

Horen, zien en spreken

GUDRUN VANDE
WALLE³

Een onderzoek naar meldgedrag van misstanden door externe omstanders

Judith VAN ERP en Kim LOYENS, *Horen, zien en spreken. Een onderzoek naar meldgedrag van misstanden door externe omstanders*. Den Haag: Boom Criminologie, 2017, 126 p.



Panopticon, 38 (4), 305-308
© 2017 Maklu | ISSN 0771-1409 | Juli 2017

- ^a Forensic auditor, Centrum Integriteit bij de federale Ombudsman en vrijwillig wetenschappelijk medewerker, Faculteit Rechten, Onderzoeksgroep Overheid en Recht, Universiteit Antwerpen, (Corresp.: Gudrun.VandeWalle@federaalombudsman.be).

Eén van de redenen waarom het zo belangrijk is te kunnen rekenen op melders om misstanden aan het licht te brengen, is de geslotenheid van organisaties. Indien er geen voor de buitenwereld zichtbare schade wordt toegebracht, is het moeilijk om misstanden te detecteren. Daarenboven zijn organisaties de laatste decennia ook een stuk hybrider geworden: een organisatie kan grotendeels functioneren op basis van digitale communicatie, zonder kantoren of vaste medewerkers wat het opsporen door handhavers ernstig bemoeilijkt. Meldprocedures kunnen in een dergelijke weinig transparante, moeilijk te controleren en flexibele omgeving, een cruciale rol spelen. Judith VAN ERP en Kim LOYENS stellen in het boek *Horen, zien en spreken* de resultaten voor van hun onderzoek naar de motieven van melders om integriteitsschendingen te melden.

De meest bekende categorie van melders zijn de klokkenluiders of *insiders* aan de organisatie die vanuit een algemeen belang misstanden melden. VAN ERP en LOYENS hebben een minder bekende en weinig onderzochte categorie belicht, met name de *bellringers*. Dat zijn, volgens de definitie van MICELI, DREYFUS en NEAR (2014), *outsiders* die misstanden melden over een organisatie waarvan ze geen deel uitmaken aan een instantie die bevoegd is om in te grijpen. De onderzoekers hebben er één specifieke categorie van *bellringers* uitgelicht, met name de melders die een professionele band hebben met de onderneming waarover ze melden. De onderzoeksvraag luidde: wat beweegt omstanders die een professionele relatie onderhouden met een organisatie bij wie zij een misstand vermoeden om deze te melden bij publieke handhavingsinstanties en wat zijn hun ervaringen. Door de ervaringen van melders in kaart te brengen en die beweegredenen te leren kennen, kunnen handhavingsinstanties leren hoe inspecties meldgedrag kunnen bevorderen en de informatie uit meldingen kunnen benutten.

DE INHOUD EN STRUCTUUR

Het boek, waarin de resultaten van het onderzoek ook voor praktijkmensen heel toegankelijk worden voorgesteld, is als volgt opgedeeld.

Na de inleiding van het onderzoek in hoofdstuk 1, gaan de auteurs in hoofdstuk 2 in op het beleid en de praktijk van meldingen ter ondersteuning van toezichthouders in Neder-

land. In hoofdstuk 3 belichten ze de belangrijkste wetenschappelijke bijdragen over melders. Onderzoek naar melders heeft zich de laatste jaren voornamelijk toegespitst op de zogenaamde klokkenluiders of *insiders* die afhankelijk zijn van een organisatie en vanuit hun functie binnen de organisatie misstanden vaststellen. De onderzoekers hebben zich dan ook voornamelijk gebaseerd op deze literatuur om de factoren in kaart te brengen die een invloed hebben op het melden van misstanden. Op basis van deze analyse werkten de onderzoekers een overzichtelijk raamwerk uit van mogelijke factoren die een invloed hebben op het wel of niet melden, zoals de altruïstische en de egoïstische motieven, contextuele, organisatorische factoren en individuele factoren en, heel belangrijk voor alle meldpunten, de kenmerken van de meldprocedure. In hoofdstuk 4 wordt het onderzoeksopzet uit de doeken gedaan. Op basis van een grondig vooronderzoek, selecteerden de onderzoekers drie handhavingsinstanties voor het verdere onderzoek: de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT); de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW) en de divisie Landbouw en Natuur van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). Het onderzoek bestond uit 363 dossieranalyses en 60 interviews, verspreid over de drie geselecteerde diensten. Het dossieronderzoek was gericht op het inventariseren van de soorten meldingen, het type melders en de beweegredenen om te melden. De dossiers bevatten weinig informatie over de motieven van het melden waardoor het gewicht van het onderzoek verplaatst werd naar de interviewfase. In de hoofdstukken 5, 6 en 7 geven de onderzoekers de resultaten weer van hun analyse per bestudeerde handhavingsinstantie. Op die manier wordt duidelijk dat elke sector toch specifieke kenmerken heeft op het vlak van het melden. Waar deze *bellringers* vooral optreden vanuit een eigenbelang zien we bij de divisie Landbouw en Natuur van de NVWA ook meldingen uit rechtvaardigheids- en verantwoordelijkheidsgevoel. Dierenartsen melden bijvoorbeeld regelmatig over illegale dierenhandel, mishandeling en verwaarlozing van dieren. Het melden van inbreuken op de arbowetgeving (de wetgeving op arbeidsomstandigheden) en de meldingen bij het ILT gebeuren voornamelijk wegens oneerlijke concurrentie. In hoofdstuk 8 tenslotte worden alle vaststellingen op een rijtje gezet en formuleren de onderzoekers een aantal aanbevelingen.

