Kenmerken van klokkenluiderregelingen

Meinderd de Vries, Laury Bollen en Harold Hassink

SAMENVATTING Schandalen bij beursgenoteerde ondernemingen zijn aanleiding geweest voor nieuwe corporate governance regelgeving om fraude en andere misstanden te voorkomen. In Nederland dwingt de Code Tabaksblat beursgenoteerde ondernemingen een klokkenluiderregeling in te voeren, maar omschrijft niet de details ervan. In deze empirische studie wordt de inhoud van klokkenluiderregelingen van ondernemingen in de AEX onderzocht om meer zicht te krijgen in de aard van deze regelingen. Ondernemingen, beursgenoteerd en anderen, kunnen het resultaat van deze inventarisatie gebruiken om hun eigen regeling te beoordelen en eventueel te verbeteren.

1 Inleiding

In de handhaving van gedrags- en ethische codes wordt klokkenluiden gezien als een belangrijk en nuttig instrument. Volgens Trevino en Victor (1992) zijn werknemers die bereid zijn het gedrag van hun collega's te monitoren en wangedrag te melden, een belangrijk ethisch controlemechanisme. Een internationaal geaccepteerde definitie van klokkenluiden is *"the disclosure by organization members (former or current) of illegal, immoral, or illegitimate practices under the control of their employers, to persons or organizations that may be able to effect action*" (Near en Miceli, 1985, p. 4). Het gaat dus om het rapporteren van illegale, immorele of onethische praktijken van medewerkers van een organisatie aan een onafhankelijk persoon. In deze definitie werd nog geen onderscheid gemaakt tussen interne en externe melding. Lange tijd is klokkenluiden dan ook vooral geassocieerd met een gebrek aan loyaliteit en het buitenhangen van de vuile was. Gaandeweg is het beeld van klokkenluiden echter verbeterd en zijn de voordelen voor zowel de werkgever als de klokkenluider zelf duidelijker geworden. Zo toonden Barnett et al. (1993) aan dat ondernemingen na het invoeren van een *internal disclosure policy*[1] aanzienlijk meer interne meldingen van wantoestanden ontvingen, terwijl er aanmerkelijk minder meldingen bij externe instanties werden gedaan. Tevens kregen deze ondernemingen duidelijk meer interne meldingen dan ondernemingen zonder een dergelijk beleid. Het effect van een interne klokkenluiderregeling is hierbij tweeledig; deze beperkt de immateriële schade die externe melding een onderneming kan berokkenen, maar moedigt potentiële klokkenluiders ook aan om naar voren te komen.

Een teken van het positief veranderde beeld van klokkenluiden is het concept *rationele loyaliteit*. Dit werd door Vandekerckhove en Commers (2004) beschreven als loyaliteit ten aanzien van de expliciete en legitieme missie, doelstellingen, waarden en gedragscode die een onderneming uitdraagt naar de samenleving. Als een organisatie feitelijk in strijd handelt met deze legitieme waarden is melding hiervan uit rationele loyaliteit logisch en gerechtvaardigd. De auteurs stellen verder dat ondernemingen interne klokkenluiderregelingen zouden moeten instellen om handelen uit rationele loyaliteit mogelijk te maken.

Deze verandering van inzicht heeft zijn weerslag gehad op de tekst van verscheidene klokkenluiderregelingen. DSM, bijvoorbeeld, *"moedigt (...) werknemers, die het vermoeden hebben dat er ernstige misstanden bestaan binnen het bedrijf, aan om hiervan melding te maken zonder dat zij bang hoeven te zijn voor strafmaatregelen of oneerlijke behandeling*". Een

De auteurs zijn verbonden aan de Faculteit der Economische Wetenschappen en Bedrijfskunde van de Universiteit Maastricht.

belangrijke reden om een klokkenluiderregeling in te voeren is *"to promote transparency, to underpin the risk management systems and to help protect the reputation of the organisation"* (Heineken). Vooral het bevorderen van transparantie is een doelstelling die vanuit het oogpunt van corporate governance met een duidelijke klokkenluiderregeling bereikt kan worden. De Code Tabaksblat erkent dit met de regel dat ondernemingen dergelijke regelingen op hun website dienen te publiceren. Het hebben van een regeling is op zich niet verplicht, maar de Code vereist wel dat de onderneming een goed gefundeerde uitleg kan geven waarom het deze regel niet in zijn geheel toepast. Deze uit Engeland overgenomen "comply or explain" filosofie is soepeler dan de Sarbanes-Oxley wet uit de Verenigde Staten, die een interne klokkenluiderregeling expliciet verplicht stelt.

