

# Klokkenluiderregelingen: Scheid Advies en Onderzoek

drs. G.P.H.M. Vermeulen\*

Trefwoorden: klokkenluiders, speak up, ethics & compliance

## 1. Inleiding

In het najaar van 2016 heb ik een artikel geschreven voor dit tijdschrift onder de titel 'Klokkenluiders: Verraders of hoeders van de integriteit'?<sup>1</sup> In mijn conclusie heb ik aangegeven dat ik neig naar het laatste.

Inmiddels heb ik meer dan 10 jaar speak-up procedures gecoördineerd, waarbij ik enkele honderden meldingen heb behandeld. Een groot deel van deze meldingen betrof daadwerkelijke schendingen van het bedrijfsbeleid, waar ik anders niet zo snel achter was gekomen en die nu in een relatief vroeg stadium geadresseerd konden worden. Ik ben deze melders dankbaar.<sup>2</sup> Het is in het belang van de organisatie dat deze meldingen worden gemaakt, liefst in een vroeg stadium, en dat er op een goede manier mee wordt omgegaan.

Dat is niet alleen mijn ervaring. Uit onderzoek van PWC onder een groot aantal bedrijven bleek enige tijd geleden dat zo'n 40% het slachtoffer was geworden van financieel-economische criminaliteit, met een gemiddeld verlies van 3 miljoen dollar per geval. In 43% van de gevallen was de fraude ontdekt na melding door een klokkenluider en dat was een hoger

In 43% van de gevallen was de fraude ontdekt na melding door een klokkenluider en dat was een hoger percentage dan het percentage ontdekkingen door de beveiliging, internal audit en de (externe) autoriteiten tezamen

percentage dan het percentage ontdekkingen door de beveiliging, internal audit en de (externe) autoriteiten tezamen.<sup>3</sup>

Dat klokkenluiders zich melden is ook in het belang van de maatschappij. De afgelopen jaren hebben zij heel wat misstanden blootgelegd. Denk bijvoorbeeld aan de commotie die is ontstaan na publicatie van de Panama Papers. Door de openbaarmaking van de dossiers van Mossack Fonseca hebben overheden al voor zo'n 1,2 miljard dollar aan boetes en achterstallige belastingen kunnen opleggen.<sup>4</sup> Regeringsleiders in IJsland en Pakistan moesten aftreden. Ook het witwasschandaal bij Danske Bank, Pilatus Bank, het Maleisische 1MDB schandaal, de Unaoil affaire, de corruptie bij SBM Offshore en vele andere onverkwikkelijke zaken zijn naar buiten gekomen door klokkenluiders. De acties van deze klokkenluiders resulteerden vaak jaren later in aanpassingen van de wet- en regelgeving. Denk bijvoorbeeld aan de toenemende internationale coördinatie bij het tegengaan van belastingontwijking, de aanscherping van de antiwitwaswetgeving en de totstandkoming van publieke UBO-registers (Ultimate Beneficial Owners).

Helaas loopt het niet altijd goed af met klokkenluiders. In Nederland denken veel mensen bij het woord 'klokkenluider' direct aan Ad Bos, die de bouwfraude openbaarde maar vervolgens werkloos werd en nog wat later volledig berooid in een caravan bleek te wonen. Dat is geen aantrekkelijk toekomstbeeld voor mensen die twijfelen of ze een misstand aan de kaak moeten stellen. Volgens een vorig jaar gepubliceerd artikel hebben klokkenluiders in Nederland zelfs significant meer last van gezondheidsproblemen.<sup>5</sup> In een recente blog post geeft Matt Kelly aan dat in de afgelopen twee jaar het aantal klachten over vergeldingsmaatregelen, ingediend via de klokkenluiderregeling, met 27% is toegenomen.<sup>6</sup> Dat lijkt geen positieve ontwikkeling. Aan de andere kant hadden medewerkers blijkbaar wel voldoende vertrouwen in

\* Geert Vermeulen is een zelfstandig compliance professional met zijn bedrijf ECMC. Hij treedt op als docent, trainer, spreker, consultant en interimmer op het gebied van compliance en integriteit. Daarnaast is hij o.a. oprichter en voorzitter van de Kennistafel Financial Economic Crime (FEC) en lid van de Kennistafel Gedrag en Cultuur van de Vereniging van Compliance Professionals (VCO).

<sup>1</sup> Zie: Vermeulen, 'Klokkenluiders: Verraders of Hoeders van de Integriteit', *Tijdschrift voor Compliance* 2016, nr. 5

<sup>2</sup> In navolging van Caroline Raat (zie: <https://www.riskcompliance.nl/news/caroline-raat-de-klokkenluider-is-dood-lang-leve-de-melder/>) spreek ik liever over 'melders' dan over 'klokkenluiders', vanwege het negatieve sentiment in Nederland bij het woord 'klokkenluider'. In dit artikel zal ik zowel het woord 'klokkenluider' als 'melder' gebruiken.

<sup>3</sup> Zie: <http://blog.transparency.org/2012/10/01/corporate-whistleblowers-gain-new-rights-and-opportunities-in-the-us/>.

<sup>4</sup> Zie: <https://www.icij.org/investigations/panama-papers/panama-papers-helps-recover-more-than-1-2-billion-around-the-world/>.

<sup>5</sup> Van der Velden, Pecoraro, Houwerzijl & Van der Meulen, 'Mental health problems among whistleblowers: a comparative study', *Psychological Reports* 0 (0), 2018

<sup>6</sup> Zie: <http://www.radicalcompliance.com/2019/04/05/hotline-metrics-are-you-missing-any/>.

de klokkenluiderprocedure om daar melding te maken van de vergelding; er zit een positief randje aan deze ontwikkeling.

