heres, 2009.

de grote klok hangen'. Volgens het boek *Nederlandse spreekwoorden, spreuken en zegswijzen*³ vindt deze uitdrukking zijn oorsprong in het feit dat de grote klok veelal werd geluid bij brand en ander dringend gevaar; 'de zware klank dringt heel ver door'. Ook de uitdrukking 'al wat de klok slaat' heeft een dergelijke betekenis: er is alleen maar dat waarover gesproken wordt. Een laatste voorbeeld spreekt eveneens voor zich: 'er luidt nooit een klok, of er is een klepel': waar ieder over spreekt, daar is wel iets van waar. Het is evident dat organisaties met een effectief meldproces juist het tegendeel beogen. Zij willen juist voorkomen dat 'de zware klank heel ver doordringt'. Met een effectief meldproces moet voorkomen worden dat bepaalde informatie daadwerkelijk aan de grote klok gehangen wordt.

Voor dit artikel hanteer ik de terminologie van de Stichting van de Arbeid. Zij maakt een duidelijk onderscheid tussen het intern en extern melden en stelt dat de term 'klokken-luiden' alleen gebezigd wordt voor het extern bekendmaken van de misstand; in het traject dat hieraan voorafgaat wordt de werknemer aangeduid met de termen 'melder' of 'potentiële klokkenluider'.⁴ Pas wanneer de melder met de misstand naar buiten treedt, is sprake van een klokkenluider. Deze redenering volgend, kan het gehele meldproces in 3 fasen ingedeeld worden:

- fase 1: het interne meldproces,
- fase 2: het onderzoek en
- fase 3: eventueel het externe melden (het luiden van de klok).

Fase 1 is het interne meldproces. Deze fase start met de keuze van de medewerker om al dan niet tot een melding over te gaan. De perceptie van de potentiële melder over de kwaliteit van de interne meldprocedure, over hoe de organisatie met een eventuele melding zal omgaan, is hier van groot belang. Heeft de potentiële melder voldoende vertrouwen in de afhandeling en in zijn eigen bescherming, dan zal hij eerder tot een melding bereid zijn.

In **fase 2** vindt het interne onderzoek naar aanleiding van de melding plaats. Tijdens deze fase zal blijken of de perceptie die de melder had over de integriteit van de organisatie werkelijkheid is of niet. In deze fase blijkt of het onderzoek serieus opgepakt wordt, of dat de medewerker op een zijspoor gezet of misschien zelfs ontslagen wordt. Wanneer een onderzoek slecht verloopt, is het niet ondenkbaar dat de

melder zich alsnog gedwongen ziet om extern de klok te gaan luiden. Een weloverwogen onderzoeksprotocol maakt daarom onlosmakelijk deel uit van het gehele meldproces.

Indien fase 1 en 2 goed doorlopen zijn, zal **fase 3**, het extern luiden van de klok, nauwelijks nog plaats hoeven te vinden.

3 Voorwaarden van de meldprocedure

3.1 Fase 1: De voorwaarden voor een goede interne meldprocedure

De bereidheid tot het doen van een melding start met een goede interne meldprocedure. In deze paragraaf belicht ik het belang van enkele onderdelen van de meldprocedure voor de meldingsbereidheid. Zonder overigens afbreuk te willen doen aan de andere onderdelen, zoals de vertrouwenspersoon en de bescherming van de melder.

Ik zal achtereenvolgens ingaan op:

- de definitie van de misstand,
- de melder,
- anonimiteit en vertrouwelijkheid,
- de bescherming van de melder en
- escalatiemogelijkheden.