De Sarbanes-Oxley wet was voor Nederlandse ondernemingen met een beursnotering in de VS een directe aanleiding een formele, interne klokkenluiderregeling op te stellen. Andere beursgenoteerde Nederlandse ondernemingen volgden na de invoering van de Code Tabaksblat. Dit artikel rapporteert de bevindingen van een gedetailleerde analyse van deze regelingen. Het onderzoek richt zich op de ondernemingen in de AEX-index, aangezien deze de top van het Nederlandse bedrijfsleven vertegenwoordigen en de manier waarop deze ondernemingen hun klokkenluiderregeling hebben ingericht een voorbeeld kan zijn voor andere ondernemingen.
De bevindingen kunnen nuttig zijn voor ondernemingen die nog niet een dergelijke regeling hebben geïntroduceerd of overwegen hun huidige regeling aan te passen. De analyse is tevens interessant om een beeld te krijgen van de concrete naleving van de Code Tabaksblat. Amerikaans onderzoek van Dworkin en Near (1997) heeft uitgewezen dat wijzigingen in wetten en externe regelgeving niet altijd goed worden doorgevoerd in regels op ondernemingsniveau; een minderheid van de ondernemingen in het onderzoek bleek als reactie op veranderde wetgeving een klokkenluiderregeling te hebben ingevoerd.
In paragraaf 2 zal de onderzoeksmethode worden besproken, gevolgd door de resultaten in paragraaf 3. In paragraaf 4 volgt de conclusie.

2 Onderzoeksmethode

Om de volledige tekst van de klokkenluiderregelingen te verkrijgen zijn de websites van de 24 ondernemingen met een notering aan de AEX gescreend. Eenentwintig ondernemingen bleken een downloadbare klokkenluiderregeling te hebben of een ethische code waar de klokkenluiderregeling deel van uitmaakt. Aan de overige drie ondernemingen, die allemaal wel een regeling bleken te hebben maar die niet op de website presenteren, is een e-mail gestuurd met het verzoek de tekst van de klokkenluiderregeling te mailen. Twee van de drie hebben hierop positief gereageerd. Het resultaat is een steekproef van 23 klokkenluiderregelingen. Vervolgens is de inhoud van deze documenten bestudeerd. Verschillende bestanddelen zijn gedefinieerd en in zes categorieën ingedeeld:

1 Algemene inhoud, bereik en toon: welke procedures en algemene informatie zijn in het document begrepen, voor wie is het bedoeld en worden meldingen door medewerkers aangemoedigd of verplicht?
2 Aard van overtredingen die gemeld dienen te worden: van welke soort overtredingen moet melding worden gemaakt?
3 Functionarissen of afdelingen waaraan misstanden gemeld moeten worden.
4 Richtlijnen en formaliteiten voor meldingen: wat wordt van potentiële klokkenluiders verwacht en van welke voorzieningen kunnen ze gebruikmaken?
5 Vertrouwelijkheid en anonimiteit: wordt vertrouwelijkheid formeel gewaarborgd en kan anoniem worden gemeld?
6 Is sprake van bescherming: zijn er speciale voorwaarden of uitzonderingen?

Deze categorisering is gedeeltelijk gebaseerd op de Code Tabaksblat; deze stelt dat werknemers de mogelijkheid moeten hebben om *zonder gevaar voor hun rechtspositie* te *rapporteren over vermeende onregelmatigheden van algemene, operationele en financiële aard binnen de vennootschap aan de voorzitter van het bestuur of een door hem aangewezen functionaris* (p. 9). In de volgende analyse is onderzocht hoe ondernemingen concreet invulling hebben gegeven aan deze regel; tot welke functionarissen werknemers zich dienen te wenden, welke onregelmatigheden als voorbeeld worden genoemd en hoe de positie van de werknemer wordt gegarandeerd. Details van de regelingen zijn vastgelegd bij het inspecteren van de documenten zelf en daarna gecategoriseerd.

3 Resultaten

Tabel 1 toont de resultaten van de analyse van de 23 klokkenluiderregelingen. Een groot aantal ondernemingen heeft een regeling die in de Engelse taal is opgesteld. Vandaar dat in de hierna volgende bespreking een aantal citaten in het Engels is opgenomen.

