

Horen, zien en spreken

Een onderzoek naar meldgedrag van misstanden
door externe omstanders

Judith van Erp
Kim Loyens

Boomcriminologie



Concurrenten, leveranciers of ketenpartners zijn vaak op de hoogte van misstanden in organisaties waarmee zij een professionele relatie hebben. Als zij dit melden bij publieke toezichthouders kan dit de handhaving ten goede komen. Dit onderzoek richt zich op beweegredenen en ervaringen van deze externe melders.

Er werd reeds veel onderzoek gedaan naar klokkenluiders of insiders in organisaties die van binnenuit op de hoogte zijn van, of zelfs deelnemen aan overtredingen. Naar de vraag wat externe melders beweegt om overtredingen te melden is tot nu toe echter nauwelijks onderzoek gedaan.

Dit empirische onderzoek bij drie inspectiediensten gaat voor het eerst de beweegredenen en ervaringen na van concurrenten, leveranciers of ketenpartners die misstanden melden. Veel inspectiediensten stimuleren dit soort meldingen, omdat de informatie waar zij over beschikken vaak moeilijk toegankelijk is. Op basis van de bevindingen worden aanbevelingen gedaan om meldingen te stimuleren.

Dit is een uitgave in de reeks 'Handhaving en Gedrag'.

Handhaving en Gedrag is een interdepartementaal samenwerkingsprogramma en is opdrachtgever voor gedragswetenschappelijk onderzoek relevant voor handhaving en naleving van regelgeving. Het programma bouwt aan wetenschappelijke kennis over mechanismen die ten grondslag liggen aan naleving of overtreding van regelgeving en de wijze waarop de overheid dit gedrag kan beïnvloeden. De centrale vraag is hoe het nalevingsgedrag van burgers, bedrijven en instellingen kan worden verklaard vanuit de kenmerken en motieven van de doelgroep en de omgevingsfactoren, waaronder de handhaving. Daarmee draagt het programma bij aan de kwaliteit van de handhaving.

ISBN 978-94-6290-330-2



9 789462 903302

Horen, zien en spreken

HOREN, ZIEN EN SPREKEN

*Een onderzoek naar meldgedrag van misstanden
door externe omstanders*

JUDITH VAN ERP
KIM LOYENS

MET MEDEWERKING VAN MARLOES BERKELAAR EN FLORIEKE MOONEN



Rijksoverheid



CCV centrum voor
criminaliteitspreventie en
veiligheid

Boom criminologie
Den Haag
2016

Handhaving en Gedrag is een interdepartementaal samenwerkingsprogramma en is opdrachtgever voor gedragswetenschappelijk onderzoek relevant voor handhaving en naleving van regelgeving. Het programma bouwt aan wetenschappelijke kennis over mechanismen die ten grondslag liggen aan naleving of overtreding van regelgeving en de wijze waarop de overheid dit gedrag kan beïnvloeden. De centrale vraag is hoe het nalevingsgedrag van burgers, bedrijven en instellingen kan worden verklaard vanuit de kenmerken en motieven van de doelgroep en de omgevingsfactoren, waaronder de handhaving. Daarmee draagt het programma bij aan de kwaliteit van de handhaving.

Handhaving en gedrag is een samenwerkingsprogramma van:

- Belastingdienst
- Inspectie voor de Gezondheidszorg
- Inspectie Leefomgeving en Transport
- Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit
- Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid

Begeleidingscommissie: prof. dr. G.J. De Graaf (Vrije Universiteit), dr. M.I. Verdonk-Kleinjan (NVWA), mw. M. Singels-Mayer (ILT), mw. Karin Bongers (CCV), dr. S.F. Oude Wesselink (IGZ), later vervangen door mw. M.J.A. van der Weide (IGZ).

Omslagontwerp: Haagsblauw, Den Haag
Opmaak binnenwerk: Texcetera, Den Haag

© 2016 Judith van Erp & Kim Loyens | Boom criminologie

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden vervoelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische vervoelvoudingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-pro.nl).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-94-6290-330-2
ISBN 978-94-6274-648-0 (e-book)
NUR 741

www.boomcriminologie.nl

INHOUD

SAMENVATTING	9	
1	INLEIDING EN VRAAGSTELLING	13
1.1	Inleiding	13
1.2	Vraagstelling	14
1.3	Afbakening	15
1.4	Opzet van het onderzoek	16
1.5	Leeswijzer	18
2	BELEIDSCONTEXT	19
2.1	De rol van meldingen in het signaleringsbeleid van toezicht- houders	19
2.1.1	Interactie met stakeholders belangrijk in toezichtbeleid	19
2.1.2	De functie van meldingen bij Nederlandse toezichthouders	20
2.2	Meldpunten	23
2.3	Anonimiteit en vertrouwelijkheid in het meldproces	25
2.4	Conclusie	27
3	LITERATUUROVERZICHT	29
3.1	Inleiding	29
3.2	Verschillende typen melders	29
3.3	Beweegredenen en karakteristieken van externe melders	31
3.3.1	De Madoff-casus	31
3.3.2	Redenen waarom externen melden	32
3.4	Wat weten we uit onderzoek naar klokkenluiders?	33
3.4.1	De nadruk op melden door 'insiders'	33
3.4.2	Onderzoek naar motieven en beweegredenen van klokkenluiders	34
3.4.3	Individuele, contextuele en organisationele factoren die klokkenluiden verklaren	39
3.4.4	De rol van ontvangers van meldingen	43
3.5	Conclusie: overzicht van factoren inzake meldgedrag	44
4	ONDERZOEKSOPZET	47
4.1	Onderzoeksdesign	47
4.2	Onderzoeksmethoden	47
4.2.1	Dossieronderzoek	48
4.2.2	Interviews	49
4.3	Beperkingen van het onderzoek	50

5	MELDINGEN OVER VERVOER VAN PERSONEN EN GEVAARLIJKE STOFFEN BIJ DE INSPECTIE LEEFOMGEVING EN TRANSPORT	53
5.1	Meldprocedure ILT	53
5.2	Karakterisering van de onderzochte meldingen	55
5.2.1	Meldingen van bedrijven inzake personen- en goederenvervoer	56
5.2.2	Meldingen door toelatingshouders van biociden	57
5.2.3	Meldingen van brancheorganisaties	58
5.2.4	Anonieme meldingen	59
5.3	Beweegredenen om te melden	59
5.3.1	Concurrentiepositie	60
5.3.2	Imago van de sector	63
5.3.3	Moreel verantwoordelijkheidsgevoel	63
5.4	Meldproces	65
5.5	Afhandeling en terugkoppeling	65
5.6	Analyse en conclusie	67
6	MELDINGEN OVER ARBEIDSSOMSTANDIGHEDEN BIJ DE INSPECTIE SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID	69
6.1	Meldprocedure ISZW	69
6.2	Karakterisering van de onderzochte meldingen	71
6.3	Beweegredenen om te melden	72
6.3.1	Oneerlijke concurrentie	73
6.3.2	Veiligheid	74
6.3.3	Angst voor negatieve reacties	76
6.4	Meldproces	76
6.5	Reactie en terugkoppeling ISZW	77
6.6	Analyse en conclusie	78
7	MELDINGEN OVER LANDBOUW EN NATUUR BIJ DE NEDERLANDSE VOEDSEL- EN WARENAUTORITEIT	81
7.1	Meldprocedure NVWA	81
7.2	Karakterisering van de onderzochte meldingen	83
7.2.1	Meldingen van dierenartsen	84
7.2.2	Meldingen van hondenhandelaars, veehouders en mestbedrijven	85
7.2.3	Meldingen van brancheorganisaties en andere belangengroepen	86
7.3	Beweegredenen om te melden	87
7.3.1	Moreel rechtvaardigheids- en verantwoordelijkheidsgevoel	87
7.3.2	Ernst of gevaar voor mens en dier	87
7.3.3	Melden uit concurrentieoverwegingen	89
7.3.4	Imagoschade vermijden	90
7.4	Meldproces	91
7.5	Afhandeling en terugkoppeling	91
7.6	Analyse en conclusie	93

8	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	95
8.1	Vraagstelling en opzet onderzoek	95
8.2	Resultaten	97
8.2.1	Karakterisering van de onderzochte meldingen	98
8.2.2	Beweegredenen	99
8.2.3	Risico's van onderzoek naar motieven en beweegredenen voor meldgedrag	102
8.2.4	Ervaringen met de meldpunten, afhandeling en terugkoppeling	103
8.2.5	Meldingen stimuleren?	105
8.3	Aanbevelingen	106
BIJLAGE 1	CHECKLIST VOOR DOSSIERONDERZOEK	109
BIJLAGE 2	TOPICLIJST INTERVIEWS MET MELDERS	111
BIJLAGE 3	TOPICLIJST INTERVIEWS MET INSPECTEURS	113
BIJLAGE 4	TOPICLIJST INTERVIEWS MET BRANCHEORGANISATIES	115
BIJLAGE 5	BEGELEIDINGSCOMMISSIE	117
REFERENTIELIJST		119
REEDS VERSCHENEN IN DE REEKS HANDHAVING EN GEDRAG		125

SAMENVATTING

Meldingen van overtredingen die binnen ondernemingen worden gemaakt, kunnen een belangrijke rol spelen bij de opsporing van organisatiecriminaliteit en een waardevolle aanvulling zijn op de detectie-activiteiten van inspecties en toezichthouders. Openstaan voor meldingen van misstanden kan ook bijdragen aan een grotere responsiviteit van het toezicht en betere interactie met maatschappelijke stakeholders. In het kader van een meer informatiegestuurde aanpak streven toezichthouders of inspectiediensten naar professionalisering van hun informatie- en signaleringsfunctie. Het bevorderen van (bruikbare) tips en meldingen is hier onderdeel van. Diverse toezichthouders verbeteren op dit moment daarom de toegankelijkheid en gebruiksvriendelijkheid van hun meldpunten, bijvoorbeeld door middel van digitale meldpunten en apps.

Tegen deze achtergrond is het van belang te weten wat melders beweegt en motiveert om overtredingen te melden, en wat hun ervaringen zijn in het meldproces. Veel onderzoek in het verleden heeft zich gericht op klokkenluiders: insiders in organisaties die van binnenuit op de hoogte zijn van, of zelfs deelnemen aan overtredingen. Naar externe melders, omstanders zoals klanten, concurrenten, leveranciers of omwonenden van ondernemingen, is veel minder wetenschappelijk onderzoek gedaan. Dit onderzoek richt zich specifiek op derden die vanuit hun professionele relatie met een organisatie op de hoogte zijn van misstanden binnen die organisatie (of hierover vermoedens hebben), en dit melden bij publieke toezichthouders. Het gaat dus om buitenstaanders die een relatie onderhouden met de (vermoedelijke) overtreder maar hier geen onderdeel van uitmaken, en die waarschijnlijk andere beweegredenen hebben dan klokkenluiders. De onderzoeksvraag luidt: wat beweegt omstanders die een professionele relatie onderhouden met een organisatie bij wie zij een misstand vermoeden, om deze misstand te melden bij handhavingsinstanties en wat zijn hun ervaringen? Deze vraag is nog niet eerder in onderzoek beantwoord.

Na een brede verkenning van verschillende meldpunten waar ondernemers in Nederland terecht kunnen als zij een misstand willen melden, volgde een vergelijkend 'case study'-onderzoek bij drie publieke toezichthouders, namelijk de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW) en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). Gebruikte onderzoeksmethoden waren dossieranalyse en interviews. Concreet analyseerden we 363 melddossiers, en hielden we semigestructureerde interviews met 40 melders, 9 personen werkzaam in brancheorganisaties en 11 inspecteurs. Door de beperkte omvang van de melddossiers was de rijke

inhoudelijke informatie uit gesprekken met deze drie doelgroepen cruciaal voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag.

Uit het onderzoek kunnen we concluderen dat concurrentievervalsing vaak de belangrijkste beweegreden is waarom externe personen melden over een onderneming waarmee zij een professionele relatie onderhouden. Vaak gaat het dan over situaties waarin een concurrent goedkoper diensten kan aanbieden en waarbij vermoedens bestaan dat bespaard wordt op veiligheid of het verkrijgen van vergunningen/toelatingen. Dit speelt zowel in de bouw, het vervoer, als binnen de biocidensector. Het doel van de melding is het uitschakelen van de concurrent, omdat die hun eigen marktpositie schaadt. Soms gaat dit gepaard met een rechtvaardigheidsgevoel als secundaire reden. Melders hechten belang aan eerlijke concurrentie en willen publieke toezichthouders manen tot rechtvaardig toezicht. In enkele gevallen zien we ook meldingen vanuit het algemeen belang of het belang van anderen. Hiervan is bijvoorbeeld sprake in de transportsector als passagiers onveilig vervoerd worden of in de bouwsector als arbeiders onbeveiligd werken. De melding heeft dan als doel om de gevaarlijke of onveilige situatie te doen beëindigen. In de dierhouderij was dierenwelzijn bij de meeste meldingen de primaire beweegreden.

In de ervaringen met de meldpunten, afhandeling en terugkoppeling zien we enkele verschillen, maar ook duidelijke gelijkenissen. Bij de ILT en ISZW zijn de onderzochte externe melders doorgaans erg tevreden over de helderheid, de vindbaarheid en de bruikbaarheid van het meldpunt. Over het meldpunt van de NVWA zijn klachten omdat het als verwarrend en gebruiksonvriendelijk wordt ervaren door ondervraagde professionals. Wat betreft de afhandeling is er bij alle drie de inspectiediensten vaak sprake van onbegrip bij de melders, vooral als inspectiediensten hun meldingen door capaciteitsproblemen als niet prioritair beschouwen. Dit kan toekomstig meldgedrag ontmoedigen. Ook de terugkoppeling wordt vaak niet positief geëvalueerd. Hoewel de drie toezichthouders wel een ontvangstbevestiging of een standaard bedankbrief sturen aan de melders, geven zij geen of slechts summiere inhoudelijke terugkoppeling over wat er met de melding gebeurd is. Dit is begrijpelijk uit het oogpunt van betrouwbaarheid en capaciteit, maar houdt het risico in dat melders geen gevolg zien van hun melding en daardoor in de toekomst niet meer de moeite zullen doen om nog een keer te melden. In sectoren waarin de gevolgen van een melding duidelijk zichtbaar zijn (bijvoorbeeld stopzetting van een sloop of bouw) vinden melders een inhoudelijke terugkoppeling niet nodig. Een bijkomende toelichting (telefonisch of via e-mail) van de inspecteur die het meldossier in behandeling heeft genomen, zorgt voor grote tevredenheid bij melders. Bovendien creëert het bij melders meer begrip over de afhandeling, zelfs als het resultaat niet is wat ze verwacht hadden.

Op basis van dit onderzoek kunnen enkele belangrijke aanbevelingen worden geformuleerd. Eerst en vooral mag de beweegreden om te melden geen invloed hebben op de beslissing om een melding al dan niet in onderzoek te nemen. Er zijn immers geen aanwijzingen in dit onderzoek dat meldingen uit eigen belang minder terecht, ernstig of betrouwbaar zouden zijn dan meldingen uit algemeen belang. Ten tweede is het belangrijk om als inspectiedienst – naast eigen prioritering, of als projectmatig onderdeel van de prioritering – ook meer expliciet inspanningen te doen om oneerlijke concurrentie tegen te gaan en een eerlijk speelveld te bevorderen. Dit kan de perceptie van de pakkans verhogen, zowel bij de overtreders als de omstanders. Toezichthouders kunnen ook in hun communicatie meer nadruk leggen op het belang van eerlijke concurrentie en duidelijk maken dat meldingen, zeker van professionals, vanuit die optiek welkom zijn. Ten derde kunnen inspectiediensten een adviserende rol spelen ten aanzien van externe melders die twijfelen of de feiten ernstig genoeg zijn om te melden. Het inbouwen van de mogelijkheid tot informeel en vertrouwelijk overleg met de toezichthouder, voorafgaand aan een eventuele melding, kan in deze behoefte voorzien. Ten vierde blijkt terugkoppeling over meldingen een sterke stimulans te zijn om in de toekomst opnieuw te melden. Als individuele terugkoppeling niet tot de mogelijkheden behoort, kan meer werk worden gemaakt van geanonimiseerde voorlichting over opsporing en handhaving naar aanleiding van meldingen (bijv. via websites van toezichthouders en brancheorganisaties of in mediacampagnes). Tot slot kan meer optimaal gebruik worden gemaakt van de rol die brancheorganisaties (kunnen) spelen in het detecteren van misstanden, het stimuleren van melden en het bundelen van meldingen over gelijkaardige inbreuken in een bepaalde sector. Een vaste contactpersoon en regelmatige terugkoppeling kunnen zorgen voor een meer constructieve samenwerking en het beter benutten van brancheorganisaties in het stimuleren en afhandelen van meldingen.

Dankzij meldingen van consumenten en vanuit de branche zelf heeft de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) de afgelopen vier jaar bijna vijfhonderd illegale tatoeëerders opgespoord. Het gaat om ondernemers die geen vergunning hadden. Veel van deze meldingen zijn afkomstig van tatoeage- en piercingshops die wel willen voldoen aan de vergunningplicht en het ontduiken van de vergunningplicht zien als oneerlijke concurrentie (Bron: NVWA, 11 november 2015).¹

Amsterdammers die tijdens de zomer last hebben van illegale hotels kunnen vanaf vandaag een kliklijn bellen van de gemeente. Een speciaal team gaat er dan direct op af om te kijken of er daadwerkelijk een overtreding plaatsvindt. Volgens SP-wethouder Laurens Ivens van Wonen neemt in de zomer met de drukte van toeristen ook de overlast toe in de stad. Inwoners van Amsterdam kunnen de gemeente hierbij een handje helpen, zo laat hij weten aan ANP. 'Een regulier handhavingstraject kost tijd en na een melding is het soms lastig de illegale verhuur daadwerkelijk vast te stellen. Door de "hotline" kunnen we snel reageren.' (Bron: NRC, 15 juli 2015).

Deze voorbeelden illustreren de waarde die externe meldingen voor toezichthouders en inspecties kunnen hebben. Omwonenden, concurrenten, klanten of leveranciers kunnen beschikken over informatie over overtredingen en risico's, die voor toezichthouders moeilijk toegankelijk is. Meldingen van omstanders kunnen voor handhavingsinstanties daarom een zeer waardevolle aanvulling zijn op de eigen risicodetectie- en opsporingsactiviteiten. Illegale tatoeageshops zijn vaak thuishatooeëerders, die niet altijd aan de hygiënerichtlijnen voldoen. Het is voor de NVWA niet goed te achterhalen waar deze illegale tatoeageshops gevestigd zijn; klanten en concurrenten kunnen de NVWA wel van deze informatie voorzien. In het geval van illegale hotels kan een melding de reactiesnelheid van de gemeentelijke handhavingdienst verhogen, wat helpt om overtredingen vast te stellen. Externe meldingen dragen dus bij aan een effectievere

1 Bronnen: Nieuwsbericht Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit 11 november 2015, www.nvwa.nl; en *Rapportage Handhavend Optreden tegen Illegale Tatoeëerders en Piercers en Overtreders van de Leeftijdsgrens voor Tatoeage en Piercing 2011-2014*, NVWA, september 2015.

handhaving. Tegelijkertijd past het openstaan voor signalen van buiten goed in de ontwikkeling naar meer reflectief toezicht dat gebruikmaakt van kennis in de samenleving. Vaak wordt aangenomen dat het reageren op klachten en signalen van ondernemers en burgers bijdraagt aan de responsiviteit van het toezicht en de legitimiteit van regelgeving en handhaving.

Diverse toezichthouders hebben daarom meldpunten ingericht waar omstanders, al dan niet anoniem, overtredingen of misstanden kunnen melden. Toch bestaat de indruk dat signalen over overtredingen of misstanden nog weinig aan toezichthouders worden gemeld. 'Melden' wordt al gauw ervaren als 'klikken', en melders vrezen ook vaak de sociale, financiële en juridische gevolgen van een melding voor henzelf en/of degene over wie ze melden. Het is daarom zinvol om te leren van de ervaringen en beweegredenen van degenen die *wel* hebben gemeld. Als we weten wat melders beweegt, en wat zij verwachten als zij een melding doen, kan het meldproces hierop worden ingericht.

1.2 VRAAGSTELLING

Naar het melden van misstanden is al veel onderzoek gedaan, zowel in Nederland als internationaal. Zeer veel onderzoek richt zich op klokkenluiders die integriteitsschendingen aankaarten binnen of buiten de eigen organisatie. Dit onderzoek gaat voornamelijk op zoek naar verklaringen voor het intern en extern melden van misstanden en corruptie binnen ambtelijke organisaties, maar ook binnen ondernemingen. De term klokkenluider wordt meestal gereserveerd voor een betrokken of zelfs medeplachtige *insider* binnen een organisatie. De belangrijkste vraag is dan hoe de klokkenluider de balans legt tussen het eigen belang van baanzekerheid en loyaliteit aan de organisatie enerzijds, en het publieke belang van het beëindigen van de misstand anderzijds. Zowel de motieven van klokkenluiders, de regelgeving waarmee het melden kan worden bevorderd, als de juridische bescherming van klokkenluiders hebben in onderzoek al veel aandacht gekregen. Een ander thema waar al veel over bekend is, zijn de motieven en beweegredenen van directe getuigen van (gewelds)misdrijven om in te grijpen (Darley & Latane 1968; Webbink, Van Erp & Van Gastel, 2012). Vanuit de 'bystander' – theorie weten we dat angst voor de dader, zelfvertrouwen en de reactie van andere omstanders hierbij bepalend zijn. Daarnaast is het vertrouwen in de politie van grote invloed op de bereidheid om te melden.

Dit onderzoek richt zich op een categorie melders die nog niet vaak is onderzocht, namelijk *derden* die vanuit hun professionele relatie met een organisatie op de hoogte zijn van misstanden binnen die organisatie (of hierover vermoedens hebben) en dit melden bij publieke toezichthouders. Te denken valt daarbij aan leveranciers, afnemers, concurrenten, ketenpartners en (externe) medeplachtigen: buitenstaanders die een relatie onderhouden met de (vermoedelijke) overtreder maar hier geen onderdeel van uitmaken. Er is alle reden

om te veronderstellen dat deze melders andere beweegredenen en ervaringen hebben dan interne klokkenluiders. Zo hebben zij enerzijds waarschijnlijk minder te verliezen, is hun anonimiteit makkelijker te waarborgen en is concurrentievervalsing of de vrees voor aansprakelijkheid een mogelijk motief voor de melding. Anderzijds is de vraag wat hen beweegt om te melden als zij daar geen direct belang bij hebben, zeker omdat in vergelijking met een getuige van geweld, de schade van organisatiecriminaliteit vaak minder zichtbaar is. Ook heeft deze categorie melders waarschijnlijk andere behoeften ten aanzien van het meldproces dan klokkenluiders. Kortom, er is voldoende aanleiding om een onderzoek uit te voeren dat zich specifiek richt op externe melders met een professionele relatie tot de overtreder, in tegenstelling tot interne melders.

Het onderzoek beoogt ervaringen van deze melders in kaart te brengen om te leren hoe inspecties (als zij hiertoe de noodzaak zien) meldgedrag kunnen bevorderen en de informatie uit meldingen beter kunnen benutten. We vragen naar de beweegredenen van melders, de contextfactoren die een rol spelen bij hun melding en hun ervaringen met het proces, om aanbevelingen te kunnen formuleren om bruikbaar meldgedrag te stimuleren. Daarbij gaan we ook na of en in welke mate dit soort melders behoefte heeft aan terugkoppeling en feedback over maatregelen die genomen zijn door de handhavingsinstantie naar aanleiding van hun melding. Meer inzicht in beweegredenen en behoeften van externe melders kan bijdragen aan de kwaliteit van het meldproces en een toename van (bruikbare) meldingen.

De onderzoeksvraag luidt: wat beweegt omstanders die een professionele relatie onderhouden met een organisatie bij wie zij een misstand vermoeden om deze misstand te melden bij handhavingsinstanties en wat zijn hun ervaringen?

1.3 AFBAKENING

Dit onderzoek richt zich op meldingen van misstanden binnen legitieme ondernemingen, of misstanden begaan door personen binnen ondernemingen in het kader van de uitoefening van hun taak of beroep, bij publieke toezichthouders en inspecties. We spreken van 'misstanden' en niet van overtredingen of misdrijven, omdat het in het stadium van meldingen nog niet mogelijk is om vast te stellen of sprake is van een wettelijke overtreding. Een melding die bij een publieke toezichthouder wordt gedaan, kan uiteindelijk zo ernstig blijken te zijn dat de zaak voor opsporingsonderzoek wordt overgedragen aan strafrechtelijke handhavingsorganisaties. Dit onderzoek richt zich echter op meldingen van (vermoedens van) misstanden die in eerste instantie binnenkomen bij publieke toezichthouders. Meldingen van vermoede georganiseerde misdaad bij politie, opsporingsdiensten en Teams Criminele Inlichtingen, die bij bijzondere opsporingsdiensten speciaal zijn opgericht om met vertrouwelijke inlichtingen om te gaan, vallen buiten de scope van dit onderzoek. Dat geldt ook voor ambtelijke corruptie; we richten ons op overtredingen bij of door private rechtspersonen.

Meldingen kunnen komen van privépersonen of ondernemingen. Buiten publieke toezichthouders kunnen ook private toezichthouders en brancheorganisaties deze meldingen ontvangen. Soms handelen zij die zelf af, maar er zijn ook brancheorganisaties die meldingen doorsturen naar publieke toezichthouders. Dit onderzoek richt zich op de meldingen bij publieke toezichthouders. Samenwerking tussen publieke toezichthouders en brancheorganisaties in het kader van meldingen is overigens wel onderwerp van dit onderzoek.

Dit onderzoek richt zich uitsluitend op vrijwillige meldingen. Veel wettelijke regelingen die de uitoefening van bepaalde beroepen of activiteiten reguleren, bevatten een plicht om activiteiten of incidenten te melden opdat toezicht kan worden uitgeoefend. Daarbij kan het gaan om melding van risicovolle activiteiten, zoals asbestverwijdering, verzoeken om vrijstelling van een verbod, zoals de regeling 'kunstkinderen' voor theateroptredens door minderjarigen, de melding van ongebruikelijke transacties in het financieel verkeer of de melding van calamiteiten in de gezondheidszorg of de luchtvaart of van arbeidsongevallen. In die gevallen moeten organisaties gebeurtenissen zelf melden bij de toezichthouder. Hoewel dergelijke meldplichten niet altijd worden nageleefd, lenen verplichte meldingen zich minder goed voor onderzoek naar meldmotieven dan vrijwillige meldingen.

1.4 OPZET VAN HET ONDERZOEK

Voor aanvang van dit onderzoek is een verkennend onderzoek uitgevoerd.² Een eerste doel hiervan was om door middel van interviews met medewerkers van inspecties en toezichthouders te achterhalen in hoeverre de onderzoeksvragen aansluiten bij ontwikkelingen in het toezichtbeleid en daaraan een relevante bijdrage kunnen leveren. Dat bleek zonder meer het geval te zijn. Een tweede doel was een overzicht te verkrijgen van de bestaande meldpunten en meldingsregelingen, om te inventariseren welke zich zouden lenen voor onderzoek. In de derde plaats diende het verkennend onderzoek ertoe de praktische mogelijkheden voor empirisch onderzoek te verkennen.

Met betrekking tot het tweede doel van het verkennend onderzoek is uit een webinventarisatie gebleken dat de volgende Nederlandse publieke toezichthouders en inspecties op rijksniveau toezicht houden op private bedrijven en instellingen én over een meldpunt beschikken waar melders, zoals hierboven gedefinieerd, vermoedens van overtredingen kunnen melden:

- Autoriteit Consument en Markt (ACM);
- Autoriteit Financiële Markten (AFM);
- Belastingdienst, w.o. Douane;

2 Aan dit verkennende onderzoek is een bijdrage geleverd door Bianca van Arendonk in het kader van haar masterscriptie Criminologie aan de Erasmus Universiteit.

- College Bescherming Persoonsgegevens (CBP);
- Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT);
- Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW);
- Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ);
- Kansspelautoriteit;
- Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA);
- Nederlandse Zorgautoriteit (NZa).

Voor de publieke toezichthouders die niet over een speciaal meldpunt beschikken, is op basis van jaarverslagen en waar nodig aanvullend e-mailcontact kort nagegaan in hoeverre zij meldingen ontvangen die mogelijk het onderzoeken waard zijn. Het Bureau Financieel Toezicht en de Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor zaaizaad en pootgoed van landbouwgewassen ontvingen tot op heden geen meldingen van vermoedens van overtredingen. Voor De Nederlandsche Bank, de Nederlandse Emissie Autoriteit en het Staatstoezicht op de Mijnen geldt dat zij slechts sporadisch meldingen ontvangen. De Erfgoedinspectie en de Rijksdienst voor het Wegverkeer ontvangen jaarlijks niet meer dan tien klachten of meldingen over mogelijk strafbaar gedrag. De Autoriteit Woningcorporaties (onderdeel van de Inspectie Leefomgeving en Transport) is opgericht in 2015 en bestaat nog te kort om onderzoek naar meldingen te kunnen doen. Het Agentschap Telecom kent enkele meldplichten, maar het was in het kader van deze verkenning niet mogelijk te achterhalen in hoeverre dit Agentschap meldingen ontvangt van ondernemingen over ondernemingen. Het Commissariaat voor de Media tot slot, ontving in 2014 128 klachten vanuit de samenleving; ook dit leek een te beperkt aantal om deel te nemen aan het onderzoek.

Bij acht van de bovengenoemde tien toezichthouders³ is in verkennende interviews nagegaan of het mogelijk is in de databestanden van toezichthouders de meldingen van partijen met een professionele relatie tot de (vermoedelijke) overtreder en van burgers te scheiden, om het onderzoek te kunnen richten op meldingen van deze partijen met een professionele relatie. Tevens is nagegaan of inspecties bereid zijn deze specifieke categorie melddossiers vrij te geven voor onderzoek; en of die meldingen ook informatie bevatten over beweegredenen van melders, zodat dossieronderzoek kan worden gedaan. Hiermee is invulling gegeven aan het derde doel van het verkennend onderzoek: de praktische mogelijkheden voor onderzoek verkennen.

