

# Vorbij de formaliteit: randvoorwaarden voor goedwerkende meldprocedures en succesvolle meldprocessen

dr. A. Hoekstra en drs. K. Verbraeken<sup>1</sup>

De groeiende erkenning van het belang van klokkenluidersregelingen en van de noodzaak om melders van misstanden te beschermen heeft geleid tot internationale normen waar organisaties zich aan moeten houden. Maar garanderen deze formele normen ook daadwerkelijk goedwerkende meldprocedures en succesvolle meldprocessen? Het antwoord is helaas NEE. Empirisch onderzoek in combinatie met inzichten uit de literatuur leiden tot een nieuwe en meer realistische kijk op meldprocessen en -procedures.

## 1. Vorbij de formaliteit

Vandaag de dag wordt er op verschillende bestuurlijke niveaus werk gemaakt van wet- en regelgeving ter bescherming van melders van integriteitsschendingen en andere misstanden. Zo is er de Europese Klokkenluidersrichtlijn<sup>2</sup> die alle lidstaten sinds 17 december 2021 moeten toepassen. In Nederland leidde dit in februari 2023 tot vervanging van de Wet Huis voor Klokkenluiders<sup>3</sup> door de Wet bescherming klokkenluiders.

Verder is er een Europese Richtlijn Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD)<sup>4</sup> in de maak die bestaande richtlijnen voor verslaglegging over niet-financiële informatie aanscherpt. De CSRD verplicht grote ondernemingen en beursgenoteerde bedrijven om een duurzaamheidsrapport te publiceren als onderdeel van het bestuursverslag, waar ook maatregelen ter bescherming van klokkenluiders en voor de preventie van corruptie onderdeel van uit te maken.

*Wat is er nodig voor goedwerkende meldprocedures en succesvolle meldprocessen?*

Maar garandeert deze formele wet- en regelgeving op het gebied van meldvoorzieningen ook daadwerkelijk goed werkende meldprocedures en succesvolle meldprocessen? In dit artikel zoeken we naar het antwoord op de vraag: wat is er nodig voor goed-

werkende meldprocedures en succesvolle meldprocessen?

Om die vraag te beantwoorden maken we gebruik van inzichten uit recent sociaal-wetenschappelijk onderzoek dat werd uitgevoerd door de Universiteit Utrecht, in opdracht van het Huis voor Klokkenluiders. Deze inzichten worden aangevuld met kennis op het gebied van 'hard- en soft controls' en integriteitsmanagement. Gecombineerd leiden deze inzichten tot een set van praktische aanbevelingen voor werkgevers, integriteitsprofessionals, vertrouwenspersonen, ondernemingsraden en andere actoren die verantwoordelijk zijn voor een goed werkende meldprocedure en een succesvol meldproces.

Ons verhaal start met een schets van de wettelijke vereisten voor meldregelingen waar organisaties aan moeten voldoen. Daarna gaan we op zoek naar de randvoorwaarden die een rol spelen bij het al dan niet succesvol zijn van een meldregeling. Verder tonen we aan dat de inbedding in een sluitende integriteitsaanpak noodzakelijk is voor het slagen van het meldsysteem. Tot slot vatten we de belangrijkste aanbevelingen voor u samen van een onderzoek van de Universiteit Utrecht naar succesvolle interne meldprocessen.

1. Alain Hoekstra en Kristien Verbraeken zijn beiden werkzaam als senior integriteitsadviseur bij de Afdeling Kennis & Preventie van het Huis voor Klokkenluiders dat gevestigd is in Den Haag.

2. Richtlijn (EU) 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden

3. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0037852/2023-02-18/0>

4. [https://finance.ec.europa.eu/capital-markets-union-and-financial-markets/company-reporting-and-auditing/company-reporting/corporate-sustainability-reporting\\_en#review](https://finance.ec.europa.eu/capital-markets-union-and-financial-markets/company-reporting-and-auditing/company-reporting/corporate-sustainability-reporting_en#review)

## 2. Wettelijke vereisten

In Nederland zijn werkgevers met 50 werknemers of meer sinds 1 juli 2016 door de Wet Huis voor Klokkenluiders verplicht om een meldregeling voor vermoedens van misstanden te hebben. Die wet werd vernieuwd als gevolg van de EU-klokkenluidersrichtlijn. De EU-klokkenluidersrichtlijn is van toepassing vanaf 17 december 2021 en heeft als doel om te komen tot betere bescherming van melders die een inbreuk op Unierecht melden, zoals inbreuken op het terrein van volksgezondheid, consumentenbescherming, gegevensbescherming, overheidsopdrachten, financiële diensten, witwaspraktijken, product- en vervoersveiligheid of nucleaire veiligheid. Alle Europese lidstaten moeten de Richtlijn omzetten naar nationale wetgeving.

In Nederland gebeurt de omzetting door de Wet Huis voor Klokkenluiders te vervangen door de nieuwe Wet bescherming klokkenluiders. Met de invoering van de nieuwe Wet bescherming klokkenluiders kunnen ook bepaalde kleinere organisaties verplicht zijn om een meldregeling te hebben, met name bedrijven die onder de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (WWFT) vallen. De EU-klokkenluidersrichtlijn stelt bovendien een aantal aanvullende eisen voor meldregelingen en voorziet ruimere bescherming voor een bredere groep mensen. De belangrijkste elementen van de nieuwe wet vatten we in navolgende alinea kort voor u samen.

De wet heeft betrekking op meldingen over (vermoede) inbreuken op Unierecht en misstanden en is bedoeld voor mensen met een huidige, voormalige of toekomstige werkrelatie met de organisatie.<sup>5</sup> Melders, maar óók degenen die hen bijstaan, mogen niet worden benadeeld<sup>6</sup>. Organisaties moeten beschikken over een *interne* meldprocedure<sup>7</sup>, maar medewerkers kunnen ook rechtstreeks melden bij bevoegde *externe* autoriteiten<sup>8</sup>. Als er geen autoriteit is die voor een specifieke materie bevoegd is, kunnen melders terecht bij het Huis voor Klokkenluiders. De meldprocedure moet passende waarborgen bieden voor de onafhankelijkheid, vertrouwelijkheid, de gegevensbescherming en de geheimhouding. Verder moet de organisatie bekend maken waar melders hun melding, schriftelijk, mondeling of in per-

soon kunnen doen, is de organisatie gehouden aan reactietermijnen<sup>9</sup> en moeten medewerkers een adviseur in vertrouwen kunnen raadplegen. Bovendien moeten alle meldingen geregistreerd worden volgens de AVG (bescherming persoonsgegevens) waarbij de identiteit van de melder niet zonder zijn toestemming bekend gemaakt mag worden. Belangrijk is dat een melder beschermd is zodra deze bij het goede kanaal meldt (intern of extern), bescherming geniet tegen benadeling en gevrijwaard is van gerechtelijke procedures.<sup>10,11</sup>

De vraag die in dit artikel centraal staat is of deze formele wet- en regelgeving *in zichzelf* een garantie biedt op goed werkende meldprocedures en succesvolle meldprocessen? Op basis van kennis en inzichten uit de literatuur en onderzoek stellen wij dat daar meer voor nodig is. Zo betogen wij in paragraaf drie dat informele (op cultuur en gedrag gerichte) maatregelen relevant zijn voor de werking van formele meldprocedures. In paragraaf vier stellen wij vervolgens dat de werking van de meldprocedure effectiever is als deze deel uitmaakt van een integrale integriteitsaanpak. Tot slot worden in paragraaf vijf de uitkomsten van recent wetenschappelijk onderzoek gepresenteerd dat ingaat op de vraag welke aspecten van invloed zijn op het succesvolle verloop van interne meldprocessen.

