

De interne meldprocedure deel 2: de soft controls

Bernadette Ouwerkerk



1 Inleiding

In de voorgaande editie van *De Compliance Officer*¹ heb ik aandacht besteed aan de voorwaarden waaraan een goede interne meldprocedure moet voldoen aan de hand van de volgende aspecten:

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

Nu kunnen we ons de vraag stellen of deze 'hard controls' voldoende zijn om het extern luiden van de klok te voorkomen, dan wel in goede banen te leiden. Zijn wellicht aanvullende 'soft controls' gewenst ter ondersteuning van het volledige meldproces?

In dit artikel ga ik in op deze vraag. Ik laat achtereenvolgens de cultuur, leiderschap, personeelsbeleid en sancties de revue passeren en onderzoek in hoeverre deze aspecten kunnen bijdragen om tot een intrinsiek integere organisatie te komen, waar de klok buiten de eigen organisatie niet geluid hoeft te worden. Daarbij wijs ik ook op de relatie tussen de moreel ethische verklaring en interne meldingen.

2 Cultuur

Dat een bedrijfscultuur invloed heeft op de effectiviteit van een meldprocedure wordt in de literatuur volop onderschreven. Het Departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap van de Universiteit Utrecht heeft in 2007 in opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onderzoek gedaan naar de werking van klokkenluiderregelingen in de publieke sector. Veel respondenten gaven aan dat de procedures niet meer zijn dan instrumenten en dat het uiteindelijk gaat om een cultuur waarin vermoedens zonder angst voor negatieve gevolgen gemeld moeten kunnen worden. Al is een procedure nog zo goed ontworpen, deze zal een dode letter zijn als binnen de organisatie geen cultuur heerst die een positieve werking van de regeling ondersteunt. Edgar Karssing formuleerde het anders in zijn samenvatting van 'Verantwoord gedrag op de werkvloer: het effectief implementeren van bedrijfscodes en ethische programma's' van Verkerk en Leerssen²: hoe groter de kloof tussen 'de wereld van papier' en 'de wereld van het gedrag', hoe minder effectief formele of geschreven regels het gedrag van mensen zullen beïnvloeden.³ En de Advies

¹ De interne meldprocedure: meer dan hard controls alleen, *De Compliance Officer*, editie 13, april 2014.

² M. Verkerk en M. Leerssen, *Verantwoord gedrag op de werkvloer. Het effectief implementeren van bedrijfscodes en ethische programma's*, 2005.

³ E. Karssing, *De oplossing is het probleem niet!*, 2011, blz. 202.

Commissie Behoorlijk Bestuur, die in september 2013 rapport uitbracht over haar onderzoek naar het opstellen van gedragsregels voor professioneel en ethisch verantwoord handelen van bestuurders en interne toezicht-houders in de semipublieke sectoren, merkt op dat naar haar oordeel een goede structuur en goede regels niet altijd volstaan om slecht gedrag te voorkomen, maar dat goed gedrag wel redding kan brengen bij een slechte structuur en slechte regels.⁴

We zagen eerder al dat het voor een integere organisatie van belang is dat een werknemer, zonder angst voor persoonlijke negatieve gevolgen, gesignaleerde misstanden intern bespreekbaar kan maken. Een organisatie heeft als goed werkgever de verantwoordelijkheid om een klimaat te creëren waarin medewerkers, die een signaal willen afgeven, zich zonder angst kritisch kunnen uiten.

Uitsluitend een goed geformuleerde meldprocedure implementeren is voor een organisatie niet voldoende om de meldingsbereidheid van medewerkers te vergroten. Een intern meldproces alleen zal niet of nauwelijks het gewenste gedrag afdwingen.

Wanneer binnen een organisatie een open bedrijfscultuur heerst, zal men elkaar makkelijker aanspreken op ongewenst gedrag. Dit gedrag kan variëren van het geopend laten van een kast buiten werktijd, tot creatief boekhouden aan toe. Wanneer de meldprocedure aansluit bij de binnen een organisatie heersende bedrijfscultuur (de 'spontane sociale orde' volgens Karssing⁵), dan zal de stap tot het doen van een melding van een gesignaleerde misstand makkelijker genomen worden. Misstanden zullen gemeld worden wanneer de medewerkers weten, of beter nog: voelen, dat de procedure en geformuleerde uitgangspunten ook daadwerkelijk door de organisatie gedragen worden.