3.1.1 De misstand

Veelal wordt de definitie van een misstand in interne meldprocedures beperkt tot 'groeve' of 'ernstige' vermoedens van schendingen van regels. Ik ben echter van mening dat de definitie expliciet ook ruimte moet laten voor het melden van (vermoedens van) kleine misstanden. Onderzoek heeft uitgewezen dat bijna een kwart van de melders van mening is dat een eerdere interne melding van een vermoeden van een misstand heeft geleid tot meer openheid of acceptatie ten aanzien van het melden van misstanden.⁵ Kleinere misstanden zijn relatief makkelijker bespreekbaar en zullen zich vaker voordoen en dus in potentie ook vaker gemeld worden dan grotere misstanden. Indien deze kleinere misstanden aantoonbaar op een goede wijze worden afgehandeld, zal dit een positieve uitstraling hebben en de bereidheid tot het intern melden van grotere misstanden stimuleren.

Daarnaast neemt de kans af dat het begaan van kleine overtredingen een gewoonte wordt en dat deze eventueel dienen als 'uitgeworpen visjes' om de mazen in het net te zoeken (waarmee de grote slag geslagen kan worden).

³ *Nederlandse spreekwoorden, spreuken en zegswijzen*, K. ter Laan, 1988.

⁴ Verklaring inzake het omgaan met vermoedens van misstanden in ondernemingen, St. van de Arbeid, 3 maart 2010.

⁵ *De weg van de klokkenluider: keuzes en dilemma's*, Juliette Vermaas c.s., IVA Tilburg, november 2001.

3.1.2 De melder

Persoonlijke relaties op de werkvloer kunnen eronder lijden, wanneer collega's de loyaliteit van de melder betwijfelen of wanneer de leidinggevende zich gepasseerd voelt.

Bij vijandigheid van of verstoting door collega's kan de arbeidsrelatie fors verstoord raken. Deze negatieve gevolgen zullen ongetwijfeld de meldingsbereidheid bij medewerkers negatief beïnvloeden.

Voor tijdelijke en externe arbeidskrachten, medewerkers van andere (gelieerde) entiteiten en ex-werknemers zullen de hierboven genoemde negatieve gevolgen niet of minder spelen. Deze melders zijn minder of totaal niet (meer) afhankelijk van de organisatie waarbinnen zij de misstand hebben gesignaleerd. Ik pleit er daarom voor interne meldprocedures ook voor de hier genoemde categorieën werknemers open te stellen.

3.1.3 Anonimiteit en vertrouwelijkheid

In verschillende meldprocedures worden anonimiteit en vertrouwelijkheid door elkaar of als nauw verwante begrippen gehanteerd; min of meer als synoniemen. Deze begrippen hebben echter elk een eigen betekenis. Anonimiteit is een objectief begrip voor naamloosheid, ongenoemd of ongekend zijn. Uit onderzoek van de STAR⁶ blijkt, dat werkgevers vaak de voorkeur hebben voor niet-anonieme meldingen. Deze werkgevers geven aan dat anonieme meldingen het moeilijk zouden maken de misstanden aan te tonen en aan te kunnen pakken.⁷ Ook wil men voorkomen dat anonieme meldingen uit rancune gedaan worden. Daartegenover staat de wens van medewerkers om juist wel anoniem te kunnen melden, onder meer vanwege de angst voor persoonlijke negatieve gevolgen. Aan anoniem melden zit overigens ook een andere keerzijde: een anonieme melding biedt de organisatie de mogelijkheid om misstanden makkelijker onder het kleed te schuiven zonder dat de melder daar iets tegen kan doen.⁸

Een goede tussenoplossing voor het dilemma al dan niet anoniem melden, is de *vertrouwelijkheid*. De melder richt zich niet-anoniem, dus 'gekend', tot een meldpunt of een vertrouwenspersoon. Dit meldpunt of de vertrouwenspersoon heeft vervolgens de verplichting de identiteit van de melder vertrouwelijk te behandelen, oftewel geheim te houden.

Een andere mogelijkheid is een veelal door Amerikaanse beursgenoteerde organisaties gebruikte oplossing. Voor de interne meldprocedure (fase 1) wordt een extern meldpunt ingeschakeld, waar men via een anonieme e-mail of telefoongesprek de melding kan doen. Vervolgens krijgt men een gebruikersnaam en wachtwoord, waarna de melder en het meldpunt via internet contact kunnen onderhouden. De anonimiteit is volledig gewaarborgd, terwijl de organisatie aanvullende vragen aan de melder kan stellen tijdens het onderzoek en tevens weet dat de afhandeling door de melder kritisch gevolgd zal worden. Op deze wijze weet de melder zich beschermd, terwijl de organisatie c.q. de onderzoekers zich tot hem kan of kunnen wenden indien nadere informatie gewenst is.