## 3. Soft-controls als randvoorwaarden voor goedwerkende meldprocedures

*Soft-controls kunnen de werking van hard-controls zowel versterken als ondermijnen.*

Controls zijn beheersmaatregelen met het oog op het beïnvloeden van gedrag.<sup>12</sup> Er is in dit verband een onderscheid te maken tussen hard-controls en soft-controls. Het typerende van hard- en soft-controls is gelegen in de aard van de maatregel. Hard-controls zijn formele, expliciet vastgestelde en vastgelegde beheersmaatregelen binnen de organisatie. Soft-controls zijn informele beheersmaatregelen die bestaan uit de gedeelde percepties en ervaringen inzake de cultuur en het klimaat binnen de organisatie en die van invloed zijn op het gedrag van betrokkene

5. Hieronder vallen in elk geval werknemers, ambtenaren, zelfstandigen (bijvoorbeeld consultants, freelancers, aannemers, leveranciers), aandeelhouders en bestuurders, vrijwilligers en bezoldigde of onbezoldigde stagiaires, personeel van aannemers en leveranciers, ex-werknemers en andere personen van wie de werkrelatie is beëindigd, sollicitanten en andere personen van wie de werkrelatie nog moet aanvangen.

6. Dat kunnen bijvoorbeeld collega's, vertrouwenspersonen, advocaten, vakbondsafgevaardigden of familieleden zijn. De bescherming geldt ook voor betrokken derden, dit zijn collega's of familieleden die via hun werk verbonden zijn met de melder.

7. Deze meldprocedure kan ook in opdracht van de werkgever door een derde worden beheerd.

8. Zoals: de Autoriteit Consument & Markt (ACM), de Autoriteit Financiële Markten (AFM), de Autoriteit Persoons-

gegevens (AP), De Nederlandsche Bank, de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) en de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (ANVS).

9. Zo moeten ze binnen de 7 kalenderdagen de melder een ontvangstbevestiging bezorgen en binnen de 3 maanden na die ontvangstbevestiging, ook terugkoppeling geven over wat er met de melding gebeurt.

10. Deze vrijwaring geldt bijvoorbeeld als de melder auteursrechten of de geheimhoudingsclausule doorbreekt om melding te kunnen doen.

11. Meer op website HvK: Aanpassingen voor uw meldregeling | Brochure | Huisvoorklokkenluiders Informatie voor werkgevers | Wet- en regelgeving | Huisvoorklokkenluiders

12. Deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op het artikel van Vink en Kaptein (2008)

nen. Van belang is dat soft-controls van invloed zijn op de werking van hard-controls; soft-controls kunnen de werking van hard-controls zowel versterken als ondermijnen.

Vertaald naar de meldprocedure betekent dit het volgende. De meldprocedure is een formele (hard-control) maatregel waarvan de werking mede bepaald wordt door soft-controls. Op basis van onderzoek onderscheidt Kaptein (1998; 2008) zeven soft-controls, toegepast op meldprocedures luiden deze als volgt:

1 *Helderheid.* Is voor bestuurders en medewerkers voldoende duidelijk wanneer er sprake is van niet-integer handelen of een misstand en hoe dit gemeld kan worden? Een meldprocedure is een belangrijk instrument om helderheid te verschaffen (hard control), maar het gaat erom of bestuurders en medewerkers voldoende helderheid ervaren over wat een integriteitsschending of een misstand in hun praktijk is en hoe dit het beste kan worden gemeld. Een meldprocedure die niet wordt gebruikt of onduidelijk is, verschaft uiteindelijk niet de benodigde helderheid.

2 *Voorbeeldgedrag.* Geven de rolmodellen in de organisatie het goede voorbeeld met betrekking tot (on)gewenst gedrag en het melden daarvan? Als de organisatie wel duidelijk heeft gemaakt welk gedrag wordt verwacht, maar als de leiding als rolmodel voor medewerkers gedrag vertoont dat daar haaks op staat, dan worden er inconsistente gedragsnormen gecommuniceerd. Rolmodellen zijn een belangrijke bron van gewenst en ongewenst gedrag en daarmee ook voor het (laten) ontstaan en voor het melden van integriteitsschendingen en misstanden.

3 *Uitvoerbaarheid.* Ervaren bestuurders en medewerkers voldoende ruimte om integer te handelen en eventuele misstanden te melden? Bestuurders en medewerkers moeten door de organisatie in staat worden gesteld om in overeenstemming met de gestelde gedragsnormen te kunnen handelen: beschikken zij bijvoorbeeld over voldoende tijd, middelen en kennis? Zonder ruimte tot verantwoord gedrag, bijvoorbeeld door grote financiële of sociale druk, liggen integriteitsschendingen en misstanden op de loer en wordt het melden daarvan belemmerd.

4 *Betrokkenheid.* Zijn bestuurders en medewerkers voldoende gemotiveerd om integer te handelen en eventuele misstanden te melden? De mate waarin bestuurders en medewerkers zich verbonden voelen met het vigerende beleid is van invloed op hun gedrag. Betrokkenheid vergroot de meldingsbereidheid, betrokkenloosheid vergroot de kans dat medewerkers de andere kant opkijken en zwijgen (*organizational silence*).

*Betrokkenheid vergroot de meldingsbereidheid.*

5 *Transparantie.* Hebben bestuurders en medewerkers voldoende zicht op elkaars gedrag en op integriteitsschendingen en misstanden die zich eventueel voordoen? Gepercipieerde transparantie en meldingsbereidheid werpt haar spreekwoordelijke schaduw vooruit en is van invloed op de detectiekans van (on)wenselijk gedrag.

6 *Bespreekbaarheid.* Zijn dilemma's voor bestuurders en medewerkers voldoende bespreekbaar en zijn betrokkenen ook aanspreekbaar op hun gedrag? Juist omdat er zich binnen een organisatie grijze gebieden voordoen, dienen bestuurders en medewerkers dilemma's te kunnen bespreken. Eveneens is het wenselijk dat personen op vermeende integriteitsschendingen en misstanden worden aangesproken.

7 *Handhaving.* Worden overtreders bestraft, mensen gewaardeerd op gewenst gedrag en wordt er geleerd van fouten en overtredingen? De organisatie moet bereid zijn om niet-integer handelen en misstanden te bestraffen. Sancties beïnvloeden het gedrag en zorgen ook voor de bevestiging van de norm. Eveneens is het van belang dat de organisatie leert, zodat de kans op herhaling van onwenselijk gedrag vermindert.

De zeven soft-controls zijn van invloed op de werking van de meldprocedure. In positieve zin betekent dit dat naarmate deze aspecten beter binnen een organisatie ontwikkeld zijn de werking van de meldprocedure ook beter tot zijn recht zal komen. De andere kant van het verhaal is echter dat de werking van de meldprocedure afneemt naarmate deze soft-controls minder goed ontwikkeld of afwezig zijn. Dit brengt ons tot de conclusie dat het louter beschikken over een (formele) meldprocedure niet zaligmakend is omdat het effect daarvan uiteindelijk mede wordt bepaald door een set van (informele) randvoorwaarden. Het louter hebben van een meldsysteem dat voldoet aan de wettelijke vereisten niet voldoende voor een succesvol meldtraject.