Tabel 1 De inhoud van 23 klokkenluiderregelingen van AEX-fondsen

Bestanddeel	Frequentie	Relatief
Algemene inhoud, bereik en toon		
Het beleid geldt voor alle medewerkers van de onderneming	23	100%
Melden is een vereiste of plicht	14	61%
Medewerkers worden aangemoedigd om te melden	9	39%
Ook "contractors" kunnen misstanden melden	8	35%
Volledige alternatieve (beroeps-) procedure met alternatief contactpersoon	6	26%
Apart beleid voor medewerkers in senior managementposities	3	13%
Apart beleid om overtredingen van financiële aard te melden	2	9%
Ook voormalige medewerkers kunnen misstanden melden	2	9%
Aard van overtredingen die gemeld dienen te worden		
Overtredingen van intern beleid	23	100%
Overtredingen van de wet of andere externe regelgeving	19	83%
Onjuiste (financiële) verslaggeving	13	57%
Misdrijven	7	30%
Bedreigingen voor de gezondheid of de veiligheid	6	26%
Onjuiste informatie geven aan autoriteiten of overheids-instanties	6	26%
Corruptie, mismanagement of machtsmisbruik	5	22%
Bedreigingen voor het milieu	4	17%
Meldpunt voor vermeende overtredingen		
Directe leidinggevende	21	91%
Raad van Commissarissen	14	61%
Compliance / ethics officer	12	52%
Speciale telefoonlijn	6	26%
Afdeling juridische zaken	5	22%
Secretaris Raad van Bestuur	5	22%
Audit commissie	4	17%
Interne auditafdeling	4	17%
Raad van Bestuur of executive board	4	17%
Human resources afdeling	3	13%
Vertrouwenspersoon of ombudsman	3	13%

Bestanddeel	Frequentie	Relatief
Richtlijnen en formaliteiten voor meldingen		
Meldingen dienen in voldoende detail gedaan te worden om een onderzoek mogelijk te maken	7	30%
Melding in de moedertaal is mogelijk of het systeem is meertalig	4	17%
Speciaal meldingsformulier	4	17%
Uitleg bij vermoeden van overtreding is vereist, zonder om bewijzen te vragen	3	13%
Grafische weergave van meldingssysteem	2	9%
Verbod voor medewerkers om eigenhandig te onderzoeken	2	9%
Vertrouwelijkheid en anonimiteit		
Gemelde overtredingen worden vertrouwelijk behandeld	23	100%
Overtredingen kunnen anoniem worden gemeld	15	65%
De identiteit van de klokkenluider wordt beschermd	13	57%
In principe verbod op zoeken publiciteit ("breng geen informatie naar buiten, tenzij…")	13	57%
Anonieme meldingen worden ontmoedigd of duidelijk niet geprefereerd	10	43%
Omstandigheden waar vertrouwelijkheid niet kan worden gegarandeerd	7	30%
Bescherming tegen sancties		
Algemene vermelding ("Sancties zullen niet plaatsvinden")	22	96%
Klokkenluider dient "te goeder trouw" te handelen	15	65%
Er moet sprake zijn van redelijke gronden of vermoedens	12	52%
Bewust onjuist melding maken is strafbaar	11	48%
Sancties zijn expliciet strafbaar gesteld	8	35%
Sancties "zijn verboden" of "worden niet getolereerd"	5	22%
Geen sancties als de melding (te goeder trouw) ongegrond blijkt	5	22%
Aansprakelijkheid in geval van een bewust onjuiste melding	5	22%
Geen immuniteit als de klokkenluider zelf betrokken was bij de overtreding	2	9%
Melding weegt mee in bestraffing betrokkene	1	4%

3.1 Algemene inhoud, bereik en toon

In alle gevallen is het beleid van toepassing op alle medewerkers van de onderneming. De toon van de regelingen is vaak (in 61 procent van de gevallen) vrij dwingend door de mogelijkheid tot melding te formuleren als een plicht; bijvoorbeeld: *"If you observe or suspect a violation of the law or of these Rules of Conduct, it should be reported immediately"* (Aegon) of *"every employee (...) is obliged to act immediately"* (Heineken) of *"Employees must promptly report any suspected violation of the Code (..)"* (Reed Elsevier). De andere regelingen hanteren een mildere toon en moedigen medewerkers aan zaken aanhangig te maken, bijvoorbeeld *"we encourage employees to report a breach (...)"* (Wolters Kluwer) of *"Philips encourages all its employees to report promptly any (suspected) violation (...)"*.