**In Nederland loopt het aantal klokkenluiderzaken, waarvan bekend is dat het slecht afliep met de klokkenluider, in de tientallen. Aan de andere kant wordt er waarschijnlijk, afgaande op mijn eigen ervaring, duizenden keren per jaar gebruik gemaakt van speak-up procedures**

Meer in het algemeen zijn statistieken over meldingen door klokkenluiders vaak op meerdere manieren te interpreteren. In Nederland loopt het aantal klokkenluiderzaken, waarvan bekend is dat het slecht afliep met de klokkenluider, in de tientallen. Aan de andere kant wordt er waarschijnlijk, afgaande op mijn eigen ervaring, duizenden keren per jaar gebruik gemaakt van speak-up procedures. Daaruit zou je ook kunnen afleiden dat het percentage gevallen waarin het misgaat klein is. Uit onderzoek van Navex blijkt bijvoorbeeld dat het percentage klachten over vergelding rond de 1% schommelt.<sup>7</sup>

In onderzoek van ECI in 13 landen daarentegen gaf 36% van de medewerkers, die een mogelijke misstand hadden gemeld, aan dat zij het gevoel hadden vervolgens benadeeld te worden.<sup>8</sup> In de Verenigde Staten blijkt dit percentage volgens ECI zelfs gestegen te zijn van 22% in 2013 naar 44% in 2017.<sup>9</sup> Naarmate de melding het gedrag van een hoger niveau management betreft, is de kans op vergelding ook groter.<sup>10</sup> Dat zijn verontrustende ontwikkelingen. En de Verenigde Staten lopen nog wel voorop met de wettelijke bescherming van klokkenluiders. Het lijkt nog steeds noodzakelijk maar schijnbaar ook moeilijk om klokkenluiders te beschermen.<sup>11</sup>

Ik was dan ook enthousiast over de totstandkoming van het Huis voor Klokkenluiders (het Huis), ondanks dat er een aantal weeffouten in de opzet leek te zitten. Nederland leek hiermee een trendsetter te worden buiten de Verenigde Staten.<sup>12</sup> Is dit door andere landen ook opgepikt? Wat zijn de ontwikkelingen in het buitenland? Hoe gaat het nu met het Huis? En zijn klokkenluiderregelingen in Nederland inderdaad verbeterd? Deze vragen zal ik hieronder proberen te beantwoorden. Aan het einde zal ik nog enkele woorden wijden aan de relatie tussen een speak-up cultuur en de financiële resultaten van organisaties.

## 2. Ontwikkelingen in het buitenland

Na de introductie van het Huis voor Klokkenluiders in Nederland heeft nog een aantal landen haar wet- en regelgeving op het gebied van klokkenluiders geïntroduceerd of aangescherpt. In de EU beschermen 15 van de 28 Lidstaten de positie van klokkenluiders en 10 doen dit middels een specifieke wet om klokkenluiders te beschermen.<sup>13, 14</sup>

**Recente schandalen zoals Dieselgate, Luxleaks, de Panama Papers of de lopende onthullingen in verband met Cambridge Analytica tonen aan dat klokkenluiders een belangrijke rol kunnen spelen bij het blootleggen van illegale activiteiten die het algemeen belang en het welzijn van onze burgers en onze samenleving schaden**

Ook de Europese Commissie erkent het belang van klokkenluiders. In de woorden van de Commissie:

<sup>7</sup> Navex Global, '2019 Ethics & Compliance Hotline Benchmark Report', March 2019.

<sup>8</sup> ECI (Ethics & Compliance Initiative), '2016 Global Business Ethics Survey, Measuring risk and promoting workplace integrity', 2016.

<sup>9</sup> ECI, 'The state of ethics and compliance in the workplace, Global Business Ethics Survey', March 2018. Deze verdubbeling komt ruwweg overeen met de statistieken uit het Navex rapport – zie vorige voetnoot.

<sup>10</sup> ECI, 'Interpersonal misconduct in the workplace, What it is, how it occurs and what you should do about it, Global Business Ethics Survey', December 2018.

<sup>11</sup> De beste manier om vergeldingsmaatregelen te voorkomen is overigens om anoniem te melden, en dat gebeurt ook regelmatig. Dit moet dan wel gefaciliteerd worden door de organisatie.

<sup>12</sup> Volgens onderzoek van Loyens en VandeKerckhove in opdracht van het Huis ('The Dutch Whistleblowers Authority in an international perspective: a comparative study', USBO Advies, september 2018) is er geen enkel ander land waar een instantie, gefinancierd door de overheid, de taken van advies, psycho-sociale zorg, onderzoek en preventie gecombineerd aanbiedt voor zowel de private als de publieke sector.

<sup>13</sup> <https://whistleb.com/blog-news/eu-agreement-for-protection-for-whistleblowers/>.

<sup>14</sup> Zie: <https://www.transparency.nl/nieuws/2019/04/15-lidstaten-bieden-bescherming-klokkenluiders/>.

‘Recente schandalen zoals Dieselgate, Luxleaks, de Panama Papers of de lopende onthullingen in verband met Cambridge Analytica tonen aan dat klokkenluiders een belangrijke rol kunnen spelen bij het blootleggen van illegale activiteiten die het algemeen belang en het welzijn van onze burgers en onze samenleving schaden.’<sup>15</sup>

Vera Jourová, de Europees Commissaris voor Justitie en Consumentenzaken, voegde daaraan toe: ‘In de gemondialiseerde wereld waarin mensen soms zwichten voor de verleiding om de wet te overtreden om winsten te maximaliseren, moeten we steun bieden aan degenen die bereid zijn het risico te nemen om ernstige schendingen van het EU-recht bloot te leggen. Dat zijn we verplicht aan de eerlijke mensen in Europa.’