*De zeven soft-controls zijn van invloed op de werking van de meldprocedure.*

Het denken over hard- en soft-controls komt overigens terug in het werk van verschillende auteurs, die gebruik maken aanverwante terminologie. Zo heeft Aardema het in zijn oratie over 'stille waarden'.<sup>13</sup> Stille waarden staan tegenover formele normen zoals van bovenaf opgelegde regels, codes en systemen die gericht zijn op het sturen en beheersen van gedrag binnen organisaties. Stille waarden verwijzen daarentegen naar iets diepers, iets verborgens. Naar onuitgesproken, impliciete en wellicht ook onbewuste beweegredenen, gevoelens, belangen en voorkeuren. Het gaat hier om de informele cul-

13. Aardema, H. (2005). *Stille waarden. Een reflectie op overnormering in publiek management*. Heerlen: Open Universiteit.

tuur: het onzichtbare gedeelte van de ijsberg dat zich onder de waterspiegel bevindt.

*Stille waarden verwijzen daarentegen naar iets diepers, iets verborgens.*

Van Es maakt een soortgelijk onderscheid en heeft het over de boven- en de onderstroom in organisaties.<sup>14</sup> De bovenstroom is bewust, rationeel en directief en maakt gebruik van een planmatige strategie waartoe concrete instrumenten worden ingezet. De onderstroom is onbewust, emotioneel, associatief, subjectief van aard en wordt gevoed door menselijke behoeften en verlangens. En zo onderscheiden Hoekstra en Kaptein formele en informele strategieën om integriteit te institutionaliseren.<sup>15</sup> Formele strategieën zijn gebaseerd op een vastgesteld en vastgelegd plan van aanpak dat wordt uitgevoerd met behulp van zichtbare en concrete instrumenten die direct gericht zijn op het realiseren van beoogde uitkomsten. Informele strategieën zijn daarentegen minder zichtbaar, onbewust en niet specifiek gericht op het beïnvloeden van bepaalde uitkomsten of gedragingen. Hierbij kan (onder meer) gedacht worden aan: inspirerende organisatiewaarden; rechtvaardige beoordeling en salariering; het belonen van goed gedrag; en het bevorderen van professionele verantwoordelijkheid.

#### 4. Inbedding als randvoorwaarde voor goedwerkende meldprocedures

Beleid of programma's gericht op het bevorderen van integriteit bestaan uit een breed pallet van maat-

regelen. Daarbij kan onder meer gedacht worden aan het screenen van nieuwe medewerkers, integriteitscodes, -trainingen, -regelingen, -procedures, -risicoanalyses en vertrouwenspersonen. Meldprocedures, die aangeven hoe medewerkers op de juiste wijze vermoedens van integriteitsschendingen of andere misstanden aan kunnen kaarten, zijn eveneens een belangrijk onderdeel van het integriteitsbeleid van een organisatie. Het vroegtijdig signaleren en adresseren van mogelijke problemen geeft de organisatie immers de gelegenheid om deze snel aan te pakken en recht te zetten waardoor de schade vaak beperkt kan blijven.

*Dit impliceert dat de werking van de meldprocedure toeneemt naarmate deze onderdeel uitmaakt van een integrale en systeemgerichte integriteitsaanpak.*

Wetenschappelijke inzichten wijzen erop dat integriteitsmaatregelen niet ingevoerd moeten worden als individuele 'stand alone' maatregelen.<sup>16</sup> Een integrale integriteitsaanpak waarbij sprake is van samenhang tussen de verschillende typen maatregelen is vanwege synergievoordelen veel effectiever en is een belangrijke fase in de ontwikkeling van het 'integriteitsdenken'.<sup>17</sup> Dit impliceert dat de werking van de meldprocedure toeneemt naarmate deze onderdeel uitmaakt van een integrale en systeemgerichte integriteitsaanpak. Om dit te concretiseren maken wij hier gebruik van de 'Integriteit Infrastructuur'; een integriteitsmodel dat bestaat uit zeven kernelementen waar ook de meldprocedure deel van uit maakt.

1. Leiderschap & strategie	Integriteit wordt in toenemende mate gezien als een kernwaarde voor publieke en private organisaties. Integriteitsbeleid kan echter alleen goed slagen als het (top)management het een belangrijk onderwerp vindt, het zichtbaar steunt, het goede voorbeeld geeft, bereid is voldoende middelen ervoor vrij te maken en ook een heldere visie op integriteit en integriteitsmanagement formuleert. Betrokkenheid en draagvlak zijn van belang om te voorkomen dat het beleid verzandt in allerlei losse initiatieven die weinig of geen effect in de organisatie zullen sorteren.
2. Waarden & normen	Waarden en normen vormen het geheel van de geschreven en ongeschreven organisatieregels en zijn doorgaans opgenomen in de gedragscode. Ze zijn richtinggevend voor waar de organisatie, het management en de medewerkers voor staan en op aangesproken kunnen worden. Indien de waarden en normen van de organisatie onvoldoende scherp geformuleerd, gedragen of bekend zijn dan kan dat leiden tot verwarring bij medewerkers over de gewenste houding en gedrag. Waarden en normen zijn niet vrijblijvend, maar bieden handvatten voor lastige momenten en vormen de basis voor het integriteitsbeleid en de handhaving daarvan.

14. Van Es, R. (2011). *Professionele ethiek. Morele besluitvorming in organisaties en professies*. Deventer: Kluwer.  
 15. Hoekstra, A. & Kaptein, M. (2013). The institutionalization of integrity in local government. *Public Integrity*, 15(1), 5-27.  
 16. Hoekstra, A. (2022). *Integrity management in public organizations: Content & Design*. Erasmus Universiteit

Rotterdam. <https://alainhoekstra.nl/publicaties/integrity-management-in-public-organizations-content-design/>  
 Zie bijvoorbeeld: Hoekstra, A. & Kaptein, M. (2019). *Het Managen van Ethiek & Compliance: Een Meervoudig en Dynamisch Perspectief*. *Tijdschrift voor Compliance*. Nr.3, pp. 157-163. En: Hoekstra, A. Huberts, L., & Van Montfort, A. (2022). *Content and Design of Integrity Systems: Evaluating Integrity Systems in Local Government*, *Public Integrity*, DOI: 10.1080/10999922.2021.2014204