Uit deze verkenning zijn uiteindelijk, mede in samenspraak met de begeleidingscommissie, de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT); de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW) en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) geselecteerd voor het onderzoek. Bij de overige

3 Met de Kansspelautoriteit en het College Bescherming Persoonsgegevens was het niet mogelijk een afspraak te maken binnen het tijdsbestek van deze verkenning.

toezichtorganisaties was het ofwel niet goed mogelijk om meldingen van externe omstanders uit de databestanden te filteren, ofwel zijn de geregistreerde meldgegevens dermate summier dat daaruit geen informatie valt af te leiden over beweegredenen om te melden, ofwel zij wilden uit capaciteitsoverwegingen geen bijdrage leveren aan dit onderzoek.

1.5 LEESWIJZER

In hoofdstuk 2 van dit rapport bespreken we enkele belangrijke ontwikkelingen in de context van het beleid met betrekking tot meldingen, zoals het toegenomen belang van interactie met stakeholders in het toezicht, en een meer informatiegestuurd aanpak van het toezicht. Hoofdstuk 3 bevat een uitgebreide literatuurstudie, die de basis vormde voor het empirisch onderzoek. De opzet van het empirisch onderzoek wordt beschreven in hoofdstuk 4. Hoofdstuk 5 bevat de onderzoeksresultaten over meldingen bij de Inspectie Leefomgeving en Transport; hoofdstuk 6 bevat de resultaten over meldingen bij de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid en hoofdstuk 7 die over de meldingen bij de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit. Hoofdstuk 8 bevat de conclusies van het onderzoek en enkele aanbevelingen.

Dit hoofdstuk bespreekt enkele recente relevante ontwikkelingen ten aanzien van de rol en het belang van externe meldingen in het toezicht en de organisatie van het meldproces, op basis van een literatuurstudie en het verkennend onderzoek.

2.1 DE ROL VAN MELDINGEN IN HET SIGNALERINGSBELEID VAN TOEZICHTHOUDERS

2.1.1 *Interactie met stakeholders belangrijk in toezichtbeleid*

Externe meldingen maken onderdeel uit van de brede informatie- en signaleringsfunctie van toezichthouders. Beleid ten aanzien van meldingen is onderdeel van toezichtbeleid dat zich richt op versterking van de externe oriëntatie van toezichthouders. Sinds de publicatie van het rapport 'Toezien op publieke belangen' van de WRR staan de externe oriëntatie en reflectieve functie van toezichthouders hoog op de agenda. Kernpunten in dit rapport zijn signaleren van risico's, waaronder systeemrisico's, en het vergaren, delen en terugkoppelen van kennis naar politiek en bestuur en de samenleving in algemene zin. De WRR beveelt aan om de informatie-, monitoring- en kennisfunctie van toezichthouders te versterken. In de kabinetsreactie op dit rapport geeft het kabinet aan dit standpunt te delen: toezicht moet de relevante ontwikkelingen, belangen en risico's binnen een sector kennen, om naar behoren te kunnen functioneren. Een actieve dialoog tussen beleid en toezicht is daarom noodzakelijk. De Toezichtagenda 2015-2018 van de Inspectieraad – de koepel van rijksinspecties – voegt hieraan toe dat de signalerings- en agenderingsfunctie ook betrekking moeten hebben op burgers en ondernemingen: het werkveld wordt hierdoor in staat gesteld de eigen verantwoordelijkheid voor naleving beter waar te maken en burgers kunnen hun rol in de participatiesamenleving beter vervullen. Transparantie en interactie zijn in de Toezichtagenda van de Inspectieraad dan ook nauw met elkaar verbonden. In het kader van openbaarmaking van toezichtinformatie, onder andere via social media, vindt interactie plaats tussen burgers en toezichthouders. Dit levert niet alleen relevante informatie op voor burgers, maar stelt burgers ook in staat signalen te melden die het risicogericht toezicht ten goede kunnen komen. Het actiever betrekken van burgers bij het toezicht is dan ook een belangrijk onderwerp op de Toezichtagenda 2015-2018, al wordt de invulling hiervan aan de individuele inspecties overgelaten

(Inspectieraad, 2015⁴). Tegelijkertijd blijkt uit een verkenning van de Nationale ombudsman⁵ dat burgers vaak geen goed beeld hebben bij de taken van inspecties en zich er niet van bewust zijn dat zij zaken bij inspecties kunnen melden, of niet weten welke zaken zij kunnen melden (Nationale ombudsman, 2016).

Ook in internationaal verband wordt het betrekken van externe stakeholders bij het toezicht veelvuldig als doel genoemd. Vrijwel alle Europese en internationale toezichtinitiatieven en -rapporten, zoals de EU Better Regulation Guidelines⁶; het OECD Regulatory Policy Outlook report (2015)⁷; de OECD Best Practice principles for Regulatory Enforcement and Inspections (2014)⁸; het EU Economic and Social Committee (EESC) en de Wereldbank⁹ noemen het activeren van 'civil society' en het betrekken van stakeholders bij regulering en toezicht als belangrijke punten. Het valt op dat deze voornemens vrij algemeen blijven, en slechts beperkt concrete invulling krijgen in het toezicht. Consultatie van burgers en ondernemers in de fase van beleidsvorming vindt geregeld plaats, maar het ontvangen van informatie van burgers over misstanden is geen actieve beleidsdoelstelling. Het versterken van de meldfunctie zou een van de manieren kunnen zijn om een actievere betrokkenheid van externe stakeholders te bevorderen.

2.1.2 *De functie van meldingen bij Nederlandse toezichthouders*

Uit het verkennend onderzoek werd duidelijk dat vrijwel alle geconsulteerde toezichthouders werken of hebben gewerkt aan de professionalisering van de informatie- en signaleringsfunctie ten behoeve van een meer informatie-gestuurde aanpak. Organisatiecriminaliteit is in veel gevallen niet duidelijk zichtbaar en daarom moeten toezichthouders moeite doen om hun informatiepositie op peil te krijgen over relevante risico's en zaken die 'ertoe doen'. Diverse toezichthouders zijn daarom bezig de informatie- en signaleringsfunctie te versterken door betere registratiesystemen in te richten, informatiestromen te integreren en meer te investeren in risicoanalyse met de eigen, bestaande data. Onder andere bij de NVWA, ISZW en ILT worden informatie- en registratiesystemen ingericht op een betere digitale dienstverlening in 2017. Daarbij hoort ook een meer klantgerichte benadering van contacten via de website, waarbij wordt gewerkt aan één loket en het doorsturen van signalen naar de juiste

4 Toezichtagenda 2015-2018 Rijksinspecties, juni 2015.

5 www.nationaleombudsman.nl/uploads/bijlage/2016%20Verkenning%20burgerperspectief%20inspecties_0.pdf.

6 http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_guide_en.htm.

7 www.oecd.org/publications/oecd-regulatory-policy-outlook-2015-9789264238770-en.htm.

8 www.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-enforcement-and-inspections_9789264208117-en.

9 www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/regulatory-policy-and-management-incubator-global-solutions-groups.

afdeling. Kennis die de bruikbaarheid van meldingen kan bevorderen, zoals dit onderzoek beoogt te genereren, past ook in deze professionalisering.

Uit het verkennend onderzoek is tegelijkertijd duidelijk geworden dat toezichthouders er niet zonder meer naar streven het aantal meldingen te maximaliseren. Dit is in overeenstemming met onderzoek van Etienne (2014) waaruit blijkt dat toezichthoudende organisaties verschillende (bureau-interne of reputatieve) motieven hebben om af te zien van het maximaliseren van informatie. Een gebrek aan capaciteit om meldingen op te volgen, maar ook de vrees om (vertrouwens)relaties met sectoren of ondernemingen te beschadigen door actief informatie te verwerven bij derden, kunnen leiden tot terughoudendheid bij het ontvangen of in behandeling nemen van meldingen (Etienne, 2014). In de interviews met Nederlandse toezichthouders bleek dat toezichthouders een zekere balans nastreven tussen reactief toezicht (reageren op meldingen) en proactief toezicht (projectmatig, op aandachtspunten). Een nadeel van reactief werken is dat het veelal een-op-eeninterventies betreft, terwijl een proactieve aanpak meer ruimte biedt voor preventie en daarmee een breder effect kan hebben. Diverse respondenten geven aan dat veel meldingen minder ernstige overtredingen betreffen en dat het een kunst is om uit de grote bulk aan meldingen de zaken te filteren die er werkelijk toe doen. Veel meldingen zijn een reactie op media-aandacht voor bepaalde misstanden. Dat kan de prioritering van toezichthouders doorkruisen. Door deze maatschappelijke en politieke aandacht moeten toezichthouders soms hun focus tijdelijk verleggen. Anderzijds geeft een respondent van het verkennend onderzoek aan dat dit misschien onderwerpen betreft die de toezichthouder minder prioriteit wil geven, maar die maatschappelijk kennelijk erg leven. Hij vindt het daarom in veel gevallen toch zinvol om deze meldingen te onderzoeken.

Toezichthouders ontwikkelen verschillende strategieën om prioriteiten te stellen en meer bruikbare meldingen te krijgen. Soms hanteren toezichthouders interne beleidsregels, al dan niet geformaliseerd en openbaar, ten aanzien van de meldingen die prioriteit krijgen. De ISZW heeft daartoe het interne beleid dat ten aanzien van meldingen inzake arbeidsomstandigheden, alleen die meldingen in behandeling worden genomen die ernstig gevaar opleveren voor personen.¹⁰ Andere meldingen, bijvoorbeeld over fysieke overbelasting, worden niet-ontvankelijk verklaard. Ook worden jaarlijks verschillende prioriteiten gekozen (bijvoorbeeld het 'Jaar van de Valbeveiliging'). Bij de ILT zijn werkafspraken gemaakt tussen de domeinen en het Meld- en Informatiecentrum (MIC) met criteria op basis waarvan het MIC de meldingen filtert.

Waar wordt gewerkt aan professionalisering van de meldprocessen gaat het om het verkrijgen van meer 'bruikbare' meldingen, waarmee wordt bedoeld meer betrouwbare, relevante en volledige meldingen. Meldingen van consumenten

10 Behoudens enkele uitzonderingen; zie voor een uitgebreidere bespreking hoofdstuk 6.

voldoen niet altijd aan deze criteria. Voor meldingen van collega-ondernemers geldt dat al veel meer, omdat zij vanuit hun professionele achtergrond over kennis beschikken waardoor hun meldingen in sommige gevallen specifiek en betrouwbaarder kunnen zijn. Ook deze professionele partijen melden echter geregeld zaken die niet passen bij de prioritering van toezichthouders.

Op dit moment zoeken diverse toezichthouders naar mogelijkheden om samen te werken met collega-toezichthouders om bruikbare meldingen te ontvangen. Van het delen van signalen en uitwisselen van gegevens, bijvoorbeeld via het systeem Inspectieview waaraan diverse inspecties deelnemen, wordt een effectiviteitswinst verwacht, al zoeken veel inspecties nog naar een juiste invulling van het juridische kader. Naast formele gegevensuitwisseling investeert men in het ontwikkelen van *awareness* voor signalen van misstanden over en weer, zodat toezichthouders elkaars 'ogen en oren' kunnen worden en signalen kunnen doorgeven. Dit gebeurt door formele samenwerkingsovereenkomsten waarin ook de juridische kaders worden uitgewerkt, maar ook wel door informele contacten te versterken. De ISZW bijvoorbeeld werkt aan een samenwerkingsverband met collega-toezichthouders en de politie in een pilot om fraudemeldingen door te geven. De politie verneemt bij aanhoudingen bijvoorbeeld geregeld dat de verdachte een uitkering ontvangt of dat een dure auto is gekocht met geld van toeslagen. Dit soort samenwerking past in het streven om meer aan te haken bij bestaande bronnen om meer bruikbare meldingen te krijgen, waardoor ook meer vanuit prioriteiten kan worden gewerkt. Ook samenwerkingsafspraken met marktpartijen of brancheorganisaties om zelf mogelijke overtredingen te melden, zijn een uitvloeisel van het streven naar relevantere informatie. Door het speelveld in kaart te brengen ontstaat beter inzicht in sleutelpartijen in bepaalde branches en ketens die zicht hebben op overtredingen, die vervolgens kunnen worden geactiveerd om te melden. Ook andere toezichthouders werken aan 'responsabilisering' van professionals. Een mooi voorbeeld uit het verleden is de bewustwordingscampagne voor huishelijk geweld, gericht op dierenartsen. Bij vermoedens van dieren mishandeling zouden dierenartsen ook alert moeten zijn op mogelijk huishelijk geweld.¹¹ De ISZW steunt een campagne van NL Confidential om horecamedewerkers meer alert te maken op arbeidsuitbuiting in de schoonmaakbranche, onder de naam 'Stop smerige praktijken in de schoonmaakbranche'.¹² De NZa werkte samen met Patiëntenfederatie NCPF in 2012 aan een campagne 'Kostenbewustzijn', die zorgconsumenten opriep onduidelijkheden in zorgdeclaraties te melden. 8500 mensen deden mee aan de meldactie en 32% van de melders ontdekte een fout in een declaratie van zorgkosten.

11 www.huiselijkgeweld.nl/nieuws/2013/120413_campagne-samenhang-dieren-en-partner-mishandeling.

12 www.youtube.com/watch?v=TZRtpX1ad1Y.

Er zijn echter ook voorbeelden van afspraken tot horizontale samenwerking die uiteindelijk niet tot resultaat leiden. Zo heeft een experiment plaatsgevonden waarbij de artsenfederatie KNMG een meldpunt is gestart voor artsen die declaratiefraude van andere artsen konden melden. De KNMG wilde echter uitsluitend anonieme meldingen registreren, hetgeen in een bestuursrechtelijke setting niet haalbaar is. Bovendien bleek de bereidheid van artsen om meldingen te doen over collega's buitengewoon laag. Het experiment is daarom beëindigd. Een gelijksoortig voorbeeld doet zich voor in de landbouwsector. De NVWA en Trust Feed, waar veel diervoederbedrijven bij zijn aangesloten, sloten in 2012 een samenwerkingsconvenant met betrekking tot horizontaal toezicht. Onderdeel hiervan is dat Trust Feed zich inspant om risico's voor voedselveiligheid tijdig te melden aan de NVWA. De bereidheid om te melden blijkt echter, ondanks dit convenant, vrij laag te zijn.

2.2 MELDPUNTEN

Een meldpunt is een platform dat speciaal wordt ingesteld voor de ontvangst en behandeling van meldingen over (vermeende) overtredingen. De meeste meldpunten bieden een digitaal meldformulier aan waarop de naam van de (vermoedelijke) overtreder, de aard van de klacht, contactgegevens van de melder en eventueel bewijsmateriaal kunnen worden weergegeven. Ook zijn er telefonische meldpunten, waarbij direct om achtergrondinformatie kan worden gevraagd en ook afspraken kunnen worden gemaakt over vertrouwelijkheid. Naast een ontvangst- en selectiefunctie kunnen meldpunten ook een voorlichtende en adviserende functie hebben door informatie te verschaffen over de meldprocedure of advies te geven in geval van dilemma's over al dan niet melden (Maas et al., 2014). In deze paragraaf geven we een breed overzicht van de diverse meldpunten die in de landelijke Nederlandse toezichtspraktijk een rol spelen.

Vrijwel alle toezichthouders en inspecties hebben een meldpunt of -loket. Sommige toezichthouders kennen diverse, of zelfs heel veel meldpunten. Vaak hangt dat samen met wettelijke taken en registratiewijzen. De ILT bijvoorbeeld houdt toezicht op een veelheid aan onderwerpen verdeeld over zes domeinen waarop ruwweg 500.000 meldingen per jaar worden ontvangen, die worden geanalyseerd in een meld- en informatiecentrum waar zo'n 35 mensen werken. Het overgrote deel van deze meldingen betreft overigens wettelijk verplichte meldingen. Ook de NVWA houdt toezicht op 23 domeinen, variërend van voedselveiligheid, productveiligheid en diergezondheid tot roken in de horeca. Jaarlijks ontvangt de NVWA ongeveer 95.000 signalen via al dan niet verplichte meldingen.

Om de toegankelijkheid van het meldpunt voor potentiële melders te vergroten, ontwikkelen verschillende toezichthouders op de doelgroep toegesneden apps voor online meldingen. Zo heeft het Meldpunt Accijns van de douane een

'accijnsapp', waar melding kan worden gedaan van accijnsfraude, zoals verkoop van gesmokkelde sigaretten, alcohol of motorbrandstoffen. Transporteurs worden bijvoorbeeld opgeroepen te melden als zij waarnemen dat collega's rode diesel uit België, waar deze veel goedkoper is, meenemen in een voorraadtank. Ook de ISZW heeft een 'asbestapp' ontwikkeld, waarop de locaties zichtbaar zijn waar een vergunning is verleend voor asbestverwijdering. Ondernemers die asbestverwijdering waarnemen die niet op de app zichtbaar is, kunnen dit via de app melden. Deze meldpunten richten zich expliciet op externe professionele melder, de onderzochte groep in dit onderzoek.

Andere toezichthouders, met name marktautoriteiten, hanteren in plaats van doelgroepspecifieke meldpunten juist één loket voor zowel meldingen als vragen, tips en klachten. Wel wordt hierbij onderscheid gemaakt tussen meldpunten voor ondernemingen en consumenten. De ACM heeft één loket voor consumenten, Consuwijzer, waar alle contacten met consumenten binnenkomen. Dat zijn er jaarlijks zo'n 65.000. Het kan gaan om vragen, tips of klachten, die allemaal signalen kunnen opleveren die aanleiding kunnen zijn voor onderzoek naar overtredingen. Het onderscheid tussen informatieverzoeken en meldingen wordt daar dus niet zo expliciet gemaakt. Dat geldt ook voor de AFM, waar alle vragen van ondernemers binnenkomen bij het Ondernemersloket en alle vragen van consumenten bij het Meldpunt Financiële Markten. Alle informatie wordt vervolgens gescreend door aparte medewerkers, die de signalen van overtredingen doorsluizen naar het Signaleerteam, dat de signalen verrijkt met eigen informatie en zo nodig onderzoekt. In de gezondheidszorg is een Meldpunt Zorg ingericht voor individuele klachten van patiënten over zorgverleners, dat losstaat van de IGZ. Daarnaast heeft de IGZ zelf een meldpunt.

Naast meldpunten van toezichthouders zelf, bestaan er private meldpunten, die meer of minder nauw zijn gelieerd aan publieke toezichthouders of geheel onafhankelijk opereren. De bekendste hiervan is Meld Misdaad Anoniem ('M'), inmiddels opgegaan in NL Confidential. De activiteiten van M beperken zich tot het ontvangen en doorgeven van de melding; M doet zelf geen onderzoek. Er zijn ook meldpunten die melder ondersteunen bij het doen van een formele melding of aangifte, zoals het Steunpunt Acquisitiefraude. Naast deze vaste private meldpunten lijkt er een groeiende trend te zijn om een meldpunt in te richten voor een specifiek maatschappelijk probleem of doelgroep, zowel bij publieke als private toezichthouders. De NVWA startte in 2013 het speciale Meldpunt Misstanden Vleesketens, naar aanleiding van de misstanden in de vleessector, om (anonieme) meldingen te bevorderen. Begin 2014 waren er 33 meldingen binnengekomen, waarvan vier tot een onderzoek leidden.¹³ Ook zijn er meldpunten voor ouderen mishandeling; volle treinen, stagemisbruik en

13 www.vmt.nl/Nieuws/NVWA_vier_onderzoeken_door_Meldpunt_Misstanden_Vleesketen-140212010022.

internetdiscriminatie.¹⁴ Een enkele keer lijkt een meldpunt ook een middel van een organisatie om een probleem op de agenda te zetten of om zich te profileren. Zo opende het Landelijk ActieKomitee Scholieren LAKS eind 2015 een meldpunt 'Help, mijn docent is een digibeet'¹⁵, hanteerde de SP het meldpunt Kaart te Duur naar aanleiding van de hoge ticketprijzen voor concerten van de Britse zangeres Adele, heeft de PVV meldpunten voor overlast van Oost-Europese arbeidskrachten en van asielzoekerscentra en hanteert de Nederlandse Vakbond Varkenshouders zelfs het Meldpunt Valse Lesstof voor misleidende informatie over veeteelt.¹⁶

Tot slot kunnen, als het gaat om private meldpunten, ook de media worden genoemd, met name de opkomst van digitaal, anoniem melden of lekken van informatie, zoals bij Wikileaks, Luxleaks en de NSA-files. Meestal gaat het hierbij om meldingen van direct betrokken werknemers (klokkenluiders), maar Edward Snowden, die werkte voor een onderaannemer van de NSA, zou als externe melder getypeerd kunnen worden. In Nederland is in 2013 Publeaks opgericht, een website om veilig en anoniem ongeautoriseerd informatie (tekst, beeld of geluid) over misstanden te sturen aan de pers. Publeaks maakte al verschillende misstanden openbaar, zoals hoge beloningen voor bestuurders van een instelling voor gehandicaptenzorg en het niet afdragen van pensioenen voor werknemers van de Gaykrant. Internet en de media fungeren hier als alternatief voor het melden bij publieke toezichthouders of het Huis voor klokkenluiders. Voor de melders is een belangrijk voordeel van private meldpunten dat zij anoniem kunnen melden. Hoewel deze private meldpunten geen onderwerp vormen van dit onderzoek, roept de bespreking ervan wel de vraag op hoe het beleid van de Nederlandse toezichthouders is ten aanzien van anoniem melden.

2.3 ANONIMITEIT EN VERTROUWELIJKHEID IN HET MELDPROCES

De meeste Nederlandse toezichthouders bieden de gelegenheid anoniem te melden. Anonimiteit kan drempelverlagend werken, en zo meldingen genereren die anders achterwege zouden blijven vanwege het gevoelige karakter ervan. Anonimiteit kan dus het aantal meldingen van ernstige misstanden doen toenemen. Dat is de bestaansreden voor NL Confidential ofwel 'M', voorheen Meld Misdad Anoniem. Deze private organisatie biedt diverse waarborgen om de anonimiteit van de melder te waarborgen. Zo worden telefoongesprekken niet opgenomen, wordt alle informatie direct na verzending van het meldformulier aan de betrokken instantie direct gewist, en opereert M onafhankelijk van overheidsorganisaties.

14 Bron: NRC Handelsblad 29-12-2015.

15 <http://laks.nl/MHMDID1>.

16 Bron: NRC Handelsblad 29-12-2015.

Een probleem bij anonieme meldingen is echter dat het niet mogelijk is na de melding contact op te nemen voor aanvullende informatie. In een meldproces worden een meldingsfase en een onderzoeksfase onderscheiden. De informatie die de melder vrijwillig ter beschikking stelt in de meldingsfase is zelden volledig genoeg om een onderzoek te kunnen starten. De onderzoeksfase bestaat uit het compleet maken van de melding; vaak moet daarbij aanvullende informatie worden opgevraagd bij de melder. Dat is bij anonieme meldingen vanzelfsprekend niet mogelijk. Bovendien kan moeilijker worden gecontroleerd of sprake is van een terechte of valse melding. Zo ontstaat een groter risico van valse beschuldigingen. De bewijskracht van een anonieme melding is door deze beperkingen dan ook betrekkelijk gering. Enkele respondenten geven daarom aan dat anonieme meldingen voor het toezicht weinig bruikbaar zijn. Andere toezichthouders spannen zich juist in om de anonimiteit van melders zo lang en zo goed mogelijk te garanderen, in overleg met de melders zelf. De ISZW stimuleert telefonische meldingen, zodat ook melders die anoniem willen blijven, maximaal kunnen worden bevraagd, en heeft daarom geïnvesteerd in goede uitvraagscripts. De NZa heeft twee medewerkers belast met telefoondienst voor anonieme meldingen die kunnen worden doorgeschakeld vanuit het centrale meldpunt, wanneer melders aangeven een anonieme melding te willen doen. Hoe dan ook zoekt elke toezichthouder de balans tussen het vergaren van voldoende betrouwbaar bewijsmateriaal en het bieden van een laagdrempelige meldmogelijkheid.

Overigens wordt een onderscheid gemaakt tussen anonimiteit van de melder voor de toezichthouder, en het bekend zijn van de gegevens van de melder bij de toezichthouder, waarbij wordt getracht zijn identiteit voor de buitenwereld vertrouwelijk te houden. Dat is niet altijd mogelijk: soms is een overtreding zo specifiek, dat het voor de vermoedelijke overtreder direct duidelijk is van wie de melding afkomstig is. Dat geldt bijvoorbeeld wanneer er een klacht is over de veiligheid van een bepaalde machine waar slechts enkele medewerkers mee werken. De vertrouwelijkheid van de identiteit van de melder ten opzichte van de verdachte organisatie is vrijwel altijd onderwerp van gesprek tussen melders en meldinstanties, waarbij melders er soms voor kiezen de melding weer in te trekken als blijkt dat vertrouwelijkheid niet kan worden gewaarborgd. De informatie kan echter toch bruikbaar zijn voor de toezichthouder, die deze bijvoorbeeld kan benutten bij risicosignalering.

Als in de onderzoeksfase nog contact opgenomen kan worden met de melder, bevordert dit de bruikbaarheid van de melding, omdat onvolledige informatie kan worden aangevuld, maar beperkt dit de mogelijkheid om de identiteit daadwerkelijk geheim te houden. In een bestuursrechtelijke setting kan de rechter immers altijd openbaarmaking bevelen van de identiteit van een melder. Bestuurlijke toezichthouders missen in dit verband het wettelijk kader van het strafprocesrecht, waarin in artikel 11, 12 en 13 van de Wet Politiegegevens de mogelijkheid is gecreëerd om de identiteit van informanten te beschermen. Strafrechtelijke opsporingsinstanties en Bijzondere Opsporingsdiensten

kennen daarvoor Teams Criminele Inlichtingen die, onder toezicht van het OM, de bevoegdheid hebben persoonsgegevens van informanten te registreren zonder dat deze in het strafproces openbaar gemaakt hoeven te worden. In dat kader is onlangs door de Hoge Raad nog eens bevestigd dat de FIOD de identiteit van een anonieme tipgever inzake zwartsparen niet hoeft prijs te geven, naar aanleiding van een rechtszaak die een van de zwartsparenders over wie een tip was gegeven had aangespannen.¹⁷

2.4 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk is de context geschetst van het beleid ten aanzien van meldingen van Nederlandse toezichthouders. Het vergroten van de responsiviteit van het toezicht staat hoog op de agenda van inspecties en toezichthouders. Hiertoe zoeken toezichthouders naar het versterken en verbeteren van de interactie met stakeholders, waaronder burgers en ondernemingen. Het ontvangen van meldingen van misstanden is één van de manieren waarop de interactie met maatschappelijke stakeholders vorm kan krijgen.

Tevens is in het Nederlandse toezicht een ontwikkeling gaande naar een meer geprofessionaliseerde informatie- en signaleringsfunctie ten behoeve van een meer informatiegestuurde aanpak. Onderdeel daarvan is de verhoging van het aantal bruikbare tips en meldingen door diverse toezichthouders, door de toegankelijkheid en gebruiksvriendelijkheid van hun meldpunten te verbeteren. Digitale meldpunten, apps, maar ook een goede telefonische intake, zijn middelen die in dit kader worden ingezet. Tegelijkertijd kan uit het verkennend onderzoek worden geconcludeerd dat toezichthouders niet onbeperkt meldingen bevorderen. Een belangrijk nadeel van meldingen dat door hen wordt ervaren is dat meldingen in de perceptie van sommige toezichthouders leiden tot reactief toezicht. Samenwerking met andere toezichthouders en projectmatige samenwerking met brancheorganisaties bieden volgens inspecties meer mogelijkheden om proactief en preventief toezicht te houden.

Een relevante ontwikkeling als het gaat om meldingen is de opkomst van private meldpunten. Technologie creëert de mogelijkheid om informatie anoniem naar buiten te brengen en online te delen. En waar toezichthouders om bewijs-technische redenen anoniem melden ontmoedigen, zijn er media die anonieme bronnen verwelkomen. Deze informatie kan echter niet altijd worden benut in het toezicht. Nu er steeds meer manieren komen om informatie naar buiten te brengen, ontstaat het risico van 'concurrentie' tussen publieke en private meldpunten, waarbij de kans bestaat dat waardevolle informatie niet altijd meer bij publieke toezichthouders wordt gemeld. Tegen deze achtergrond lijkt er voor

17 www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Hoge-Raad-der-Nederlanden/Nieuws/Paginas/Belastingdienst-mag-identiteit-tipgever-geheim-houden.aspx.

publieke toezichthouders een grotere noodzaak te ontstaan om de waarde van hun meldpunt duidelijk te maken en de toegankelijkheid, vindbaarheid en het gebruiksgemak ervan te vergroten. Dit onderzoek draagt hieraan bij door inzicht te bieden in de beweegredenen van melders, waardoor meldprocedures beter kunnen aansluiten op de behoeftes van melders.