Dit werd gezegd nadat de EU-instituties een akkoord hadden gesloten over een nieuwe richtlijn voor de bescherming van klokkenluiders.<sup>16</sup> Volgens de richtlijn worden klokkenluiders voortaan beschermd indien zij misstanden intern melden bij hun eigen organisatie of – indien deze interne rapportagekanalen niet werken of redelijkerwijs naar verwachting niet zullen werken – direct bij de autoriteiten. Bedrijven met meer dan vijftig werknemers en alle staten, regionale overheden en gemeenten met meer dan 10.000 inwoners worden verplicht om een interne meldprocedure op te zetten. Het is de bedoeling dat klokkenluiders eerst intern melden, maar afhankelijk van de omstandigheden mogen zij ook direct bij de autoriteiten melden. Indien er vervolgens onvoldoende opvolging wordt gegeven aan de melding, dan mogen klokkenluiders de informatie doorspelen naar de pers. De melders worden dan wettelijk beschermd tegen ontslag, demotie of andere vergeldingsmaatregelen.

De overeenkomst moet overigens nog wel definitief worden aangenomen door de Europese Raad en het Europees Parlement. Naar verwachting gebeurt dit uiterlijk in mei. Vervolgens dienen alle Lidstaten de richtlijn te implementeren.

Ik ben overigens benieuwd hoe dit in praktijk zal werken. Wie bepaalt bijvoorbeeld of er voldoende aanleiding is voor een melder om zich direct bij de autoriteiten te melden in plaats van eerst intern? En hoe lang moet een melder wachten totdat hij of zij de conclusie mag trekken dat er onvoldoende wordt gedaan met de melding, om zich vervolgens bij journalisten te melden? En is er geen bescherming voor melders die zich direct tot journalisten wenden?

In Nederland worden klokkenluiders die zich wenden tot de pers nog niet beschermd, dus er is nog werk aan de winkel. Mij zijn overigens amper gevallen bekend waarbij klokkenluiders hiervoor vervolgd zijn in Nederland.

Buiten Nederland zijn hier wel talloze voorbeelden van, zoals de vervolging van Xavier Justo in Zwitserland nadat hij het 1MDB schandaal had geopenbaard<sup>17</sup>, de drie klokkenluiders uit de *LuxLeaks*-zaak die

vervolgd worden in Luxemburg<sup>18</sup> en de uitlevering door Hongarije aan Portugal van Rui Pinto, de bron van de *Football Leaks*.<sup>19</sup>

[In Slowakije hebben zo'n 400 bedrijven zich eraan geëngaat om klokkenluiders, die na het maken van een melding hun baan hebben verloren, aan nieuw werk te helpen. In Frankrijk hebben 17 NGO's een Huis voor Klokkenluiders opgezet, dat naast advies en psycho-sociale ondersteuning ook financiële ondersteuning kan geven aan klokkenluiders]

Afgezien van de legislatieve ontwikkelingen hebben zich opmerkelijke ontwikkelingen voorgedaan in Slowakije en Frankrijk. Daar hebben private organisaties het initiatief genomen om klokkenluiders te beschermen. In Slowakije hebben zo'n 400 bedrijven zich eraan geëngaat om klokkenluiders, die na het maken van een melding hun baan hebben verloren, aan nieuw werk te helpen.<sup>20</sup> In Frankrijk hebben 17 NGO's een Huis voor Klokkenluiders opgezet, dat naast advies en psycho-sociale ondersteuning ook financiële ondersteuning kan geven aan klokkenluiders.<sup>21</sup>

Overigens kent Frankrijk, na de inwerkingtreding van de ‘Loi Sapin II’, al een verplichting voor bedrijven met meer dan 50 medewerkers om een klokkenluideregeling op te zetten. De wet beschermt daarnaast klokkenluiders, waarbij de bewijslast bij de werkgever ligt. Deze moet aantonen dat een eventuele demotie, slechte beoordeling o.i.d. niets te maken heeft met de melding door de betreffende medewerk(st)er. Bij tegenwerking van een klokkenluider of onthulling van de identiteit van een klokkenluider dreigt niet alleen een geldboete maar ook gevangenisstraf. Italië kent sinds 2016 een vergelijkbare omkering van de bewijslast.

In Ierland is in 2018 door de overheid zelfs een tiplijn gelanceerd om corruptie te melden. In de eerste maanden kwam daar ongeveer elke drie dagen een melding binnen. Hoewel zij er zelf meer van hadden verwacht, vind ik dat nog best vaak.<sup>22</sup>

<sup>15</sup> Zie: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-3441\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3441_en.htm).

<sup>16</sup> Overigens kende de EU al wel de mogelijkheid dat klokkenluiders anoniem melding kunnen maken van schendingen van het mededingingsrecht.

<sup>17</sup> Zie: [https://www.swissinfo.ch/eng/corruption\\_1mdb-whistleblower-under-investigation-in-switzerland/44756374](https://www.swissinfo.ch/eng/corruption_1mdb-whistleblower-under-investigation-in-switzerland/44756374).

<sup>18</sup> Zie: <https://www.transparency.nl/nieuws/2018/01/luxleaks-veroordeling-deltour-geannuleerd-hof-cassatie-luxemburg/>. Antoine Deltour is begin 2018 voorlopig vrijgesproken maar de veroordeling van Raphael Halet blijft vooralsnog staan. De journalist Edouard Perrin was eerder al vrijgesproken.