3. Regels & procedures	Formele regels en procedures concretiseren en ondersteunen de organisatiewaarden en -normen en vinden hun weerslag in de interne Administratieve Organisatie en Interne Controle. Gebrekkige aanwezigheid van, of bekendheid met, regels en procedures kunnen leiden tot willekeur en subjectiviteit. Dat stelt medewerkers voor onnodige risico's en verleidingen. Regels en procedures zijn een belangrijk onderdeel van het integriteitsbeleid en verkleinen het risico op integriteitsschendingen.
4. Personeel & cultuur	Indien een organisatie integriteit niet al vanaf de 'poort' goed opgepakt dan kan dat ertoe leiden dat de organisatie mensen aanneemt die onvoldoende passen bij (of zich niet kunnen conformeren aan) de organisatiecultuur en de daarbij behorende integriteitsverwachtingen. Aandacht voor integriteit is derhalve een belangrijk onderdeel van het werving- en selectieproces en van het personeelsbeleid. Onvoldoende zorg voor het ethische klimaat en de organisatiecultuur kan leiden tot ongewenst groepsgedrag en een verminderd ethisch bewustzijn, waardoor de kans op verkeerde besluiten en integriteitsschendingen toeneemt.
5. Melden & handhaving	In elke organisatie gaat er wel eens iets mis. Organisaties dienen derhalve voorbereid te zijn op incidenten en meldingen. Meldprocedures en vertrouwenspersonen ondersteunen werknemers zodat zij meldingen op adequate wijze kunnen aankaarten. Handhaving (instellen van onderzoek en het opleggen van sancties) is niet alleen nodig om geconstateerde normoverschrijdingen een halt toe te roepen, het bekrachtigt ook de bestaande normen en het verkleint het risico op toekomstige schendingen.
6. Communicatie & verantwoording	Communicatie draagt bij aan de bekendheid van het beleid bij de medewerkers en benadrukt het belang dat de organisatie aan integriteit hecht. Regelmatige communicatie is een voorwaarde voor een goedwerkend integriteitsbeleid. Over de voortgang van het gevoerde integriteitsbeleid dient verantwoording te worden afgelegd. Daarmee blijft het niet alleen op de agenda staan maar zo krijgt het management inzicht in de implementatie en werking van de integriteitsmaatregelen en in hoeverre deze verbetering behoeven. Verantwoordingsrapportages zijn vormen van managementinformatie en vergroten voor het lerend vermogen van de organisatie. Van organisaties wordt daarnaast in ook toenemende mate verwacht dat zij extern verantwoording afleggen over het gevoerde integriteitsbeleid.
7. Planning & coördinatie	Integriteitsbevordering verdient permanente zorg en aandacht en heeft baat bij een integrale benadering die de verschillende integriteitsinstrumenten en activiteiten op elkaar afstemt waardoor deze elkaar kunnen versterken. De aanstelling van een integriteitsmanager of -coördinator <sup>18</sup> is van belang om het thema integriteit op de agenda te houden, samenhang aan te brengen, de voortgang te monitoren, en het beleid en maatregelen regelmatig te actualiseren. Vaststelling en vastlegging van de integriteitsambities, -doelen en -maatregelen in een integriteitsplan helpen de integriteitsmanager om koers te houden.

Tabel 1: Zeven kernelementen van de Integriteit Infrastructuur

De meldprocedure maakt onderdeel uit van het kernelement Melden & handhaving en is van belang omdat het binnen organisaties altijd mis kan gaan en er dus een goed doordachte procedure aanwezig moet zijn om meldingen aan te kaarten. Maar om de procedure goed te laten werken dient deze ook ondersteund te worden door de andere kernelementen. Zonder uitpuittend te zijn betekent dat bijvoorbeeld dat:

- de leiding van de organisatie niet alleen zorgt

voor de ontwikkeling en implementatie van een goede meldprocedure maar medewerkers ook actief aanmoedigt om integriteitsschendingen of misstanden te melden (kernelement 1);

- in de gedragscode van de organisatie nadrukkelijk aandacht wordt besteed aan het belang van melden, het bestaan van meldprocedures en de contactgegevens van de vertrouwenspersonen worden vermeld (kernelement 2);
- het belang van melden en het bestaan van de meldprocedure (en vertrouwenspersonen) onderdeel uitmaakt van het informatiepakket en de introductiecursus voor nieuwe medewerkers. Ook

18. <https://www.huisvoorklokkenuiders.nl/Publicaties/publicaties/2022/09/21/de-integriteitsmanager-een-functie-profiel>

- in integriteitsworkshops, -trainingen en -modules wordt daar aandacht aan besteed. Werkoverleggen en personeelsgesprekken zijn eveneens geschikte momenten om dit onderwerp af en toe in aan de orde te stellen (kernelement 4);
- de werking van de meldregeling regelmatig geëvalueerd wordt en het management periodiek geïnformeerd over de aard en omvang van de meldingen. Dit stelt de organisatie in staat om de werking van de meldregeling indien nodig te verbeteren en het integriteitsbeleid aan te scherpen om toekomstige meldingen te voorkomen (kernelement 6 en 7);

## 5. Randvoorwaarden voor succesvolle meldprocessen

Hoewel heel wat organisaties een meldregeling hebben, blijkt dat medewerkers er lang niet altijd gebruik van maken. Professor Wim Vandekerckhove spreekt in deze van de klokkenluidersparadox: om een goed meldsysteem te hebben, is het nodig dat er een open gesprekscultuur is in de organisatie, dat medewerkers geen drempels ervaren om een melding te doen, dat er vertrouwen is dat de meldingen ernstig worden genomen en goed worden behandeld en dat zichtbaar is wat er met de meldingen wordt gedaan. De paradox is dat als een organisatie dat realiseert, ze geen formeel meldsysteem meer nodig heeft omdat er dan in vertrouwen en openheid, zonder vrees voor represailles alles besproken kan worden.

*Hoewel heel wat organisaties een meldregeling hebben, blijkt dat medewerkers er lang niet altijd gebruik van maken.*

De recente regelgeving voor betere bescherming van klokkenluiders geeft aan wat de wettelijke vereisten zijn voor een meldregeling. Maar de formele structuren garanderen geen succesvol meldtraject. Daarom gaf het Huis voor Klokkenluiders in 2022 de Universiteit Utrecht de opdracht om onderzoek uit te voeren naar de elementen die een rol spelen in het succesvolle verloop van een meldproces.<sup>19</sup> Op basis van vier casussen die bij verschillende organisaties door de betrokkenen als succesvol werden ervaren, is onderzocht welke elementen in positieve zin het verschil hebben gemaakt. Daaruit is gebleken dat transparantie, betrouwbaarheid, communicatie en leren cruciaal zijn voor het succesvolle verloop van meldprocessen.

### 5.1. Transparantie

Om medewerkers vertrouwen te geven zodat zij de stap zetten om bij het juiste kanaal of de juiste persoon melding te doen is transparantie uitermate belangrijk. Concreet houdt dit in dat voor medewerkers en zeker voor melders duidelijk is: over wat

er gemeld kan worden; waar of bij wie kan worden gemeld; welke actoren betrokken zijn bij de behandeling; wat het verdere verloop van het meldproces is; wanneer en over wat de melder terugkoppeling krijgt (maar ook over wat er wel en niet gecommuniceerd kan worden); en welke acties de organisatie verbindt aan de uitkomst van het onderzoek naar de melding. Transparantie en duidelijke communicatie dragen bij aan het vertrouwen in het meldsysteem en verlagen de zogenaamde melddrempel.