3.2 Aard van overtredingen die gemeld dienen te worden

Alle regelingen noemen schendingen van interne regels als voorbeelden van overtredingen die gemeld dienen te worden. Overtredingen van de wet of andere externe regels worden genoemd in 83 procent van de bestudeerde gevallen. Kwesties van "onjuiste (financiële) verslaggeving" worden in 57 procent van alle gevallen als voorbeeld gegeven. Andere voorbeelden die in meer dan een kwart van de gevallen worden aangetroffen, waren misdrijven, bedreigingen voor de gezondheid of de veiligheid en het geven van onjuiste informatie aan autoriteiten. Een belangrijk detail, dat in negen documenten (39%) werd gevonden, was dat het niet melden van een overtreding op zichzelf als een overtreding wordt beschouwd. Bijvoorbeeld: *"Failure to report knowledge*

of wrongdoing may result in disciplinary action against those who fail to report" (Reed Elsevier).

3.3 Meldpunt voor vermeende overtredingen

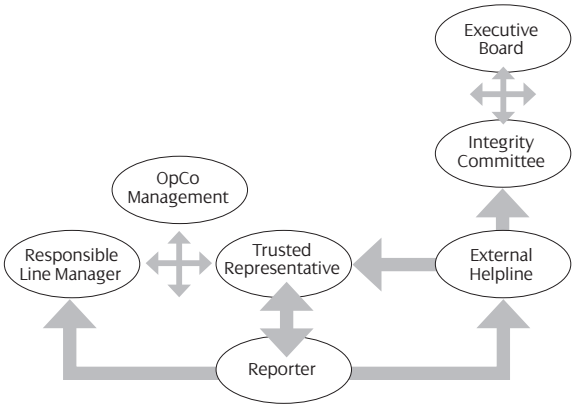
De gebruikelijke managementhiërarchie wordt duidelijk geprefereerd bij het melden van een overtreding. In 91 procent van de waarnemingen worden directe leidinggevenden als eerste meldpunt genoemd: *"…all employees are encouraged to discuss such matters with their direct supervisor or, when communication with the direct supervisor is constrained, with the direct supervisor's boss"* (Akzo Nobel). De voorzitter van de Raad van Commissarissen is ook een veel voorkomende contactpersoon voor klokkenluiders, genoemd in 14 documenten (61%). Een speciale *compliance-* of ethical officer buiten de managementhiërarchie komt voor in 12 gevallen (52%). De secretaris van de Raad van Bestuur, een medewerker van juridische zaken en een speciale telefoonlijn voor meldingen worden genoemd in meer dan 20 procent van de gevallen. Gevallen van onjuiste (financiële) verslaggeving dienen volgens zeven documenten (30%) aan een aparte contactpersoon gemeld te worden en in meer dan de helft van de regelingen (57%) staan een adres, telefoonnummer of andere specifieke contactgegevens van deze contactpersoon vermeld. Zes regelingen bevatten een volledige secundaire procedure waarvan gebruik moet worden gemaakt in het geval dat de normale procedure het probleem niet heeft kunnen oplossen.

3.4 Richtlijnen en formaliteiten voor meldingen

Potentiële klokkenluiders worden aangemoedigd om voldoende details voor een adequaat onderzoek te verschaffen (30%), waarbij specifieke details worden genoemd in 17 procent van de gevallen. *"Van medewerkers wordt niet verwacht dat ze kunnen aantonen dat wat zij beweren waar is. Ze moeten echter wel kunnen aantonen dat er voldoende aanleiding is voor een redelijk vermoeden dat er iets mis is"* (DSM). Voorts wordt in twee regelingen opgemerkt dat klokkenluiders zelf geen onderzoek moeten starten, maar dat moeten overlaten aan daartoe aangewezen functionarissen.

Faciliteiten om meldingen gemakkelijker en de meldingsprocedures begrijpelijker te maken, zijn ook aangetroffen. In vier gevallen is een speciaal meldingsformulier aan de regeling toegevoegd of wordt ernaar verwezen. Meertalige eigenschappen van de regeling werden ook in vier documenten genoemd. Tenslotte bevatten twee regelingen een grafische weergave van het systeem. Figuur 1 is een voorbeeld van een dergelijke weergave, het betreft het meldingsysteem van Heineken.