<sup>19</sup> Zie: <https://www.bbc.com/sport/football/47457449>.

<sup>20</sup> Zie: <https://spectator.sme.sk/c/20831447/private-companies-offer-helping-hand-to-whistleblowers.html>.

<sup>21</sup> Zie: <https://mlalerte.org>.

<sup>22</sup> Zie: <https://www.irishtimes.com/news/crime-and-law/corruption-and-bribery-hotline-receives-just-33-calls-in-first-three-months-1.3812994>.

In april 2019 heeft Transparency International Nederland een rapport gepubliceerd en een website gelanceerd waarin inzichtelijk wordt gemaakt hoe de EU-landen scoren met betrekking tot de bescherming van klokkenluiders. Frankrijk komt daarin als beste naar voren, op de voet gevolgd door Ierland en Nederland.<sup>23</sup> Het gaat hier overigens enkel om de wettelijke bescherming; er wordt geen oordeel gegeven over de praktijk.

## Behalve de tien EU-lidstaten en de Verenigde Staten hebben nog zo'n 23 landen wetgeving aangenomen om klokkenluiders te beschermen. Dat betekent echter niet dat deze wetten ook allemaal even actief worden gehandhaafd

Behalve de tien EU-lidstaten en de Verenigde Staten hebben nog zo'n 23 landen wetgeving aangenomen om klokkenluiders te beschermen. Dat betekent echter niet dat deze wetten ook allemaal even actief worden gehandhaafd.<sup>24,25</sup>

Buiten de EU zijn de VS het bekendste voorbeeld van een land dat klokkenluiders niet alleen beschermt, maar ook een percentage van de boete of de schikking toekent als de melding leidt tot een succesvolle vervolging. De VS kennen verschillende klokkenluidersregelingen, maar de bekendste is waarschijnlijk die van de SEC, de Amerikaans beurswaakhond. Deze heeft sinds 2011 zo'n 376 miljoen dollar toegekend aan 61 klokkenluiders.<sup>26</sup> Dat neemt niet weg dat een bedrijf als Wells Fargo de medewerkers, die de onethische verkooppraktijken door de bank via de klokkenluidersregeling meldden, gewoon ontsloeg.<sup>27</sup>

Australië heeft onlangs ook wetgeving geïntroduceerd om klokkenluiders te beschermen. Echter, als je het daar als klokkenluider bij het verkeerde eind blijkt te hebben, dan vervalt de bescherming.<sup>28</sup>

Ook Zuid-Afrika en Brazilië hebben wetgeving aangenomen om klokkenluiders te beschermen.<sup>29</sup> In Saudi-Arabië is dit per koninklijk decreet geregeld.<sup>30</sup> In dit geval vond het voornamelijk plaats in het kader van de corruptiebestrijding.

Dat geldt voor Nigeria. De Nigeriaans overheid rapporteerde begin 2017 bijvoorbeeld dat zij beslag had gelegd op zo'n 177 miljoen dollar aan gestolen overheidsgelden, nadat zij enkele maanden daarvoor een klokkenluidersregeling had gelanceerd waarbij melders tot vijf procent van de opbrengsten werd beloofd.<sup>31</sup> Brazilië heeft het inmiddels ook mogelijk gemaakt dat lagere overheden een klokkenluidersregeling uitrollen, met een beloning tot 5% van de boete.<sup>32</sup>

Het is overigens maar de vraag of het aanbieden van financiële beloningen klokkenluiders stimuleert om misstanden te melden. In een brief aan de Minister van Financiën d.d. 29 juni 2017 geven DNB en AFM aan dat zij, op basis van Brits en Canadees onderzoek, de conclusie hebben getrokken dat het betalen van tipgeld niet leidt tot meer en betere meldingen.

## Steeds meer overheden maken werk van de bescherming van klokkenluiders. De manier waarop ze dat doen loopt nog wel sterk uiteen

Wat is nu de algemene trend die opdoemt uit deze paragraaf? Mijns inziens is de richting in ieder geval duidelijk. Steeds meer overheden maken werk van de bescherming van klokkenluiders. De manier waarop ze dat doen loopt nog wel sterk uiteen. Soms nemen landen voorbeelden van elkaar over. Zo heeft Kosovo onlangs een klokkenluidersregeling opgezet, die sterk geïnspireerd is op het Servische en het Ierse model.<sup>33</sup> Vooral nog kan ik echter niet de conclusie trekken dat de constructie van het Nederlandse Huis voor Klokkenluiders veel navolging geniet.

<sup>23</sup> Transparency International Nederland, 'Mapping the EU on legal whistleblower protection', April 2019.

<sup>24</sup> Zie: <https://www.europeanceo.com/business-and-management/whistle-while-you-work-the-benefits-of-corporate-whistleblowing/>.

<sup>25</sup> Volgens Transparency International zijn er op dit moment nog geen nationale wetten die voldoen aan al hun 30 principes voor de effectieve wettelijke bescherming van klokkenluiders. Zie Transparency International, 'International principles for whistleblower legislation', 2013.

<sup>26</sup> In zogenaamde 'qui tam' procedures onder de False Claims Act vinden ook regelmatig miljoenen uitkeringen plaats aan klokkenluiders.

<sup>27</sup> Zie: <https://money.cnn.com/2016/09/21/investing/wells-fargo-fired-workers-retaliation-fake-accounts/index.html>.