3.1 INLEIDING

Het wetenschappelijk onderzoek naar meldgedrag richt zich op verschillende typen melders. We geven hiervan een overzicht in de eerste paragraaf. De typologie van Brown (2013) is in dit verband erg relevant omdat deze een onderscheid maakt tussen vijf soorten melders op basis van de relatie die zij hebben met de organisatie waarover zij melden en het type regelovertreding dat het onderwerp uitmaakt van hun melding. Omdat dit onderzoek zich specifiek richt op externe melders die een professionele relatie onderhouden met de organisatie waarover zij melden, gaat de tweede paragraaf in op onderzoek naar motieven en beweegredenen van dit soort externe melders. Omdat dit onderzoek voornamelijk erg schaars is, verbreden we de focus in de derde paragraaf door in te gaan op inzichten uit onderzoek naar klokkenluiders vanuit de redenering dat deze inspiratie kunnen bieden voor onderzoek naar beweegredenen van externe melders. Afhankelijk van de definitie betreft klokkenluiden meldgedrag door (ex-)medewerkers of zij die niet in dienst zijn van de organisatie maar er wel in zekere mate van afhankelijk zijn, zoals consultants en toeleveranciers (Osterhaus & Fagan, 2009). We lichten toe hoe onderzoek naar motieven en beweegredenen van klokkenluiden inzicht kan bieden in hoe meldgedrag gestimuleerd kan worden. Met het oog op gedragsbeïnvloeding is het verder van belang om in te gaan op factoren die verklaren waarom men beslist om al dan niet te melden. Het betreft onder andere de ernst van de overtrekking; de mate waarin men beschikt over bewijsmateriaal; vertrouwen dat de instantie waaraan gemeld wordt actie kan en zal ondernemen; en eerdere ervaringen met het melden van regelovertrappingsen en vooral de afhandeling daarvan. Dit hoofdstuk geeft vervolgens een overzicht van de belangrijkste bevindingen over beweegredenen en verklarende factoren van meldgedrag die de basis vormden voor de checklist in de dossieranalyse en topiclijsten in de interviews die we in het kader van deze studie naar externe melders uitvoerden.

3.2 VERSCHILLENDE TYPEN MELDERS

Alvorens in te gaan op motieven en beweegredenen voor en verklaringen van meldgedrag is het belangrijk om duidelijk af te bakenen over welk soort melders we het precies hebben. Zoals werd toegelicht in hoofdstuk 1 heeft dit onderzoek betrekking op meldingen door omstanders die een professionele relatie onderhouden met een organisatie bij wie zij een misstand vermoeden.

Dit is slechts een specifieke groep van melders in de brede literatuur naar meldgedrag. In die literatuur vinden we een veelheid aan definities van meldgedrag die op een continuüm te plaatsen zijn van zeer brede tot heel specifieke definities. In deze laatste categorie valt de veel gebruikte definitie van Near en Miceli (1985: 4) voor intern klokkenluiden (waarop het meeste onderzoek betrekking heeft): ‘the disclosure by organisation members (former or current) of illegal, immoral or illegitimate practices under the control of their employers, to persons or organisations that may be able to affect action’. Aan het andere eind van het continuüm zien we de definitie van de Commissie Juridische Zaken en Mensenrechten van de Europese Raad, waarin in algemene zin verwezen wordt naar individuen die de klok luiden om een halt toe te roepen aan overtredingen die mensen in gevaar brengen (COER, 2010). De NGO Transparency International (TI) bevindt zich in een middenpositie omdat deze organisatie enerzijds verder bouwt op de definitie van Near en Miceli (1985), maar eraan toevoegt dat een ‘insider’ niet noodzakelijk een medewerker hoeft te zijn van de organisatie, maar ook op een andere manier een afhankelijkheidsrelatie kan hebben met de organisatie waarover gemeld wordt. Concreet verwijst TI naar consultants, toeleveranciers, stagiairs, vrijwilligers en oud- medewerkers (Worth, 2013: 87).

Brown (2013) bevestigt dat de relatie die de melder heeft met de organisatie waarover gemeld wordt van belang is als je verklaringen voor meldgedrag wilt onderzoeken. Hij verwijst naar drie groepen, die elk een andere relatie met de organisatie hebben: (1) ‘insiders’ die in grote mate afhankelijk zijn van de organisatie (bijv. medewerkers of ingehuurde consultants), (2) cliënten en gebruikers die in meer of mindere mate afhankelijk zijn van de organisatie, en (3) belangstellende ‘outsiders’ die niet afhankelijk zijn van de organisatie (bijv. medewerkers van NGO’s en journalisten). Hij voegt echter nog een tweede dimensie toe, namelijk de reikwijdte van de overtreding. Dit betreft de mate waarin de overtreding het belang van individuen, groepen of de hele samenleving aantast. Door combinatie van beide dimensies ontstaat er een typologie van vijf soorten melders:

- klassieke klokkenluiders, die een ‘insider’ zijn van de organisatie en doorgaans melden over zaken van algemeen of groepsbelang;
- benadeelde werknemers, die als ‘insider’ meestal melden over regelovertreding die hen trof als individu of als lid van een groep;
- activisten, die afhankelijk van de situatie ‘insider’, cliënt, gebruiker of ‘outsider’ kunnen zijn, en meestal meldingen doen over overtredingen die individuele en groepsbelangen aantasten;
- klagers, die doorgaans cliënt of gebruiker zijn van de organisatie waarover gemeld wordt en afhankelijk van de situatie melden over aantasting van individueel, groeps- of algemeen belang;
- ‘bellringers’, verwijzend naar cliënten, gebruikers en belangstellende ‘outsiders’ die niet melden over regelovertreding die hen individueel raakt, maar wel een aantasting inhoudt van groeps- of algemeen belang.

Opvallend in het overzicht is dat het specifieke type melders waar dit onderzoek zich op richt niet expliciet benoemd wordt. Mogelijk heeft dit te maken met het vermoeden dat concurrenten vaak vanuit hun eigen belang melden over andere ondernemers. Grondig empirisch onderzoek naar deze specifieke groep ‘bellringers’¹⁸ ontbreekt echter, wat blijkt uit de beperkte inzichten hierover in de literatuur, die beschreven worden in de volgende paragraaf.

3.3 BEWEEGREDEKEN EN KARAKTERISTIEKEN VAN EXTERNE MELDERS

3.3.1 *De Madoff-casus*

Wanneer het gaat over externe melders, kan ter illustratie worden verwezen naar Harry Markopolos, die informatie had over ponzifraude¹⁹ van Bernie Madoff en deze in 1999 en 2005 zonder resultaat meldde aan de Amerikaanse ‘Securities and Exchange Commission’ (SEC). Markopolos was op dat moment werkzaam in een bedrijf dat een belangrijke concurrent was van het bedrijf van Madoff, en was dus geen klokkenluider, maar een externe melder. Ondanks grondige documentatie ter onderbouwing van zijn meldingen, stelde de SEC zich onvoldoende daadkrachtig op, werden onvoldoende middelen ter beschikking gesteld voor een diepgaand fraudeonderzoek en waren de onderzoekers zelf onvoldoende deskundig op het gebied van fraude (US SEC, 2009; Van de Bunt, 2010b). Interessant in deze casus is dat het bewijsmateriaal van Markopolos niet geloofwaardig werd geacht door de SEC omdat hij een concurrent was van Madoff (US SEC, 2009: 18; Reichman, 2010). Toen in 2008 de FBI werd ingelicht door de zonen van Madoff, bracht onderzoek de grootschalige fraude aan het licht. Een meer doortastend optreden van de SEC en vertrouwen in de geloofwaardigheid van een melding door een concurrent had wellicht veel financieel (ca. 50 miljard dollar) en menselijk leed kunnen voorkomen.

Dit soort spraakmakende casussen van externe melders zijn de afgelopen jaren ook onderwerp geweest van wetenschappelijk onderzoek, doorgaans op basis van een grondige analyse van informatie uit processtukken, de media

18 Bij de term ‘bellringer’ is enige toelichting van belang. De term ‘bellringer’ wordt in de Engelstalige literatuur rond klokkenluiden gebruikt om te verwijzen naar een melder die in zekere zin de tegenhanger is van de klassieke klokkenluider. Waar de klassieke klokkenluider een ‘insider’ is die meldt over regelovertreding met een grotere reikwijdte dan individuele belangen, is de ‘bellringer’ degene die hierover meldt als externe actor. Hoewel het gebruik van het Engelse woord ‘bellringer’ toelaat om een onderscheid te maken met de ‘whistleblower’, roept dit in het Nederlands juist verwarring op, omdat de letterlijke vertaling van ‘bellringer’ klokkenluider is en dit begrip dus verwijst naar interne melders (Miceli, Dreyfus & Near, 2014: 73). Daarom zal voor dit onderzoek consistent de term ‘externe melder’ gebruikt worden.

19 Dit is een vorm van oplichting door het aanbieden van beleggingen waarbij uitbetaalde gelden (deels) worden gefinancierd door de inleg van nieuwe klanten, ook wel piramidespel genoemd.

en publieke rapporten van onderzoekscommissies die naar aanleiding ervan zijn opgericht. Zo kwam Van de Bunt (2010a) na onderzoek tot de conclusie dat er muren van stilzwijgen waren rondom Madoff, deels door hem zelf en deels door zijn omgeving tot stand gebracht en in stand gehouden. Zijn goede reputatie en het feit dat personen uit zijn omgeving wel vermoedens hadden van frauduleuze praktijken maar de waarheid niet *wilden weten*, droegen hiertoe bij. Dit tweede aspect bouwt verder op inzichten in het boek *States of denial*, waarin Cohen (2001) ontkenningsgedrag van daders en omstanders analyseert. Daarin verwijst hij naar een vorm van ontkenning waarin omstanders zich in een soort schemergebied bevinden tussen weten en niet-weten. Ze houden zich met andere woorden afzijdig omdat zij doodgewoon niet geconfronteerd willen worden met bepaalde misstanden. Hughes (1964: 29) omschrijft het als de ‘absence of a determined and heroic will to know and to publish the truth’. Van de Bunt (2010b: 28) zegt hierover: ‘Zolang deze toeschouwers baat hebben bij het voortduren van de bestaande situatie zullen er geen kritische vragen worden gesteld.’ Voor neutrale derden die geen voor- of nadeel ervaren van de misstanden is melden ook vaak geen optie, zeker niet als zij geen direct slachtoffer zijn of zien van het wangedrag, zoals vaak het geval is bij corruptie en fraude (Gorta & Forell, 1995). Angst voor persoonlijke reputatieschade vormt dan een belangrijke reden om af te zien van meldgedrag. Melders worden immers vaak in een negatief daglicht geplaatst, niet enkel door degenen die betrokken waren in de misstanden, maar ook door buitenstaanders. Kortom: er is veel wat externe melders weerhoudt; alleen als het melden een duidelijk eigen belang dient, zullen zij deze stap nemen.

3.3.2 *Redenen waarom externen melden*

Opvallend is dat het wetenschappelijk onderzoek naar redenen waarom buitenstaanders die niet aan een meldplicht onderhevig zijn toch beslissen om te melden, zich grotendeels beperkt tot de analyse van individuele gevallen, zoals de Madoff-casus. Meer systematisch onderzoek naar wat personen beweegt om te melden over derden is vooralsnog erg beperkt. In een onderzoek naar verwachtingen en ervaringen van patiënten die een klacht hebben ingediend bij de Nederlandse Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) bleek dat de meeste klagers vanuit plichtsbesef hadden gemeld. Zij wilden vooral bijdragen aan de kwaliteitsverbetering van de gezondheidszorg (Bouwman et al., 2015). Ook De Graaf (2010) verwijst naar het motief van externe melders om onrechtvaardige, niet acceptabele of schadelijke praktijken een halt toe te roepen. Miceli et al. (2014: 93) uiten – geïnspireerd door eerder onderzoek naar intern klokkenluiden – de verwachting dat externe melders doorgaans melden omdat zij de betreffende regelovertreding een halt willen toeroepen of er op zijn minst ruchtbaarheid aan willen geven.

Het onderzoek van Ayers en Kaplan (2005) heeft een meer theoretische basis. Zij toetsten in welke mate het model van ‘reporting questionable acts’ (Schultz et al., 1993) een verklaring kon bieden voor de intentie van medewerkers om te melden over wangedrag van ingehuurde consultants. Dit model verwijst

naar drie variabelen die meldintenties zouden kunnen verklaren, met name de gepercipieerde ernst van het gedrag, het gevoel van persoonlijke verantwoordelijkheid om het gedrag te melden en de beoordeling van persoonlijke kosten die voortkomen uit het melden. In hun kwantitatief onderzoek komen Ayers en Kaplan (2005) tot de conclusie dat de ervaren persoonlijke verantwoordelijkheid om te melden van belang was, zij het enkel voor niet-anoniem melden. Factoren die bij meldintenties in het algemeen (anoniem en niet-anoniem) een rol speelden, waren de gepercipieerde ernst van het gedrag en de inschatting van persoonlijke kosten die melden met zich mee zou brengen. Bij externe melders zijn ook andere egoïstische motieven aannemelijk, zoals het willen sluiten van een 'deal' omwille van medeplichtigheid aan de regelovertreding, het nemen van wraak omdat zij persoonlijk getroffen waren door de regelovertreding, het toebrengen van schade aan de organisatie waarover zij melden om andere redenen (zoals concurrentieoverwegingen) en het willen incasseren van geldelijke voordelen in ruil voor informatie (Miceli, Dreyfus & Near, 2014: 93).

Concluderend weten we uit empirisch onderzoek dat externe melders misstanden aanklaarten uit plichtsbesef, omdat zij een bijdrage willen leveren aan kwaliteitsverbetering of een halt willen toeroepen aan schadelijke praktijken. Andere beweegredenen, zoals het nemen van wraak, het willen sluiten van een 'deal' bij medeplichtigheid of het willen uitschakelen van de concurrentie, zijn weliswaar aannemelijk maar nog niet empirisch getoetst. Dit onderzoek wil nagaan in welke mate deze en andere beweegredenen een rol spelen bij externe melders die een professionele relatie hebben met de onderneming waarover zij melden. Omdat het onderzoek naar dit soort externe melders voorsnog erg beperkt is, doen we hiervoor beroep op onderzoek naar interne klokkenluiders. Beweegredenen en ervaringen van deze interne melders komen mogelijk overeen met die van externe melders.

3.4 WAT WETEN WE UIT ONDERZOEK NAAR KLOKKENLUIDERS?

Deze paragraaf gaat eerst in op het belangrijke onderscheid tussen melders met een 'insider'- of een 'outsider'-rol. Verder lichten we toe wat uit onderzoek naar motieven van klokkenluiden naar voren komt, omdat deze inzichten een interessant vertrekpunt vormen voor deze studie. In het verlengde daarvan wordt ingezoomd op factoren die klokkenluiden verklaren. Inzicht in deze factoren kan handvatten bieden om meldgedrag te begrijpen en indien nodig te stimuleren. Omdat het afhandelingsproces hierbij cruciaal is, sluit deze paragraaf af met de belangrijke rol die is weggelegd voor ontvangers van meldingen.

3.4.1 *De nadruk op melden door 'insiders'*

Onderzoek naar klokkenluiden richt zich doorgaans op werknemers van organisaties die vanuit hun functie op de hoogte zijn van regelovertreding en de beslissing nemen om dit al dan niet te melden, ofwel via kanalen binnen de

organisatie ofwel aan een instantie buiten de organisatie. Door hun ‘insider’-rol beschikken zij vaak over meer gedetailleerde en meer gevoelige informatie dan externe melders. In de context van deze studie zijn dus vooral meldingen van ‘insiders’ die geen werknemer zijn – en dus ook geen interne klokkenluiders volgens de toonaangevende definitie van Near en Miceli (1985: 4) – een interessante doelgroep. Zij beschikken immers ook geregeld over gevoelige informatie en lopen wellicht minder risico op represailles dan interne klokkenluiders. Desondanks houdt melden ook voor hen vaak aanzienlijke risico’s in, bijvoorbeeld dat zij als gevolg van hun melding (en de eventuele verontwaardiging daarover) riskeren geen opdrachten meer te kunnen krijgen in de sector. Ook in hun persoonlijk leven worden melders vaak geconfronteerd met onbegrip bij familie en vrienden (Miceli, Dreyfus & Near, 2014: 82). Van externe melders die echt ‘outsider’ zijn, is nog weinig bekend over de mate waarin ze erin slagen met overtuigend bewijsmateriaal voor de dag te komen, hoewel zij de organisatie slechts van een iets grotere afstand kennen dan interne klokkenluiders en ‘insiders’ die geen werknemer zijn (Miceli, Dreyfus & Near, 2014: 92). Dit aspect is weliswaar niet de focus van dit onderzoek, maar wordt wel meegenomen bij de analyse van drijfveren en motieven, temeer omdat uit onderzoek naar klokkenluiders de kwaliteit van het bewijs een belangrijke verklarende factor is voor de beslissing om te melden of niet (zie verder).

3.4.2 *Onderzoek naar motieven en beweegredenen van klokkenluiders*

Twee benaderingen in klokkenluidersonderzoek

Bij onderzoek naar beweegredenen voor klokkenluiders zijn twee verschillende benaderingen te onderscheiden. Enerzijds zijn er onderzoekers die klokkenluiders definiëren als melden gericht op het doen stoppen van de integriteitsschendingen vanuit een moreel rechtvaardigheidsgevoel (Evans, 2008; De Maria, 1999; Bowie & Duska, 1990; De George, geciteerd in Elliston et al., 1985). Evans (2008: 270) geeft in die lijn aan dat klokkenluiders gekenmerkt zijn door ‘a sense of righteousness and a belief in self-sacrifice for the common good’. De nadruk bij deze groep onderzoekers ligt bij altruïstische motieven van klokkenluiders, zoals het opkomen voor het belang van cliënten. In de praktijk blijkt echter dat klokkenluiders daarnaast ook egoïstische motieven kunnen hebben (Miceli, Dreyfus & Near, 2014; Jubb, 1999). In de andere benadering vertrekt men dus van een bredere en meer neutrale definitie van klokkenluiders, die ook melders omvat met uitsluitend egoïstische motieven. Onderzoekers in deze benadering vinden het weinig zinvol om motieven op te nemen in de definitie van klokkenluiders, vooral omdat die in de praktijk vaak onbekend en niet eenduidig zijn (Johnston, geciteerd in Elliston et al., 1985; Jubb, 1999). Voor dit onderzoek vertrekken we van de brede definitie, omdat ook bij externe melders en ‘insiders’ die geen werknemer zijn vermoedelijk sprake is van zowel altruïstische als egoïstische motieven (Miceli, Dreyfus & Near, 2014: 93).

Altruïstische motieven voor klokkenluiden

Een altruïstisch motief bij uitstek is te vinden bij de klokkenluider die bereid is zichzelf op te offeren voor de goede zaak. De melder is ervan overtuigd dat het zijn morele plicht is om een misstand aan te kaarten zodat er actie kan worden ondernomen om deze te stoppen (Hood & Jackson, 1991). Dit soort rechtvaardigheidsgevoel bleek ook in onderzoek van De Graaf (2010) naar motieven van melders de belangrijkste reden om integriteitsschendingen in de publieke sector te melden aan een extern integriteitsbureau. Het betrof dan doorgaans geen plichtsbefes ten aanzien van de maatschappij, maar eerder het trouw blijven aan het eigen moreel zelfbeeld (De Graaf, 2010; Rothschild & Miethe, 1999). Potentiële melders stellen zich hier vaak wel de vraag of zij degene zijn die moeten opstaan en of zij werkelijk het verschil kunnen maken door te melden (Vynckier, Vande Walle & De Baets, 2015). Uit onderzoek komt namelijk naar voren dat ongelof dat melden iets aan de situatie zal veranderen een belangrijk motief is voor de beslissing om niet te melden (Miceli et al., 2004). Een belangrijke factor in dat verband is ook de gepercipieerde ernst van de integriteitsschending. De schending moet namelijk als ernstig genoeg worden beschouwd om een melding te kunnen verantwoorden.

Hieraan gelinkt is het motief om wangedrag te melden omdat het schadelijk is voor de groep waartoe iemand behoort. De klokkenluider steekt dan zijn nek uit door op te komen voor het groepsbelang (Treviño et al., 1992; Victor et al., 1993). Hoewel dit ook een vorm van altruïsme is, is hier vaak sprake van een combinatie van eigen belang en groepsbelang (Loyens, 2013a), zoals ook blijkt uit het volgende citaat van een klokkenluider: 'I had to do something with the information ... for our security that was important ... When a colleague is corrupt, he endangers my safety too' (De Graaf, 2010: 773). Ondanks het risico om het verwijt te krijgen een 'verklikker' of 'verrader' te zijn, vinden deze klokkenluiders het belangrijk om voor de groep op te komen (Treviño & Victor, 1992; Treviño, Victor & Shapiro, 1993). Eigenlijk tonen zij daarmee dat zij loyaal zijn aan de groep en dus juist geen verrader zijn.

Egoïstische motieven voor klokkenluiden

Eigen belang komt ook, en in sterkere mate, terug in opportunistische vormen van klokkenluiden. Hierin maakt de potentiële melder eerst een rationele kosten-batenafweging. Enkel wanneer de gepercipieerde voordelen van meldgedrag groter zijn dan de gepercipieerde nadelen, zal de persoon overgaan tot klokkenluiden. Mogelijke voordelen van meldgedrag zijn meer kans maken op een promotie door in een goed blaadje te komen bij je leidinggevende en het ontsnappen aan straf als je zelf medeplichtig was (Van de Bunt, 2010b; Punch, 1985; Engdahl & Larsson, 2015). Het bieden van strafvermindering of

strafopshorting naar aanleiding van meldgedrag kan in die zin dus motive-rend werken. Tegelijkertijd houdt dit ook belangrijke risico's in voor de hand-haver.²⁰

Een ander egoïstisch motief voor klokkenluiden zien we terug bij defensief mel-den (Rothschild & Miethe, 1999). De Graaf (2010) legt uit dat het hier meldgedrag betreft waarin de melder vreest dat wanneer de misstand ontdekt wordt, dege-nen die niet gemeld hebben ook het risico lopen gestraft te worden. De klokken-luider probeert dus zijn eigen huid te redden door zelf de misstand te melden.

De literatuur geeft aan dat melden soms ook een persoonlijke afrekening is, bijvoorbeeld in situaties waarin er een sfeer van vijandigheid is tussen de klok-kenluider en de persoon over wie men meldt (Near & Miceli, 1996). Het is een empirische vraag in welke mate dit soort meldingen een rol speelt bij externe melders, waarbij de sociale band met de organisatie waarover gemeld wordt en haar leden doorgaans beperkter is dan bij interne melders, zoals in deze studie. De vaststelling dat melden als gemakkelijker wordt gepercipieerd als men de overtreder niet (goed) kent (De Graaf, 2010) is in dit verband erg interessant. Wellicht verlaagt het gebrek aan persoonlijke relatie met de overtreder ook bij externe actoren de drempel om te melden. Bezorgdheid over eventuele nega-tieve consequenties voor de dader (zoals ontslag) kunnen dan weer een motief zijn om niet te melden (Ayers & Kaplan, 2005). Sommige melders zijn echter van oordeel dat ze een collega juist beschermen door te melden, omdat de zaak dan uitgezocht wordt waardoor geroddel en valse beschuldigingen een halt worden toegeroepen (De Graaf, 2008a).

Melden stimuleren?

Als bij sommige melders sprake is van egoïstische motieven, kan de vraag gesteld worden of melden gestimuleerd kan worden via (1) maatregelen om de risico's van meldgedrag te beperken en (2) maatregelen om de voordelen ervan te stimuleren door het creëren van positieve prikkels. Wat het eerste betreft is er eensgezindheid bij wetenschappers en in de praktijk dat klokkenluiders-regelingen bescherming moeten bieden tegen ontslag en andere formele sanc-ties, met vrijheid van meningsuiting als belangrijk uitgangspunt (Fasterling, 2014; Vande Walle & Hubeau, 2015; Vandekerckhove, Brown & Tsahuridu, 2014). Er zijn echter veel signalen dat die formele bescherming in de praktijk vaak tekort schiet (Vynckier, Vande Walle & De Baets, 2015; Raat, 2013; De Graaf & Lasthuizen, 2013; Lobel, 2008). Bovendien volstaat dit niet om informele sanc-ties, zoals pestgedrag en uitsluiting door collega's, te voorkomen (Vynckier & De Bie, 2015). Een belangrijke ontwikkeling in Nederland in dit opzicht is de oprichting van het Huis voor klokkenluiders (Bovens, 2013), een instituut dat

20 Het kan namelijk leiden tot een daling van het afschrikwekkend effect van bestraffing, omdat het de perceptie voedt dat (zware) bestraffing altijd vermeden kan worden door het melden van je eigen aandeel daarin (Minkes, 2010).

misstanden onderzoekt, klokkenluiders beoogt te adviseren en beschermen en een fonds omvat waaruit schade kan worden vergoed. Dit Huis richt zich echter op interne melders (werknemers die melden over hun werkgever²¹), waaronder de categorie 'bellringers' niet wordt begrepen.

Het creëren van positieve prikkels voor meldgedrag, bijvoorbeeld door een financiële beloning uit te vaardigen voor klokkenluiders, is een meer omstreden praktijk. De 'Dodd-Frank Act' die in 2010 werd uitgevaardigd in de VS geeft klokkenluiders het recht op 10-30% van het door de overheid gerecupereerde bedrag als het op hun melding gebaseerde onderzoek leidt tot een boete van USD 1.000.000 of meer (Lewis, Devine & Harpur, 2014). De regeling inzake 'qui tam' rechtszaken in het kader van de 'US False Claims Act' (2010) is vergelijkbaar (Lobel, 2008) en in de praktijk een erg effectieve antifraudemaatregel (Lewis, Devine & Harpur, 2014; Faunce et al., 2014). Ook bij de 'Internal Revenue Service (IRS)' krijgen melders van belastingontduiking een deel van het gecupereerde belastinggeld uitbetaald, wat resulteert in tienduizenden meldingen en miljoenen dollars aan beloningen per jaar (Lobel, 2008). Gelijkaardige 'bounty' modellen worden geïllustreerd door Ferziger en Currell (1999).

In Nederland en andere West-Europese landen is dit idee erg controversieel omdat de opvatting leeft dat klokkenluiders toch vooral altruïstische motieven zouden moeten hebben (Van de Bunt, 2010b; Grabosky, 1995) en dat het betalen van melders ongepast is in situaties waarin de betreffende fraudeurs veel slachtoffers hebben gemaakt wier schade vaak niet (helemaal) vergoed wordt. De term 'klokkenluider' wordt vaak gereserveerd voor personen die een misstand melden vanuit gemeenschapszin (Stephenson & Levi, 2013). Ondanks het feit dat zij hier vaak veel schade door ondervinden in de vorm van ontslag, negatieve maatschappelijke reacties, tot aan juridische sancties, is het in de Europese context niet gebruikelijk een klokkenluider financieel te belonen. Wel voorziet het recent opgerichte Huis voor klokkenluiders in Nederland in compensatie van geleden schade door middel van een fonds. In het strafrecht is het mogelijk kroongetuigen te belonen, en wordt ook incidenteel een beloning uitgelooft voor de 'gouden tip' in een moeilijk op te lossen strafzaak. De Nederlandse Belastingdienst kent een enkele keer tipgeld toe, maar het beleid is om hiermee uiterst terughoudend te zijn. In de brief over de tipgeldregeling van toenmalig staatssecretaris De Jager aan de Tweede Kamer uit 2010 wordt het standpunt ten aanzien van beloningen als volgt verwoord: 'In een beschaafde samenleving als de onze is de norm dat burgers de overheid informeren bij vermoedens van ernstige vormen van criminaliteit, zonder daarvoor een tegenprestatie te vragen. Deze norm behoort tot het geheel van algemeen aanvaarde normen van moraal en fatsoen en het zonder tegenprestatie melden behoort

21 Ook zelfstandigen die werken voor een overheidsorganisatie vallen onder de werking van de wet.

daarmee dan ook tot de normale vervulling van de burgerplicht in ons land.⁷² Ondanks deze norm wordt een enkele keer tipgeld toegekend – de Belastingdienst geeft hieraan zo weinig mogelijk ruchtbaarheid. Het fiscaal belang, de betrouwbaarheid van de informatie en de risico's voor de tipgever spelen een rol bij de toekenning. Het combineren van tipgeld met strafrechtelijke immunitet, of het verlenen van andere concessies ten aanzien van boetes, is bovendien uitgesloten. De minister van Financiën vreest dat het uitloven van tipgeld zou leiden tot fiscale premiejagers zoals die in de VS optreden. Ook is meer onderzoek nodig naar ongewenste neveneffecten van beloningssystemen, zoals de vraag of financiële prikkels kunnen leiden tot een toename van onterechte meldingen (Lewis, Devine & Harpur, 2014).

Henik (2008) pleit ervoor om in klokkenluidersonderzoek verder te gaan dan een 'kille' kosten-batenanalyse die enkel ingaat op rationele overwegingen, omdat de beslissing om al dan niet te melden ook vaak berust op emoties. Potentiële klokkenluiders zijn immers vaak boos op overtreders waardoor de kans op melden groter wordt. Angst voor negatieve reacties kan dan weer leiden tot niet melden. Angstgevoelens kunnen overigens toenemen als er sprake is van een afweging van twee belangrijke waarden, zoals het beschermen van de maatschappij enerzijds en loyaliteit naar de eigen organisatie anderzijds.

Beperkt onderzoek naar meldplicht

Klokkenluiders worden dus gedreven door altruïstische en/of egoïstische motieven (Vandekerckhove, 2006). Opvallend is dat in onderzoek naar meldgedrag de nadruk vrijwel altijd ligt op vrijwillig melden. Inzichten in de neiging van mensen om misstanden aan te kaarten vanuit eigen belang kan echter ook inspiratie bieden voor het stimuleren van meldgedrag via een meldplicht die in alsmaar meer beleidsdomeinen wordt opgelegd. We kunnen een onderscheid maken tussen meldplichten over het eigen gedrag (zoals het melden van koersgevoelige informatie of aandelentransacties, het melden van een medische fout of het melden van duikwerkzaamheden) en meldplichten over gedrag van een ander. Een meldplicht wordt vaak ingesteld als het gaat om problemen of risico's die door een buitenstaander – ook door een inspectie – moeilijk kunnen worden vastgesteld maar toch urgent zijn en om een reactie vragen. De meldplicht stelt de toezichthouder in de gelegenheid te observeren of de betrokken organisatie zelf voldoende maatregelen treft om de gevolgen of risico's te beperken, of een onderzoek in te stellen. Een tweede voordeel van een meldplicht dat wel wordt genoemd, is dat deze de melder beter beschermt tegen negatieve reacties dan een vrijwillige meldregeling: als de melder kan betogen dat hij de plicht had te melden, op straffe van aansprakelijkheid of wettelijke sancties, zou dit tot minder negatieve reacties kunnen leiden en het taboe op klikken kunnen doorbreken (Raat, 2013).