3.1.4 Bescherming

Het is duidelijk dat het voor de meldingsbereidheid belangrijk is dat een potentiële melder zich beschermd weet. In de Nederlandse Corporate Governance Code is de verplichting tot bescherming van de rechtspositie van de potentiële melder opgenomen.⁹ Het moet nog blijken of de beoogde bescherming in het wetsvoorstel rondom het Huis voor de klokkenluiders¹⁰ voldoende zal zijn.

Voor dit artikel gaat het te ver om de bescherming van de melder volledig uit te diepen. Voor nu volsta ik met de opmerking dat dit belangrijke onderdeel van de meldprocedure evenwichtig tot stand moet komen.

3.1.5 Escalatie

Het is van belang dat een melder intern kan escaleren wanneer hij van mening is dat hij geen gehoor vindt voor zijn klacht of wanneer de afhandeling te lang op zich laat wachten. Ook kan een melder het gevoel hebben dat een onderzoek getraineed of weinig serieus opgepakt wordt. Een interne escalatiemogelijkheid bevordert de perceptie van de potentiële melder over de kwaliteit van de interne meldprocedure en verkleint daardoor de kans dat de melder naar buiten treedt met zijn vermoedens.

3.2 Fase 2: Het onderzoek

Meestal krijgt een organisatie maar één kans om een onderzoek tot een goed einde te brengen. Wanneer een onderzoek slecht verloopt, is het niet ondenkbaar dat de melder zich alsnog gedwongen ziet om extern de klok te gaan luiden.

6 Verklaring inzake het omgaan met vermoedens van misstanden in ondernemingen, St. van de Arbeid, 24 juni 2003.

7 Verklaring inzake het omgaan met vermoedens van misstanden in ondernemingen, St. van de Arbeid, 24 juni 2003.

8 *De weg van de klokkenluider: keuzes en dilemma's*, Juliette Vermaas c.s., IVA Tilburg, november 2001.

9 Bepaling II.1.7 Nederlandse Corporate Governance Code.

10 Tweede Kamernummer: 33258, Initiatiefwetsvoorstel van de leden Van Raak, Heijnen, Schouw, van Gent, Ortega-Martijn en Ouwehand, houdende de oprichting van een Huis voor Klokkenluiders, 12 mei 2012.

Gedurende het onderzoek is het belangrijk de melder van de voortgang op de hoogte te houden. Wanneer echter te gedetailleerde informatie aan de melder wordt prijsgegeven, bestaat de kans dat deze inhoudelijk wil reageren. Dit is onwenselijk omdat een melder niet onafhankelijk genoeg is om zich met de voortgang van het onderzoek te kunnen bezighouden. Het gevaar van te weinig informatie daarentegen is, dat de melder zich niet gehoord of serieus genomen voelt. Hij kan het gevoel krijgen dat de misstand 'onder het vloerkleed geveegd' wordt, waardoor de kans toeneemt dat hij alsnog extern de klok gaat luiden.¹¹ Steeds moet dus de juiste balans gevonden worden in de tussentijdse rapportage over het onderzoek. Afhankelijk van de aard van de misstand is meer of minder snelheid en/of openheid geboden. Wanneer een groot maatschappelijk belang aan de orde wordt gesteld, zal een melder sneller de stap tot het extern luiden van de klok nemen.

Een ander probleem dat zich tijdens het onderzoek kan voordoen, is de welbekende tunnelvisie of 'groupthink'. Dergelijke dwalingen kunnen mogelijk voorkomen worden door in het onderzoeksprotocol plaats te maken voor een onafhankelijk kritisch persoon, die meekijkt en op objectieve wijze het proces volgt. Het is belangrijk dit vier-ogen-principe niet alleen in te roepen op momenten van twijfel, maar gedurende het gehele onderzoekstraject is het nuttig om een derde steeds kritische vragen te laten stellen. Juist ook in kennelijk 'overduidelijke' situaties.