<sup>28</sup> Zie: <http://www.mondaq.com/australia/x/792762/Whistleblowing/Whistleblower+protection+reform+is+finally+here++This+is+what+you+need+to+know>.

<sup>29</sup> Zie: <https://globalcompliance.com/whistleblowers-south-africa-20171009/> en <http://www.fcablog.com/blog/2019/2/15/new-brazil-bill-seeks-to-add-npas-and-whistleblower-rewards.html>.

<sup>30</sup> Zie: <https://www.cnn.com/2018/05/07/saudi-king-orders-protection-for-whistleblowers-reporting-financial-corruption.html>.

<sup>31</sup> Zie: <https://af.reuters.com/article/idAFL8N1FX0RJ>.

<sup>32</sup> Zie: <https://globalcompliance.com/brazil-rewards-whistleblowers-20180126/>.

<sup>33</sup> Zie: <https://globalanticorruptionblog.com/2019/03/28/guest-post-whistleblower-protection-in-kosovo-an-unlikely-success-story-of-civil-society-collective-action-and-international-support/>.

### 3. Huis voor Klokkenluiders; spanning tussen Advies en Onderzoek

Inmiddels is het Huis voor Klokkenluiders in Nederland alweer bijna drie jaar aan het werk. Hoe staat het er mee?

Zoals aangegeven in de inleiding, zit er mijns inziens een aantal weeffouten in de structuur van het Huis. De belangrijkste is, dat er zich in het Huis een afdeling Advies en een afdeling Onderzoek onder één dak schuilen.<sup>34</sup> Hier kunnen zich tegenstrijdige belangen voordoen. Het is gemakkelijk je een scenario voor te stellen waarbij de afdeling Advies bekend is met de details van een maatschappelijke misstand, nadat een klokkenluider zich heeft gemeld. Het kan vervolgens gebeuren dat de melder besluit om niet door te zetten. Wellicht betreft het hier informatie die essentieel is voor een lopend onderzoek van de afdeling Onderzoek. Deze afdeling mag dat echter niet te weten komen. Twee collega's kunnen dan bij elkaar aan de lunchtafel komen te zitten, waarbij de een over informatie beschikt die de ander dolgraag wil hebben. Is dit een houdbaar model? En hoeveel vertrouwen heeft een mogelijke klokkenluider, die nog niet weet of hij of zij een melding wilt maken en op zoek is naar advies, in deze scheiding?

Waarom moesten deze twee functies toch zo nodig gecombineerd worden? Al in 2015 adviseerde een (ietwat bijzondere) combinatie van partijen, te weten werknemersvereniging VNO NCW, de Vereniging van Effecten Uitgevende Ondernemingen (VEUO), de International Chamber of Commerce (ICC), Transparency International Nederland (TI NL), de Vereniging van Compliance Officers (VCO) en de Landelijke Vereniging van Vertrouwenspersonen (LVVV) om advies en onderzoek niet te combineren in een instantie.<sup>35</sup> Ondanks het brede draagvlak van dit advies, is hier helaas geen gehoor aan gegeven.

Inmiddels kunnen we constateren dat er zich hierbij nog een probleem kan voordoen.<sup>36</sup> Klokkenluiders kunnen bij de afdeling Advies terecht voor begeleiding en goede raad. Het lijkt bijna onvermijdelijk dat de medewerkers van deze afdeling zich op een gegeven moment hard gaan maken voor de belangen van een melder. Dat is bij het Huis ook het geval. Na een interne bestuurscrisis heeft dhr. Ruys in 2017 de organisatie van het Huis doorgelicht en geconstateerd dat er 'adviseurs (zijn) die een klokkenluider maximaal (in de ogen van een aantal collega's 'tot voorbij het gaatje') bij willen staan'. Tegelijkertijd willen sommige onderzoekers bewijzen dat zij onafhankelijk zijn, ook richting werkgevers.<sup>37</sup> Naar verluidt helpen sommige adviseurs klokkenluiders, wier casus door de afdeling Onderzoek is afgewezen, met het schrijven van een heroverwegingsonderzoek. Bij de afdeling Onderzoek wordt dat als diskwalificerend ervaren. Het bestuur is er blijkbaar niet in geslaagd om gezamenlijk tot een gedeeld begrippenkader te komen en heeft op onderdelen 'onvoldoende ervaring met klokkenluiderproblematiek' (aldus Ruys).

Inmiddels is er een nieuw bestuur, maar dit mag voornamelijk niet baten. Volgens een recent artikel in het NRC Handelsblad zijn de spanningen inmiddels dusdanig opgelopen dat de afdeling Advies, die de andere medewerkers onkunde en een kille houding ten opzichte van klokkenluiders verwijt, wil opstappen.<sup>38</sup> Die andere afdelingen verwijten de adviseurs juist dat zij te veel op de hand van de klokkenluiders zijn. Zelf kan ik me goed verplaatsen in de standpunten van zowel de afdeling Advies als de afdeling Onderzoek. Het spanningsveld dat tussen beide afdelingen bestaat lijkt me eigenlijk heel natuurlijk. Het is waarschijnlijk wat ongelukkig dat ze beiden onder hetzelfde dak zitten. Ik zou zeggen: dit is het moment om het Huis alsnog te splitsen.

### 4. Nederland: Ontwikkelingen bij organisaties

In mijn artikel uit 2016 sprak ik de hoop uit dat de nieuwe Wet Huis voor Klokkenluiders de aanleiding zou zijn voor veel middelgrote bedrijven om een Ethics & Compliance Officer aan te stellen. Onderdeel van de wet was immers dat organisaties met meer dan 50 medewerkers een klokkenluiderprocedure op moesten stellen. En wie kan deze procedure nu beter coördineren dan de Ethics & Compliance Officer?