ENKELE RESULTATEN

De onderzoekers benadrukken in hun onderzoek sterk de gelijkenissen en verschilpunten tussen klokkenluiders en *bellringers*. Bij klokkenluiders zou men eerder dan bij *bellringers* een combinatie van egoïstische en altruïstische motieven terugvinden terwijl *bellringers* vooral melden om egoïstische motieven. Het algemeen belang zoals de veiligheid van derden is minder een primaire beweegreden. Uitzondering is de sector van de dierhouderij waar het belang van de dieren primeert.

De grootste categorie meldingen zijn afkomstig van concurrenten van de vermoedelijke overtreders die concurrentievervalsing willen bestrijden. Melders willen vermijden dat concurrenten economisch voordeel halen door de regels te overtreden. De reputatie van de sector was slechts in heel beperkte mate een beweegreden om te melden.

Sociale banden spelen voor *bellringers* veel minder een rol dan voor klokkenluiders. Als klokkenluiders een hechte band hebben met hun collega's, zullen ze zich geremd voelen om integriteitsschendingen te melden uit vrees dat die melding aanleiding zal geven tot een zware sanctie. Anderzijds kan een slechte sfeer op de werkvloer aanzetten tot melden. De onderzoekers vermoeden dat ondernemers zich minder geremd voelen om te melden omdat de sociale band met concurrenten en ketenpartners in het algemeen zwak is.

REFLECTIE VANUIT DE PRAKTIJK VAN KLOKKENLUIDERS

De kennis over deze beweegredenen om te melden, zien de onderzoekers als een kans om het melden te stimuleren. Handhavers zouden, zo stellen ze voor, rekening kunnen houden met het feit dat gemeld wordt vanuit eigenbelang en meer aandacht besteden aan motieven als eerlijke concurrentie. We menen echter dat dit blijvend moet gepaard gaan met het stimuleren van het melden uit algemeen belang. Het louter melden uit eigenbelang houdt immers het gevaar in dat voor derden onveilige en gevaarlijke situaties, genegeerd worden door de organisatie die er geen negatieve gevolgen van ondervindt.

In de praktijk van het klokkenluiden stellen we vast dat het moeilijk is om op een voor melders bevredigende manier om te gaan met meldingen uit eigenbelang. Deze klokkenluiders verwachten immers dat hun persoonlijke problemen opgelost zullen worden door te melden. Het meldpunt daarentegen handelt vanuit een algemeen belang. Als het resultaat van het onderzoek de schade voor het algemeen belang benadrukt zonder expliciet in te gaan op het individueel belang, kan dit ontgoochelend zijn voor de melder.

Een ander belangrijk resultaat uit het onderzoek is het al dan niet stimulerende effect van de meldprocedure zelf op het melden. Uit de ervaring binnen het Centrum Integriteit¹ blijkt dat melders een zekere feedback verwachten van het meldpunt over de resultaten van het onderzoek. Hoewel we zeker alle begrip hebben voor deze verwachting, is het een moeilijke oefening om te bepalen wat gecommuniceerd wordt. Ten eerste ontstaan nog heel wat meldingen vanuit een conflictsituatie. Het communiceren of er al dan niet een misstand werd vastgesteld, kan olie op het vuur betekenen voor die conflictueuze situatie. Ten tweede en belangrijker is de vertrouwelijkheid van het onderzoek. Bij een meldprocedure als deze van de federale overheid in België of van de Vlaamse overheid, doet de onderzoekende instantie enkel vaststellingen en is het aan de voorzitter van de betrokken overheidsinstantie of de minister om eventueel sancties op te leggen. Ook bij handhavingsinstanties is het vaak de rechter die zal oordelen over de feiten. Een mogelijke overtreder heeft het recht op het vermoeden van onschuld tot een bevoegde instantie geoordeeld heeft. De vertrouwelijkheid van het onderzoek en de resultaten moet het vermoeden van onschuld beschermen. Door de vertrouwelijkheid van de resultaten te respecteren, vermijden we ook dat betrokkenen zelf een proces gaan voeren. Tenslotte vermijden we op deze manier dat de organisatie onnodige reputatieschade leidt. Door de opvolging van de genomen maatregelen en de aanbevelingen, proberen we in dialoog met de organisatie verandering te stimuleren.

Tenslotte willen we nog eens wijzen op het grote verschil tussen *bellringers* en klokkenluiders als melders. De *bellringer* riskeert weinig en vindt meestal wel medestanders in zijn ongenoegen over de concurrentievervalsing. De klokkenluider zet zijn job op het spel en ondervindt in de nasleep van de melding mogelijk veel andere negatieve gevolgen. Aangezien de meeste collega's jobzekerheid en continuïteit prefereren boven integriteit, staat een klokkenluider vaak alleen. Bij het vergelijken van beide categorieën, lijkt het ons belangrijk dat niet uit het oog verliezen.

De auteurs hebben met dit onderzoek aangetoond dat *bellringers* een belangrijke rol kunnen spelen om bepaalde misstanden aan het licht te brengen. Een volgende onderzoeksvraag zou kunnen gaan over het toegankelijker en aantrekkelijker maken van meldprocedures voor *bellringers*.

1 Het Centrum Integriteit is het meldpunt voor integriteitsschendingen binnen de federale overheid door personeelsleden van de federale overheid. Het maakt deel uit van de federale Ombudsman. <http://www.federaalombudsman.be/nl/integriteit>

REFERENTIES

MICELI, M., DREYFUS S. en NEAR J. (2014). Outsider 'whistleblowers': conceptualizing and distinguishing 'bell-ringing' behavior (pp. 71-94), in: A.J. BROWN, D. LEWIS, R. MOBERLY en W. VANDEKERCKHOVE (eds.), *International Handbook on Whistleblowing Research*. Glos: Edward Elgar Publishing.