Figuur 1 Grafische weergave van het meldingsysteem van Heineken



3.5 Vertrouwelijkheid en anonimiteit

Alle klokkenluiderregelingen bevatten de garantie van vertrouwelijke behandeling, en de anonimiteit van de klokkenluider wordt expliciet gegarandeerd in 13 gevallen (57%), waarbij zeven documenten (30%) echter speciale omstandigheden geven waar volledige vertrouwelijkheid misschien niet praktisch is, bijvoorbeeld *"In sommige gevallen zal het echter vanzelf duidelijk zijn wie de melder is, kan het onderzoek ertoe leiden dat er een verklaring moet worden afgelegd, of wordt de betrokkene gevraagd om bewijsmateriaal te verschaffen. In dergelijke omstandigheden, waarin het achterhalen van de waarheid belemmerd zou worden door volledige vertrouwelijkheid, kan DSM geen volledige vertrouwelijkheid garanderen tegenover degene die vermoedens van misstanden meldt."* Zo kan het voorkomen dat een klokkenluider in een latere fase van het onderzoek zal moeten getuigen in een rechtszaak, of een verklaring moet afleggen bij bijvoorbeeld de FIOD. In dergelijke gevallen is het noodzakelijk dat de identiteit van de klokkenluider aan derden bekend wordt gemaakt.

De meeste regelingen laten anonieme melding van overtredingen toe (15 documenten, of 65%), maar deze werkwijze heeft in 43 procent (10 gevallen) duidelijk niet de voorkeur, bijvoorbeeld *"DSM wil anonieme meldingen vermijden, want anonimiteit kan het onderzoek naar de vermeende misstanden ernstig bemoeilijken. Als een medewerker echter van mening is dat er geen andere mogelijkheid is dan een anonieme melding, dan zal deze melding op gepaste wijze behandeld worden."* Vaak wordt het zoeken van de publiciteit gezien als een laatste optie: *"Save when the Chief Executive, the Chairman of the Board of Management, the Chairman of the Audit Committee, respectively, has refused to investigate the matter and all alternatives for internal consultation have been exhausted, a Group*

Employee shall avoid any form of external or internal publicity concerning any breach he or she intends to report" (Royal Dutch Shell). Soortgelijke opmerkingen werden in 13 regelingen aangetroffen (57%).

3.6 Bescherming tegen sancties

Bescherming tegen sancties werd steeds gewaarborgd, maar op drie verschillende manieren. Een algemene garantie dat strafmaatregelen niet zullen plaatsvinden wordt gevonden in vrijwel alle regelingen (slechts één uitzondering, d.w.z. 96%), bestraffing van vergelding wordt gewaarborgd in 35 procent (acht documenten) en de stelling dat vergelding verboden is of niet getolereerd wordt, is aangetroffen in vijf regelingen (22%). De belangrijke voorwaarde van goede trouw en/of een redelijk vermoeden als grondslag voor de beschuldiging wordt genoemd in respectievelijk 15 (65%) en 12 regelingen (52%). Bijvoorbeeld: *"Werknemers die te goeder trouw een vermoeden van een misstand melden zullen daar geen hinder van ondervinden. Tegen een werknemer die maatregelen neemt tegen een andere werknemer die te goeder trouw melding deed van een vermoeden van een misstand zullen maatregelen worden genomen, waarbij ontslag tot de mogelijkheden behoort"* (Hagemeyer).

Vijf regelingen (22%) stellen dat onjuiste meldingen die te goeder trouw worden ingediend niet zullen leiden tot negatieve maatregelen tegen de medewerker. Het bewust maken van onjuiste en kwaadwillende meldingen zal echter gestraft worden (11 documenten, of 48%): *"If after investigation the reported concerns can not be confirmed or do not have substance, no action will be taken against the employee if the concern was raised in good faith. However, as investigations are costly and potentially damaging, if an employee raises a concern that is determined to have been made maliciously or without any reasonable basis, VNU may take appropriate action against the employee."*

Verrassend weinig regelingen bieden duidelijkheid over de positie van de klokkenluider als hij of zij persoonlijk betrokken is bij de gemelde overtreding. Slechts twee documenten bevatten een stelling over medeplichtigheid: *"An employee's right to protection from retaliation does not extend immunity for any complicity in the matters that are the subject of the Complaint or an ensuing investigation"* (Philips Electronics). Slechts één regeling maakt duidelijk dat de onthulling van de overtreding in aanmerking zal worden genomen bij de bestraffing ervan.