Wettelijke meldplichten lijken een toename te kennen. De meldplicht ongebruikelijke transacties, meldplicht datalekken (per 2016: lekken van persoonsgegevens), de meldplicht cybersecurity voor ICT-inbreuken; en de meldplicht kindermishandeling en seksueel misbruik in het onderwijs en de kinderopvang zijn recente voorbeelden. Dergelijke meldplichten staan soms ter discussie, omdat ze kunnen leiden tot een sfeer van achterdocht waarin organisaties juist worden gestimuleerd informatie achter te houden, zoals werd geopperd naar aanleiding van de recent ingevoerde meldplicht in het hoger onderwijs (Vissers, 2015). Ook de beperkingen die zijn gesteld aan het verschoningsrecht passen in de ontwikkeling dat het delen van belastende kennis meer verplicht wordt gesteld. Het verschoningsrecht geeft professionele beroepsgroepen met een vertrouwensfunctie, zoals artsen, advocaten en notarissen, het recht om bij de rechter te zwijgen over contacten met cliënten, ook als deze beroepsbeoefenaars over belastende informatie over hun cliënten beschikken. De Wet Verruiming mogelijkheden bestrijding financieel-economische criminaliteit bevat de mogelijkheid voor de rechter-commissaris om bepaalde vertrouwelijke stukken uit het verkeer tussen de beroepsbeoefenaar en de cliënt op te eisen en te onderzoeken. Ook de discussie over de grenzen van het medisch beroepsgeheim in strafzaken of bij maatschappelijke risico's past in deze tendens.

Zij die niet bereid zijn om puur vanuit een altruïstisch geïnspireerd rechtvaardigheidsgevoel melding te maken van die schendingen, kunnen mogelijk gemotiveerd worden door het risico om bestraft te worden omdat zij niet gemeld hebben (Roberts, 2014). Near en Miceli (1996: 511) verwijzen in dit verband naar 'role-prescribed' meldgedrag waarbij de potentiële melders disciplinaire maatregelen riskeren als zij beslissen om niet te melden. Het opleggen van een meldplicht verhoogt enerzijds de kans op klokkenluiden (Treviño & Victor, 1992; Wren, 1985). Anderzijds is het in de praktijk erg moeilijk om na te gaan of iemand wel op de hoogte was maar niet gemeld heeft, waardoor het risico om 'gepakt' te worden voor niet-melders erg laag is, wat dan weer weerslag krijgt in hun kosten-batenanalyse.

3.4.3 *Individuele, contextuele en organisationele factoren die klokkenluiden verklaren*

Naast motieven voor meldgedrag is het belangrijk om oog te hebben voor individuele, contextuele en organisationele factoren die verklaren waarom potentiële melders de klok luiden of niet (Vadera, Aguilera & Caza, 2009). Belangrijke bemerking bij dit onderzoek is dat bepaalde studies gericht zijn op meldgedrag en andere op de intentie om te melden (hypothetisch gedrag), zonder dat goed onderzocht is hoe beide zich tot elkaar verhouden (Bjørkelo & Høivik Bye, 2014; Mesmer-Magnus, 2005).

Individuele factoren

In verschillende studies wordt nagegaan of meldgedrag of -intenties meer waarschijnlijk zijn bij personen met bepaalde kenmerken. Hierin stelt zich met

andere woorden de vraag of klokkenluiders andere (persoonlijkheids)kenmerken hebben dan niet-klokkenluiders. Uit onderzoek blijkt dat klokkenluiders vaak geen ontstemde of wrokkige medewerkers zijn, maar vaak juist behoren tot de meest betrokken en productieve medewerkers (Brabeck, 1984; Glazer & Glazer, 1989; Miceli & Near, 1992; Jos, Tompkins & Hays 1989; Miceli, Near & Schwenk, 1991). Zo zijn veel klokkenluiders erg toegewijd aan de centrale doelstellingen van de organisatie, identificeren zij zich doorgaans met de organisatie en hebben zij een sterk verantwoordelijkheidsgevoel.

Deze bevindingen vormden de aanleiding om na te gaan of klokkenluiden in de publieke sector misschien ten dele kan verklaard worden door 'Public Service Motivation' (PSM) (Perry & Wise, 1990), waarin het eigen belang wordt gezien als ondergeschikt aan het publieke of algemene belang. Brewer en Selden (1998) hebben dit empirisch onderzocht via een survey. Zij vonden dat melders meer waarde hechten aan het publieke belang en minder waarde hechten aan baanzekerheid dan niet-melders. Een belangrijke conclusie uit hun onderzoek is dan ook dat baangarantie de kans op meldgedrag kan doen toenemen. De klokkenluiders scoorden ook hoger op PSM-kenmerken uit de literatuur, zoals tevredenheid over hun baan, hoge prestaties en betrokkenheid bij de organisatie (Vadera, 2009). De invloed van deze laatste factor is echter niet lineair, maar eerder U-vormig (Somers & Casal, 1994; Chen & Lai, 2014). Zeer lage betrokkenheid leidt tot minder meldgedrag omdat persoonlijke risico's als belangrijker worden beschouwd, maar zeer hoge betrokkenheid leidt ook tot minder meldgedrag omdat men de organisatie wil beschermen. Een gemiddelde betrokkenheid doet de kans op meldgedrag wel toenemen omdat men dan het belang van de organisatie op langere termijn boven dat van zichzelf plaatst.

Ook Barnett en collega's (1996) vonden een link tussen individuele kenmerken en de neiging tot melden. Zij onderzochten de invloed van ethische ideologie – bestaande uit relativisme en idealisme – op meldintenties in een hypothetische situatie van spieken. De meer idealistische respondenten, die geluk nastreven voor ieder individu afzonderlijk, beschouwden spieken bij medestudenten meer als onethisch dan de relativistische respondenten, die het idee van universele morele standaarden verwerpen. Zij die spieken meer als onethisch beoordeelden, gaven bovendien vaker aan dat zij dit gedrag zouden rapporteren.

Tot slot is ook veel onderzoek gedaan naar de invloed van 'locus of control' op meldgedrag. Personen met een interne 'locus of control' hebben het gevoel dat zij zelf invloed hebben op situaties waarmee zij geconfronteerd worden. Toegepast op klokkenluiden, hebben zij de neiging om meer controle te ervaren over de gevolgen van hun meldgedrag. Uit onderzoek blijkt dat bij deze personen meer kans is op klokkenluiden dan bij personen met een externe 'locus of control' (Miceli & Near, 1992; Treviño, 1986).

Contextuele factoren

Naast individuele kenmerken, spelen ook contextuele factoren een rol. Onderzoek wijst uit dat situationele factoren vaak een betere verklaring bieden voor (intentie tot) klokkenluiden (Near & Miceli, 1996; Rothwell & Baldwin, 2007) dan individuele factoren. Zo wordt er vaker gemeld als de overtreding als zeer ernstig of schadelijk wordt gezien (Chen & Lai, 2014; Somers & Casal, 2011; Rothwell & Baldwin, 2006; Ayers & Kaplan, 2005; Starkey, 1998; Wise, 1995; Near & Miceli, 2004). Dit kan worden gerelateerd aan morele intensiteit (Jones, 1991) waarvan potentiële schade van het wangedrag een dimensie is. Als een medewerker bijvoorbeeld verwacht dat een misstand ernstige negatieve gevolgen kan opleveren voor de organisatie, heeft dit doorgaans een versterkend effect op de meldintentie. Empathie voor potentiële slachtoffers verhoogt ook de morele intensiteit en doet de kans op klokkenluiden toenemen, zeker als die mogelijke slachtoffers dichtbij de potentiële melder staan (Singer, Mitchell & Turner, 1998). Verder zal vaker gemeld worden als er sprake is van recidive (Lee, Heilman & Near, 2004) en de potentiële melder over goed bewijsmateriaal beschikt (Miceli et al., 2012; Dworkin & Baucus, 1998; De Graaf, 2008b).

Organisatiele factoren

Ook bredere organisatiele factoren zijn van belang. Ellis en Arieli (1999) kwamen in hun onderzoek naar meldintenties bij het Israëliëse leger tot de conclusie dat de sociale omgeving een betere verklaring biedt dan individuele normen en waarden. Zo wordt er vaker gemeld als klokkenluiden aangemoedigd wordt door collega's (Miceli et al., 2012) of als potentiële melders zich bij hun beslissing om te melden gesteund voelen door collega's of leidinggevenden (Near & Miceli, 2012; Sims & Keenan, 1998). De intentie om te melden neemt toe als er overeenstemming is tussen medewerkers over het onethisch gehalte van de misstand (Chen & Lai, 2014). De angst voor represailles door formele sancties of informele uitsluitingsmechanismen (bijv. verwijt van 'verrader', wegpesten) vormt dan weer een belangrijke reden waarom potentiële klokkenluiders de beslissing nemen om niet te melden (Park, Rehg & Lee, 2005; Lianarachchi & Newdick, 2009; Henik, 2008; Tavakoli, Keenan & Crnjak-Karanovic, 2003; Keenan, 2002; De Graaf, 2008a). Uit talloze casussen blijkt ook dat klokkenluiders in de praktijk vaak beschouwd worden als paria's en bijgevolg ernstige moeilijkheden ondervinden op professioneel en persoonlijk vlak (Minkes, 2010; Punch, 1996; Glazer, 1983). Lobel (2008: 50) noemt klokkenluiden zelfs een vorm van professionele zelfmoord omdat het kan leiden tot verziekte relaties met collega's en leidinggevenden, gedwongen overplaatsingen en schorsingen. Verhalen hierover, via bijvoorbeeld de media (De Jong & Mol, 2013), wakkeren uiteraard de angst voor represailles alleen maar aan. Omgekeerd zou het ook kunnen dat vaker gemeld wordt als meer succesvolle verhalen van klokkenluiders de ronde doen. Dit vergt echter een omslag in het denken, zoals ook gebeurd is in het wetenschappelijk onderzoek naar klokkenluiden. Oorspronkelijk was dit voornamelijk gericht op de risico's van klokkenluiden, terwijl recent ook positieve verhalen van klokkenluiders onderwerp zijn van onderzoek (Lewis, Brown & Moberly, 2014).

Naast angst voor represailles verwijzen onderzoekers ook naar culturele factoren die van belang zijn bij het verklaren van meldgedrag. Kaptein (2011) concludeerde op basis van een grootschalig survey-onderzoek dat specifieke dimensies van ethische cultuur invloed hebben op meldgedrag. Zo wordt er meer gemeld als ethische normen en verwachtingen duidelijk zijn voor medewerkers, als inspanningen worden gedaan waardoor medewerkers zich identificeren met deze normen en verwachtingen en als medewerkers ervan overtuigd zijn dat daders gestraft zullen worden voor hun wangedrag. Ook zijn medewerkers, volgens dit onderzoek, meer geneigd om leidinggevenden in te lichten over misstanden als die leidinggevenden organisatienormen toepassen in hun eigen handelen en betrouwbaarheid uitstralen. Ethische cultuur bleek ook van belang in het onderzoek van Zhang et al. (2009) naar antecedenten van meldintenties.

In haar onderzoek naar de invloed van organisatiecultuur op meldgedrag binnen politie- en inspectiediensten ging Loyens (2013a) na hoe de 'grid-group' culturele theorie (Douglas, 1982) inzicht kan bieden in de relatie tussen organisatiecultuur en klokkenluiden. Het centrale argument van deze theorie is dat culturele aspecten in een organisatie invloed hebben op het gedrag van mensen in die organisatie, en dat dit gedrag ook weer invloed heeft op de organisatiecultuur. Voor dit onderzoek is vooral van belang dat er vier vormen van meldgedrag (en ook van zwijgggedrag) bestaan die beïnvloed worden door culturele aspecten. Hiërarchisch meldgedrag lijkt sterk op 'role-prescribed' melden, waarin je het als jouw taak en verantwoordelijkheid beschouwt om te melden. Egalitairistisch meldgedrag vindt zijn grondslag in een moreel rechtvaardigheidsgevoel of het willen opkomen voor het groepsbelang door een sterke loyaliteit aan de groepsleden. Individualistisch meldgedrag is opportunistisch en het gevolg van een rationele kosten-batenanalyse. Fatalistisch melden, ten slotte, lijkt erg op defensief melden vanuit het gevoel geen andere optie te hebben dan melden. Het onderzoek leidt tot de conclusie dat er een duidelijke relatie is tussen type organisatiecultuur en type meldgedrag. In een organisatiecultuur waarin loyaliteit tussen groepsleden erg voorop staat, wordt voornamelijk vanuit egalitairistische motieven gemeld. Als er een cultuur heerst van wantrouwen en achterdocht, blijkt fatalistisch melden belangrijker (Loyens, 2015).

Deze inzichten kunnen de basis vormen van maatregelen die meldgedrag stimuleren op maat van de organisatiecultuur. In een fatalistische cultuur kan immers een anonieme kliklijn voor meer meldingen zorgen, terwijl het belonen van melders in een individualistische cultuur meldgedrag kan stimuleren (Loyens, 2015). Deze redenering houdt echter ook een belangrijk risico in. Een onveilige, fatalistische cultuur kan door het stimuleren van fatalistisch meldgedrag nog onveiliger worden door ondermijning van het onderling vertrouwen tussen mensen (King & Hermodson, 2000). Ook houdt het introduceren van financiële prikkels het risico in dat er een afrekencultuur ontstaat en er een toename is van onterechte meldingen (Loyens, 2013b). De 'grid group'-theorie waarschuwt voor dit soort neveneffecten en doet de suggestie om een 'wankel' beleid te voeren met een mix van maatregelen uit verschillende cultuurtypen.

Zo kan een openlijk bediscussieerd (egalitarisme) 'bounty' model (individualisme) uitgewerkt in heldere en faire procedures (hiërarchie) een garantie bieden voor het vermijden van ongewenste neveneffecten. Dit brengt ons bij het laatste onderdeel van dit literatuuroverzicht, namelijk de belangrijke rol die is weggelegd voor ontvangers van meldingen.

3.4.4 *De rol van ontvangers van meldingen*

Hoewel ontvangers van meldingen een cruciale rol spelen in het meldproces, is hun rol, en met name het effect daarvan op meldgedrag, slechts in beperkte mate onderzocht (Moberly, 2014). Deze actoren bepalen niet alleen of en welke actie ondernomen wordt op basis van een melding van een klokkenluider, maar hun acties hebben ook een belangrijke invloed op toekomstige meldingen. Enerzijds is de ervaring van een klokkenluider met de ontvanger van een melding vaak doorslaggevend bij een volgende gelegenheid waarin hij overweegt om de klok te luiden. Anderzijds beïnvloedt deze ervaring ook personen in de omgeving van de klokkenluider die de gevolgen van deze melding (in positieve en negatieve zin) voor de klokkenluider en de organisatie hebben geobserveerd (Miceli & Near, 1992).

De literatuur bevat talloze, niet altijd op empirisch onderzoek gebaseerde aanbevelingen voor de inrichting van interne meldkanalen om meldgedrag en tevredenheid van melders te bevorderen. Zo moet er sprake zijn van gepercipieerde procedurele rechtvaardigheid (Victor et al., 1993; Seifert, 2006; Treviño, Victor & Shapiro, 1993). Dit kan gerealiseerd worden door transparante procedures waarin klokkenluiders serieus worden genomen (De Graaf, 2008b) en hun meldingen onpartijdig worden onderzocht (Wortley et al., 2008; Vynckier & De Bie, 2015). Uit onderzoek blijkt immers dat melders willen dat overtreders rechtvaardig worden behandeld en niet disproportioneel worden gestraft (De Graaf, 2008). De ontvanger van meldingen moet ook gezien worden als een betrouwbare en onafhankelijke actor die in staat en bereid is actie te ondernemen (Goldman 2001; Miceli & Near, 1992; Miceli & Near, 2004). Verder wordt aanbevolen dat er altijd een optie moet zijn om anoniem te melden, wat uiteraard gerespecteerd moet worden (Moberly, 2014). Uit empirisch onderzoek blijkt ook dat waardering tonen voor een melding een stimulans kan zijn voor toekomstig meldgedrag. Deze waardering hoeft niet financieel te zijn, maar kan ook in de vorm van een bedankje zodat melders de indruk krijgen dat zij de juiste beslissing hebben genomen (De Graaf, 2008a; Vynckier & De Bie, 2015). Door meldingen als te vanzelfsprekend te beschouwen, miskennen ontvangers ervan immers het moeilijke en vaak emotionele proces dat voorafgaat aan het meldgedrag. Dit kan ontmoedigend werken voor toekomstige meldingen. Ook blijkt uit onderzoek dat het ontbreken van beleid en het niet bekend zijn met bestaande regelingen meldgedrag in organisaties kan afremmen (Miceli & Near, 2004).

Onderzoek naar de invloed van externe meldkanalen (waar deze studie zich op richt) op de beslissing om te melden is nog schaarser. In een Australische

studie blijkt dat de onderzochte externe actoren er niet in slaagden om de meldingen goed te onderzoeken en dat zij een groot aantal van de meldingen doorverwezen naar het departement waar de klokkenluider zelf werkzaam was. Bovendien werd de identiteit van de klokkenluiders vaak niet vertrouwelijk gehouden met nadelige gevolgen voor de klokkenluider (Annakin, 2011). In het eerder vermelde onderzoek naar verwachtingen en ervaringen van patiënten die een klacht hadden ingediend bij de Nederlandse Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) bleek dat er een kloof was tussen wat melders verwachtten van de IGZ en de actie die deze toezichthouder ondernam op basis van hun melding. Veel respondenten wisten niet of hun melding had geleid tot verbeteringen in de gezondheidszorg, terwijl dat juist het centrale motief was om te melden (zie hiervoor) (Bouwman et al., 2015). Uit eerder onderzoek naar interne klachten van patiënten bij ziekenhuizen bleek dat de meeste patiënten niet werden geïnformeerd over de maatregelen die waren genomen ten gevolge van hun klacht (Friele, Sluijs & Legemaate, 2008). Dit soort van feedback heeft doorgaans een gunstig effect op de tevredenheid van melders, omdat zij dan het gevoel krijgen dat hun melding heeft geleid tot concrete acties. Zelfs als de melding niet werd onderzocht (wegens niet prioritair of gebrek aan middelen), is feedback over de redenen hiervoor zinvol, omdat melders dan het gevoel krijgen serieus te worden genomen (De Graaf, 2010a; Heard & Miller, 2006; Vynckier & De Bie, 2015). Vandekerckhove (2014) stelt in dit verband: 'Antwoorden is belangrijker dan melden', waarmee hij wil benadrukken dat klokkenluiden niet verengd mag worden tot een eenmalige beslissing, maar moet worden gezien als een proces van (eventueel meermaals) melden en antwoorden. Een goede terugkoppeling aan de melder of een doeltreffende reactie op de misstand werken dus motiverend bij een eventuele toekomstige melding. Omgekeerd kan het ontbreken daarvan leiden tot demotivatie bij de melder of escalatie van de situatie door melding via populaire media. Het is interessant om in deze studie na te gaan of een positieve ervaring met een eerdere melding bij een toezichthouder inderdaad een gunstige invloed heeft op het meldgedrag. Deze studie kan in die zin een bijdrage leveren aan het wetenschappelijk onderzoek naar de invloed van ervaringen van (potentiële) melders met handhavingsinstanties op hun beweegredenen om (niet meer) te melden. De aanbevelingen over interne meldkanalen zijn hiervoor een relevant vertrekpunt en een belangrijke bron van inspiratie.

3.5

CONCLUSIE: OVERZICHT VAN FACTOREN INZAKE MELDGEDRAG

Uit dit literatuuroverzicht blijkt dat er voornamelijk relatief weinig bekend is over beweegredenen en motieven van externe melders. Daarom is het zinvol om een beroep te doen op inzichten uit het uitgebreide onderzoek naar interne melders of klokkenluiders in de afgelopen decennia. Ondanks specifieke karakteristieken van interne klokkenluiders zijn er vermoedelijk ook overeenkomsten tussen interne en externe melders wat beweegredenen en motieven voor melden betreft. Zo hebben externe melders naast altruïstische wellicht ook egoïstische

motieven. Ook kunnen contextuele factoren, zoals de ernst van de misstand en de toegang tot een meldkanaal, ook een verklaring bieden voor de beslissing om te melden. Er is wat dit laatste betreft dus ook een belangrijke rol weggelegd voor ontvangers van meldingen, met name toezichthouders in dit onderzoek. Gepercipieerde procedurele rechtvaardigheid, het serieus nemen van de melder en een goede terugkoppeling van maatregelen die werden genomen naar aanleiding van de melding lijken bijvoorbeeld manieren te zijn om de tevredenheid van melders over het meldproces te bevorderen, wat mogelijk een stimulans is voor toekomstig meldgedrag. Dit onderzoek gaat na of dit ook geldt voor externe melders die vanuit hun professionele ervaring op de hoogte zijn van regelovertreding binnen een andere organisatie (bijv. medewerkers in een ketenpartner, concurrenten).

Hieronder volgt een samenvattend overzicht van de belangrijkste factoren, afgeleid uit de (inter)nationale literatuur, die inspiratie boden voor deze studie (zie tabel 3.1). We maken daarbij een onderscheid tussen (1) motieven voor meldgedrag, (2) verklarende factoren voor meldgedrag en (3) kenmerken van het meldproces. Dit overzicht vormde de basis voor de checklist die gebruikt werd bij het dossieronderzoek en de topiclijsten voor de interviews met melders, inspecteurs en brancheorganisaties (zie bijlage).

Tabel 3.1 Overzicht van factoren inzake meldgedrag

Type factor	Gebaseerd op onderzoek naar...	
	Externe melders	Interne klokkenluiders
<i>Beweegredenen voor meldgedrag</i>		
I. Wel melden	<p><i>Altruïstische motieven</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Rechtvaardigheidsgevoel – Plichtsbesef – Bijdrage leveren aan kwaliteitsverbetering <p><i>Egoïstische motieven</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – ‘Deal’ sluiten omwille van medeplichtigheid – Wraak – Persoonlijk getroffen door regelovertreding – Schade toebrengen aan de organisatie (bijv. concurrentie) – Geldelijke voordelen voor meldgedrag 	<p><i>Altruïstische motieven</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Moreel rechtvaardigheidsgevoel, zichzelf opofferen voor de goede zaak – Opkomen voor het belang van cliënten – Trouw blijven aan moreel zelfbeeld – Empathie voor potentiële slachtoffers, zeker als die dichtbij de melder staan – Verdachte beschermen tegen geroddel en valse beschuldigingen <p><i>Egoïstische motieven</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Vermijden van sanctie bij medeplichtigheid – Rationele kosten-batenanalyse – Defensief melden – Persoonlijke afrekening – Bestrafing voor niet-melden ontwijken (ten gevolge van meldplicht) <p><i>Combinatie altruïsme en egoïsme</i> Gedrag is schadelijk voor leden van eigen groep en dus ook voor mijzelf</p>

Type factor	Gebaseerd op onderzoek naar...	
	Externe melders	Interne klokkenluiders
II. Niet melden	<p>Gebrek aan 'heroic will'</p> <p>Baat bij voortbestaan van situatie</p> <p>Angst voor reputatieschade en verlies van klanten</p> <p>Geen spion willen zijn</p>	<p>Risico om 'verklikker' of 'verrader' genoemd te worden</p> <p>Angst voor represailles</p> <p>Geen rolverantwoordelijkheid</p> <p>Niet ernstig genoeg</p> <p>Onbekendheid met meldprocedure of ontbreken van beleid</p>
Verklarende factoren meldgedrag	<i>Nog niet eerder onderzocht</i>	<p><i>Contextuele factoren</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Voldoende ernstige of schadelijke feiten – Recidive – Kwaliteit van het bewijsmateriaal – Kennis van gevolgen van wangedrag voor verdachte en organisatie – Verwachte invloed van melding op situatie <p><i>Organisationele factoren</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Verhalen over represailles na klokkenluiden remmen meldgedrag af, terwijl positieve verhalen het stimuleren – Organisatiecultuur (zie bijv. 'grid group'-theorie) – Aanmoediging of steun van collega's – Steun van leidinggevende – Overeenstemming tussen medewerkers over het onethisch gehalte van de misstand – Groepsnormen – Ethische cultuur <p><i>Individuele factoren</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Verbondenheid met organisatie – Tevredenheid met baan – Emoties en persoonlijke waarden – Ethische ideologie – Locus of control: verwachtingen van invloed van melding – 'Public Service Motivation'
Kenmerken van meldproces	Belang van feedback over genomen stappen naar aanleiding van de melding	<p>Eerdere ervaringen (van jezelf of peers) met afhandeling melding, beïnvloeden toekomstig meldgedrag</p> <p>Bescherming tegen ontslag en andere formele sancties is van belang</p> <p>Positieve prikkels zijn effectief maar ook risicovol (bijv. onterechte meldingen stimuleren)</p> <p>Meldplicht kan inspelen op neiging tot melden uit eigen belang</p> <p>Gepercipieerde procedurele rechtvaardigheid (via transparante en faire procedures)</p> <p>Ontvanger is betrouwbaar, onafhankelijk en in staat tot actie</p> <p>Optie om anoniem te melden</p> <p>Eerlijke meldprocedure en afhandeling</p>

Dit onderzoek naar beweegredenen van externe professionele melders vond plaats bij de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW) en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). Dit hoofdstuk bespreekt achtereenvolgens het design, de methoden en mogelijke beperkingen van het onderzoek.

4.1 ONDERZOEKSDESIGN

Dit onderzoek heeft een vergelijkend ‘case study’-design waarin ‘case’ verwijst naar een publieke toezichthouder die meldingen ontvangt van externe omstanders die een professionele relatie onderhouden met de onderneming waarover zij melden. Dit vergelijkend design laat toe om beweegredenen en ervaringen van externe melders te onderzoeken op diverse terreinen en in verschillende branches. Op basis van de resultaten krijgen toezichthouders niet enkel zicht op hoe melders de meldprocedure van hun eigen dienst ervaren, maar kunnen zij bovendien leren van goede of minder goede praktijken op dit vlak bij andere instanties. De selectie van deze toezichthouders gebeurde aan de hand van enkele specifieke criteria. Zo ging de voorkeur uit naar diensten die primaire deelnemers zijn aan het programma Handhaving en Gedrag. Ook moest de toezichthouder een voldoende hoog aantal meldingen ontvangen van externe omstanders en relevante gegevens over beweegredenen registreren. Het onderzoek kon uiteraard enkel plaatsvinden als medewerking werd verleend door de betrokken instantie.

4.2 ONDERZOEKSMETHODEN

Voor dit onderzoek werd een combinatie van verschillende onderzoeksmethoden gebruikt. Bij aanvang van het onderzoek was de verwachting dat de nadruk zou liggen op de analyse van melddossiers. De hoop was namelijk dat deze gedetailleerde inhoudelijke informatie zouden bevatten over de melding, evenals over kenmerken en beweegredenen van de melder. Dit bleek zo te zijn voor de melding, maar niet voor de melder. Dit heeft ertoe geleid dat gedurende het onderzoek meer nadruk is komen te liggen op interviews met verschillende betrokkenen bij het meldproces, waaronder de melders, de inspecteurs en brancheorganisaties van ondernemingen waarover en waardoor gemeld wordt. Deze combinatie van methoden laat triangulatie van de bevindingen toe, wat de interne validiteit ervan verhoogt (Denzin, 1970). Onderstaande tabel geeft

een overzicht van het aantal dossiers dat werd geanalyseerd en interviews die werden afgenomen.

Tabel 4.1 Overzicht van geanalyseerde dossiers en respondenten interviews

	MELDDOSSIER	INTERVIEWS		
		<i>Melders</i>	<i>Inspecteurs</i>	<i>Brancheorganisaties</i>
ISZW	94 dossiers	9	3	2
ILT	138 dossiers	12	5	3
NVWA	131 dossiers	19	3	4
TOTAAL	363	40	11	9

4.2.1 *Dossieronderzoek*

Het dossieronderzoek was gericht op het inventariseren van soorten meldingen, typen melders en beweegredenen om te melden. De selectie van de dossiers verliep bij elke toezichthouder op een andere manier. Dit was noodzakelijk omdat de meld- en registratiesystemen van de diverse diensten erg uiteenlopen. Sommige registratiesystemen maken bijvoorbeeld wel onderscheid tussen meldingen van ondernemers en consumenten, terwijl dit onderscheid in andere systemen enkel kan worden teruggevonden aan de hand van zoekopdrachten met trefwoorden als 'afnemer', 'concurrent' en 'leverancier'. Ook was het bij aanvang de bedoeling om bij elke toezichthouder een 100-tal melddossiers over bepaalde onderwerpen te selecteren voor analyse. Dit aantal is niet gehaald bij de ISZW, maar overschreden bij de NVWA en de ILT, wat ook weer te maken heeft met het verschil in beschikbare informatie. Bovendien ging de voorkeur uit naar meldingen die niet te ver in het verleden werden gedaan, om het risico op geheugenproblemen bij melders die geïnterviewd werden te beperken. De specifieke selectiemethode werd bepaald aan de hand van verkennende gesprekken met leidinggevenden bij de geselecteerde toezichthouders. Hierbij streefden we ernaar om bij elke dienst zo representatief mogelijke meldingsdossiers te selecteren. Elk resultatenhoofdstuk bevat een toelichting van deze selectiemethode per toezichthouder. We hebben ervoor gekozen om bij het weergeven van de resultaten niet altijd de precieze aantallen weer te geven van melddossiers per motief. Dit heeft vooral te maken met de beperkte informatie over het motief in sommige melddossiers, en de vermenging van meerdere motieven in veel dossiers. Het is ook niet de bedoeling van dit onderzoek om conclusies te trekken over de gehele populatie van meldingen door externe professionals, waardoor het benoemen van aantallen niet opportuun lijkt. Het doel van dit onderzoek is met name om de diversiteit (of het gebrek daaraan) aan motieven bij melders in verschillende inspectiediensten onder de aandacht te brengen.