Wanneer tenslotte een melding het hoger of top-management betreft, kan een afwijkend onderzoekstraject raadzaam zijn. In dit soort situaties worden bij voorkeur externe onderzoekers ingeschakeld door de Raad van Commissarissen. Zo kan het top-management geen (indirecte) invloed op het onderzoek uitoefenen.

3.3 Fase 3 Het luiden van de klok

3.3.1 Uitbreiding van de interne meldprocedure

Er zijn verschillende redenen waarom een melder besluit extern de klok te gaan luiden. Het kan zijn, dat de leiding van de organisatie niet tegen de misstand heeft opgetreden, of de melder kan het simpelweg niet eens zijn met de bevindingen die het intern onderzoek hebben opgeleverd. Of hij is van mening dat een zwaarwegend en spoedeisend maatschappelijk belang onmiddellijke externe melding noodzakelijk maakt. Ook kan het zo zijn dat een medewerker in redelijkheid kan vrezen voor tegenmaatregelen als gevolg

van een interne melding, of een dreigende verduistering of vernietiging van bewijsmateriaal. Wanneer een melder besluit de klok te luiden, heeft de organisatie er baat bij dat juist deze externe melding zorgvuldig en deskundig behandeld wordt, zodanig dat de reputatie van de organisatie geen geweld wordt aangedaan.

Hieraan kan tegemoet gekomen worden door de interne meldprocedure uit te breiden met een beschrijving van situaties waarin en de wijze waarop de melder extern mag melden. Dit vergroot de kans dat de melder zich tot een betrouwbare derde partij wendt en niet rechtstreeks de publiciteit zoekt. Het is dan ook aan te raden een interne meldprocedure uit te breiden met een clause waarin de melder voldoende concrete opties geboden worden van entiteiten of personen voor een melding in de derde fase. Deze entiteiten of personen dienen voldoende onafhankelijk van de organisatie te zijn en over voldoende kennis van zaken te beschikken om effectief op de misstand te kunnen ingrijpen. Worden deze opties aan een klokkenluider niet geboden, dan zal deze eerder geneigd zijn heil te zoeken bij de media.

Besluit men de 3^e fase aan de interne meldprocedure toe te voegen, dan moet speciale aandacht gegeven worden aan de definitie van de misstand. Deze definitie zal duidelijk moeten maken dat extern alleen de (relatief) grote misstanden gemeld kunnen worden. Deze zullen een belang moeten dienen die het belang van de organisatie overstijgen.

4 Conclusie en aanbevelingen

Hierboven is een beknopt overzicht gegeven van de belangrijkste *hard controls* voor een goede interne meldprocedure. Naast een bij de organisatie passende definitie van wat onder een misstand verstaan moet worden, wordt geadviseerd de definitie van de potentiële melder ruim te interpreteren. Voorts is het van belang dat ruim aandacht besteed wordt aan anonimiteit en vertrouwelijkheid, de bescherming van de melder en ten slotte de mogelijkheden tot escalatie.

Om de kloof tussen 'de wereld van papier' en 'de wereld van het gedrag' zover als mogelijk is te dichten, zal de compliance officer voortdurende aandacht moeten besteden aan de niet-tastbare gedragsbeïnvloedende factoren, de *soft controls*. Op deze soft controls zal ik in een volgende editie van dit tijdschrift ingaan.

Bernadette Ouwkerk is als adviseur en senior compliance officer werkzaam bij het Nederlands Compliance Instituut. Voor meer informatie kunt u contact met haar opnemen. Tel. 088 99 88 100 of ouwkerk@compliance-instituut.nl.

¹¹ Klokkenluiden in de private sector, M.L. Durazzi-Sijes, *Tijdschrift voor Compliance* 2012-2.