2.1 De moreel ethische verklaring⁶

De moreel ethische verklaring versterkt deze noodzaak voor een open bedrijfscultuur. Sinds enige tijd zijn bestuurders en commissarissen van financiële ondernemingen verplicht de moreel ethische verklaring af te leggen. Naar verwachting

zullen nieuwe bankmedewerkers⁷ met ingang van januari 2015 en bestaande bankmedewerkers met ingang van januari 2016 dezelfde verklaring moeten afleggen. Het is de bedoeling dat tegelijkertijd een tuchtrecht aan deze afgelegde verklaring wordt gekoppeld.

Met de moreel ethische verklaring belooft de medewerker het belang van de klant voorop te stellen. Hij belooft integer en zorgvuldig te zullen handelen, zodanig dat het vertrouwen in de financiële sector behouden blijft.

Het is niet moeilijk je een organisatie voor te stellen waar (structureel) niet in het belang van de klant gehandeld wordt, of waar producten verkocht worden die geen invulling geven aan een klantbehoefte. Medewerkers worden onder druk gezet om deze producten te verkopen; interne meldingen over de gedragingen worden door de directie naar de prullenmand verwezen.

De medewerker kan echter via het tuchtrecht voor deze gedraging persoonlijk aansprakelijk gehouden worden. Dit vergroot de kans dat een medewerker sneller bereid zal zijn om vermeende misstanden te melden. Graag wijs ik in dit verband nog op een eerdere zaak⁸, waarin het Hof heeft aangesloten bij een uitspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens. Het EHRM stelde dat interne melding van misstanden waarbij de directie is betrokken, in principe niet verplicht is wanneer dit 'clearly impracticable' zou zijn.⁹ Oftewel, de betreffende melder mocht in principe direct extern de klok luiden over de misstand.

Dit tuchtrecht kan dus een reden zijn om de bestaande interne meldprocedure opnieuw onder de loep te nemen. De procedure moet voldoende zekerheden bieden zodat de medewerker ook in de hierboven geschetste situaties veilig de vermeende misstand intern kan melden. Nog beter is het natuurlijk om daarnaast een open bedrijfscultuur te stimuleren, waarin dilemma's transparant en bespreekbaar zijn.

4 Een lastig gesprek, Advies Commissie Behoorlijk Bestuur, september 2013, blz. 5.

5 E. Karssing, *De oplossing is het probleem niet!*, 2011, blz. 87.

6 Meestal wordt de moreel ethische verklaring de 'bankierseed' genoemd.

7 De moreel ethische verklaring wordt verplicht voor bankmedewerkers met klantcontact en medewerkers die het risicoprofiel van de financiële onderneming wezenlijk kunnen beïnvloeden.

8 Hof Amsterdam 14 juni 2011, LJN BR2582.

9 <www.ius-mosae.nl/articles/48-quirijns-tgb-over-corporate-klokkenluiden>

3 Leiderschap

Het topmanagement heeft een voorbeeldfunctie en dus een grote invloed op de heersende cultuur. Het management moet actief bijdragen aan een sfeer en klimaat waarin waarden actief uitgedragen en normen actief nageleefd worden door alle medewerkers. Dit kan zij o.a. doen door beslissingen te nemen in de geest van de geldende regels en in lijn met de expliciet geformuleerde doelstellingen van de organisatie, terwijl de belangen van alle stakeholders steeds weer afgewogen worden. Een kritische houding wordt aangemoedigd en dilemma's worden openlijk besproken. Het niet-naleven van regels – intern of extern – wordt op consistente wijze gesanctioneerd. Misstanden, gemeld volgens een interne meldprocedure, worden op adequate en transparante wijze aangepakt.

Soms kan echter ook sprake zijn van sterke of overheersende persoonlijkheden in de top, die geen kritiek dulden. In het rapport 'Corporate culture and behavior; A survey'¹⁰ schrijft DNB: '(...) once leaders take up a dominant position, there can be little room to correct biases, which can affect an institution's stability and viability. Dominant leaders tend to be wedded to their own wisdom, greatly discount the potential contributions of subordinates, which can lead able employees to move on in frustration (Hambrick and D'Aveni 1992). By doing so, dominance restricts the information flow within the organization. This is strengthened by the fear of subordinates to raise issues that run counter to what the executive prefers (Haleblian and Finkelstein, 1993).'