Een groot aantal bedrijven heeft sindsdien inderdaad een Ethics & Compliance Officer aangesteld, maar dat had weinig te maken met de klokkenluiderregeling en meer met eisen vanuit de antiwitwaswetgeving en de verhoogde aandacht voor de vervolging van corruptie. Bij mijn rondgang in het Nederlandse bedrijfsleven heb ik regelmatig de vraag gesteld of de – wettelijk verplichte – klokkenluiderregeling was ingevoerd. Vaak kreeg ik als antwoord: 'Jazeker, want we hebben een vertrouwenspersoon aangesteld' of: 'Nee, dat hoefde niet, want we hadden al een vertrouwenspersoon'. Het lijkt erop dat hier dezelfde klassieke denkfout wordt gemaakt, die ook het Huis voor Klokkenluiders parten speelt.

Al langere tijd zijn organisaties met meer dan 50 medewerkers verplicht om een vertrouwenspersoon ongewenste omgangsvormen aan te stellen. Naar aanleiding van de wet Huis voor Klokkenluiders hebben veel organisaties besloten om hiernaast ook een vertrouwenspersoon integriteit aan te stellen. Of

<sup>34</sup> Overigens bevindt zich in het Huis, naast de genoemde afdelingen, ook nog een afdeling Preventie.

<sup>35</sup> Zie: [https://www.transparency.nl/wp-content/uploads/2016/12/HvK34105\\_gezbrief\\_TKcieBZK\\_22052015.pdf](https://www.transparency.nl/wp-content/uploads/2016/12/HvK34105_gezbrief_TKcieBZK_22052015.pdf). De auteur dezes heeft de brief destijds namens de VCO getekend.

<sup>36</sup> M. Rengers, 'Klokkenluidershuis valt verder uiteen', *NRC Handelsblad* 4 april 2019.

<sup>37</sup> M. Ruys, 'Advies voor een herstart van het Huis voor klokkenluiders: advies, onafhankelijk onderzoek en preventie', december 2017

<sup>38</sup> M. Rengers, 'Klokkenluidershuis valt verder uiteen', *NRC Handelsblad* 4 april 2019

om de activiteiten van de vertrouwenspersoon ongewenste omgangsvormen uit te breiden met 'integriteit'. Een mogelijke klokkenluider kan zich wenden tot de vertrouwenspersoon en deze om advies en eventueel ook om bemiddeling vragen. De vertrouwenspersoon behartigt daarbij de belangen van de melder. Hier kan een analogie gemaakt worden met de afdeling Advies van het Huis voor Klokkenluiders.

Tot mijn niet geringe verbazing zijn veel organisaties van mening dat ze daarmee klaar zijn. Echter, als er een melding wordt gemaakt, dan dient ook iemand de afhandeling van deze melding te coördineren, ervoor te zorgen dat de melding wordt onderzocht en dat, waar nodig, er corrigerende en/of preventieve maatregelen worden genomen. Sterker nog, bij voorkeur dient de organisatie van tevoren al nagedacht te hebben over een onderzoeksprotocol. Zo is het in Nederland en veel andere landen bijvoorbeeld niet toegestaan om zo maar e-mails en andere elektronische communicatie van medewerkers te onderzoeken. Dat moet van tevoren geregeld zijn.

De coördinator/onderzoeker dient relatief onafhankelijk te zijn en geautoriseerd te zijn om elk relevant document op te vragen. Het kan voorkomen dat de melding gaat over het gedrag van een bestuurder of een commissaris. De coördinator moet dan voldoende sterk in zijn of haar schoenen staan om deze melding adequaat te kunnen onderzoeken. Mijns inziens is de Ethics & Compliance Officer de aangewezen figuur voor deze rol. Immers, deze zou relatief onafhankelijk en geautoriseerd moeten zijn en bovendien voldoende statuur moeten hebben. De vertrouwenspersoon kan deze rol volgens mij niet spelen, want deze behartigt de belangen van de melder.

## Door de meldingen gezamenlijk te beoordelen kan de kans op vooringenomenheid en partijdigheid verkleind worden

Sommige organisaties hebben een Commissie Ethiek aangesteld, dat deze meldingen coördineert. Daarin zijn dan bijvoorbeeld de afdelingen Compliance, Juridische Zaken, Personeelszaken en Internal Audit vertegenwoordigd. Dat lijkt mij ook een prima, zo niet een betere oplossing. Door de meldingen gezamenlijk te beoordelen kan de kans op vooringenomenheid en partijdigheid verkleind worden. Mijns inziens kan de Ethics & Compliance Officer dit comité dan voorzitten.

Andersom heb ik als coördinator van de speak-up procedure wel eens melder geadviseerd. In Nederland heb ik ze ook wel doorverwezen naar de vertrouwenspersoon. De vertrouwenspersoon is echter een typisch Nederlands verschijnsel, dat in het buitenland veelal niet bekend is. Op zich is niet

onmogelijk dat de Ethics & Compliance Officer een klokkenluider adviseert, zolang deze maar duidelijk maakt dat hij of zij de belangen van alle stakeholders behartigt, en niet alleen die van de melder.

Onderzoek door het Huis voor Klokkenluiders bevestigt mijn hierboven beschreven ervaringen.<sup>39</sup> In een onderzoeksrapport uit 2017 blijkt dat 89% procent van de onderzochte organisaties een vertrouwenspersoon had aangesteld. Ook had 79% een meldprocedure, al voldeed die nog niet altijd aan de nieuwe normen. Echter, slechts 60% had een intern onderzoeksprotocol en 47% een ethiek, compliance of integriteitsfunctionaris. In het algemeen presteerden private organisaties beter dan (semi)publieke organisaties en grotere organisaties beter dan kleinere.