4 Conclusies

Nadat de Sarbanes-Oxley wet van kracht werd in de VS zijn in heel Europa nationale corporate governance codes geïntroduceerd. De invoering van de corporate governance regelgeving in Nederland heeft ook effect gehad. Alle ondernemingen aan de AEX hebben een klokkenluiderprocedure opgesteld, en nagenoeg alle ondernemingen (91%) stellen deze procedure beschikbaar op hun website. Een klokkenluiderregeling draagt op deze manier bij aan de trend van toegenomen controle en grotere transparantie, en daarmee tot een beter risicomanagement.

De in deze studie onderzochte klokkenluiderregelingen verschillen op twee manieren van elkaar. Zoals eerder aangegeven zijn de meeste regelingen publiek toegankelijk op de websites van de AEX-ondernemingen. Drie ondernemingen beschouwen de regeling echter als een intern document. Twee van deze ondernemingen waren bereid hun regelingen te delen voor het doel van dit onderzoek. Daarbij had één onderneming een samenvatting van de regeling met de belangrijkste informatie op de website beschikbaar gemaakt, maar ook een completer en gedetailleerder intern document verschaft. Een tweede verschil tussen de onderzochte regelingen betreft de vorm waarin ze worden gepubliceerd. De meeste regelingen (18, of 78%) waren aparte documenten die speciaal zijn opgesteld om het klokkenluiderbeleid van de onderneming te beschrijven. Vijf regelingen (22%) waren echter onderdeel van een bredere gedrags- of ethische code en wat basaler van aard, maar bevatten in ieder geval de belangrijkste details.

Een aspect dat niet in de onderzochte klokkenluiderregelingen is aangetroffen betreft informatie over de werking van de regelingen. Mogelijk is het nog te vroeg om deze informatie openbaar te maken, gelet op het feit dat veel regelingen pas zijn ingevoerd. Inzicht in de effecten van klokkenluiderregelingen, in termen van bijvoorbeeld het aantal en aard van de meldingen en de genomen maatregelen als reactie hierop, zou in de nabije toekomst echter gegeven kunnen worden. Het openbaar maken van dergelijke gegevens kan potentiële klokkenluiders aanmoedigen, omdat deze informatie hen inzicht geeft in de mate waarin de betreffende regelingen hen daadwerkelijk bescherming bieden. Naar onze mening zal de publicatie van dergelijke gegevens een bijdrage leveren aan grotere transparantie en een betere corporate governance. ■

Literatuurlijst

Barnett, T., D.S. Cochran en G.S. Taylor (1993), The Internal Disclosure Policies of Private-Sector Employers: An Initial Look at Their Relationship to Employee Whistleblowing, *Journal of Business Ethics*, vol. 12, pp. 127-136.

Commissie Corporate Governance (2003), *De Nederlandse corporate*

governance code: Beginselen van deugdelijk ondernemingsbestuur en best practice bepalingen, Commissie Corporate Governance, Den Haag.

Dworkin, T.M. en J.P. Near (1997), A Better Statutory Approach to Whistle-Blowing, *Business Ethics Quarterly*, vol. 7, pp. 1-16.

Near, J.P. en M.P. Miceli (1985), Organizational dissidence: The Case of Whistleblowing, *Journal of Business Ethics*, vol. 4, pp. 1-16.

Trevino, L.K en B. Victor (1992), Peer Reporting of Unethical Behavior: A Social Context Perspective, *Academy of Management Journal*, vol. 35, pp. 38-64.

Vandekerckhove, W. en M.S.R. Commers (2004), Whistle Blowing and Rational Loyalty, *Journal of Business Ethics*, vol. 53, pp. 225-233.

Noten

1 Deze term kan beschouwd worden als een vroege benaming voor klokkenluiderregeling.

2 Het onderzoek van de websites om de klokkenluiderregelingen te verkrijgen heeft plaatsgevonden in september 2005. Op dat moment bestond de AEX-index uit de volgende 24 ondernemingen: ABN AMRO, AEGON, Ahold, Akzo Nobel, ASM Lithography, Buhrmann, DSM, Fortis, Getronics, Hagemeyer, Heineken, ING, KPN, Numico, Philips, Reed Elsevier, Royal Dutch Shell, SBM Offshore, TNT, Unilever, Vedior, Versatel, VNU en Wolters Kluwer.