Een stap verder gaat P.C. van Duyne in zijn lezing 'Corruptie: Sociaal-psychologische mogelijkheden voor georganiseerde misdaad' (1992). In deze lezing omschrijft hij de zogenaamde 'caligula-benoemingen' (volgens de legende benoemde de Romeinse keizer Caligula zijn paard tot consul)¹¹ en welke gevolgen dit kan hebben als voedingsbodem voor het al dan niet ontstaan van corruptie. Op overtuigende wijze geeft Van Duyne weer hoe binnen een organisatie via de weg der geleidelijkheid een cultuur kan ontstaan van 'ziekte en verval', van een niet-integere organisatie. Incidenten zijn vervolgens niet de oorzaak van een 'zieke organisatie', maar juist het min of meer logische gevolg van een organisatiecultuur die doordrongen is van

machtsbederf en bederf in het besluitvormingsproces. Samengevat stelt hij dat nepotisme en vriendjesbenoemingen de bedrijfsleiding veranderen in een hofhouding van middelmaat. Deze caligula-benoemingen komen tot stand doordat een autoritair bestuurder op enig moment geen tegenspraak (meer) duldt en een kritische houding van medewerkers niet (meer) gewaardeerd wordt. Mensen met kwaliteitseisen worden als lastig ervaren, waarna hun posities geleidelijk overgenomen worden door onbekwamen, of op z'n best de middelmaat. Samen met een verdergaande organisatievermolming zorgt dit voor een bedrijfscultuur waarin oneigenlijk gebruik van de voorzieningen niet meer wordt opgemerkt. Kritiek van binnenuit komt alleen van ondergeschikten, waarnaar niemand luistert, althans niet in de kringen waarin een 'caligula-benoemde' zich ophoudt.¹² Ook noem ik hier het bekende onderzoek van Milgram uit 1961, dat duidelijk maakt hoe ver mensen gaan in het geven van elektrische schokken aan onschuldige medeburgers.¹³ Zimbardo heeft dit onderzoek aangegrepen om aan te tonen hoe gewone mensen in 10 stappen tot 'misdadigers' kunnen worden. Zimbardo's conclusie luidt dat 'de omstandigheden ervoor kunnen zorgen [dat] hele normale mensen kwade dingen doen.'¹⁴ Deze 10 stappen maken duidelijk dat bepaald gedrag via een glijdende schaal tot stand kan komen. Beide bovenstaande situaties kunnen ertoe leiden dat overtredingen van regels als normaal worden ervaren. Als kleinere overtredingen van de regels als normaal worden ervaren, worden ook grotere overtredingen steeds makkelijker, want zij kunnen straffeloos plaatsvinden. Uiteindelijk kan dit destructief zijn voor een organisatie.

4 Personeelsbeleid

Via een goed personeelsbeleid kan getracht worden deze leiderschapsstijl zoveel mogelijk te doorbreken. Zo kunnen bijvoorbeeld pre-employment screening, integriteit als onderdeel van de functioneringsgesprekken en exitgesprekken bijdragen aan het voorkomen van Caligula-benoemingen. Pre-employment screening kan inzicht geven in hoeverre iemand meer dan gemiddeld gevoelig is voor factoren die zijn integriteit negatief kunnen beïnvloeden. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren door niet alleen de door de medewerker zelf opgegeven referenties na te trekken,

10 Corporate culture and behaviour: A survey, DNB, December 2011.

11 P.C. van Duyne, Corruptie: Sociaal-psychologische mogelijkheden voor georganiseerde misdaad, 1992, in: *Machtsbederf ter discussie*, 1994, blz. 39.

12 P.C. van Duyne, Corruptie: Sociaal-psychologische mogelijkheden voor georganiseerde misdaad, 1992, in: *Machtsbederf ter discussie*, 1994.

13 Milgram onderzocht hoe ver mensen gaan in het geven van elektrische schokken aan onschuldigen, onder druk van een autoriteit.