De melddossiers werden na anonimisering door de toezichthouder geanalyseerd door twee student-assistenten op basis van een checklist. Deze checklist (zie bijlage 1) is gebaseerd op het literatuuronderzoek en bevat motieven of

verklaringen voor meldgedrag en factoren die betrekking hebben op het meldproces.

4.2.2 *Interviews*

Omdat de melddossiers vaak weinig informatie bevatten over de meldmotieven of ervaringen met het meldproces, werden daarnaast ook semigestructureerde interviews gehouden. Hiervoor kozen we drie relevante doelgroepen: melders, brancheorganisaties en inspecteurs.

Ten eerste werd per toezichthouder uit de geselecteerde dossiers een selectie gemaakt van 15 tot 30 melders. We streefden bij de selectie maximale variatie (Patton, 1990) na in kenmerken van melder (bijv. functie, relatie met ondernemer, motief) en melding (bijv. onderwerp, ernst) om op die manier een diversiteit aan beweegredenen en ervaringen meer diepgaand te kunnen onderzoeken. Bij de NVWA werden meer melders geselecteerd dan bij de ISZW, omdat in de melddossiers een grotere diversiteit naar voren kwam in type melders, aard van de inbreuken en meldmotieven. Hierdoor geeft de steekproef van melders dus geen representatief beeld van alle ontvangen meldingen, maar wel een divers overzicht van die meldingen die interessant waren voor het onderzoek. De toezichthouder contacteerde deze melders via brief of e-mail met de vraag of zij bezwaar hadden dat hun gegevens werden doorgegeven aan het onderzoeksteam. Dit was het geval bij één melder bij de ISZW en bij vier melders bij de NVWA. Twee student-assistenten hielden vervolgens telefonische interviews met de melders van wie de toezichthouder geen of een positieve reactie kreeg. Tijdens deze interviews werden melders aan de hand van een topiclijst (zie bijlage 2) bevraagd over waarom zij de melding hadden gedaan, wat zij precies verwachtten dat de inspectiedienst zou doen op basis van de melding en hoe zij de meldprocedure hebben ervaren. Deze interviews duurden tien tot twintig minuten. Sommige melders konden na herhaaldelijke pogingen helaas niet bereikt worden.

Ten tweede werd voor de verschillende onderwerpen en ondernemingen waarover gemeld werd contact gezocht met relevante brancheorganisaties. Er vonden face-to-face en telefonische interviews plaats met verantwoordelijken binnen deze brancheorganisaties. Deze werden afgenomen door senior-onderzoekers en/of student-assistenten, met het doel om een goed beeld te krijgen van de verschillende sectoren waarin deze organisaties actief zijn, de belangrijkste inbreuken in die sectoren, hoe ondernemers zich tot elkaar verhouden (bijv. concurrentie, samenwerking), de rol van de brancheorganisatie en de verhouding tussen de sector/brancheorganisatie en de toezichthouder. De topiclijst is opgenomen in bijlage 4.

Ten derde hielden we bij elke toezichthouder verdiepende interviews met drie inspecteurs gespecialiseerd in de onderwerpen waarover gemeld werd. Deze gesprekken hadden als doel om meer zicht te krijgen op redenen waarom

externe professionals wel of niet melden over een ondernemer, verhoudingen tussen ondernemingen binnen verschillende sectoren onderling en hun houding naar de toezichthouder, eventuele feedback die inspecteurs van melders krijgen over het meldproces en de visie van inspecteurs op het belang van meldingen voor hun handhavingsopdracht. De topiclijst is opgenomen in bijlage 3. Deze interviews werden allemaal afgenomen door senior-onderzoekers, meestal in aanwezigheid van een student-assistent die aantekeningen maakte en eventueel bijkomende vragen stelde. Bij sommige toezichthouders is nog aanvullend contact opgenomen met leidinggevendenden van het klantcontactcentrum om meer zicht te krijgen op hun rol bij het registreren van meldingen en de terugkoppeling aan melders, omdat inspecteurs hier niet altijd goed zicht op hadden.

Dit resulteerde in een totaal van 60 interviews (40 melders, 11 inspecteurs en 9 personen werkzaam in brancheorganisaties) die, na toestemming van de respondent, werden opgenomen, en vervolgens door twee student-assistenten werden uitgewerkt in een samenvattend verslag. Sommige respondenten kregen dit verslag op verzoek toegestuurd via e-mail met de mogelijkheid om aanvullingen of aanpassingen te doen, wat een vorm van respondentvalidering is (Bryman, 2012). Eén inspecteur maakte van deze mogelijkheid gebruik om nuances aan te brengen.

4.3 BEPERKINGEN VAN HET ONDERZOEK

Zoals elk empirisch onderzoek heeft ook dit onderzoek enkele beperkingen. Deze paragraaf bespreekt de belangrijkste beperkingen van dit onderzoek en licht toe hoe er mee werd omgegaan.

De eerste beperking is dat de informatie in de melddossiers soms erg summier was. Bovendien was de informatie vooral gericht op inhoudelijke aspecten over de inbreuk en de ondernemer die deze gepleegd zou hebben. Dit is uiteraard logisch omdat dit soort gegevens het meest bruikbaar is voor de inspecteur die op basis van de melding verder onderzoek wil doen. In de melddossiers werd soms expliciet verwezen naar het motief van de melder, bijv. als deze vroeg om dringend actie te ondernemen omwille van de ernst van de situatie of omdat de melder het oneerlijk vond dat hij zich wel aan bepaalde regels moest houden terwijl anderen die aan hun laars lappen. In veel gevallen konden beweegredenen echter enkel indirect worden afgeleid uit de tekst. Zo werd er bijvoorbeeld van uitgegaan dat ernst van de situatie een belangrijke reden was om te melden als de dossiers heel gedetailleerd beschrijvingen bevatten van gevaarlijke situaties of als verwezen werd naar mogelijke risico's van de inbreuk. Er werden drie concrete maatregelen genomen om de betrouwbaarheid van de analyse te verhogen. Ten eerste voerde een senior-onderzoeker een steekproefsgewijze controle uit van de analyse door de student-assistenten. Dit leidde tot de vaststelling dat de interbeoordelaarsbetrouwbaarheid hoog tot zeer hoog

was. Ten tweede werd bij de telefonische interviews nagedaan of het motief van de melder overeenkwam met de inschatting die de onderzoeker eerder had gemaakt bij de analyse van het daarbij horende meldossier. Ten derde bevatten de resultatenhoofdstukken ook veel letterlijke citaten uit de meldossiers waardoor de interpretatie van de onderzoekers hiervan transparant is voor de lezer.

De tweede beperking is dat in het kader van dit onderzoek enkel gesproken is met melders en niet met zogenoemde 'silent observers'. Hoewel redenen om niet te melden eigenlijk buiten de scope van dit onderzoek vallen, zouden gesprekken met personen die op de hoogte zijn van misstanden maar deze niet melden wel interessante bevindingen kunnen opleveren voor dit onderzoek. Om toch enig zicht te krijgen op wat omstanders kan weerhouden om te melden, hebben we dit ook bevraagd tijdens interviews met inspecteurs en brancheorganisaties die voeling hebben met de sectoren waarin zij actief zijn. Ook hebben we melders gevraagd of zij twijfel hadden bij hun melding en zo ja, waarom, en of zij al eerder overwogen hebben om te melden maar dit toch niet gedaan hebben.

Ten derde verwijzen we naar enkele praktische beperkingen die we ondervonden in het kader van de dossieranalyse, waardoor risico's ontstaan omtrent de vergelijkbaarheid van de data. Zo verliep de selectie van de dossiers bij elke toezichthouder op een ander manier, wat mogelijk een vertekend beeld geeft van de beweegredenen. Bij de ISZW werd bijvoorbeeld naar meldingen gezocht aan de hand van het trefwoord 'concurrent'²³, waardoor de kans op egoïstische beweegredenen omwille van concurrentieoverwegingen wellicht groter was dan bij de NVWA, waar andere trefwoorden gebruikt konden worden, zoals dierenarts en leverancier. Een ander risico heeft te maken met de bron van de informatie. Soms bestond het meldossier uit een e-mail van de melder zelf, en soms uit een parafrase van de telefonist die de melder te woord had gestaan. In het tweede geval gaat het dus om informatie uit tweede hand waarin sprake kan zijn van een (mogelijk foutieve) interpretatie van het oorspronkelijke verhaal van de melder. De informatie die we van deze melders kregen in de telefonische interviews was echter niet in strijd met wat in de dossiers stond.

Tot slot verwijzen we naar de beperkte externe validiteit van het onderzoek. Omdat het onderzoek zich richt op een specifieke doelgroep van melders aan drie specifieke toezichthouders, kunnen de resultaten niet veralgemeend worden naar andere typen melders of andere toezichthouders. Door echter bewust na te gaan hoe in diverse sectoren over diverse thema's wordt gemeld door externe professionals, kan het onderzoek ons inziens toch nuttige inzichten opleveren voor de inrichting van het meldproces bij niet-onderzochte inspectiediensten.

23 Deze keuze werd gemaakt omwille van capaciteits- en efficiëntieredenen ten gevolge van de beperkt beschikbare ondersteuning vanuit de inspectiedienst voor de selectie van de dossiers.

5.1 MELDPROCEDURE ILT

Een melding komt bij de ILT in principe altijd binnen via het Meld- en Informatiecentrum (MIC). Het MIC is bereikbaar via de meldingenpagina op de website van de ILT²⁴ en het algemeen telefoonnummer. Op de website kun je kiezen uit 22 rubrieken die te maken hebben met vervoer (bijv. taxi, bus, railvervoer, goederenvervoer) of leefomgeving (bijv. explosiegevaarlijke stoffen, risicovolle stoffen, drinkwater). Deze rubrieken zijn soms onderverdeeld in verschillende soorten meldingen, waaronder inbreuken. De meldingen via de website en telefoon worden geregistreerd in hetzelfde systeem. Inspecteurs geven aan dat zij soms ook rechtstreeks worden opgebeld door personen die een melding willen doen. Zij verwijzen deze echter (op enkele uitzonderingen na) consequent door naar het MIC. Inspecteurs erkennen dat deze werkwijze drempelverhogend kan werken, maar vinden dat niet problematisch. Een bepaalde drempel is volgens hen nodig om te vermijden dat je te veel of onvoldoende bruikbare meldingen krijgt. In uitzonderlijke gevallen (bijv. meldingen van brancheorganisaties) gebeurt deze doorverwijzing naar het MIC niet.

Het MIC zorgt voor de overdracht van meldingen aan de betreffende inspecterende afdeling. Bij die overdracht maakt het MIC, op grond van door de inspecterende afdeling aan het MIC gegeven criteria – die per domein schriftelijk (ILT, 2016) of bij uitzondering mondeling²⁵ zijn vastgelegd – onderscheid tussen signalen (meldingen waarop waarschijnlijk geen inspectie gaat plaatsvinden) en zaken/inspecties (meldingen waarop waarschijnlijk wel een inspectie gaat plaatsvinden). Klikmeldingen betreffen geregeld een verzoek tot handhaving, met name als ze voldoen aan enkele specifieke voorwaarden (bijv. de melder moet belanghebbende zijn en de inspectie schriftelijk verzoeken om een controle te doen op basis van de melding). In die gevallen zijn inspecteurs verplicht om actie te ondernemen en de melder een terugkoppeling te geven. Bij andere

24 www.ilent.nl/contact/melden.

25 Voor goederenvervoer en personenvervoer zijn mondeling werkafspraken gemaakt met het MIC. Aan het formaliseren van het werkproces van de meldingen voor goederenvervoer wordt gewerkt, maar er is nog geen procesbeschrijving.

meldingen is dat niet verplicht. De ervaring leert dat de informatie in dergelijke meldossiers vaak erg summier is en soms weinig handvatten biedt voor een gerichte controle. Contact opnemen met de melder zou dan nuttig zijn, maar dat gebeurt in de praktijk niet vaak. Dit soort meldingen wordt daarom vaak gezien als een onderdeel van een bredere risico-inventarisatie. Als er meerdere meldingen komen over een bepaald thema, kunnen inspecteurs beslissen om hier prioriteit aan te geven of een project te starten.

Op basis van Nederlandse of Europese regelgeving geldt een meldplicht bij de ILT voor een aantal inbreuken, zoals voor gevaarlijke stoffen die van over zee worden aangevoerd, spoedeisende incidenten bij buisleidingexploitanten en ernstige incidenten tijdens het vervoer van stoffen. In de praktijk wordt deze meldplicht echter onvoldoende nageleefd door transporteurs, zo blijkt uit onderzoek van de Onderzoeksraad voor Veiligheid en NU.nl.²⁶ Redenen die hiervoor worden gegeven, zijn de angst die ondernemers hebben voor boetes, een onvoldoende actief handhavingsbeleid en een als omslachtig beschouwde meld- en registratieprocedure. Hoewel dit onderzoek zich richt op vrijwillige meldingen, zijn deze bevindingen toch relevant. Als meldplichten onvoldoende worden opgevolgd, zou je namelijk verwachten dat informatie uit vrijwillige meldingen van ondernemers over elkaar belangrijker wordt voor inspectiediensten. De inspecteurs bij de domeinen Water, Producten en Stoffen (WPS) en Rail en Wegvervoer – waar respectievelijk meldingen inzake biociden en goederen/personenvervoer behandeld worden – geven inderdaad aan dat meldingen een belangrijk deel uitmaken van hun werk. Zij vinden echter ook dat deze meldingen hun inspectieactiviteiten niet te veel mogen bepalen.

Inspecteurs die onderzoek doen naar overtredingen inzake biociden geven aan dat hun werk gemiddeld voor tien procent gestuurd wordt door meldingen. Concreet gaat het volgens hen over een vijftigtal meldingen per jaar. Die meldingen vormen volgens inspecteurs een erg interessante informatiebron. Je kunt door die meldingen immers bepaalde trends of signalen naar boven halen. Het relatief lage aantal meldingen geeft volgens inspecteurs de ILT nog voldoende ruimte om rond biociden zelf prioriteiten te bepalen en risicogestuurd te werken. De belangrijkste meldingen zijn die over niet toegestane biociden en het onjuist gebruiken of aanbieden van biociden. Denk bij dit laatste bijvoorbeeld aan rattenbestrijdingsmiddelen die gebruikt worden door iemand die daar geen vakbekwaamheidsverklaring voor heeft. Toch is de informatie die melders hierover geven niet altijd bruikbaar. Een inspecteur geeft aan dat wellicht de helft ervan bruikbaar is. Soms wordt er namelijk gemeld over iets wat volgens de melder een biocide is maar dat niet blijkt te zijn. Ook inspecteurs die onderzoek doen naar inbreuken in goederen- en personenvervoer geven

26 www.nu.nl/binnenland/4019012/meldplicht-incidenten-gevaarlijke-stoffen-niet-nageleefd.html
www.nu.nl/algemeen/4228042/onnodige-risicos-bij-vervoer-van-gevaarlijke-stoffen.html.

aan dat de meldingen belangrijk zijn, omdat ze hierdoor zicht hebben op wat er gaande is in de sector. Over vervoer komen aanzienlijk meer meldingen binnen dan over biociden. Daarom benadrukken inspecteurs gespecialiseerd in vervoer dat de voorselectie door het MIC cruciaal is. Dit gebeurt nu al, maar er is volgens hen nog ruimte voor verbetering. Het MIC zou de melder bijvoorbeeld al aan de voorkant kunnen informeren over zaken die geen prioriteit hebben en dus niet worden opgepakt door de inspectiedienst. Bij meldingen over biociden is een dergelijke voorselectie, gezien het beperkt aantal meldingen, niet nodig.

In principe krijgt een melder van de ILT geen inhoudelijke terugkoppeling, maar wel een ontvangstbevestiging binnen vijf dagen. Deze vermeldt dat er geen inhoudelijke terugkoppeling gegeven zal worden. Wel wordt hierin soms aangegeven dat de ILT geen specifieke controle zal doen naar aanleiding van de melding, maar deze zal meenemen als signaal in een bredere risicoanalyse. De redenen voor deze beperkte terugkoppeling zijn de discretie die je als inspectiedienst aan de dag moet leggen bij communicatie over handhavingsactiviteiten en het gebrek aan personele middelen. Regelmatig krijgt de ILT meldingen waarvoor niet de ILT maar een andere dienst bevoegd is (bijv. NVWA inzake samenstelling van biociden, ISZW inzake schijnconstructies in de transportsector en de politie inzake gevaarlijk rijgedrag). Volgens inspecteurs denken melders soms onterecht dat de ILT bevoegd is voor alle inbreuken die zich voordoen in de transportsector. Het is in die gevallen de bedoeling dat het MIC de melding overdraagt aan de bevoegde dienst en de melder hiervan in kennis stelt.

5.2 KARAKTERISERING VAN DE ONDERZOCHE MELDINGEN

De ILT beschikt over een systeem waarin meldingen worden opgenomen. Dit systeem maakt een onderscheid tussen meldingen en vragen. Slechts een deel van de meldingen betreft incidentmeldingen. Bij de selectie voor de dossieranalyse werd gefocust op incidentmeldingen vanaf 1 januari 2015. Hierbij keken we enkel naar afgesloten dossiers om lopend onderzoek niet te verstoren. Omdat het bij de ILT, in tegenstelling tot vroeger, niet meer mogelijk is om uit het systeem te halen of een bedrijf over een ander bedrijf meldt, kozen we ervoor om het onderzoek te richten op meldingen over die inbreuken waarvan aangenomen kan worden dat ze vaker worden gemeld door concurrenten of andere externe professionals, zoals afnemers en opdrachtgevers. Uit overleg met medewerkers van het MIC bleek dat de meeste professionele meldingen bij vervoer te maken hebben met personenvervoer (taxivervoer en bussen) en goederenvervoer (inclusief vervoer gevaarlijke stoffen) en bij leefomgeving met biociden. Uit alle meldingen rond deze thema's zijn vervolgens die meldingen geselecteerd waar inderdaad sprake was van een melding door een externe professional. Dit leverde een totaal van 138 melddossiers op. Concreet ging het over 57 dossiers over goederenvervoer (waaronder 5 over vervoer van gevaarlijke

stoffen), 63 dossiers over personenvervoer (waarvan 49 over taxivervoer en 14 over busvervoer) en 18 dossiers over biociden.

5.2.1 *Meldingen van bedrijven inzake personen- en goederenvervoer*

Externe meldingen over inbreuken in goederen- en personenvervoer gebeuren bijna uitsluitend door concurrerende bedrijven. Opvallend is dat andere partners in de keten, zoals verladers, zelden melden over transportbedrijven. In de dossieranalyse vonden we bij goederenvervoer slechts enkele meldingen van ketenpartners en opdrachtgevers. Een mogelijke verklaring voor dit beperkte aantal is volgens inspecteurs *'lijfsbehoud'*. Als een transportbedrijf van een opdrachtgever de vraag krijgt tot overbelading en hiermee naar de ILT stapt, kan het bedrijf een verdere samenwerking met die opdrachtgever in de toekomst wel vergeten. Een brancheorganisatie verwijst ook naar de aansprakelijkheid van vervoerders. Ook al voert deze louter een opdracht uit van een ander bedrijf, toch zijn beide bedrijven aansprakelijk. Ook kunnen ze beide een boete krijgen voor overtredingen inzake overbelading.

Meldingen van concurrenten gaan vaak over bedrijven die rijden zonder vergunning (bijv. snorders²⁷ in het personenvervoer) of rij- en rusttijden niet respecteren, over vrachtwagens die overbeladen zijn of over bedrijven die werken met buitenlandse chauffeurs. Meldingen over vergunningen komen bijna uitsluitend van bedrijven die op het gebied van vergunningen zelf de regels volgen. Als zij vermoeden dat een concurrerend bedrijf zonder vergunning rijdt, doen zij vaak vooronderzoek door de nummerplaat op te zoeken in het kentekenregister van de RDW om vervolgens te melden als het niet in orde is. Omdat deze informatie minder up-to-date is dan de gegevens waarover inspecteurs beschikken, blijkt nadien vaak dat er toch geen sprake is van fraude. Inbreuken inzake overbelading worden meestal vastgesteld en gemeld door transportbedrijven die gebruikmaken van hetzelfde distributiecentrum. Daar kunnen ze zien hoeveel lading een concurrent precies laadt. Meldingen over deze en andere inbreuken zijn echter ook regelmatig gebaseerd op geruchten en een negatief beeld dat men heeft van een bepaald bedrijf.

Er is volgens inspecteurs een belangrijk verschil tussen grote en kleine transportbedrijven als je het soort meldingen vergelijkt. Ze verwijzen dan vooral naar de professionaliteit van het bedrijf. Die is in het goederenvervoer hoger bij grote dan bij kleine bedrijven, en in het personenvervoer hoger bij busmaatschappijen dan bij taxibedrijven. In het goederenvervoer zijn bedrijven die gevaarlijke stoffen vervoeren professioneler dan bijvoorbeeld bedrijven die containervervoer doen. Binnen de taxibranche is volgens de brancheorganisatie het contractvervoer dan weer *'netter'* dan het straattaxivervoer (dat relatief

27 Een snorder is een illegale taxichauffeur.

gezien maar een klein deel uitmaakt van de sector). Inspecteurs geven aan dat meer geprofessionaliseerde bedrijven vaak pas melden als zij een structureel probleem vaststellen bij een concurrent, terwijl andere bedrijven wat meer om zich heen lijken te slaan en melden over alles wat zij maar enigszins verdacht vinden. Dit maakt het voor de ILT moeilijk om bruikbare van minder bruikbare meldingen te onderscheiden, zeker omdat ondernemers die melden vrijwel nooit over bewijsmateriaal beschikken.

Als ondernemers niet melden over een concurrerend transportbedrijf, heeft dat volgens inspecteurs vooral te maken met het gebrek aan vertrouwen dat de ILT actie zal ondernemen en met de angst om in de sector bekend te staan als klikker. In de taxiwereld komt daar nog bij dat je als melder riskeert om bedreigd of afgetuigd te worden, dan wel dat je banden lek geprikt worden, zo zegt iemand van een brancheorganisatie. Melders zelf geven in interviews meestal aan dat zij geen angst hadden voor represailles. Bij één melder leek er wel sprake te zijn van een wraakactie, in die zin dat hij bij de ILT gemeld had omdat de betreffende concurrent een misstand bij zijn bedrijf had aangekaart bij de inspectie. Hij zegt hierover het volgende:

Ik dacht als jij je zaakjes niet voor elkaar hebt en mij zo op kosten jaagt, dan zal ik de [ILT] wel even inlichten over jouw praktijken. Want hij heeft mij toen ook voor de rechter gesleept en ik moet nou allerlei rekeningen betalen en dat is dan de manier om jou weer te pakken. Dat is misschien sarcastisch maar dat steekt erachter. [...] Als jij mensen gaat terroriseren moet je zorgen dat je je zaakjes ook voor elkaar hebt.

5.2.2 *Meldingen door toelatingshouders van biociden*

Ook inzake biociden komen de meldingen meestal van concurrenten of bedrijven werkzaam in dezelfde sector. Die sector is erg divers, aangezien biociden bijna overal in zitten.²⁸ De meeste meldingen over biociden komen van toelatingshouders. Dit zijn ondernemers die zelf veel geïnvesteerd hebben in het verkrijgen van een toelating om een biocide te gebruiken of te verhandelen. Daarnaast melden gewone winkeliers soms ook over een andere winkel waar een niet toegelaten biocide verkocht wordt. Bij deze ondernemers zijn er enkele notoire melders die er een gewoonte van maken om overtreders in de sector op te sporen en hierover te melden. Inspecteurs zeggen dat die melders beschikken over een specifiek karakter waardoor ze ergens hun tanden in zetten en niet loslaten tot ze bereikt hebben wat ze wilden. Vaak gebeurt dat via brancheorganisaties of het Platform Biociden, een overkoepelend orgaan voor brancheorganisaties die met biocide te maken hebben. Via deze weg wordt veel

28 Inspecteurs van de ILT leggen tijdens een interview uit dat biociden voorkomen in alles wat vloeibaar is en wat je langer dan een dag wilt bewaren, in alles waar je iets aan toevoegt om schimmel, bacteriën of beestjes te voorkomen. Ook komen ze voor in benzine, drinkwater, enz.

informatie uitgewisseld tussen ondernemers die biociden gebruiken of verhandelen en komen zij vaak snel te weten welke wanpraktijken er zijn in de sector. Het is een kleine wereld.

Redenen om als ondernemer niet te melden over een andere onderneming hebben vooral te maken met angst om als melder bekend te staan bij je collega's. Ondernemers die zelf niet honderd procent zuiver zijn, zijn uiteraard ook terughoudend om te melden, zeker als ze denken dat het concurrerende bedrijf ook iets van hen weet. Elkaar indekken is volgens inspecteurs dan een geliefde strategie.

5.2.3 *Meldingen van brancheorganisaties*

Meldingen bereiken de ILT soms ook via brancheorganisaties. In de transportsector gaat het dan over Transport en Logistiek Nederland (TLN), Koninklijk Nederlands Vervoer (KNV) en de brancheorganisatie voor verladers (EVO). Met deze organisaties heeft de ILT regelmatig contact om informatie uit te wisselen. Dit gebeurt via formele of informele overlegmomenten. Inspecteurs geven in interviews aan dat er afspraken zijn gemaakt dat de brancheorganisaties met gebundelde (en indien gewenst geanonimiseerde) klachten van hun leden terecht kunnen bij de ILT en dat die dan worden opgevolgd. Het gaat dan doorgaans over meerdere klachten over hetzelfde bedrijf. Belangrijk is volgens de inspecteurs wel om er rekening mee te houden dat brancheorganisaties enkel melden over niet-leden. Dit betekent niet altijd dat hun leden zich wel steeds aan de regels houden. Een inspecteur verwijst naar een concrete zaak omtrent overbelading. Onder regie van een brancheorganisatie werd in een bepaalde regio een convenant gesloten. De ILT werd vervolgens gevraagd om de niet-convenanthouders te controleren omdat zij zich op dit vlak niet aan de regels zouden houden. Inspecteurs hebben toen controles gedaan bij zowel de convenanthouders als de niet-convenanthouders. Hieruit bleek dat het verschil tussen beide soorten bedrijven veel kleiner was dan dat de brancheorganisatie deed voorkomen. In dit soort situaties hebben brancheorganisaties natuurlijk een dilemma: melden of niet melden? Als immers bekend wordt dat zij *'te veel "heulen" met de ILT'*, kan dat hun leden kosten.

Brancheorganisaties roepen soms hun leden ook op om bij hen of de ILT te melden over een bepaald fenomeen waar zij op dat moment een project rond doen. In de taxisector was dit bijvoorbeeld het geval bij vrijwilligersvervoer door stichtingen zonder financieel belang. Een respondent legt uit dat door bezuinigingen van de overheid er in veel sectoren aan vrijwilligersvervoer wordt gedaan, wat enkel mag onder bepaalde voorwaarden. Als dit systematisch gebeurt, heeft de taxibranche er last van omdat het arbeidsplaatsen kost. Hoewel die personen natuurlijk vervoerd moeten worden, is er feitelijk sprake van concurrentie. Meldingen van ondernemingen hierover bij de KNV Taxi werden gebundeld en anoniem doorgegeven aan de ILT.

Op het gebied van biociden hebben inspecteurs van de ILT veel minder contact met brancheorganisaties. Ze krijgen er haast nooit meldingen van. Wellicht komt dit omdat de sector erg versnipperd is met een groot aantal kleine spelers tot gevolg. Van de NVPB plaagdierbeheersing en PLAN heeft de ILT wel enkele meldingen gekregen van ratten- en muizenbestrijding in de sector die niet volgens de wet verliep. Rond specifieke incidenten komt het dus wel voor dat er interactie is met de branche, maar dit gebeurt niet op structurele wijze.

5.2.4 Anonieme meldingen

De ILT neemt anonieme meldingen in behandeling. Dit soort meldingen zijn meestal echter te summier om als basis te dienen voor een specifieke controle. Ze zijn vaak wel nuttig in het kader van risicoanalyses van de ILT omdat ze een signaal geven over sectoren waar mogelijk veel inbreuken zijn (zie hiervoor). Wat opvalt in de dossieranalyse is dat veel melders (vooral concurrenten) van inbreuken inzake goederenvervoer aan de ILT vragen om hun identiteitsgegevens vertrouwelijk te houden. Sommige melders verwijzen daarbij expliciet naar risico's op represailles. Inspecteurs proberen hier dan zoveel mogelijk rekening mee te houden, maar heel incidenteel gaat dit wel eens mis (bijv. als de naam van de melder op het dossier staat dat de inspecteur voor zich heeft tijdens een gesprek met de overtreder). Bovendien is het vaak zo dat slechts een beperkt aantal personen op de hoogte is van de betreffende inbreuken. De overtreder heeft dan meestal snel in de gaten wie er precies gemeld heeft. Ook bij een gerechtelijke procedure kan de identiteit van de melder alsnog bekend worden. Een inspecteur geeft dan ook terecht aan dat als melders echt vertrouwelijk willen melden, ze dit moeten doen via NL Confidential. Ook bij de Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie (NIWO) – vergunningverlener voor goederenvervoer – kan anoniem gemeld worden over onder andere (vermoedens van) transportondernemers die rijden zonder vergunning.²⁹

5.3 BEWEEGREDEKENEN OM TE MELDEN

Bij de dossieranalyse valt op dat (vermoedens van) concurrentievervalsing veruit de belangrijkste aanleiding is om als ondernemer te melden over andere ondernemingen. Daarmee samenhangend wil men soms ook imagoschade voor de sector vermijden. Meldingen over biociden, vervoer van gevaarlijke stoffen en busvervoer gebeuren niet enkel vanuit concurrentieoverwegingen, maar soms ook vanuit een moreel verantwoordelijkheidsgevoel.