Dat kan ik wel begrijpen. Sommige organisaties zijn gewoon te klein om een full-time, onafhankelijke Ethics & Compliance Officer aan te stellen. In dat geval kan men overwegen om een externe, part-time Ethics & Compliance Officer aan te stellen. Uit onderzoek van Transparency International Nederland onder aan een Nederlandse beurs genoteerde bedrijven blijkt ook dat grotere bedrijven, zoals Unilever, Akzo Nobel, Heineken, KPN en Philips, de klokkenluiderprocedure in het algemeen wat beter hebben ingericht dan de wat kleinere bedrijven.<sup>40</sup> Een uitzondering is Shell, dat onderaan de ranglijst bungelde.

Uit de media krijg ik ook de indruk dat de private sector deze zaken wat beter geregeld heeft dan de organisaties uit de (semi) publieke sector. De meest bekende Nederlandse klokkenluiderzaken, die de afgelopen drie jaar het nieuws hebben gehaald, speelden zich juist in de (semi)publieke sector af. Ik denk daarbij aan de klokkenluiders bij de gemeente Amsterdam, de gemeente Utrecht, de IND, het WODC, het Ministerie van Defensie en de zorginstelling Alliade. Uit de klokkenluiderzaken uit de publieke sector komt een sfeer van machtspolitiek en het de kop in drukken van tegenspraak naar boven, die men eigenlijk niet zou verwachten bij een organisatie die het algemeen belang dient na te streven. Onlangs heeft Caroline Raat op het Risk & Compliance Platform nog in een column beschreven hoe dit er aan toe kan gaan.<sup>41</sup>

## De Autoriteit Financiële Markten heeft onlangs, in samenwerking met de Universiteit van Utrecht, geëxperimen-

<sup>39</sup> Zie: Huis voor Klokkenluiders, 'Meldprocedures en integriteitsvoorzieningen bij werkgevers in Nederland', November 2017.

<sup>40</sup> Transparency International Nederland, 'Whistleblowing Frameworks', assessing Dutch public listed companies, December 2017.

<sup>41</sup> Zie: <http://www.riskcompliance.nl/news/caroline-raat-de-klokkenluider-is-dood-lang-leve-de-melder/>.

## teerd met een 'open fouten cultuur'. Dit lijkt erg veel op de 'speak-up cultuur'

Het kan ook heel anders. De Autoriteit Financiële Markten heeft onlangs, in samenwerking met de Universiteit van Utrecht, geëxperimenteerd met een 'open fouten cultuur'. Dit lijkt erg veel op de 'speak-up cultuur'. De gebruikte methodes en technieken hebben zij beschikbaar gesteld op hun website en ik hoop dat zij wijd verspreid gaan worden binnen de ambtenarij.<sup>42</sup> Eind vorig jaar was ik op een symposium waar een medewerker van de AFM trots vertelde dat zij afgelopen jaar de fuck-up prijs had gewonnen voor de grootste fout. Dat is nog eens een open fouten cultuur! En een noodzakelijke voorwaarde voor een goede klokkenluiderregeling.

Dat betekent niet dat er in de private sector niets te verbeteren valt. Zo was de reactie van de bestuurders van de ABN Amro Bank op een anonieme klokkenluiderbrief niet direct een 'best practice'. De voorzitter van de Raad van Commissarissen gaf bijvoorbeeld aan een enorme hekel te hebben aan anonieme brieven.<sup>43</sup> En blijkbaar was deze bestuurders ook nog niet duidelijk dat een goede speak-up cultuur meer inhoudt dan aangeven dat je 'deur altijd open staat'. Ook Nuon en SBM Offshore worstelen nog met hun klokkenluiders.<sup>44</sup> Maar goed, dat is altijd nog beter dan wat er bij Barclays gebeurde. Na ontvangst van twee anonieme klokkenluiderbrieven stelde Barclays CEO Staley alles in het werk om te identiteit van de melders te achterhalen om vervolgens vergeldingsmaatregelen te nemen. In de VS heeft Barclays daar een boete van 15 miljoen dollar voor gekregen. Daarnaast kreeg Staley in zijn privé hoedanigheid nog een boete van 642.000 pond van de Britse toezichthouder en daar bovenop nog eens een half miljoen pond korting op zijn bonus door zijn werkgever.<sup>45</sup>

## 5. Financiële resultaten

Vorig jaar publiceerden Stubben en Welch de resultaten van een groot onderzoek onder Amerikaanse ondernemingen, waarin zij constateerden dat bedrijven, die intensiever gebruik maken van de interne klokkenluiderregeling, winstgevender zijn.<sup>46</sup> Deze organisaties hebben doorgaans een betere governance en hoeven kleinere schikkingsbedragen te betalen.