### 5.2. Betrouwbaarheid

Het onderzoek geeft ook aan dat het vertrouwen dat een melder heeft in het meldsysteem samenhangt met wat hij ervan verwacht en met eerdere positieve of negatieve ervaringen, die hij zelf beleefde of vernomen heeft van collega's. Daarnaast hangt het vertrouwen ook in hoge mate af van hoe de melder merkt dat de actoren, die de melding behandelen, op een professionele manier aan de slag gaan en hoe de interactie verloopt met de melder. Een persoonlijke benadering blijkt hierbij van belang. Zowel verbaal als non-verbale communicatie moeten uitdrukken dat er echt naar de melder wordt geluisterd en dat de melding ernstig wordt genomen. Empathie en menselijkheid zijn cruciaal. Omdat er heel wat vaardigheden bij komen kijken, moet de organisatie zorgen dat de betrouwbaarheid van de (integriteits-)actoren geborgd worden door te investeren in hun kennis, competenties, vaardigheden en houding. Dit moet samen zorgen voor een balans van kundigheid en empathie, met oog voor de belangen van alle betrokkenen.

*Empathie en menselijkheid zijn cruciaal.*

### 5.3. Heldere communicatie

Zowel voor transparantie als betrouwbaarheid is heldere communicatie bijzonder belangrijk. Dit geldt niet alleen voor de communicatie met de melder maar ook met alle andere betrokken actoren. Bij aanvang van het meldproces moeten de verschillende actoren de communicatie goed met elkaar afstemmen. Daarbij moet helder zijn welke informatie kan en moet worden gedeeld en welke informatie niet en waarom dat zo is. Goede afstemming over de communicatielijnen dient niet alleen om transparant en eenduidig te informeren. Het helpt ook andere betrokkenen om hun rol in het meldproces goed te vervullen, kan meer en betere informatie en vertrouwen in het meldproces opleveren, geeft blijk van (h)erkenning en steun en kan daarmee het draagvlak voor het proces en de uiteindelijke uitkomsten vergroten.

19. <https://www.huisvoorklokkenluiders.nl/integriteit-bevorderen/succesvol-melden>

#### 5.4. Lessen trekken

Organisaties kunnen voor het succes van hun meldtraject het verschil maken door terug te blikken en lessen te trekken. Dat leerproces gebeurt het best op twee niveaus. Het eerste niveau bestaat uit stil te staan bij wat er nog beter kan in het meldproces en het hele verloop van het meldtraject en daar verbeteringen in aan te brengen. Op een tweede niveau wordt er gekeken naar wat er beter kan in de werking van de organisatie bijvoorbeeld in de bedrijfsprocessen of in de organisatiecultuur. Misschien waren er heel scherpe deadlines gesteld waardoor medewerkers werden gepusht om die deadlines kost wat kost te halen en zijn er zo integriteitsrisico's ontstaan. Het lessen trekken op deze beide niveaus komt niet alleen het verloop van het meldtraject ten goede maar helpt ook om incidenten in de toekomst te voorkomen.

Samengevat: het succes van melden hangt samen met een reeks randvoorwaarden die bepalend zijn of betrokkenen het meldtraject als een succes ervaren. Transparantie, betrouwbaarheid en heldere communicatie zijn heel belangrijk, laat Heres zien. Concreet betekent dit dat de betrokkenen zich gehoord moeten voelen, ervaren dat de melding serieus wordt genomen en het traject als rechtvaardig ervaren - zowel interpersoonlijk als in de procedure -, kortom dat de melding transparant, betrouwbaar en met bekwaamheid wordt aangepakt. Daarenboven is sociale en psychologische veiligheid een absolute voorwaarde om meldprocessen te laten werken. Als organisaties meldingen en het verloop van meldtrajecten te baat nemen om de meld- en bedrijfsprocessen en de organisatiecultuur telkens te verbeteren – lessen trekken dus - is de cyclus rond en draagt het niet alleen bij tot succesvol melden maar ook tot het beter vermijden van incidenten. Uit het onderzoek van Heres blijkt dat de 'zachte' aspecten, of soft-controls, het verschil maken voor een succesvol meldtraject en het formele meldsysteem tot zijn recht laten komen.

#### 6. Conclusies, implicaties en suggesties voor verder onderzoek

Het beter beschermen van melders staat vandaag hoog op de politieke en wetgevende agenda. Dat er wetten worden gemaakt over deze materie geeft aan dat er behoefte aan is. Het is goed dat er een wettelijke basis is die organisaties noopt om

werk te maken van een degelijke meldstructuur. De Europese Klokkenluidersrichtlijn en de Europese Richtlijn Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) geven aan wat organisaties formeel op orde moeten hebben. De wet geeft niet aan hoe dat precies in praktijk moet worden gebracht. Dat kan ook niet omdat een meldsysteem goed moet aansluiten op de cultuur en de integriteitsinfrastructuur van de organisatie en dat vergt maatwerk.

Uit de literatuur en onderzoek blijkt dat het louter voldoen aan de wettelijke vereisten niet volstaat om ook tot een succesvol meldsysteem en succesvolle meldtrajecten te komen. Daarvoor moet aan een aantal randvoorwaarden worden voldaan. Zo is het duidelijk dat een meldsysteem een element is van een bredere integriteitsaanpak, waarbij alle elementen even belangrijk zijn, elkaar aanvullen en elkaar versterken.

In de literatuur wordt tevens onderscheid gemaakt tussen de soft- en hard controls, of informele en formele elementen van een integriteitsaanpak. Deze terminologie is wat misleidend want de soft controls of informele elementen zijn even belangrijk en noodzakelijk als de zogenoemde hard controls of formele elementen. Het onderzoek van Leonie Heres e.a. naar succesvol melden geeft aan dat betrokkenen in een meldproces het meldtraject als succesvol ervaren als er snel en professioneel wordt gehandeld, dat er empathie en menselijkheid wordt getoond, dat er goede afstemming en heldere communicatie is met de betrokkenen en dat het transparant is waar en hoe gemeld kan worden en wat het verdere verloop is van het meldtraject. Hiervoor moeten organisaties investeren in de kennis, vaardigheden en houding van de actoren. Bovendien kunnen organisaties leren van meldingen en meldtrajecten om zowel het proces ervan te verbeteren maar ook om verbeteringen aan te brengen aan de cultuur, processen en systemen van de organisatie – ook dat vergroot het vertrouwen in het meldproces.

Ergo, het succes van meldregelingen ligt dus in het samengaan van zogenaamde hard en soft-controls binnen een geïntegreerde integriteitsaanpak, waar organisaties zowel investeren in hun actoren als lessen trekken uit de meldingen die ze ontvangen en de meldtrajecten die worden afgelegd. Deze continue cyclus komt niet alleen de medewerkers en de organisatie ten goede maar draagt ook bij tot een veiligere en meer integere samenleving.

# **Beyond the formality: Preconditions for well-functioning internal reporting procedures and processes**

Dr. A. (Alain) Hoekstra

K. (Kristien) Verbraeken MA.<sup>1</sup>

**The rapidly growing recognition of the importance of whistleblowing mechanisms and of the need to protect persons who report organizational wrongdoing has led to international standards organizations have to comply with. But do these formal standards guarantee well-functioning reporting procedures and successful reporting processes? Unfortunately, the answer is no. Empirical research in combination with insights from the literature lead to a new and more realistic reporting processes and procedures.**

## **1. Beyond the formality**

Today, various legislative initiatives are being taken to protect persons who report integrity violations and other types of wrongdoing. For example, the European Whistleblower Directive<sup>2</sup> which all member states have been obliged to comply with since 17 December 2021. In the Netherlands, this has led to the Whistleblowers House Act being replaced by the Whistleblower Protection Act in February 2023.<sup>3</sup>

Also, a European Directive Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD)<sup>4</sup> which will tighten up existing guidelines for reporting non-financial information. The CSRD requires large companies and listed companies to publish a sustainability report as part of the management report, which also includes measures to protect whistleblowers and to prevent corruption.