²⁹ www.niwo.nl/pagina/213/contact/meldpunt-misstanden.html.

5.3.1 Concurrentiepositie

In de transportsector wordt meestal gemeld vanuit concurrentieoverwegingen. Inspecteurs verklaren het belang van deze beweegreden door de grote mate van individualisering in deze sector. Het is, zoals één van hen stelt, *'een harde wereld, met harde concurrentie'*, waarin het niet altijd makkelijk is om het hoofd boven water te houden. Brancheorganisaties bevestigen dit en geven aan dat de situatie naar aanleiding van de economische crisis verslechterd is, vooral door de overcapaciteit die de prijzen drukt. Iemand van een brancheorganisatie zegt in een interview:

Als de pijn maar groot genoeg is dan noemt men het inderdaad op een gegeven moment niet meer verlinken of verklikken, maar dan is het gewoon... Kijk de regels zijn er, daar kun je van alles van vinden, maar die zijn voor iedereen hetzelfde. En als de een er voor kiest om daar net aan te voldoen dan is dat zijn keus, daar hoeft een ander niet de dupe van te worden.

In de interviews met melders en de dossieranalyse wordt dit beeld bevestigd. Externe meldingen over inbreuken inzake goederenvervoer die we hebben meegenomen in de analyse komen meestal van een concurrerende ondernemer of één van zijn chauffeurs (40 van 52 dossiers) die meldt omdat de concurrentiepositie van zijn bedrijf in gevaar is. Melders benadrukken dit doorgaans heel expliciet in hun e-mail of gesprek met een MIC-medewerker. Dit blijkt uit onderstaande interviewcitaten van ondernemers in de transportsector die een melding hebben gedaan bij de ILT:

Ik zit zelf in de transportsector en het inkomen wat ik überhaupt uit de transportsector kan halen dat is zeer beperkt. Omdat die bedrijven gigantisch veel geld verdienen met die werkzaamheden [...], omdat dit soort bedrijven de prijzen naar beneden trekken, kunnen wij er dus ook geen boterham meer aan verdienen.

We hebben op zich geen problemen met concurrentie, dat is goed voor de markt en ook gezond. Maar voor verhuizen en transport is een vervoersvergunning nodig en daar moet je diploma's voor halen en dat kost bakken met geld en is bovendien wettelijk verplicht. Ik heb die netjes gehaald, dat heeft me duizenden euro's gekost. Maar meneer [...] heeft helemaal geen vergunning en rijdt doodleuk zonder vergunningen rond de hele dag. En dan vind ik het vervelend worden, want dat is oneerlijke concurrentie en daar houd ik niet van.

Soms wordt gemeld door ondernemers die opdrachten mislopen of klanten verliezen omdat zij volgens de in de branche geldende prijzen werken en de concurrenten waarover zij melden niet. Dit blijkt bijvoorbeeld uit onderstaande fragmenten uit melddossiers die geanalyseerd werden:

Ze betalen de buitenlandse chauffeurs zo maar wat en komen aan mijn klanten, dit is oneerlijke concurrentie. En hij rijdt zelf in 'n nieuwe Porsche!!!!

Ik werk als chauffeur bij [...] en al lange tijd raken wij klanten kwijt waarvan de kweker aangeeft dat zijn buurman een vrachtwagen heeft gekocht en die wat bij wou verdienen. Nu hebben wij laatst die buurman gesproken en hij schept op dat hij geen tachograaf heeft dus zich nergens aan heeft te houden, en dat er veel vraag is naar hem omdat hij zo goedkoop kan rijden.

Door dat deze firma fraude pleegt met het rijden op een andere bestuurderskaart, worden de andere firma's om hem heen in een schaduw gezet. Het kost ons veel omzet en kunnen hier niet tegen op concurreren.

Ook over inbreuken inzake taxi- en busvervoer wordt bijna uitsluitend gemeld door concurrenten in de sector en vanuit concurrentieoverwegingen. Een derde van de geanalyseerde meldingen over taxivervoer heeft te maken met vermeende inbreuken door de controversiële taxidienst Uber-pop. Deze werd ondertussen illegaal verklaard door de ILT en de rechtbank³⁰, maar de melders geven aan dat de handhaving te wensen overlaat. Vaak gaat het hier over chauffeurs van andere taxibedrijven die al meerdere malen over Uber-pop gemeld hebben omdat hun concurrentiepositie in gevaar is door de te lage prijzen van deze taxidienst. In de melding wordt vaak expliciet gevraagd dat de ILT snel actie onderneemt tegen deze volgens hen oneerlijke praktijken. Dat het concurrerende taxibedrijven erg hoog zit, blijkt uit een melding van een stichting bestaande uit woordvoerders van taxichauffeurs in een bepaalde gemeente waarin zelfs bedreigd wordt met stakingen en blokkades als de ILT en andere handhavers niet de strijd aangaan tegen deze oneerlijke concurrentie. De stichting biedt tevens aan om samen met de ILT en politie controles te doen, zoals gebeurd is in Rotterdam.³¹ Ook over andere taxibedrijven die niet voldoen aan wettelijke registratieplichten of de regels rond rij- en rusttijden aan hun laars lappen wordt gemeld door ondernemers die er last van hebben. Zij verliezen immers klanten omdat zij zich wel netjes aan de regels houden. Een melder zegt in een interview dat hij zijn omzet door dit soort praktijken met 25% omlaag heeft zien gaan. De toename van vrijwilligersvervoer doet ook veel stof opwaaien in de taxisector (zie hiervoor) en is erg nadelig voor de concurrentiepositie van taxibedrijven. Een melder zegt hierover: *'Ze maken gewoon de business kapot op deze manier die mensen die eigenlijk gewoon als vrijwilligers rondrijden.'* Een respondent van een brancheorganisatie zegt in een interview dat zij leden hebben opgeroepen om hierover te melden bij hen of bij de ILT.

Bij busvervoer zien we vergelijkbare taferelen. Inbreuken van frauderende busbedrijven maken het erg moeilijk voor andere bedrijven in de sector, zoals blijkt uit volgende citaten uit twee melddossiers:

30 www.nu.nl/internet/4167582/controversiele-taxidienst-uberpap-stopt-in-nederland.html.

31 www.ad.nl/ad/nl/1038/Rotterdam/article/detail/3873452/2015/02/25/Rotterdamse-taxi-chauffeurs-in-actie-tegen-rijders-UberPOP.dhtml.

[...] dit heeft vele consequenties voor onze bedrijf, ze stelen als het ware onze gasten omdat ze dan vele malen minder prijs kunnen aanbieden, dit komt natuurlijk door dat ze geen belasting betalen, ze doen dit tourtje elke week [...], graag zouden we willen dat er met spoed naar gekeken wordt [...].

[...] Daar deze dame nog steeds op de bus rijdt voor meer dan 8 personen, om [...] te vervoeren, waar ik mijn D voor op mijn rijbewijs moest halen. Dubbele pasjes worden er gebruikt, er wordt toch nooit gecontroleerd. Waarom ik dit zo erg vind is dat de concurrentie oneerlijk is, en de goede bedrijven te duur zijn, in verhouding met deze valsspelers. [...]

De uitlatingen van ondernemers die melden over inbreuken van concurrerende transportbedrijven zijn vaak heel heftig en emotioneel. Zo verwijzen zij naar inbreuken die de transportsector 'verzieken', een 'doorn in het oog' zijn en tevens een 'grove belediging van Nederlandse en Europese wetgeving'. Er waren verder ook enkele meldingen van ondernemers die recent zelf een proces-verbaal kregen van de ILT, terwijl andere ondernemers ongestraft dezelfde inbreuken begaan. Sommige melders waren chauffeurs die aangaven dat in een concurrerend bedrijf niet-opgeleide chauffeurs werken zonder geldig rijbewijs. Hun verantwoordiging is tweeledig. Enerzijds vinden ze het niet eerlijk dat die chauffeurs rondrijden zonder geldig rijbewijs, terwijl het verkrijgen daarvan hun zelf veel tijd, moeite en geld gekost heeft. Anderzijds dreigt hun eigen bedrijf ten onder te gaan aan dit soort van oneerlijke concurrentie. Wat tot slot opvalt in de geanalyseerde melddossiers over inbreuken in de transportsector is dat melders veel detailinformatie (bijv. kentekens, type voertuigen, persoonsbeschrijving), eventueel na grondig vooronderzoek, doorgeven aan de ILT. Dit geeft aan dat zij van de ILT verwachten dat zij snel en kordaat optreedt tegen praktijken die hun sector bedreigen.

Meldingen over biociden gebeuren doorgaans ook vanuit concurrentieoverwegingen. Inspecteurs, brancheorganisaties en melders benadrukken in de interviews dat het verkrijgen van een toelating voor de handel in en het gebruik van biociden een proces van lange adem is dat grote investeringen vergt. Het inspectieplan Biociden van het Domein Water, Producten en Stoffen licht toe dat voordat een biocide in Nederland verhandeld en gebruikt mag worden, daarvoor toestemming moet worden gevraagd bij het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb) (ILT, 2016). Dat college gebruikt hiervoor een toetsingskader dat gebaseerd is op Europese wetten. De ondernemer voegt bij zijn toelatingsaanvraag een dossier waarin de effectiviteit van het betreffende product wordt aangetoond en de mogelijke risico's voor toepasser, consument en het milieu in kaart worden gebracht. Hieraan gaat vaak

een langdurig wetenschappelijk onderzoek vooraf.³² Een inspecteur licht toe dat de kosten van de voorbereiding van de gehele aanvraag hoog oplopen:

[...] soms wel 40 tot 60 duizend euro binnen Nederland en voor Europese toelating ruim een ton. En tel er bij een stof die nog niet bekend is als biocide nog maar 5 ton bij op.

Fraudeurs die deze regelgeving naast zich neerleggen, hebben daarom een aanzienlijk voordeel op de concurrentie die wel een formele toelating heeft om het product te verhandelen of te gebruiken. Inspecteurs en een brancheorganisatie binnen dit domein geven aldus aan dat concurrentie bij professionele melders de belangrijkste reden is om een melding te doen over inbreuken inzake biociden. Deze melders verwachten van de ILT dat de niet-toegelaten producten van de markt worden gehaald waardoor 'een gelijk speelveld' wordt gecreëerd met eerlijke concurrentievoorwaarden.

5.3.2 *Imago van de sector*

Naast de frustratie over concurrentievervalsing zijn melders in uitzonderlijke gevallen ook bezorgd over het imago van de sector. In dat geval gebeurt de melding dus niet enkel omdat men zelf last heeft van de inbreuken, maar ook omdat men de 'rotte appels' uit de sector wil laten verwijderen. Deze beweegreden komt bijvoorbeeld terug in onderstaand voorbeeld inzake goederenvervoer:

Beste, er is een bedrijf in [...] die goederen vervoert voor derden over de weg. Vermoedens zijn dat er bij geen vrachtwagens van de 4 een juiste of helemaal geen vervoersvergunning heeft. Noch het bedrijf. Zonder vergunningen en juiste chauffeurs doet deze bedrijf het transport business zeker verzieken. Het verzoek is dat er gekeken moet worden of dit zo door kan anders is het te makkelijk om een transport bedrijf te runnen en niet zo eerlijk tegen over collega's. [...] Graag het nodige doen. Ons doel is dan ook het rotte appels zo in het dag licht te zetten.

Een brancheorganisatie inzake biociden zegt in een interview dat ondernemers soms ook melden aan de ILT omdat zij zien dat bepaalde inbreuken, bijv. inzake antifouling, de sector schade toebrengen.

5.3.3 *Moreel verantwoordelijkheidsgevoel*

Concurrenten die melden over inbreuken in de sector verwijzen soms ook naar hun morele verantwoordelijkheidsgevoel. Bij goederenvervoer kwam dit slechts voor bij twee meldingen. Deze personen verwezen met name naar mogelijk

32 <http://agrodis.nl/Agrodis/media/Agrodis/Documenten/notities%20om%20te%20linken/notitie-toelatingsproces-juni-2014.pdf>.

onveilige verkeerssituaties als chauffeurs zich door fraude met de tachograaf niet houden aan regels inzake rijd- en rusttijden. Volgens een brancheorganisatie verwijzen melders expliciet naar verkeersveiligheid in hun melding om de inspectie een extra argument te geven om op te treden. In die zin kan het dus ook een overtuigingsmiddel zijn, omdat men denkt dat het noemen van dit soort beweegredenen de ILT sneller tot actie zal brengen.

Bij meldingen over inbreuken inzake busvervoer is er vaker sprake van een moreel verantwoordelijkheidsgevoel. Melders verwijzen dan naar inbreuken waardoor het welzijn en de veiligheid van passagiers in het gedrang komen, bijvoorbeeld omdat regels inzake rij- en rusttijden niet gerespecteerd worden. Deze melders vragen dan met aandrang aan de ILT om maatregelen te nemen omdat er reële risico's voor derden bestaan, zoals blijkt uit volgende voorbeelden:

Komend weekend is er weer een mooi evenement in [...]. Vanaf 12.00 zullen er weer veel bussen van met name [namen van verschillende busmaatschappijen] etcetera arriveren met veel meer mensen in de bus dan toegestaan. En wat te denken van [...]met kenteken [...] die al 14 dagen zonder apk schoolreizen doet? De kroon spant [...]. Deze rijdt met losse tuinstoelen en banken achterin. Voldoende aanleiding lijkt mij om eens een grondige controle te doen, voordat het vandaag of morgen een keer gruwelijk misgaat.

Al geruime tijd is het mij een doorn in het oog dat er een aantal zogenoemde "partybusbedrijven" zijn die ook de op het kenteken aanwezige staanplaatsen aanbieden bij besloten vervoer. Hierdoor ontstaan regelmatig zeer gevaarlijke situaties doordat de chauffeurs totaal geen overzicht hebben van wat er zich in de bus afspeelt. Ook moet je er niet aan denken wat voor chaos er ontstaat bij een calamiteit (bijvoorbeeld brand doordat er ook gerookt wordt in deze bussen) [...]. Hopelijk doet u hier iets mee voordat er een keer een heel ernstig ongeluk gebeurt.

Bij meldingen over misstanden in het personenvervoer gaat bezorgdheid voor de veiligheid van passagiers of gebruikers vaak hand in hand met concurrentieoverwegingen. Dit zien we terug in meldingen van concurrenten in verschillende sectoren. In de taxibranche verwijst een melder bijvoorbeeld naar klanten die tijdens het vervoer in een illegale taxi niet verzekerd zijn, maar zich daar niet van bewust zijn omdat zij op basis van vertrouwen gebruikmaken van de dienst.

Bij meldingen over biociden en vervoer van gevaarlijke stoffen is het moreel verantwoordelijkheidsgevoel als beweegreden, om begrijpelijke redenen, iets belangrijker. Naast concurrentieoverwegingen (zie hiervoor) speelt hier het gevaar voor derden en de maatschappij in het algemeen soms ook een rol. Melders zijn met name bezorgd over risico's waar consumenten, chauffeurs en omwonenden aan worden blootgesteld. Bij biociden blijkt deze beweegreden uit het aanvinken van 'acuut gevaarlijke situatie' op het meldformulier. Als er

volgens hen geen sprake is van een acuut gevaar, verwijzen melders soms naar het belang dat consumenten correct worden ingelicht over de producten die zij aankopen en gebruiken. Ook hier kan een moreel verantwoordelijkheidsbesef aan ten grondslag liggen. Bij vervoer van gevaarlijks stoffen wordt vooral verwezen naar potentieel gevaarlijke situaties, zoals blijkt uit onderstaande voorbeelden:

Ik had u ook gemeld over een gevaarlijke situatie bij [...]. Daar is de container geladen met klasse 3 product. Dan gaan de deuren van de container dicht om vervolgens midden op het zelfde terrein de etikettering aan te laten brengen. Een medewerker maakt met een sopje de plaats waar het etiket moet komen schoon om daar na met een gasbrander het plek droog te maken (klasse 3 vloeistof al geladen) en dan te etiketteren.

Op de [...] bij het afval breng station staat een tankauto met zoutzuur geparkeerd. [...] van de handhavingsdienst [...] belt om te melden dat ze zich hier zorgen over maakt; de tankauto staat namelijk aan de rand van een woonwijk. [...].

Tot slot melden medehandhavers, zoals inspecteurs van andere toezichthouders en politie, volgens afspraak bij de ILT, wat wellicht ook voortkomt uit een gevoel van (gezamenlijke) verantwoordelijkheid en als teken van goede samenwerking.

5.4 MELDPROCES

Melders zijn over het algemeen tevreden over de meldprocedure bij de ILT, zelfs als de uitkomst niet is wat zij voor ogen hadden. Een respondent zegt naar aanleiding van zijn melding over biociden: *'Ja, de uitslag was minder maar de procedure was prima.'* De meldpagina is volgens melders goed te vinden en het webformulier wordt als erg handig ervaren. Ook brancheorganisaties horen geen klachten over de meldprocedure op zich, hoewel sommige ondernemers liever via hen melden *'voor het gemak'*, want dan hoeven ze het formulier niet zelf in te vullen. De inspecteurs zijn vooral erg te spreken over de rol van het MIC in het filteren van meldingen en het uitvragen van melders. Waar volgens inspecteurs inzake personen- en goederenvervoer nog een verbeteringslag te maken valt, is verwachtingsmanagement bij melders. Op basis van afspraken die gemaakt worden over prioritering zou het MIC aan de voorkant al kunnen aangeven dat bepaalde meldingen niet worden opgepakt door de ILT.

5.5 AFHANDELING EN TERUGKOPPELING

Verschillende melders geven aan ontevreden te zijn over de afhandeling door de ILT. Zij zeggen dat ze al verschillende keren hebben gemeld over inbreuken bij een specifiek bedrijf, maar dat er geen actie werd ondernomen. Hiervan

zien we vooral voorbeelden bij meldingen over personen- en goederenvervoer. Zo geven verschillende melders aan dat ze al meerdere keren gemeld hebben over Uber-pop, maar dat de betreffende chauffeur nog steeds rondrijdt. Dit zien we ook terug bij meldingen over bus- en goederenvervoer door bedrijven of chauffeurs zonder vergunning. De vaststelling dat er op basis van de melding ogenschijnlijk geen actie wordt ondernomen door de ILT levert veel frustratie en onbegrip op bij melders, zoals blijkt uit onderstaande voorbeelden:

Meldingen over taxibedrijf Uber-pop

Deze Uber-pop voor de zoveelste keer aangetroffen. Ik heb deze al 4 keer gemeld dit jaar met foto's en dergelijke. Dit is tevens de laatste keer dat ik meldingen doe. Ik word kotsmisselijk van jullie. 15 jaar lang hebben jullie taxi's lopen treiteren om o.a. streepjes verkeerd. Iedere keer opnieuw. Uberpop uit de lucht halen is te moeilijk voor jullie. Meer dan een jaar rijden ze en jullie pakken er landelijk 47. Ga jullie diep schamen. Uber lacht jullie uit.

Het kan niet zo zijn als chauffeurspassen worden ingetrokken dat men bij Uberpop gewoon weer vrolijk aan de slag gaat.

Melding over goederenvervoer

Ik begrijp niet waarom jullie hier niks mee doen. Ik heb toch al meerdere keren naar jullie gemaild en gebeld. Ik hoop snel een reactie van jullie te krijgen.

Melding over busvervoer

Na nu vele meldingen van corruptie bij dit bedrijf kom ik tot de conclusie dat deze meldingen totaal niets uithalen. En er dan ook niets mee gedaan wordt. [...] Kunt u mij uitleggen waarom ik deze vrouw nog steeds tegenkom????

Bepaalde brancheorganisaties hebben het gevoel dat de ILT te weinig capaciteit heeft om gepaste actie te ondernemen naar aanleiding van meldingen. Ze hebben weliswaar geen zicht op wat er precies gebeurt (door het gebrek aan terugkoppeling), maar merken op dat bepaalde bedrijven al enige tijd inbreuken plegen zonder dat ingegrepen wordt. Een cruciale vraag is dan of er inderdaad geen actie werd ondernomen of dat na actie geen inbreuken werden vastgesteld, dan wel dat de melding werd meegenomen als signaal op basis waarvan later inspecties worden georganiseerd. Omdat de melder (en in veel gevallen ook de brancheorganisatie) enkel een ontvangstbevestiging maar geen inhoudelijke terugkoppeling krijgt over zijn dossier (zie hiervoor), is het voor hem moeilijk in te schatten welke actie er al dan niet genomen is en waarom. Nochtans sluiten veel melders in goederen- en personenvervoer hun melding af met de vraag om op de hoogte te worden gehouden van hoe de melding wordt afgehandeld. Als die gevraagde terugkoppeling dan uitblijft, vinden melders dat jammer, zo blijkt uit interviews. Bovendien versterkt dit het gevoel bij verschillende melders dat hun melding wellicht in de prullenbak is beland, waardoor een gevoel van straffeloosheid kan ontstaan. Dit risico wordt ook genoemd door een brancheorganisatie:

Als iedereen zich [aan de regels] houdt is het prima [...] maar zodra sommigen zich er niet aan gaan houden en daar niet op worden aangesproken, dan is natuurlijk op een gegeven moment de verleiding/economische noodzaak misschien ook om zelf mee te gaan doen.

Het gebrek aan terugkoppeling werkt bovendien niet stimulerend om een volgende keer nog eens te melden. Een melder zegt hierover dat hij niet als een 'mafkees' elke keer wil gaan melden als er in zijn ogen toch niet zoveel mee gedaan wordt. Iemand van een brancheorganisatie geeft aan dat een serieuze terugkoppeling ervoor zorgt dat een melder de volgende keer weer meldt en vertrouwen krijgt in het systeem. En dat wordt dan ook weer positief verspreid via mond-tot-mondreclame. Als er nooit wat uitkomt, gaat men minder geneigd zijn om te melden. Ook als er na controle geen inbreuken zijn vastgesteld, is een terugkoppeling volgens deze brancheorganisatie zinvol, omdat je dan als melder bijvoorbeeld niet meer het gevoel hebt dat je een opdracht bent misgelopen omwille van concurrentievervalsing.

Toch zijn er ook melders die aangeven te snappen dat inhoudelijke terugkoppeling aan melders niet haalbaar is wegens beperkte capaciteit, of in bepaalde gevallen niet toegelaten is omwille van privacywetgeving. Inspecteurs bevestigen dat systematische terugkoppeling in de praktijk niet haalbaar is. Zij zien een rol weggelegd voor het MIC om bij aanvang de verwachtingen van melders inzake terugkoppeling bij te stellen (bijkomend op de vermelding ervan in de ontvangstbevestiging), omdat dit de tevredenheid over de meldprocedure en afhandeling zou kunnen verhogen.

Personen die melden over biociden geven vaak aan dat ze het niet erg vinden dat ze geen terugkoppeling hebben gekregen van de ILT. Belangrijker volgens hen is dat er wat wordt gedaan naar aanleiding van de melding. Vaak horen zij via klanten of brancheorganisaties dat een product uit de handel is gehaald of dat het etiket is aangepast. Een melder zegt: *'Als het maar gebeurt, dan vind ik het allemaal goed.'*

Opvallend is tot slot dat één brancheorganisatie aangeeft dat zij (in tegenstelling tot de andere brancheorganisaties die we spraken) vaak wel inhoudelijke terugkoppeling krijgt over een melding of een bundeling van meldingen. Deze terugkoppeling gebeurt dan door een inspecteur met wie ze een goed contact hebben. Dit kan bij de leden (die nadien door de brancheorganisatie gebriefd worden over de terugkoppeling) de indruk wekken dat de ILT sneller actie onderneemt als de melding via de brancheorganisatie gebeurt.

5.6 ANALYSE EN CONCLUSIE

Dit hoofdstuk ging in op vrijwillige meldingen van ondernemers over inbreuken inzake enerzijds goederen- en personenvervoer en anderzijds biociden.

De inbreuken waarover gemeld wordt, hebben in de transportsector vooral betrekking op het rijden zonder vergunning, op rij- en rusttijden en overbelading. Inbreuken inzake biociden waarover gemeld wordt hebben met name te maken met het gebruik of de verkoop van biociden zonder dat de onderneming hiervoor de toelating heeft gekregen.

De beweegredenen zijn zowel bij vervoer als bij biociden gelieerd aan concurrentievervalsing. Concurrentie binnen de transportsector is, mede naar aanleiding van de economische crisis, erg hevig waardoor inbreuken in de sector zware financiële gevolgen kunnen hebben voor ondernemingen die wel de regels volgen. Hoewel ondernemers in transportbedrijven niet graag als klikker bekend staan in de sector, is de verontwaardiging over misstanden die hen rechtstreeks pijn doen in veel gevallen zo groot dat ze vaak toch beslissen om te melden. Bij meldingen over biociden speelt vooral mee dat toelatingshouders grote investeringen hebben moeten doen om toelating te krijgen, waardoor het als oneerlijk wordt ervaren als andere ondernemers bepaalde producten gebruiken zonder deze kosten te hebben gemaakt. Hierbij aansluitend komt het eigen belang van de melder ook tot uiting in het willen beschermen van het imago van de sector. Altruïstische beweegredenen zijn eerder zeldzaam bij de onderzochte professionele meldingen aan de ILT. In sommige gevallen wordt verwezen naar een moreel rechtvaardigheidsgevoel om gevaar voor derden aan te kaarten. Dit komt zowel voor binnen vervoer als biociden. Toch stelt zich hier de vraag of het signaleren van dit potentiële gevaar de echte beweegreden is van de melder, dan wel een manier om de ILT ervan te overtuigen dat actie nodig is.

Over de meldprocedure zijn de meeste melders erg tevreden. De website is toegankelijk en het formulier is makkelijk in te vullen. De afhandeling ervan wordt echter vrij negatief beoordeeld. De indruk bestaat dat de ILT bepaalde misstanden niet aanpakt wegens capaciteitstekort. Daartegenover staat dat over die afhandeling geen terugkoppeling gebeurt, waardoor melders eigenlijk niet weten wat de ILT al dan niet gedaan heeft. Dit gebrek aan terugkoppeling zorgt er wel voor dat sommige melders, met name in het goederen- en personenvervoer, het nut van melden bij de ILT ernstig in twijfel trekken. Opvallend is tot slot dat ondernemers die over biociden melden minder behoefte lijken te hebben aan terugkoppeling. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat deze sector kenmerken heeft van een dorp waarin veel informatie wordt uitgewisseld. Hierdoor zijn ondernemers vaak snel op de hoogte van controleacties door de ILT zodat inhoudelijke terugkoppeling eigenlijk niet meer hoeft plaats te vinden.

6.1 MELDPROCEDURE ISZW

De ISZW beschikt over een Front Office voor niet-anonieme en anonieme meldingen van werknemers en niet-werknemers over arbeidsomstandigheden, arbeidsuitbuiting, illegale tewerkstelling, onderbetaling, fraude en georganiseerde criminaliteit op gebied van werk en inkomen – het gehele werkterrein van de ISZW. Naast het Front Office is er de Criminele Inlichtingen Eenheid van de ISZW voor meldingen over uitbuiting van werknemers, ernstige fraude en georganiseerde criminaliteit. Melders kunnen ook direct contact opnemen met accountmanagers of inspecteurs wanneer zij over hun telefoonnummer beschikken. Een andere meldmogelijkheid is, sinds kort, de app voor asbestwerkzaamheden. Deze app bevat een overzicht van alle aangemelde asbestsaneringen. Als iemand een asbestsanering waarneemt die niet op de app te vinden is, kan deze hiervan via de app melding maken. Voor een aantal overtredingen heeft de ISZW speciale meldformulieren voor relevante doelgroepen, zoals het meldformulier malafide uitzendbureaus, dat is opgesteld in verschillende talen.³³ Tot slot ontvangt de ISZW – in beperkte mate – meldingen vanuit NL Confidential (Meld Misdaad Anoniem). Dit onderzoek richt zich op de meldingen inzake arbeidsomstandigheden.

Het werkterrein van de ISZW kent een aantal verplichte meldregelingen. Werkgevers moeten verplicht melding doen van (meldingsplichtige) arbeidsongevallen; en van bepaalde werkzaamheden zoals asbestverwijderingswerkzaamheden, werkzaamheden met biologische agentia (micro-organismen die gevaarlijk kunnen zijn voor de gezondheid), duikwerkzaamheden en werkzaamheden met vuur op tankschepen. Bepaalde erkende keuringsinstanties moeten verplicht melding maken van het ontbreken van certificaten of benodigde periodieke keuringen, onder meer bij liftinspecties en asbestinventarisatie. Deze verplichte meldingen zijn in dit onderzoek niet meegenomen.

33 <https://meldingen.inspectieszw.nl/DigitaleDienst.WebApp/Meldingen/frmMeldingFormulier.aspx?FormulierType=MalafideUitzendbureau%20>.

De Front Office is telefonisch, schriftelijk en per online contactformulier bereikbaar. De Front Office neemt de melding in ontvangst; registreert deze en stuurt een ontvangstbevestiging naar de melder. De inhoud van deze brief is afgestemd op de melder; zo staat er in de brief aan werknemers, bijvoorbeeld een opmerking over mogelijke argwaan bij de werkgever.³⁴ In de brief is ook opgenomen of de melding in onderzoek wordt genomen, en zo niet, waarom niet.