In Nederland had Annemarie ter Haar in 2016 een vergelijkbare conclusie getrokken. Uit het onderzoek wat zij voor haar master scriptie heeft uitgevoerd bleek dat ondernemingen met een goed speak-up systeem economisch beter presteerden. En overigens ook op indicatoren als governance, milieu en arbo-omstandigheden.<sup>47</sup>

Voor Ethics & Compliance Officers die al wat langer actief zijn in het vak, is dit geen verrassing. Maar wel prettig dat hun vermoedens empirisch bewezen kunnen worden. Het lijkt logisch dat beter geleide

## Vorig jaar publiceerden Stubben en Welch de resultaten van een groot onderzoek onder Amerikaanse ondernemingen, waarin zij constateerden dat bedrijven, die intensiever gebruik maken van de interne klokkenluiderregeling, winstgevender zijn. Deze organisaties hebben doorgaans een betere governance en hoeven kleinere schikkingsbedragen te betalen

organisaties ook een betere (speak-up) cultuur hebben. Dit verkleint de kans om betrokken te worden in schandalen en rechtszaken. Dit levert een directe kostenbesparing op, aangezien er minder geld uitgegeven hoeft te worden aan boetes, schikkingen, juridische ondersteuning en forensische onderzoeken. Ook hoeft er minder kostbare managementtijd verspild te worden aan problemen uit het verleden.

## Bedrijven met een goede speak-up cultuur kenmerken zich door een grote mate van openheid, transparantie en onderling vertrouwen. Dit stimuleert een cultuur waarbij medewerkers hun ideeën delen en samen naar creatieve oplossingen zoeken

<sup>42</sup> Zie: <https://www.afm.nl/nl-nl/professionals/onderwerpen/gedrag-cultuur-bouwstenen>.

<sup>43</sup> 'Praat ik veel over duurzaamheid? Get a life!', *FD* 20 november 2018.

<sup>44</sup> Zie 'De dure liefde van Nuon voor Duitse Spitzentechnologie', *NRC Handelsblad*, 9 februari 2019 en 'SBM-topman moet onder ede getuigen over corruptie', *FD* 7 februari 2019.

<sup>45</sup> Zie: <http://www.fcpablog.com/blog/2018/12/19/new-york-regulator-fines-barclays-15-million-for-whistleblow.html>.

<sup>46</sup> Stubben en Welch, 'Evidence on the use and efficacy of internal whistleblowing systems', October 2018.

<sup>47</sup> G.F.A. ter Haar, 'Speaking up without repercussions, a retrospective analysis of whistleblower reports and the effect of an anonymous internal reporting system on corporate performance', scriptie aan Vrije Universiteit Amsterdam, mei 2016.

Nog belangrijk zijn mijns inziens de indirecte voordelen. Bedrijven met een goede speak-up cultuur kenmerken zich door een grote mate van openheid, transparantie en onderling vertrouwen. Dit stimuleert een cultuur waarbij medewerkers hun ideeën delen en samen naar creatieve oplossingen zoeken. En natuurlijk genereert dit op termijn betere financiële resultaten. Onderzoek van o.a. LRN en Trust across America lijkt dit bevestigen.

## 6. Conclusie

Het Huis voor Klokkenluiders heeft helaas een slechte start gekend. Maar wellicht waren de verwachtingen ook wat te hoog. Steeds meer landen erkennen dat het belangrijk is dat klokkenluiders zich melden en vervolgens beschermd worden. Echter, het Nederlandse model, waarbij de taken van preventie, psychosociale ondersteuning, advies en onderzoek gecombineerd worden, wordt niet vaak overgenomen.

Mijns inziens zijn advies en onderzoek twee verschillende takken van sport die gescheiden moeten worden, aangezien er een spanningsveld tussen beiden kan ontstaan. Dit geldt niet alleen voor de afdelingen Advies en Onderzoek van het Huis voor Klokkenluiders – waarbij er dan meteen een nieuwe naam gekozen kan worden voor de nieuwe instanties. Dit geldt evenzeer voor organisaties. Het vaststellen van een klokkenluiderregeling behelst meer dan het aanstellen van een vertrouwenspersoon en het opstellen van een meldprocedure. Daarnaast dient er ook een onafhankelijke coördinator benoemd te worden – bij voorkeur de Ethics & Compliance Officer – en een onderzoeksprotocol opgesteld te worden. Veel Nederlandse organisaties dienen deze laatste twee stappen nog te nemen.

Het is belangrijk dat er vertrouwen ontstaat in de speak-up procedure. Een goede, frequente communicatie naar de melders helpt hierbij. En ook een grote mate van openheid over de resultaten van de meldregeling, inclusief de terugkoppeling van succesverhalen. Ik hoop van harte dat het Huis binnenkort ook enkele succesverhalen kan vertellen.

**Opmerkelijk is dat Duitsland en Spanje, waar anoniem melden altijd sterk werd ontmoedigd, sinds kort klokkenluiders aanmoedigen om anoniem te melden**

Ondanks dat steeds meer landen maatregelen nemen om klokkenluiders te beschermen, suggereren de statistieken dat er in toenemende mate vergeldingsmaatregelen tegen melders worden genomen. Een goede manier om vergelding tegen te gaan is het waarborgen van de anonimiteit van de melder. Het lijkt me verstandig dat in de wet wordt vastgelegd dat organisaties de mogelijkheid moeten bieden aan

melders om anoniem te blijven. Opmerkelijk is dat Duitsland en Spanje, waar anoniem melden altijd sterk werd ontmoedigd, sinds kort klokkenluiders aanmoedigen om anoniem te melden.<sup>48</sup> Een nieuwe best practice is verder dat Ethics & Compliance Officers het carrièreverloop van melders blijven volgen, om te monitoren dat er inderdaad geen vergeldingsmaatregelen tegen hen worden genomen.

Een goede speak-up cultuur levert niet alleen een prettiger werkklimaat op, maar ook betere financiële resultaten. Dus waarom zou je dit niet stimuleren? ■

<sup>48</sup> Zie: <https://www.navexglobal.com/blog/article/germany-spain-respond-to-gdpr-with-guidance-on-anonymous-whistleblower-reporting/>.