---

<sup>1</sup> Alain Hoekstra and Kristien Verbraeken work as senior advisers at the Prevention Department of the Dutch Whistleblowers Authority, which is located in The Hague.

<sup>2</sup> Directive (EU) 2019/1937 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019 on the protection of persons who report breaches of Union law

<sup>3</sup> <https://wetten.overheid.nl/BWBR0037852/2023-02-18/0>

<sup>4</sup> [https://finance.ec.europa.eu/capital-markets-union-and-financial-markets/company-reporting-and-auditing/company-reporting/corporate-sustainability-reporting\\_en#review](https://finance.ec.europa.eu/capital-markets-union-and-financial-markets/company-reporting-and-auditing/company-reporting/corporate-sustainability-reporting_en#review)

But do these formal laws and regulations automatically guarantee well-functioning reporting procedures and successful reporting processes? We do not think so and therefore focus on the question: what *is* needed for well-functioning reporting procedures and successful reporting processes?

To answer that question, we use insights from recent social-scientific research that was carried out by Utrecht University, commissioned by the Dutch Whistleblowers Authority. These insights are supplemented with literature on ‘soft controls’ and integrity management. Combined, these insights lead to a set of practical recommendations for employers, compliance professionals, confidential advisers, works councils and other actors who are responsible for well-functioning internal reporting mechanisms.

The article starts with an outline of the legal requirements for reporting procedures that organizations must comply with. We then look at a set of soft-controls that influence a reporting procedure. We also argue that reporting procedures are more effective when they make part of a comprehensive and coherent compliance program. Finally, we present the most important recommendations from a recent study by Utrecht University into successful internal reporting processes.

## 2. Legal Requirements

In the Netherlands, employers with 50 or more employees are, since 1 July 2016, required by law (the Whistleblowers Authority Act) to have a reporting procedure in place for suspected wrongdoing. That law has been renewed as a result of the EU Whistleblower Directive<sup>5</sup> which aims to improve the protection of whistleblowers who report a breach of Union law, such as breaches in the field of public health, consumer protection, data protection, public procurement, financial services, money laundering, product and transport safety or nuclear safety. All European member states must transpose the Directive into national law.

In the Netherlands, the transposition takes place by replacing the Whistleblowers Authority Act with the new Whistleblower Protection Act. With the introduction of the new Whistleblower Protection Act, certain smaller organizations may also be required to have a reporting

---

<sup>5</sup> Directive (EU) 2019/1937 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019 on the protection of persons who report breaches of Union law

procedure, in particular companies that fall under the Money Laundering and Terrorist Financing Prevention Act (WWFT). The EU Whistleblowers Directive also sets a number of additional requirements for reporting procedures and provides broader protection for a wider group of people. We will briefly summarize the most important elements of the new law in the following paragraph.

The law relates to reports of (suspected) breaches of Union law and wrongdoing and is intended for people with a current, former or future working relationship with the organization<sup>6</sup>. Reporters, but also those who assist them, are not to be disadvantaged or retaliated against<sup>7</sup>. Organizations must have an *internal* reporting procedure<sup>8</sup>, but employees can also report directly to competent *external* authorities<sup>9</sup>. If there is no authority competent for a specific matter, reporters can contact the Dutch Whistleblowers Authority. The reporting procedure must provide appropriate guarantees of independence, confidentiality, data protection and secrecy. Furthermore, the organization must advise their employees where they can make their report (in writing, orally or in person). The organization is also bound by response times<sup>10</sup> and employees must be able to consult an adviser in confidence. In addition, all reports must be registered in accordance with the GDPR (General Data Protection Regulation) whereby the identity of the reporter may not be disclosed without their consent. It is important that a reporter is protected as soon as they report to the right channel (internal or external), that they are protected against retaliation, and safeguarded from legal proceedings<sup>11</sup>.

The central question in this article is whether the beforementioned formal laws and regulations offer a guarantee of well-functioning reporting procedures and successful reporting processes? Based on insights from the literature and research, we believe that this is not the case. In section

---

<sup>6</sup> This includes in any event employees, civil servants, self-employed persons (e.g. consultants, freelancers, contractors, suppliers), shareholders and directors, volunteers and paid or unpaid trainees, staff of contractors and suppliers, former employees and other persons whose employment relationship has ended, applicants and other persons whose employment relationship has yet to begin.

<sup>7</sup> This could be colleagues, confidants, lawyers, trade union representatives or family members. The protection also applies to involved third parties, i.e., colleagues or family members who are connected to the reporter through their work.

<sup>8</sup> This reporting procedure can also be managed by a third party on behalf of the employer.

<sup>9</sup> Such as: the Netherlands Authority for Consumers and Markets (ACM), the Netherlands Authority for the Financial Markets (AFM), the Dutch Data Protection Authority (AP), De Nederlandsche Bank, the Health and Youth Care Inspectorate (IGJ), the Dutch Healthcare Authority (NZA) and the Authority for Nuclear Safety and Radiation protection (ANVS).

<sup>10</sup> For example, they must provide the reporter with a confirmation of receipt within 7 calendar days and, within 3 months after that confirmation of receipt, also provide feedback on what will happen with the report.

<sup>11</sup> This indemnification applies, for example, if the reporter breaks copyrights or the confidentiality clause in order to make a report.

three, for example, we argue that informal measures (focused on organizational culture and behaviour) are relevant to the operation of formal reporting procedures. In section four, we then state that reporting procedures work more effectively when they are part of an integrated compliance or integrity approach. Finally, section five presents the results of recent scientific research that addresses the question of which aspects influence the successful course of internal reporting processes.

### 3. Soft controls as preconditions for well-functioning reporting procedures

Controls can be defined as measures to influence behaviour.<sup>12</sup> Hard controls are formal, direct and explicit measures within the organization. Soft controls are informal measures that consist of the shared perceptions and experiences regarding the culture and climate within the organization and that influence the behaviour of those involved. Soft controls can both amplify and undermine the effect of hard controls.

With regard to the reporting procedure, this means the following. The reporting procedure is a formal (hard control) measure, but its effect is determined by soft controls. Kaptein (1998; 2008) distinguishes seven soft controls. Applied to reporting procedures, these seven controls read as follows:

1 *Clarity.* Is it sufficiently clear within the entire organization which conduct qualifies as a wrongdoing and how this can be reported? A reporting procedure is an important instrument (hard control), but it is about whether managers and employees experience sufficient clarity about what constitutes a wrongdoing or an integrity violation and how this can best be reported. A reporting procedure that is unclear in structure or wording does not provide the necessary guidance.

2 *Exemplary behaviour.* Do (top-)managers set a good example with regard to ethics, integrity, and compliance (un)desired behaviour? If the organization has made clear what behaviour is expected, but then goes on to condone contrary behaviour, then inconsistent

---

<sup>12</sup> This section is largely based on Vink and Kaptein (2008)

standards are being communicated. Role models are an important source of desired and undesired behaviour and therefore also for the occurrence and reporting of integrity violations and abuses.