De ISZW geeft de voorkeur aan telefonische meldingen, waarin zoveel mogelijk informatie van de melder kan worden verzameld voor een eventueel onderzoek. De medewerkers van de Front Office zijn opgeleid om zo veel mogelijk informatie te verzamelen over de meldingen. In de meeste gevallen kan de Front Office-medewerker, op basis van beleidsregels en ondersteund door een digitaal systeem, direct beoordelen of de melding tot het domein van de ISZW behoort en in onderzoek wordt genomen. Deze weging neemt maximaal 24 uur in beslag. Bij alle meldingen die in onderzoek worden genomen, wordt via een piketsysteem direct een inspecteur aan de melding gekoppeld, en vindt een zogenoemde 'warme' (telefonische) overdracht plaats van de Front Office naar de behandelend inspecteur, die vervolgens bepaalt hoe het onderzoek naar aanleiding van de klacht zal worden uitgevoerd. De interne instructie Arbomeldingen van de ISZW schrijft voor dat bij meldingen afkomstig van een vakbond, ondernemingsraad, personeelsvertegenwoordiger of werknemer in principe altijd telefonisch contact wordt gezocht door de inspecteur met de melder, die ook zowel mondeling als schriftelijk op de hoogte wordt gesteld van de resultaten van het onderzoek. Bij overige meldingen is het aan de inspecteur om te besluiten of nader contact nog nodig is, bijvoorbeeld om meer informatie te verkrijgen, om afspraken te maken over het waarborgen van de anonimiteit van de melder, of vanuit het oogpunt van 'klanttevredenheid'. Buiten de ontvangstbevestiging, waarin is aangegeven dat de ISZW op grond van haar geheimhoudingsplicht geen informatie mag verstrekken over de uitkomst van het onderzoek, ontvangen deze melders geen schriftelijke terugkoppeling.³⁵

Bij de ISZW kan zowel vertrouwelijk als volledig anoniem worden gemeld – in het laatste geval beschikt ook de ISZW zelf niet over de naam en contactgegevens van de melder; in het eerste geval houdt de ISZW deze informatie zoveel mogelijk geheim. Afhankelijk van de aard van de melding is echter niet uit te sluiten dat de identiteit van de melder toch bekend raakt bij de vermoedelijke overtreder, bijvoorbeeld tijdens een rechtszaak waarin inspecteurs kunnen worden verplicht hun informatiebronnen kenbaar te maken. Online worden potentiële melders al geattendeerd op de mogelijkheid dat hun naam bekend wordt, zodat melders dit in hun beslissing om te melden kunnen meewegen.

34 Bron: Interne Instructie Arbomeldingen 'Klachten en signalen', ISZW, december 2013, versie 2.0.

35 Idem, zie voetnoot 34.

Dit wordt ook besproken bij telefonische meldingen bij het Front Office en zo nodig door de inspecteur die het onderzoek uitvoert.

De arbowetgeving³⁶ schrijft voor dat klachten vanuit ondernemingsraden en andere medezeggenschapsorganen en vakbonden altijd in behandeling moeten worden genomen. In 2014 waren dit 30 klachten. Voor het overige worden klachten met betrekking tot arbeidsomstandigheden alleen in behandeling genomen als het vermoedens betreft van zware overtredingen met mogelijk ernstig gevaar voor personen.³⁷ Klachten over overtredingen met minder ernstig gevaar, zoals fysieke overbelasting, worden sinds 1 januari 2014 niet meer in onderzoek genomen. Dit beleid is ingezet om het aantal klachten en signalen dat in onderzoek wordt genomen, te reduceren. In 2014 werden bij de ISZW 2722 vrijwillige meldingen gedaan op het terrein van gezond en veilig werken (bron: Jaarverslag 2014). Hiervan is 49% door inspecteurs onderzocht (idem). Een klager die zich meldt bij de Front Office met een klacht over een vermoeden van een overtreding die niet een zware overtreding is, wordt medegedeeld dat deze klacht niet in onderzoek wordt genomen en ontvangt hiervan schriftelijk bevestiging. Wel worden alle klachten geregistreerd, en worden geregistreerde klachten doorgegeven aan de programmaleiders opdat deze risicogestuurd toezicht kunnen baseren op de klachten.

6.2 KARAKTERISERING VAN DE ONDERZOCHE MELDINGEN

De ISZW ontvangt meldingen van werkgevers, werknemers, burgers (omwonenden), ondernemers, vakbonden, brancheorganisaties, ondernemingsraden, andere medezeggenschapsorganen, mede-toezichthouders en andere overheden. Dit onderzoek spitst zich toe op misstanden die op vrijwillige basis worden gemeld door externe melders, waaronder meerdere van de bovenstaande relaties vallen. Omdat de aard van de relatie van de melder met de vermoedelijke overtreder niet systematisch in het meldingsbestand van de ISZW wordt geregistreerd, is het onderzoek toegespitst op de sector Bouw. Op basis van het vooronderzoek was het vermoeden dat in deze sector de meeste meldingen gedaan zouden worden door externe melders die een professionele relatie onderhouden met de organisatie waarover zij melden. Vervolgens is binnen het meldingsbestand geselecteerd op het zoekwoord 'concurrent'. Op die manier zijn 94 bruikbare meldingen gevonden over de periode 2012-2015. De meldingen die op deze wijze zijn geselecteerd, betroffen vrijwel in alle gevallen vermoede overtredingen van wetgeving met betrekking tot arbeidsveiligheid.

36 Artikel 24, lid 7 van de Arbowet.

37 In de Interne Instructie Arbomeldingen 'Klachten en signalen' wordt een zware overtreding gedefinieerd als een overtreding als bedoeld in artikel 1 lid 1 sub a van de Beleidsregel boeteplegging Arbeidsomstandighedenwetgeving waarbij tevens sprake is van ernstig gevaar voor personen.

Van de 94 bestudeerde meldingen hebben er 67 betrekking op het werken op hoogte zonder valbeveiliging; 9 op handmatig bestraten; 7 op het onveilig verwijderen van asbest en 11 op overige zaken, zoals zwartwerken, werken zonder de vereiste deskundigheidsbewijzen, onbeschermd werken met gevaarlijke stoffen en het niet afzuigen van vrijkomend stof. In het kader hieronder worden drie voorbeelden van meldingen in de bouw gepresenteerd die representatief zijn voor de bestudeerde meldingen. De eerste melding is een schriftelijke melding door een externe melder; de tweede en derde zijn telefonische meldingen die door de ISZW Front Office zijn geregistreerd. Zoals aan de meldingen is te zien, is uit de summiere registratie van de meldingen geen *uitgebreide* informatie af te leiden over de beweegredenen van melders. De interviews met de melders en de inspecteurs geven wat dat betreft meer informatie.

Melding 1

Ik ben een zelfstandige in de bouwsector. Dus weet dat er veel komt kijken voor veiligheid. Nu zijn ze bij ons in [adres] met voegwerk renovatie werkzaamheden bezig, [naam onderneming] Maar de veiligheid lappen ze aan hun laars. De schoorstenen wordt maar aan een kant steiger gezet, klopt niet moet aan twee kanten staan. Het steigerwerk aan de voor en achterkanten, worden ook geen leuning gebruikt, terwijl het toch een meter of 5 hoog is. Ik zou het zeer op prijs stellen dat jullie daar eens een kijkje gaan nemen, want ik moet mijn zaakjes ook goed voor elkaar hebben. Hier gaan zeker ongelukken gebeuren. Met vriendelijke groet, Klusbedrijf [naam blijft anoniem]

Melding 2

Melding van concurrent. Hij had een asbestsaneringsklus gekregen van de eigenaar van het pand. Scheen een klus te zijn van 2 weken. Hij zou alleen voor het opbouwen van het containment al 3 dagen nodig hebben. De klus werd ingetrokken. Toen hij afgelopen woensdag [datum] ging kijken was alles nog intact. Vandaag [datum] was de klus geklaard. Dit kan nooit volgens de voorgeschreven regels zijn gebeurd.

Melding 3

Aannemer, op project, vervangen voegwerk, is een groot project, klager heeft het niet gekregen, nu staat concurrent er. Concurrent hakt voegwerk uit zonder stofafzuiging. Derhalve blootstelling cementstof. Nu met 3 werknemers bezig. Werkgever is [naam]. Werken met vaste steigers meter à 9/10 hoog. Zijn begin deze week gestart. [naam] is eigenlijk schoonmaakbedrijf. Zijn daarnaast gaan renoveren, zitten niet in juiste Cao.

De analyse van de meldingen en de interviews met zowel de melders als met de inspecteurs en brancheorganisaties geven een identiek beeld ten aanzien van de beweegredenen van de externe melders om te melden.

6.3.1 Oneerlijke concurrentie

Oneerlijke concurrentie is zonder meer de belangrijkste beweegreden om te melden. Meldingen worden gedaan omdat het oneerlijk is dat anderen de klus goedkoper kunnen aanbieden omdat zij de wettelijk verplichte investeringen in veiligheidsmaatregelen achterwege laten. In vrijwel alle meldingen waaruit een beweegreden is af te leiden, is dit de belangrijkste. De negen geïnterviewde ondernemers die een overtreding van een concurrent hebben gemeld, gaven eveneens allen aan dat oneerlijke concurrentie hun voornaamste beweegreden was om de overtreding te melden. Het gaat daarbij vooral om het in hun ogen oneerlijke feit dat zijzelf ten behoeve van regel naleving investeringen doen die concurrenten nalaten. Uit de interviews spreekt een gevoel van onrechtvaardigheid bij ernstig overtredingsgedrag van anderen, waardoor de melders soms werk mislopen. De aanleiding voor een melding is dan ook meestal dat een opdracht naar de concurrent gaat die goedkoper is.

Een steigerbouwer die meldde over een concurrent die zonder valbeveiliging werkte

Ik lever een dienst die 100% veilig moet zijn. Daar hangt een kostenplaatje aan en het komt weleens voor dat concurrenten daar anders over denken en dat ze het dan goedkoper kunnen doen.

Een bestrater die meldde over een concurrent die handmatig bestraatte

Het is een grote investering om het machinaal te doen, en dan zie je om je heen dat iedereen het met de hand aan het doen is. Ik gun iedereen het beste, maar ja ik vind het gewoon oneerlijk. Je moet zelf heel veel dingen regelen om het te machinalen, terwijl je weet dat het met de hand veel makkelijker kan, maar het is gewoon bij wet verboden.

Een dakdekker

Wij hadden ook dezelfde dienst aangeboden en ik zag dat toen zij de klus kregen, ze geen randbeveiliging hadden. De standaardprocedure voor de juiste beveiliging kost rond de 600 euro en zij zijn dan dus 600 euro goedkoper. Het zijn die ZZP'ers met ongekeurd gereedschap en die mogen blijkbaar alles en wij mogen niks.

De geïnterviewde melders geven aan dat zij in zo'n situatie vaak langs de plek rijden waar deze opdracht wordt uitgevoerd om het werk te observeren, en dan waarnemen dat de concurrent geen veiligheidsmaatregelen neemt. Ook uit de geanalyseerde meldingen zelf bleek overigens al dat afgewezen ondernemers vaak de klus gaan bekijken.

Een tweede, hieraan nauw gerelateerde beweegreden is dat het oneerlijk is als overtreders onbestraft weggelaten worden met een overtreding. Dit wordt met name genoemd door ondernemers die zelf al eens zijn beboet. We onderscheiden het hier apart omdat deze beweegreden meer betrekking heeft op de relatie tussen ondernemers en de overheid, dan op de relatie tussen ondernemers

onderling. De geïnterviewde asbestinspecteurs bevestigen dat, als gevolg van een slechte naleving binnen de asbestverwijderingsbranche in het verleden, de handhaving en sancties nu streng zijn. Boetes kunnen heel snel oplopen tot boven de 10.000 euro, en ook bij kleine overtredingen krijgen bedrijven tegenwoordig al snel hoge boetes. De geïnterviewde asbestinspecteurs geven aan dat zij hun eigen controles ook aangrijpen om ondernemers uit te nodigen om overtredingen van anderen te melden. Zij ervaren dat een bedrijf dat zij eerder hebben beboet, vaker melding maakt van overtredingen van een ander, onder het motto: *‘Wij moeten het goed doen, dus een ander ook.’* Een respondent van de brancheorganisatie voor asbestverwijdering Veras voegt hieraan toe dat ondernemers een andere relatie hebben met de Inspectie dan met gemeenten, die ook controles op asbestverwijdering uitvoeren.

‘Een ondernemer wil zich ook niet kwetsbaar opstellen want je hebt de gemeente ook weer nodig, dus die stellen zich vaak terughoudend op. Bij de inspectie is dat anders, daar hoef je niks van. Daar is drempel om te melden dus lager.’

De brancheorganisatie voor dakdekkers Vebidak stimuleert haar leden actief om overtredingen van regelgeving omtrent valbeveiliging te melden. Vebidak heeft hiertoe al in 2004 een eigen ‘kliklijn’ opgezet waarbij leden melding kunnen maken van overtredingen van concurrenten – in de meeste gevallen niet-leden. Jaarlijks zet Vebidak 8 tot 10 van deze meldingen door naar de ISZW, waarbij de melder anoniem blijft. Als het een melding over een lid betreft, neemt Vebidak zelf contact op met het betreffende bedrijf.

‘Als je zelf naar zo’n bedrijf opbelt dan voelen ze zich betrappt, maar eigenlijk heb je dan nooit ontkenning. Eigenlijk zeggen ze van ja dat klopt, en dan gaan ze verklaren waarom ze het zo gedaan hebben, het is druk of een andere ploeg; er is altijd wel een verklaring. Maar het is nooit een verklaring die geldt, het is altijd onzin.’

‘Daar is eigenlijk wel de medewerking en de erkenning. Want er is niks zo vervelend als je door de club waar je aangesloten bent, je eigen brancheorganisatie, je eigen vakbroeders, betrappt bent.’

Een andere brancheorganisatie, Veras, voor asbestverwijderingsbedrijven, is echter meer terughoudend bij het melden van overtredingen op verzoek van leden. Als brancheorganisatie wil zij zich niet ‘voor een kar laten spannen’ zonder te weten welke belangen er op de achtergrond meespelen. Veras ziet het niet als haar taak om concrete overtredingen namens de leden te melden, maar meer om eerlijk toezicht in zijn algemeenheid te bevorderen.

6.3.2 Veiligheid

Ook veiligheid wordt genoemd als reden om te melden, maar dit komt vaak pas op de tweede plaats. Veiligheid komt in de geanalyseerde meldingen nooit als zelfstandige beweegreden voor. Volgens de brancheorganisatie voor dakdekkers Vebidak is er wel een kleine groep die veiligheid zo belangrijk vindt

dat zij elke onveilige situatie melden die ze waarnemen, maar gaat het bij de meeste meldingen om oneerlijke concurrentie. Het aantal meldingen neemt dan ook sterk toe in tijden dat het economisch minder gaat in de sector. *'Zolang iedereen voldoende werk heeft, hoor je ze minder'*, aldus een vertegenwoordiger van Vebidak, die overigens aangeeft dat preventie van arbeidsongevallen via de brancheorganisatie op allerlei manieren wordt gestimuleerd en ook de belangrijkste reden is voor het onderhouden van de kliklijn.

Voor zover in meldingen veiligheid als beweegreden wordt genoemd, klinkt uit de meldingen door dat melders een gevaarlijke situatie voor de bij het werk betrokken en onbeschermde medewerkers willen doen beëindigen, en dat zij verontwaardigd zijn over het gebrek aan bescherming bij het werken op grote hoogte. Uit de details die soms worden gegeven, ontstaat de indruk dat de melders zich ergeren aan dit onprofessionele gedrag, zoals wordt gesuggereerd in de volgende twee voorbeelden.

'Er staan (vermoedelijk) Poolse werknemers op het dak (man of 8) dakkapellen aan het plaatsen zonder valbeveiliging, helmen en veiligheidsschoenen op 8 meter hoogte, ze zijn op sandalen aan het werk.'

Melding is binnengekomen van een concurrent. Hij wilde absoluut anoniem melden. Er staan 4 à 5 personen op een dak. Plat dak. Hoogte ongeveer 7 à 8 meter. Ze staan aan de dakrand te werken. Er is geen dakrandbeveiliging. Er staat geen steiger opgebouwd. Er staat een 10 kub container waar ze de oude dakplaten in gooien vanaf het dak. Als iemand zijn evenwicht verliest valt hij met plaat en al naar beneden. Welk bedrijf aan het werk is weet hij niet.

Melders geven aan de ernst van de situatie mee te nemen in de afweging om te melden: de stap om te melden wordt gezet in ernstige situaties, waarbij concurrenten in de eerste plaats geen enkele veiligheidsmaatregel nemen en zich daarmee in de ogen van de melders niet aan de regels van eerlijke concurrentie houden en, in de tweede plaats levensgevaarlijk bezig zijn. Melders geven soms ook aan dat zij een tijdje hebben gewacht met hun melding om de overtreder de tijd te geven de juiste beveiliging aan te brengen.

Naast het voorkomen van ongevallen wordt ook het verbeteren van het veiligheidsniveau van de sector als geheel en in zijn algemeenheid een enkele keer als beweegreden om te melden genoemd. Uit de interviews met brancheorganisaties wordt duidelijk dat ondernemers wel onderscheid maken tussen collega's, met wie zij bijvoorbeeld samenwerken in andere projecten of die zij in professionaliteit als gelijke beschouwen, en ondernemers die zij als concurrent beschouwen, zoals een loonwerker of onderhoudsbedrijf. Dat laatste schaadt het imago van de sector meer. Melders willen met de melding voorkomen dat regels nog verder worden aangescherpt, waar dan weer andere bedrijven onder te lijden hebben.

Straks valt er eentje naar beneden, dood, en dan ... Dan worden bij ons de eisen aangescherpt omdat we zulke koekenbakkers ertussen hebben.

6.3.3 *Angst voor negatieve reacties*

Hoewel enkele geïnterviewde melders zich wel ongemakkelijk voelen bij het 'klikken', hebben zij geen sterke gewetensbezwaren omdat zij geen kleinigheden melden. Bovendien worden zij zelf ook geregeld gecontroleerd, soms ook naar aanleiding van meldingen van anderen. Hoewel vrijwel alle melders anoniem wensen te blijven voor de vermoedelijke overtreder, speelt angst voor negatieve reacties van de overtredende concurrent bij de geïnterviewde respondenten geen rol, en zijn er volgens hen ook voldoende waarborgen voor vertrouwelijkheid van de melding. Ook de geïnterviewde inspecteurs geven aan dat zij zo zorgvuldig mogelijk de identiteit van de melder proberen te verbergen, en in situaties waarin de herkenbaarheid van de melder onvermijdelijk is, dit met de melder te bespreken. Het merendeel van de melders wil anoniem blijven, maar anderzijds worden bijvoorbeeld geregeld foto's meegestuurd – de angst voor herkenning is kennelijk niet zo groot dat de melder niet het risico neemt om bij het maken van een foto te worden opgemerkt.

6.4 MELDPROCES

De geïnterviewde melders zijn zonder meer te spreken over de helderheid, vindbaarheid en bereikbaarheid van het meldpunt. Verschillende respondenten hebben het nummer van de ISZW in hun telefoon staan. Voor de brancheorganisatie Vebidak is de meldprocedure minder goed werkbaar, omdat zij als brancheorganisatie geen melding namens een anonieme melder kan maken op de website, en de medewerkers van het Front Office niet bekend zijn met de kliklijn van Vebidak. Een vaste contactpersoon voor telefonische meldingen, die bekend is met de kliklijn van de Vebidak, zou het meldproces efficiënter maken.

Voor dit onderzoek zijn inspecteurs geïnterviewd van het inspectieteam Asbest. Deze ISZW-inspecteurs geven aan veel werk te maken van hun bereikbaarheid en relatie met de sector. Dit team houdt toezicht op de gecertificeerde branche, maar daarnaast – en bij voorkeur – ook op niet-gecertificeerde, malafide saneerders. Om signalen te krijgen over illegale asbestverwijdering, zijn de inspecteurs afhankelijk van signalen vanuit de branche. Zij hebben dan ook bewust geïnvesteerd in het opbouwen van een netwerk onder gecertificeerde asbestverwijderingsbedrijven. Zij bevorderen het melden tijdens inspectiebezoeken; ze laten een kaartje achter en vragen hen om te bellen als men iets bijzonders opvalt. Omdat inspecteurs in regioverband werken, bouwen zij bekendheid op bij ondernemers, die zij soms meerdere malen bezoeken. Deze inspecteurs kunnen door ondernemers rechtstreeks gebeld worden, en koppelen indien mogelijk ook terug wat er met de melding is gebeurd. Door hun kennis van asbest

weten ze ook goed waarover melders spreken, en kunnen zij beter doorvragen dan het meldloket – hoewel ook hier getrainde medewerkers zitten. De asbest-inspecteurs vragen bijvoorbeeld preciezer naar de locatie van het asbest:

Anders kom je daar en dan sta je voor een flatgebouw van 20 verdiepingen: waar moet gaan kijken?

Hierdoor kunnen zij effectiever en efficiënter werken, en daardoor zichtbaarder optreden. Zij nemen, als gevolg van hun aanpak, een toename waar van het aantal meldingen dat rechtstreeks aan hen wordt gericht.

6.5 REACTIE EN TERUGKOPPELING ISZW

De geïnterviewde melders verwachten dat naar aanleiding van hun melding het werk in de bouw wordt stilgelegd en de overtreding wordt gecorrigeerd. Zij houden het werk waarover zij hebben gemeld dan ook in de gaten om te zien of de overtreding wordt beëindigd. Als dit zo is, zijn zij tevreden:

Ik heb toen 's ochtends gebeld met de inspectie en 's middags waren ze er. Het werk is stilgelegd en ze hebben toen de randbeveiliging alsnog moeten doen.

Deze melder voelt zich serieus genomen en geeft aan in de toekomst opnieuw te zullen melden. Andere melders geven echter aan dat ze geen verandering in de situatie hebben waargenomen:

Het leek toen ik belde alsof de inspecteurs er langs zouden gaan, maar vier dagen lang ben ik er elke dag langsgereden en er was steeds niets aan de situatie veranderd.

Een gebrek aan optreden van de inspectie is voor de melders teleurstellend en soms een reden om niet nog eens te melden.

Dat ging toen om asbestsanering in een woonwijk die illegaal is gedaan. Waarbij een heel hoog risico was voor de omgeving. Met losse rollen asbest en dat is in een paar dagen illegaal verwijderd door een paar buitenlanders denk ik. En daar heb ik toen melding over gedaan, omdat het zich in een woonwijk bevond. En daar is toen niks mee gedaan. En als je zo iets gevaarlijks meldt dan moet er wel iets mee gedaan worden, en dat had toen helemaal geen gevolg en toen heb ik besloten: als ze daar al niks mee doen, dan ga ik ook niks meer melden.

Anderen geven echter aan de oneerlijke concurrentie zodanig onrechtvaardig te vinden dat zij blijven melden.

Voor zover melders een terugkoppeling hebben gekregen of anderszins hebben kunnen waarnemen dat de inspectie heeft opgetreden, zijn zij daar tevreden over, maar die tevredenheid hangt minder samen met de terugkoppeling als zodanig, dan met het ingrijpen van de inspectie. Zij waarderen het als zij zien dat de inspectie gaat controleren, soms al binnen een uur, en ingrijpen. Een dakdekker die diverse meldingen heeft gedaan over concurrenten die werken zonder valbeveiliging, heeft ervaren dat zeker als je duidelijk kunt maken dat er een levensgevaarlijke situatie is, de inspectie snel ter plaatse is. Een terugkoppeling waarbij de inspectie aangeeft niets te hebben kunnen vaststellen, lijkt voor de respondenten echter weinig waard: als zij de uitkomst oneerlijk vinden, betekent dit voor hen dat ook de werkwijze van de ISZW tekortschiet.

6.6 ANALYSE EN CONCLUSIE

In dit hoofdstuk zijn vrijwillige meldingen onderzocht van ondernemers binnen de sector bouw, over overtredingen van de Arbowet door concurrenten. De meldingen hadden betrekking op onveilig werken op hoogte; onveilig verwijderen van asbest; en handmatig bestraten.

Wat beweegredenen betreft, speelt oneerlijke concurrentie de hoofdrol bij het melden van arbo-overtredingen door concurrenten. Soms gebeurt melden vanuit een algemeen belang, om bijvoorbeeld valgevaar of inademen van asbest te voorkomen, maar deze beweegreden komt dan steeds op de tweede plaats. Redenen om niet te melden, zoals de angst voor represailles, spelen geen belangrijke rol. Dit hangt wellicht samen met de contextuele omstandigheid dat melders alleen melden als zij de situatie ernstig vinden. Dat betekent overigens niet dat ondernemers zich over het algemeen niet laten weerhouden door angst voor negatieve reacties, maar dat de groep ondernemers die een overtreding heeft gemeld, zich niet door deze zorg heeft laten weerhouden. De toegankelijkheid van de meldprocedure is een andere contextuele factor die het melden bevordert.

De melders verwachten dat hun melding de (vermoede) overtreding beëindigt. Zichtbaar ingrijpen van de inspectie stelt hen dan ook zeer tevreden en bevordert het melden in de toekomst. Het beleid van de ISZW beperkt zich voor de terugkoppeling aan externe melders tot het sturen van een ontvangstbevestiging. De interviews suggereren echter dat de praktijk waarin sommige inspecteurs op eigen initiatief telefonisch terugkoppelen naar de melder, bevorderlijk is voor het melden.

Meldingen van vermoede overtredingen die geen ernstig gevaar opleveren voor personen, hoogstens fysieke overbelasting, worden door de ISZW niet onderzocht. Dit wordt ook aan melders meegedeeld. Een focus op overtredingen die ernstig gevaar opleveren voor personen past binnen de risicogestuurde handhavingsstrategie van de ISZW waarin men niet afhankelijk wil zijn van 'toevallige' meldingen, maar eigen prioriteiten wil stellen op basis van maatschappelijke risico's. Deze werkwijze roept wel de vraag op hoe de ondernemers die de mededeling krijgen dat de ISZW niet handhaaft, hun eigen nalevingsgedrag hierop zullen afstemmen. Deze vraag is overigens niet onderzocht.

7.1 MELDPROCEDURE NVWA

Er zijn verschillende manieren om een misstand bij de NVWA te melden. Dit kan ten eerste via de website, waar je kunt kiezen of je meldt als burger of als bedrijf. De rubrieken waarover je kunt melden verschillen voor beide. Ondernemers kunnen een algemene melding doen, of specifiek melden over onveilig(e) levensmiddelen of diervoeders, onveilige non-foodproducten, fraude en georganiseerde criminaliteit. Voor burgers of consumenten zijn de rubrieken beperkt tot algemene meldingen, fraude en georganiseerde criminaliteit. Daarnaast kun je ook een melding doen als je ontevreden bent over de NVWA of als je een opmerking hebt over de website. De melding gaat dan via een digitaal webformulier met vragen over de plaats en tijd waarop de misstand werd vastgesteld en een leeg veld voor een omschrijving ervan. De melder kan ten tweede ook telefonisch contact opnemen met het klantcontactcentrum van de NVWA. Afhankelijk van de thematiek word je doorverbonden met het klantcontactcentrum in Utrecht of Echt. Het klantcontactcentrum is 7 dagen per week 24 uur per dag bereikbaar. Jaarlijks verwerken de medewerkers ervan ongeveer 95.000 signalen via al dan niet verplichte meldingen. Hiervoor doen zij beroep op uitgebreide thematische doorvraagscripts om zo veel mogelijk relevante informatie te kunnen registreren. Ten derde kan de melder een gewone e-mail sturen naar het algemene e-mailadres van de NVWA.³⁸

Voor meldingen over onderwerpen binnen de divisie Landbouw en Natuur, waar dit onderzoek naar meldgedrag zich specifiek op richt, is het van belang aan te geven dat er voor dierziekten geen specifiek webformulier bestaat, maar dat wordt doorverwezen naar het telefoonnummer van het landelijk centrum voor dierziekten. In het geval van een dier in nood kun je ook met het meldnummer 144 van de politie bellen. Verder geven inspecteurs van deze divisie aan dat melders soms ook rechtstreeks contact opnemen met hen, omdat zij hopen dat de melding dan sneller zal worden behandeld. Dit is bijvoorbeeld

38 Algemeen e-mailadres van de NVWA: info@nvwa.nl.

regelmatig het geval bij meldingen over mishandeling van dieren. De inspecteur beslist dan of de melding alsnog moet worden ingevoerd in het meldsysteem of niet.

Bij de NVWA bestaat er in principe een mogelijkheid om anoniem te melden. Als de identiteit bij de NVWA bekend is, probeert de NVWA deze gegevens zo lang mogelijk vertrouwelijk te houden. De afspraken binnen de NVWA zijn dat de naam van de melder niet zonder voorafgaande toestemming aan het bedrijf wordt doorgegeven. Zo is dit ook op de website geformuleerd. Echter, de anonimiteit kan niet voor 100% gewaarborgd worden, want bij een proces-verbaal wordt altijd de naam van de melder als getuige opgenomen. Eventueel kan de melder worden doorverwezen naar NL Confidential, als de melder echte garanties voor anonimiteit wil, of de melder moet er zelf voor zorgen dat gegevens niet bekend zijn bij de NVWA, bijvoorbeeld door het telefoonnummer onzichtbaar te maken en geen identiteitsgegevens te vermelden bij de melding. Bij echt anonieme melders die telefonisch contact opnemen met de NVWA spelen medewerkers een belangrijke rol, omdat zij nog zorgvuldiger moeten doorvragen dan bij niet-anonieme melders. Deze laatste groep kan immers nog worden teruggebeld voor aanvullende informatie, wat volgens inspecteurs in de praktijk heel vaak gebeurt.

Naast deze mogelijkheden om vrijwillig te melden, hebben bepaalde beroepsbeoefenaren een meldplicht voor specifieke inbreuken. Dit is bijvoorbeeld het geval bij transporteurs die vermoeden dat ze onveilige producten vervoeren, laboratoria die afwijkingen vaststellen in diervoeders of dierlijke bijproducten, en veehouders of dierenartsen die verschijnselen van een besmettelijke dierziekte opmerken.