14 E. Karssing, *De oplossing is het probleem niet!*, 2011, blz. 233.

maar contact te zoeken met (de) voorgaande werkgever(s). Voorts kan via het functioneringsgesprek gestuurd worden op integriteit, door een link te leggen tussen het integriteitsbeleid en de bij de functie behorende kerncompetenties. Tenslotte voelen vertrekkende medewerkers zich doorgaans minder geremd in het uiten van hun bezorgdheden over bepaalde zaken. Daarom kunnen exitgesprekken veel licht werpen op gebruiken en krachten binnen de organisatie, die normaal gesproken onderbelicht blijven. Een openhartig exitgesprek maakt de kans groter dat alsnog misstanden intern naar boven komen en de klok niet extern geluid wordt.

5 Sancties

Sancties zijn belangrijke stimuli voor het gedrag van mensen. Wanneer frauderende personeelsleden niet worden gestraft, wordt daarmee impliciet een signaal afgegeven dat fraude acceptabel is. Andersom kan het op de juiste wijze corrigeren van verkeerd gedrag een cultuur tot gevolg hebben waar men zich vrij voelt om te melden, omdat de misstand immers aangepakt zal worden. Straffen fungeren niet alleen voor de overtreder, maar ook voor de omstanders als bekrachtiging van de norm en het beleid. De medewerkers kunnen uit het sanctiebeleid afleiden hoe zwaar het management aan integriteit(sschendingen) tilt. Een als rechtvaardig ervaren sanctiebeleid, inclusief de borging van de uitvoering daarvan, is noodzakelijk voor een effectief beleid om misstanden tegen te gaan en meldingen te stimuleren.

In dit kader past het een compliance officer om een jurisprudentieoverzicht van eerder toegepaste sancties bij te houden en de overwegingen daarbij, door Edgar Karssing 'moresprudentie' genoemd.¹⁵ Zo kunnen sancties consistent toegepast worden.

6 Conclusie

In het eerdere artikel is een beknopt overzicht gegeven van de belangrijkste krachten die een rol spelen bij het goed doen functioneren van een 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 tenslotte de mogelijkheden tot escalatie. In dit artikel is beschreven dat, om de kloof tussen 'de

wereld van papier' en 'de wereld van het gedrag' zover als mogelijk te dichten, de compliance officer voortdurende aandacht zal moeten besteden aan de niet-tastbare gedragsbeïnvloedende factoren, de zgn. soft controls. De belangrijkste soft controls in relatie tot het voorkomen van klokkenluiden zijn de bedrijfscultuur in brede zin, de stijl van leiderschap, het personeelsbeleid en sancties. Daarbij is uitgelegd dat het tuchtrecht, dat binnen afzienbare tijd aan de moreel ethische verklaring wordt gekoppeld, de noodzaak tot het reviewen van de interne meldprocedure vergroot.

7 Tenslotte

Ter illustratie sluit ik graag af met een bijzonder Oost-Nederlands gebruik uit het begin van de vorige eeuw rond het luiden van de kerkklokken, opgetekend door Vlug en Bartels in het Tijdschrift voor Compliance.

'Er was naast het reguliere luiden een speciale manier van luiden, het zogenaamde "kleppen". Om dit te kunnen doen, moesten de klokkenluiders helemaal naar boven, naar de klokkenzolder klimmen. Ze sloegen de klepel dan enige malen met de hand tegen de wand van de klok. Alleen de bewoners van het eigen dorp werden op deze manier geattendeerd op een bepaalde gebeurtenis. Pas wanneer de wijde omtrek van stad en land moest worden gewaarschuwd, ging men over tot het eigenlijke luiden.

Zo zou het ook moeten werken in organisaties: de grote klok wordt pas geluid, als het "kleppen" onvoldoende effect heeft. Wanneer de leiding van een organisatie ervoor zorgt dat medewerkers de mogelijkheid hebben om binnen de organisatie, desnoods tot in het hoogste puntje van de hiërarchische toren te "kleppen" en gehoor te vinden en tevens zorg draagt voor een duidelijke en werkbare klokkenluidersregeling (dit woord wil ik graag in dit citaat vervangen door interne meldprocedure, red.), dan zal de organisatie een groot zelfreinigend vermogen hebben en zal het risico van klokkenluiden minimaal zijn.¹⁶

Bernadette Ouwerkerk 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 ouwerkerk@compliance-instituut.nl.

¹⁵ E. Karssing, *De oplossing is het probleem niet!*, 2011.

¹⁶ H.J.G. Vlug en W.J. Bartels, Melden van misstanden: kleppen of luiden? in: *Tijdschrift voor Compliance*, 2001-6.