3 *Practicality.* Do managers and employees experience sufficient scope to act with integrity and to report wrongdoing. Managers and employees must be enabled by the organization to act in accordance with the determined standards of conduct: for example, do they have sufficient time, resources and knowledge? Without room for responsible behaviour, for example due to great financial or social pressure, integrity violations and abuses are lurking and reporting them is hindered.

4 *Engagement.* Are managers and employees sufficiently motivated to act with integrity and to report any wrongdoing? The extent to which managers and employees feel connected to the current standards and policies influences their behaviour. Commitment increases the willingness to report, while disengagement increases the chance that employees will look the other way ('organizational silence').

5 *Transparency.* Do managers and employees have sufficient insight into each other's behaviour and into integrity violations and any wrongdoing that may occur? Perceived safety, openness, transparency, and the willingness to report wrongdoing influences the detection of (un)desirable behaviour.

6 *Discussable.* Are dilemmas for managers and employees sufficiently discussable and are those involved also held accountable for their behaviour? Precisely because there are gray areas within an organization, managers and employees should be able to discuss dilemmas. It is also desirable that people are held accountable for alleged integrity violations and wrongdoing.

7 *Enforcement.* Are offenders punished, are people valued for desired behaviour and are there lessons learned from mistakes and transgressions? The organization must be prepared to act with integrity and to sanction misconduct. Sanctions influence behaviour and are also a confirmation of the norm. It is important that organizations learn from wrongdoing, so that the chance of repeating undesirable behaviour is reduced.

The seven soft-controls influence the well-functioning procedure. In a positive sense, this means that the more these aspects are developed within an organization, the more effective the reporting procedure will be. The other side of the story, however, is that the effectiveness of the reporting procedure decreases as these soft controls are less well developed or absent. This leads to the conclusion that having a (formal) reporting procedure is important, but that its effect is determined by a set of (informal) preconditions, thus having a reporting system is not sufficient for a successful reporting process.

Thinking about hard and soft controls is incidentally reflected in the work of various authors, who use related terminology. Aardema, for example, in his inaugural lecture, talks about 'silent values'.<sup>13</sup> Silent values contrast with formal norms such as rules, codes and systems (top-down) imposed, aimed at guiding and controlling behaviour within organizations. Silent values, refer to something deeper, and represent unspoken, implicit, and unconscious motives, feelings, interests, and preferences. They refer to the organization's informal culture: the invisible part of the proverbial iceberg that is below the water surface.

Van Es makes a similar distinction and talks about the upper and lower streams in organizations.<sup>14</sup> The upper-stream is conscious, rational, directive, and uses a systematic strategy for which concrete instruments are deployed. The under-stream is unconscious, emotional, associative, subjective, and fueled by human needs and desires. And so do Hoekstra and Kaptein distinguish between formal and informal strategies to institutionalize integrity.<sup>15</sup> Formal strategies are based on a documented action plan that is executed by using concrete tools to strengthen organizational integrity. Informal strategies, on the other hand, are less visible, unconscious, and not specifically aimed at strengthening organizational integrity. This includes: inspiring organizational values; fair assessment and remuneration procedures; rewarding good behaviour; and promoting professional responsibility.

---

<sup>13</sup> Aardema, H. (2005). *Silent values. A Reflection on Overnorming in Public Management*. Heerlen: Open University.

<sup>14</sup> Van Es, R. (2011). *Professional Ethics. Moral decision-making in organizations and professions*. Deventer: Kluwer.

<sup>15</sup> Hoekstra, A. & Kaptein, M. (2013). The institutionalization of integrity in local government. *Public Integrity*, 15(1), 5-27.

## 4. Embedding as a precondition for well-functioning reporting procedures

Policies or programs aimed at fostering integrity and compliance consist of a wide range of measures. This includes screening of new employees, codes of conduct, training courses, regulations, procedures, risk analyses and confidential advisers. Reporting procedures, which indicate how employees can correctly raise suspicions of integrity violations or other wrongdoing, are also an important aspect of an organization's integrity policies. After all, the early identification and addressing of potential problems gives the organization the opportunity to take swift action and rectify these problems, so that the damage can often be limited.

Scientific insights indicate that integrity measures should not be introduced as individual 'stand-alone' measures.<sup>16</sup> An integrated integrity approach in which there is cohesion between the various types of measures is much more effective due to synergy benefits.<sup>17</sup> This implies that the effectiveness of the reporting procedure increases when it is part of an integrated integrity management approach. To concretize this, we use the 'Integrity Infrastructure'; an integrity model consisting of seven core elements, which also includes the reporting procedure.<sup>18</sup>

Seven core elements of the Integrity infrastructure	
1. Leadership & Strategy	Integrity is increasingly seen as a core value for public and private organizations. However, integrity policy can only succeed if (top) management considers it an important subject, visibly supports it, sets a good example, is prepared to allocate sufficient resources for it and also formulates a clear vision on integrity and integrity management. Involvement and support are important to prevent integrity policies from getting bogged down in all sorts of loose initiatives that will have little or no effect in the organization.
2. Values & standards	Values and norms are both written and unwritten organizational rules which are often formalized in the code of conduct. They provide guidance for what the organization,

<sup>16</sup>Hoekstra, A. (2022). Integrity management in public organizations: Content & Design. Erasmus University Rotterdam. <https://alainhoekstra.nl/publicaties/integrity-management-in-public-organizations-content-design/>

<sup>17</sup> See for example: Hoekstra, A. & Kaptein, M. (2019). Managing Ethics & Compliance: A Multiple and Dynamic Perspective. *Journal of Compliance* . No.3, pp. 157-163. And: Hoekstra, A. Huberts, L., & Van Montfort, A. (2022). Content and Design of Integrity Systems: Evaluating Integrity Systems in Local Government, *Public Integrity* , DOI: [10.1080/10999922.2021.2014204](https://doi.org/10.1080/10999922.2021.2014204)

<sup>18</sup> For a more extensive reflection on the Integrity Infrastructure, see: [https://www.huisvoorklokkenluiders.nl/Publicaties/publicaties/2022/05/02/dwa\\_integrity-management-and-the-integrity-manager](https://www.huisvoorklokkenluiders.nl/Publicaties/publicaties/2022/05/02/dwa_integrity-management-and-the-integrity-manager)

	management, and employees stand for and can be held accountable for. If the values and norms of the organization are not clearly formulated and known, this could lead to confusion among employees about the desired attitude and behaviour. Values and norms are not optional, but offer direction for difficult moments and form the basis for the integrity policy and its enforcement.
<i>3. Rules &amp; Procedures</i>	Formal rules and procedures concretize and support the organizational values and standards. Lack of presence or familiarity with rules, procedures, and control systems can lead to arbitrariness and subjectivity. This presents employees with unnecessary risks and temptations. Rules and procedures are an important part of the integrity system and reduce the risk of integrity violations.
<i>4. Personnel &amp; culture</i>	It is important for an organization to select the employees who fit in well with the organizational culture and the associated integrity expectations. Attention to integrity is therefore an important part of the recruitment and selection process and of personnel policies. Insufficient care for the ethical climate and organizational culture can lead to undesirable group behaviour and reduced ethical awareness, which increases the risk of wrong decisions and integrity violations.
<i>5. Reporting &amp; enforcement</i>	Things go wrong in every organization. Organizations must therefore be prepared for incidents and reports of wrongdoing. Reporting procedures and confidential advisers support employees so that they can raise reports adequately. Enforcement (initiating investigations and imposing sanctions) is not only necessary to put an end to observed violations of standards, it also enforces existing standards and reduces the risk of future violations.
<i>6. Communication &amp; accountability</i>	Communication contributes to the awareness of the integrity policy among employees and emphasizes the importance that the organization attaches to integrity. Regular communication is a precondition for a well-functioning integrity policies. The progress of the integrity policies must be accounted for. This not only keeps it on the agenda, but also gives management insight into the implementation and operation of the integrity measures and to what extent these require improvement. Accountability reports are forms of management information and enhance the learning capacity of the organization. Organizations are also increasingly expected to report externally about the implementation of their integrity policies.
<i>7. Planning &amp; coordination</i>	Integrity promotion deserves permanent care and attention and benefits from an integrated approach that coordinates the various integrity instruments and activities so that they can reinforce each other. The appointment of an integrity manager or coordinator is important to keep the theme of integrity on the agenda, to create cohesion, to monitor progress, and to regularly update the policies and measures. Establishing and recording the integrity ambitions, goals and measures in an integrity plan helps the integrity manager to stay on course.

*Table 1: Infrastructure Integrity*

The reporting procedure is part of the Reporting & Enforcement core element and is important because things can always go wrong within organizations and a well-thought-out procedure must therefore be in place to raise concerns and deal with reports. But for the procedure to work properly, it must also be supported by the other core elements. Without being exhaustive, this means, for example, that:

- the management of the organization not only ensures the development and implementation of a good reporting procedure, but also actively encourages employees to report integrity violations or abuses (core element 1);
- the organization's code of conduct pays explicit attention to the importance of reporting, the existence of a reporting procedure and the contact details of the confidential advisers (core element 2);
- the importance of reporting and the existence of the reporting procedure (and confidential advisers) are part of the information package and the introductory course for new employees. Attention is also paid to this in integrity workshops, training courses and modules. Work meetings and staff interviews are also suitable moments to occasionally raise this subject (core element 4);
- the reporting procedure is regularly evaluated and management is periodically informed about the nature and scope of the reports. This enables the organization to improve the functioning of the reporting procedure if necessary, and to tighten up the integrity policies in order to prevent future reports (key elements 6 and 7);

## 5. Preconditions for successful reporting processes

Although many organizations have a reporting procedure, it appears that employees do not always use it. Moreover, a well-functioning reporting system requires that there is an open culture in the organization, that employees do not experience any barriers to reporting, that there is confidence that the reports will be taken seriously, and that there is visibility of what is done with the reports. The paradox is that if an organization realizes this, it no longer needs a formal reporting system because then everything can be discussed in confidence and openness, without fear of reprisals.

The recent regulations for better protection of whistleblowers indicate the legal requirements for a reporting procedure. But the formal structures do not guarantee a successful reporting process. That is why the Whistleblowers Authority commissioned Utrecht University in 2022 to conduct research into the elements that play a role in the successful course of a reporting process.<sup>19</sup> This (case-study) research indicates that transparency, reliability, communication and learning skills are crucial for the successful operation of reporting processes.

### 5.1 Transparency

It takes confidence for employees to take the step to report wrongdoing and certainly transparency increases confidence. Transparency provides clarity to potential reporters about: the kind of wrongdoing that can be reported; where or to whom it can be reported; which organizational actors will be involved; what the further course of the reporting process is; when the reporter will receive feedback (but also about what information cannot be shared); and which follow-up actions the organization links to the outcome of investigations. Transparency and clear communication contribute to confidence in the reporting system and lower the so-called reporting threshold.

### 5.2 Reliability

The confidence that a reporter has in the reporting system is related to their expectations and to previous (positive or negative) experiences of theirs or of their colleagues'. Reliability also depends on the professionalism of the organizational actors that are handling the report and on the interaction with the reporter in this process. A personal approach appears to be important here. Both verbal and non-verbal communication must express that the reporter is really listened to and that their raised concerns are taken seriously. Empathy and humanity are crucial. Because a lot of skills are involved, the organization must ensure that the reliability (integrity) of the actors is safeguarded by investing in their knowledge, competences, skills and attitude. Together, this should ensure a balance of expertise and empathy, with an eye for the interests of all involved actors.

---

<sup>19</sup> <https://www.huisvoorklokkenluiders.nl/integriteit-bevorderen/succesvol-melden>

### 5.3 Clear communication

Clear communication is extremely important for both transparency and reliability. This applies not only to communication with the reporter, but also with the other actors involved. It must be clear from the start which information can and must be shared and which information cannot be shared (and why). Good coordination across the lines of communication helps the actors involved to fulfill their role in the reporting process, leads to better (unambiguous) information, increases confidence in the reporting process, makes the reporter feel recognized which increases the support for the ultimate outcomes.

### 5.4 Learning skills

Organizations can improve their internal reporting process by monitoring and evaluating this process. This learning process involves two levels. The first level consists of improvements in the reporting process. The second level consists of improvements in the functioning of the organization, for example in the business processes or in the organizational culture. Perhaps very tight deadlines had been set, pushing employees to meet those deadlines at all costs, and integrity risks arose as a result. Learning lessons at these two levels not only benefits the course of the reporting process, but also helps to prevent incidents in the future.

In summary, the well-functioning of an internal reporting procedure depends on a set of conditions. Transparency, reliability and clear communication are very important. The reporter must feel heard and taken seriously and experience the process as fair (both interpersonally and in the procedure). In addition, social and psychological safety is an absolute condition for making reporting processes work. It is also important to evaluate the reporting process and its outcomes continuously; this not only contributes to better reporting processes and systems but also helps to avoid future integrity violations and wrongdoing.

## 6. Conclusions, implications and suggestions for further research

Improving the protection of reporters is high on the political and legislative agenda today. It is important that there is a legal basis that compels organizations to work on a sound internal reporting structure. The European Whistleblower Directive and the European Directive Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) indicate what organizations must formally have in place. These directives do however not indicate how to exactly implement these requirements. Which is also impossible because a reporting system must fit in well with the culture and integrity infrastructure of the organization and that requires customization.

Literature and research show that mere compliance with the legal requirements is not sufficient to achieve a well-functioning reporting system and successful reporting processes. For this, a number of preconditions must be met. For example, it is clear that a reporting system is an element of a broader integrity approach, in which all elements are equally important, complement each other and reinforce each other.

The literature also distinguishes between soft and hard controls, or informal and formal elements of an integrity approach. This terminology is somewhat misleading because the soft controls or informal elements are just as important and necessary as the so-called hard controls or formal elements. Research indicates that those involved in a reporting process experience the reporting process as successful if action is taken quickly and professionally, if empathy and humanity are shown, if there is good coordination and clear communication with those involved, and that it is clear where and how to report and what the further course of the reporting process will be. To this end, organizations must invest in the knowledge, skills and attitude of the actors (e.g. the investigators). In addition, organizations can learn from reports and reporting processes to improve the process, but also to make improvements to the culture, processes and systems of the organization - which also increases confidence in the reporting process.

Thus, the success of reporting procedures lies in the combination of so-called hard and soft controls within an integrated integrity approach, where organizations both invest in their actors and learn lessons from the reports they receive and the reporting processes that are completed. This continuous cycle not only benefits employees and the organization, but also contributes to a safer and more ethical society.

Contact details for the editorial secretary:  
Alain Hoekstra