Het belang van meldingen in de toezichthoudende activiteiten van inspecteurs verschilt per domein. In sommige domeinen wordt bijna uitsluitend op basis van meldingen gewerkt, terwijl andere meer risico-gestuurd werken. Het is voor toezichthouders echter niet altijd eenvoudig om een goede balans te vinden tussen reactief en proactief werken. Inzake dierenwelzijn heeft de NVWA bijvoorbeeld als doelstelling bepaald om alle meldingen in behandeling te nemen (NVWA, 2015: 31), wat het risico inhoudt dat er minder ruimte is voor proactief werken via internetrecherche of risicogerichte controles.

Als melder krijg je in principe altijd een schriftelijke terugkoppeling. Welke brief je als melder ontvangt, is afhankelijk van wie de melder is en wat de aard van de melding was. Er kunnen drie soorten terugkoppeling onderscheiden worden. Het meest relevant voor dit onderzoek is de terugkoppeling aan dierenartsen of ondernemers die hebben gemeld over inbreuken van andere ondernemers. Die melders worden in een standaardbrief bedankt voor de melding waarin verder niet wordt ingegaan op mogelijke volgende acties. Als de melder een politieagent of andere medehandhaver is, krijgt deze ook meestal zo'n standaardbrief. Als dit soort melders echter expliciet gevraagd heeft om

inhoudelijke terugkoppeling, bevat de brief iets meer details over het dossier. Dat is vaak het geval bij een gecombineerde controle. Het is opvallend dat burgers die meldingen doen over dierenwelzijn meer informatie krijgen van de NVWA. Zij ontvangen weliswaar ook een standaardbrief, maar daarin wordt ook vermeld of de melding al dan niet in behandeling is genomen en of deze eventueel is doorverwezen naar de politie of de Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming (LID). Bovendien vermeldt deze brief of er een overtreding is geconstateerd waarop mogelijk een 'passende maatregel' is genomen. Soms geeft de inspecteur die de melding in behandeling heeft genomen een telefonische terugkoppeling aan de persoon die gemeld heeft. Inspecteurs geven aan dat melders dit heel erg waarderen omdat ze daardoor meer begrijpen waarom bepaalde maatregelen al dan niet zijn genomen door de NVWA. Ook deze melders krijgen nog een standaardbrief. Daarin wordt vermeld dat de terugkoppeling al heeft plaatsgevonden en dat de brief enkel ter bevestiging dient dat de melding is afgesloten.

7.2 KARAKTERISERING VAN DE ONDERZOCHE MELDINGEN

We kozen er in dit onderzoek voor om de analyse van melddossiers toe te spitsen op een specifieke divisie waar de meeste meldingen van externe personen met een professionele relatie met de ondernemers over wie zij melden te verwachten waren. Dit had te maken met het grote aantal meldingen bij de NVWA en het niet registreren van de relatie tussen melder en onderneming waarover gemeld wordt. Er werd gekozen voor meldingen bij de divisie Landbouw en Natuur. Bij de dossieranalyse vertrokken we van een overzicht van alle meldingen die de divisie Landbouw en Natuur ontving in het jaar 2015. Uit deze lijst werden eerst de anonieme meldingen verwijderd omdat daaruit moeilijk kon worden afgeleid of de melding was gedaan door een individuele burger of een ondernemer. Vervolgens werden ook de meldingen die nog in behandeling waren verwijderd, om eventueel onderzoek van de NVWA niet in de weg te zitten. Daarna werden ook standaardmeldingen over enkele specifieke thema's eruit gehaald waarvan de NVWA zeker wist dat deze niet door externe melders waren gedaan. Ook verplichte meldingen van ondernemers over hun eigen bedrijf werden geschrapt uit de lijst. Voor het jaar 2015 leverde dit een overzicht van 1042 meldingen op die doorzocht werden met zoektermen als concurrent, klant, afnemer, leverancier en dierenarts. Dit resulteerde in 131 bruikbare meldingen van externe derden met een professionele relatie met de ondernemer waarover zij meldden. Van de 131 geselecteerde meldingen hadden 108 meldingen betrekking op inbreuken in de behandeling van dieren en 23 op inbreuken in de landbouw en natuurgebieden.

De 108 meldingen over behandeling van dieren bestonden uit 10 meldingen over diergeneesmiddelen, vooral van dierenartsen, 27 over illegale import van honden (bijv. pups jonger dan 15 weken zonder inenting tegen hondsdolheid) en 9

over pups die niet geregistreerd³⁹ waren bij een door de overheid erkende databank, zoals de Stichting Nederlandse Databank Gezelschapsdieren (NDG). Een vorm van illegale hondenhandel waarover de NVWA vaak meldingen krijgt, is broedfok. Dan gebeurt het fokken enkel vanuit financiële belangen zonder rekening te houden met het welzijn van de dieren. Dit gaat vaak gepaard met inbreuken tegen registratie, inenting of chippen van dieren.⁴⁰ Als er sprake is van zeer slechte leefomstandigheden of ernstige overtredingen, kan de NVWA besluiten om de dieren weg te halen bij de fokker. We vonden ook 50 meldingen over verwaarlozing⁴¹ van verschillende soorten dieren, waaronder honden, schapen, paarden, varkens, hagedissen, cavia's, vissen, roofvogels en zilvervossen. Verder hadden sommige meldingen betrekking op inbreuken inzake slachten, import van gevaarlijke of tropische dieren, het onprofessioneel runnen van een kinderboerderij en andere illegale praktijken in de behandeling van dieren. Verder waren er nog enkele meldingen over gevaarlijke, ontsnapte en dode dieren.

De 23 meldingen over landbouw en natuurgebieden hadden betrekking op diverse inbreuken, zoals het gebruik van illegale bestrijdingsmiddelen of meststoffen, onhygiënische afvalverwerking, illegale jacht en visvangst, verstoring van broedgebied en inbreuken tegen regels over bodemgebruik.

7.2.1 *Meldingen van dierenartsen*

De divisie Landbouw en Natuur van de NVWA ontvangt meldingen van dierenartsenpraktijken over niet gechipte of niet geregistreerde dieren, over illegale handel van dieren, verwaarlozing van dieren of over vermeende broedfok. Dit soort meldingen zijn vaak heel bruikbaar voor de inspectie omdat dierenartsen meer expertise hebben dan gewone burgers en beter de ernst van de situatie kunnen inschatten. Bovendien hebben zij toegang tot gegevens over de identiteit en herkomst van de dieren die zij behandelen, waardoor inspecteurs op basis van hun meldingen gericht actie kunnen ondernemen. Opvallend is dat dierenartsen in de onderzochte dossiers veel minder melden als het gaat over inbreuken tegen de registratie en behandeling van vee. Een inspecteur die controles doet bij veehouders zegt dat dit wellicht te maken heeft met hun klantrelatie met de veehouder. Dierenartsen zitten namelijk in 'een moeilijke spagaat' tussen belangen van hun klant – waar ze financieel afhankelijk van zijn en waarmee ze een vertrouwensband hebben – en hun dieren. Volgens nieuwe regelgeving moet er één dierenarts op één bedrijf komen, wat als gevolg heeft dat die dierenarts zich verbonden voelt met het bedrijf. De vertrouwensrelatie

39 Besluit van 14 november 1997, houdende regelen betreffende de identificatie en registratie van dieren (Besluit identificatie en registratie van dieren).

40 Bron: www.pupinnood.com/?q=node/185.

41 Wet van 19 mei 2011, houdende een integraal kader voor regels over gehouden dieren en daaraan gerelateerde onderwerpen (Wet dieren).

die dan wordt opgebouwd zou een belemmering kunnen zijn om te melden. Er zijn ook enkele bekende zaken geweest waar een dierenarts gemeld heeft over een klant met veel schade voor zijn praktijk tot gevolg. Dergelijke negatieve voorbeelden kunnen meldgedrag uiteraard afremmen. Bovendien kunnen dierenartsen zelfs medeplichtig worden geacht als zij melden omdat ze het eerder hadden moeten opmerken. Het verplichte jaarlijkse gesprek over de gezondheid op het bedrijf zou een aangrijpingspunt kunnen worden om als dierenarts zaken die niet goed gaan op het vlak van dierenwelzijn een-op-een te bespreken met de ondernemer. Dierenartsen kunnen op die manier veel zaken oplossen nog voordat ze uitmonden in een eventuele melding, wat in de praktijk nu ook al gebeurt volgens een respondent.

Bij meldingen over illegale hondenhandel of niet-registratie van honden is de situatie anders. In dat geval heeft de dierenarts die de misstand meldt meestal een klantrelatie met de eigenaar van de hond en niet met de kennelhouder. Die eigenaren vinden het doorgaans niet erg dat er over hun hond gemeld wordt, zolang ze daardoor hun hond maar niet kwijtraken. Verschillende dierenartsen gaven aan dat zij hun dilemma eerst voorleggen aan de NVWA alvorens te melden. Een belangrijk afwegingspunt hierin voor de dierenartsen is of de dieren al dan niet in beslag zullen worden genomen. Enkel als dat niet zo was, waren zij bereid om de melding te doen.

Hoewel dierenartsen dus wel regelmatig melden over hondenhandelaren, melden zij zelden of nooit over andere dierenartsen bij de NVWA. Ook spreken ze elkaar daar niet op aan. Liever nemen ze in zo'n geval contact op met de Koninklijke Nederlandse Maatschappij voor Diergeneeskunde (KNMvD).

7.2.2 *Meldingen van hondenhandelaars, veehouders en mestbedrijven*

Meldingen van ondernemers over hun concurrenten krijgt de NVWA volgens inspecteurs in de divisie Landbouw en Natuur niet zo vaak, en de redenen hiervoor verschillen volgens hen per sector. Professionele hondenhandelaars melden weinig over andere hondenhandelaars, mogelijk omdat dit een gesloten wereld is waar ondernemers elkaar indekken. Ook veehouders melden volgens inspecteurs weinig of niet over andere veehouders, maar dan om een andere reden. In deze sector zijn sommige inbreuken, zoals registratieplichten, namelijk veel moeilijker zichtbaar. Mestbedrijven zijn meestal wel op de hoogte van inbreuken bij hun concurrenten, bijvoorbeeld inzake mestafvoer. Ze weten vaak van elkaar dat er iets niet klopt, omdat er veel onderling contact is over de prijzen. Als iemand onder de prijs werkt, wordt dit echter meestal niet gemeld uit vrees voor represailles of omdat ze willen voorkomen om als verrader bekend te staan in de sector. Zelfs brancheorganisaties worden daar in deze sector niet van gespaard, zo blijkt uit een voorval waarin één van de leden geroyeerd werd en deze persoon vervolgens andere leden (tevergeefs) opriep om hun lidmaatschap bij de organisatie op te zeggen. Niet willen melden heeft volgens een respondent ook te maken met de cultuur in de veehouderij waarin

'de overheid een pootje lichten [...] eigenlijk heel mooi en slim' is. Een respondent zegt hierover:

Als je dan als verrader optreedt, dan kom je buiten het sociale domein te staan. En dat is wel heel heftig. En dan weet je ook dat je als bedrijf daar geen werk meer hebt en daar ben je afhankelijk van. Die angst is wel groot en terecht.

De NVWA krijgt soms wel meldingen van afnemers, zoals veehandelaren en melkfabrieken, over inbreuken inzake mestopslag of behandeling/registratie van dieren door veehouders.

7.2.3 *Meldingen van brancheorganisaties en andere belangengroepen*

Brancheorganisaties, zoals de Vereniging van Beroepsmatige Kennelhouders (VKB), de Nederlandse Bond van Handelaren in Vee (NBHV) en de brancheorganisatie voor ondernemers in groen, grond en infra (CUMELA), melden niet veel. Een brancheorganisatie geeft aan dat dit komt omdat zij zelf weinig meldingen krijgen van ondernemers. In sommige sectoren bellen ondernemers weliswaar regelmatig naar hun brancheorganisatie om te zeggen dat er van alles aan de hand is in de sector. Bij de Koninklijke Nederlandse Maatschappij voor Diergeneeskunde (KNMvD) kunnen dierenartsen terecht als zij worstelen met het dilemma om wel of niet te melden. Andere brancheorganisaties stellen voor om de melding door te spelen naar de NVWA, maar vaak weigeren ondernemers (vooral in de landbouwsector) om namen te noemen. Zij willen immers niet de 'Judas' spelen, omdat zij hierdoor mogelijk klanten zouden verliezen. Als zij van de brancheorganisatie de garantie krijgen dat hun identiteit niet bekend wordt, durven ze het soms wel. Zulke garanties kan de brancheorganisatie echter niet bieden als de gegevens van de melder bij hen bekend zijn. In de landbouwsector komen meldingen over lichte inbreuken inzake vee niet altijd bij de NVWA terecht. Er bestaat namelijk een vertrouwensloket welzijn landbouwhuisdieren⁴², geregeld via een convenant, waar erfbetreiders melding kunnen maken van een mogelijke overtreding die zij hebben gezien en die zich in de grijze zone bevindt waar de wet niet helemaal helder is, bijv. signalen die op termijn kunnen uitmonden in dierverwaarlozing. Een vertrouwensteam (preventie- of begeleidingsteam) gaat dan in gesprek met de veehouder om na te gaan of in het voortraject een oplossing kan worden gevonden zonder tussenkomst van de handhaver. In ernstige gevallen, bijv. bij direct gevaar voor het welzijn van dieren, wordt de NVWA alsnog ingeschakeld. Dit meldpunt wordt goed onthaald omdat veehouders hier vaak echt door geholpen worden.

Daarnaast overleggen sommige brancheorganisaties regelmatig met de NVWA over signalen die zij opvangen en in beleidstrajecten als er nieuwe regelgeving

42 www.vertrouwensloketwelzijnlandbouwhuisdieren.nl.

ontwikkeld wordt. Brancheorganisaties roepen ondernemers in hun sector ook op om zich aan de regels te houden en proberen bewustwording te creëren over onwettelijke praktijken die in een bepaalde sector gewoon zijn geworden. De NVWA krijgt tot slot ook meldingen van organisaties die zich inzetten tegen dierenverwaarlozing of broedfok, zoals Wakker Dier.

7.3 BEWEEGREDEKEN OM TE MELDEN

Uit de geselecteerde dossiers blijken de beweegredenen om te melden bij de NVWA divers en verschillend per sector te zijn. Dit komt ook naar voren in interviews met melders, inspecteurs en brancheorganisaties.

7.3.1 *Moreel rechtvaardigheids- en verantwoordelijkheidsgevoel*

Wat meteen opvalt uit de analyse is dat melders die inbreuken inzake de behandeling van dieren aanklaarten, zich doorgaans beroepen op hun morele rechtvaardigheids- en verantwoordelijkheidsgevoel. Zij ervaren de plicht om illegale praktijken in hun sector aan te kaarten zodat die aangepakt kunnen worden. Ze willen met andere woorden dat overtreders duidelijk wordt gemaakt dat bepaalde zaken niet kunnen en dat zij hiervoor op de vingers worden getikt. Meldingen komen daar vooral van dierenartsen die vanuit hun expertise gevaar zien voor de gezondheid van honden in Nederland. Een typisch voorbeeld hiervan is onderstaande melding van een dierenarts over inbreuken tegen nieuwe regelgeving:

Dierenarts meldt dat bij hem op het spreekuur een zwarte Russische Terriër kwam voor een gezondheidscheck. Volgens eigenaar sinds 1 week in Nederland via Düsseldorf Airport. Hondje is rechtstreeks van fokker gekocht volgens eigenaar. Hond is dus na pm [plus minus] 10 dgn na te vroeg toegediend rabiësvaccin in Nederland gearriveerd. Melder vond op z'n minst dat ie dit moest melden, want dit is toch precies wat we met de nieuwste regels wilden voorkomen!! De eigenaar is zich volgens mij oprecht niet bewust van dit probleem. [...]

De NVWA krijgt ook regelmatig meldingen van medehandhavers werkzaam bij een andere handhavingsdienst, zoals de Dierenpolitie. Met betrekking tot de onderlinge taakverdeling tussen mede-handhavers is op het gebied van dierenwelzijn het convenant samenwerking dierenhandhaving afgesloten.

7.3.2 *Ernst of gevaar voor mens en dier*

Een vaak terugkomende beweegreden, die vaak voorkomt in samenhang met de vorige beweegredenen, is de hoop dat de melding zal leiden tot daadwerkelijke actie van de NVWA en verandering van de situatie. Hoewel dit voornamelijk speelt bij meldingen over dierenwelzijn, zien we dit soort meldingen uit algemeen belang ook bij andere inbreuken, zoals mestfraude (bijv. nitraat dat in het

grondwater terechtkomt) omdat melders soms aangeven bezorgd te zijn over de milieuschade die het oplevert. Deze melders lijken de NVWA te willen wijzen op de ernst van de situatie door de inbreuken heel gedetailleerd en beeldend te beschrijven (vaak door te verwijzen naar de expertise die zij zelf op dit terrein hebben), zoals in onderstaande fragmenten uit melddossiers over verwaarlozing van dieren door ondernemers gebeurt:

Melding door ex-stagiaire van kennelhouder

[...] Ongeveer 36 honden, de honden zijn niet vermagerd. Wel hebben een aantal honden huidproblemen en verwondingen die niet behandeld worden. [...]. De kennels worden dagelijks schoongemaakt met een grote hoeveelheid chloor maar zijn niet echt schoon volgens de meldster. De honden hebben voldoende voer en water tot hun beschikking. Volgens de meldster behandelen de beklagden de honden veel zelf en halen zij er geen dierenarts bij. Ongeveer 2 weken geleden heeft 1 van de eigen honden van de beklagden gevochten met een andere hond. De beklagde [...] heeft de wonden zelf dicht geniet met een nietmachine i.p.v. dat de wonden door een dierenarts gehecht werden. De meldster heeft ook van anderen gehoord dat de beklagden de honden zelf medisch behandelen.

Melding door belangenorganisatie

[...] onderzocht in september vier verschillende fokkerijen voor kleine dieren en maakte undercover video opnames bij. In de video's is duidelijk te zien dat dieren worden gehouden in ongeschikte omstandigheden. Hierdoor wordt de dieren langdurig en veelvuldig pijn en leed toegebracht. Dit leidde voor sommige dieren zelfs tot de dood, wat de Nederlandse dierenwelzijnswetten met betrekking tot het houden, de verkoop en het fokken van huisdieren ogenschijnlijk overtreedt.

Melding door persoon werkzaam in sector van dierenhouders

Het betreft een groot terrein met verschillende verblijven en allerlei dieren, wallaby's, zilvervossen, stekelvarkens en roofvogels. Melder geeft aan dat hij de stalen kooien van de zilvervossen en stekelvarkens vervuild vond. [...] Melder heeft niet direct extreem verslechterde conditie gezien. Wel noemt hij dat zowel de zilvervossen als de stekelvarkens kale en schrale plekken hadden. [...] Melder zag dat de verblijven vol lagen met uitwerpselen. Daarnaast lagen er meerdere half aangevreten kadavers van kippen. Melder vond ook dat er veel dieren bij elkaar zaten. De dieren leken daardoor gestrest te zijn. Melder geeft aan dat hij zich voornamelijk zorgen maakt over de zilvervossen en stekelvarkens, zie huisvesting en conditie. Daarnaast zijn er ook verschillende dingen gezegd waar melder geen goed gevoel bij kreeg. Er werd gezegd dat het economisch belang van het bedrijf op één staat, niet het welzijn van de dieren. Wanneer een dier ziek is wordt er eerder gekozen voor afmaken dan voor een afspraak of behandeling bij een dierenarts, puur vanwege de kosten.

In gevallen waar vermoedens zijn van rabiësbesmetting speelt gevaar voor de volksgezondheid ook een belangrijke rol bij melders, voornamelijk bij dierenartsen. De ernst van de situatie blijkt soms ook uit de expliciete vermelding dat

een ondernemer al sinds langere tijd bepaalde inbreuken pleegt zonder dat er actie wordt ondernomen.

7.3.3 *Melden uit concurrentieoverwegingen*

Slechts in een beperkt aantal dossiers gebeurde de melding vanuit concurrentieoverwegingen. In die gevallen is bijna altijd sprake van een combinatie van meerdere beweegredenen. Zo zegt een agrariër over een biovergister die al herhaaldelijk zwaar in de fout is gegaan dat dit soort ondernemers het voor andere agrariërs verpest. Aan de details die hij noemt en zijn taalgebruik (*'alle alarmbellen gingen rinkelen'* en *'calamiteiten'*) is af te leiden dat de melder zeer verontwaardigd is over deze inbreuken van een concurrent, maar tegelijkertijd ook de nadruk wil leggen op de ernst van de situatie. Volgens een respondent is het in deze sector lastig om binnen de wet te blijven omwille van technische vereisten die niet goed op de manier van werken aansluiten en die vaak veel geld kosten, wat veel ondernemers in deze economisch moeilijke tijd niet hebben. Hierdoor gaan ze op zoek naar manieren om de wet te omzeilen. Dit leidt ertoe dat boeren die het wel volgens de wet willen doen en dus niet mee willen doen aan dat *'fraudespelletje'* niet meer kunnen blijven werken. Dit wringt heel erg bij ondernemers, maar ook bij brancheorganisaties, zoals blijkt uit volgend citaat:

Alle nieuwe regelgeving die er komt, is bedoeld om fraude tegen te gaan. Het is een soort wedstrijd, wie is wie het slimste af. De overheid is helaas daarin langzaam, omdat alles via de Tweede Kamer moet komen et cetera. Dat kost allemaal tijd. Dus je verliest altijd. Wat we ook bedenken, die fraudeur die is veel sneller.

Ook in andere sectoren wijzen melders op hoe oneerlijk zij het vinden dat bepaalde ondernemers zich niet aan de regels houden waar zij zelf ook aan onderworpen zijn:

Melding door organisator van vogelmarkten

Wij als bedrijf moeten aan allerlei zaken voldoen [...], deze vereniging moet ook aan de eisen voldoen, maar heeft daar lak aan. Ik verzoek u dan hierbij ook om handhavend te gaan optreden.

Melding door paardenhouder

Onlangs heb ik een klacht bij u neergelegd betreffende een mestopslag te [...]. Een inspecteur van uw organisatie is ter plaats geweest en heeft geen overtreding geconstateerd. [...] Toen ik vanmorgen ter plaatse was bleek het mij dat de mestopslag nog steeds in een gat in de grond gesitueerd is en dat er geen zeil is geplaatst ten behoeve van vermenging met regenwater. Sterker nog! de mestopslag is gewoon in gebruik de hoeveelheid paardenmest is alleen maar toegenomen. Volgens de informatie welke mij ter beschikking staat is [...] in overtreding doordat de mestopslag niet is uitgevoerd met een vloeistofdichte vloer en niet is afgedekt. de stallen zijn tevens niet voorzien van een vloeistofdichte vloer. Ik ben zelf ook paardenhouder en ik heb mij destijds door de gemeente [...] laten overtuigen dat mijn mestopslag aan

bovenstaande eisen moest voldoen. Heb ik dan voor niets geld uitgegeven aan een afgesloten mestcontainer, en een duurzame stalvloer afwerking? Zie ik wellicht iets verkeerd?

Een inspecteur geeft aan dat concurrerende bedrijven die in conflict liggen ook vaak over elkaar melden, en dat bij meerdere instanties. In zulke gevallen twijfelt de inspecteur vaak of de meldingen gegrond zijn.

Concurrentieoverwegingen spelen ook een rol bij beroepsbeoefenaars die melden omdat zij het gevoel hebben niet meer geloofwaardig te kunnen optreden in hun sector door overtredingen van bepaalde andere bedrijven. Dit is bijvoorbeeld het geval bij een ecooloog die bedrijven adviseert over natuurwetgeving. Hij vertelt over adviesopdrachten die hij had in een specifiek gebied waar één bedrijf volgens hem de milieuregels overtrad. Als hij andere bedrijven adviseerde om die regels wel te volgen, gingen zijn opdrachtgevers vaak met hem in discussie. Zij zouden immers veel geld moeten uitgeven om het milieuvan advies op te volgen terwijl een ander bedrijf de regels aan zijn laars lapt. De ecooloog heeft toen gemeld aan de NVWA omdat zijn adviezen als ongeloofwaardig en partijdig overkwamen, waardoor hij het risico liep om klanten te verliezen.

7.3.4 *Imagoschade vermijden*

Een andere beweegreden om te melden is om imagoschade voor de sector te vermijden die door de misstand zou kunnen ontstaan. Dit kwam niet naar voren in de dossieranalyse, maar wel in de interviews met melders, inspecteurs en brancheorganisaties. Zo melden veehandelaren wel eens over veehouders die een rund waar iets aan scheelt zichtbaar langs de weg hebben staan. Melders willen dan vermijden dat burgers die dit zien een negatief beeld krijgen van de sector. De brancheorganisatie voor professionele kennelhouders zegt dat zij niet van individuele ondernemers verwacht dat zij om deze reden melden, maar zelf zijn ze wel bezorgd over dit negatieve imago. Een eigenaar van een agrarisch akkerbedrijf heeft om deze reden een keer gemeld over een naburig biovergistbedrijf. Over zijn beweegreden om te melden zegt hij het volgende:

Want wij als akkerbouwers zeg maar moeten aan allerlei eisen voldoen qua regelgeving en je moet alle normen qua spuiten van je gewassen moet je ook overal aan denken. En met bemesting, nou bij het uitspoelen en ook met het oog op hè de mest die in de sloot is gekomen; dan worden wij daar zeg maar op den duur op aangekeken, dat de gehalten bij bemonstering door de desbetreffende instanties gewoon hoger uitvallen dan eigenlijk in werkelijkheid is. Dat is mijn doel eigenlijk: dat niet de omgeving erop wordt aangekeken omdat hun gewoon maar te pas en te onpas lozen. Of dat nou met opzet is of per ongeluk, dat wil ik in het midden laten. Maar wij worden op den duur daarop aangekeken, dat wij dan teveel vervuilen. Terwijl zulke mensen daar helemaal geen boodschap aan hebben en dan ook nog tegen mensen die ik dan ken gewoon hardop zeggen van nou ze kunnen ons niks maken.

En zo werkt het natuurlijk niet. [...] Zij menen dat zij alles kunnen doen, maar daar pas ik voor.'

7.4 MELDPROCES

De meeste melders die geïnterviewd werden, zijn niet tevreden over het meldpunt van de NVWA. Sommigen geven bijvoorbeeld aan dat zij liever het e-mailadres gebruiken, omdat ze de thematische invulformulieren onvoldoende gebruiksvriendelijk vinden (bijv. onduidelijk bij welk thema je moet melden). Het onderscheid tussen burgers en bedrijven op de website is ook niet helder. Dierenartsen weten bijvoorbeeld niet altijd bij welke van de twee categorieën ze horen. Wat eveneens verwarring oproept is dat op de website meldingen en vragen samengevoegd zijn. Dit leidt er soms toe dat vragen van personen die eigenlijk geen melding willen doen wel als zodanig worden geregistreerd, wat bij melders negatief overkomt. Bij het telefonisch melden vinden melders het enerzijds positief dat zij vriendelijk en correct te woord worden gestaan, waardoor zij zich serieus genomen voelen. Anderzijds wordt het doorverwijzen en het gebrek aan kennis van zaken als hinderlijk ervaren. Eén melder gaf aan telefonische ondersteuning te hebben gekregen bij het gebruik van de website, wat erg behulpzaam was. Tot slot weten veel melders niet bij welke organisatie ze precies terecht kunnen als zij een inbreuk vaststellen. Ze weten vaak niet welke diensten instaan voor welke inbreuken. Inspecteurs van de NVWA zeggen dat er wel afspraken zijn gemaakt met andere organisaties, zoals de Dierenpolitie en de Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming (LID), maar dat er toch nog overlap is. Dit leidt er bijvoorbeeld toe dat melders die eerst bij andere instanties of via het speciale meldnummer van de politie (144) hadden gemeld, werden doorverwezen naar de NVWA. Soms wordt de melding ook doorgezet naar de NVWA zonder dat de melder hiervan op de hoogte wordt gebracht.

7.5 AFHANDELING EN TERUGKOPPELING

Hoewel de meeste melders zich in eerste instantie serieus genomen voelen als zij melden aan de NVWA, kunnen zij vaak weinig begrip opbrengen voor de manier waarop de NVWA de melding vervolgens afhandelt. Veel meldingen binnen de divisie worden volgens inspecteurs niet opgevolgd omdat ze een lagere prioriteit hebben. Een inhoudelijke motivering waarom een inbreuk als niet prioritair wordt gezien, zou volgens sommige melders helpen om begrip te hebben voor dit soort beslissingen. Inspecteurs vinden het logisch dat zij als een filter fungeren bij meldingen. Zij hebben namelijk onvoldoende capaciteit om bij elke melding in te grijpen, maar bovendien hebben zij vanuit eigen expertise vaak beter zicht op de situatie in een bedrijf en de ernst van de overtreding. Vooral wat dit laatste betreft is de beleving van melders vaak anders dan die van inspecteurs. Melders kunnen soms heel kwaad of gefrustreerd worden als hun melding, over bijvoorbeeld dierenwelzijn, niet wordt opgepakt

door de NVWA. Soms is dat omdat zij zaken melden die misschien zielig maar niet verboden zijn, of omdat zij melden over thema's waarvoor de NVWA niet bevoegd is. In veel gevallen weegt de melding volgens inspecteurs ook niet zwaar genoeg om onmiddellijk actie te ondernemen. Specifiek met betrekking tot mestfraude verwijst een brancheorganisatie naar onderzoeken bij de NVWA die al gedurende lange tijd lopen maar nog steeds niet hebben geleid tot concreet resultaat omdat fraudeurs het op een slimme manier aanpakken. Dat is volgens deze persoon niet alleen erg frustrerend voor andere ondernemers, maar houdt tevens het risico in dat zij ook beginnen te frauderen omdat ze de indruk hebben dat er toch niet wordt gehandhaafd. Ook kunnen dit soort verhalen de indruk wekken dat er toch niets gebeurt met de meldingen, waardoor men de volgende keer besluit om niet meer te melden. Eén melder geeft aan al talloze malen tevergeefs te hebben gemeld over inbreuken in de jacht, wat frustraties oplevert, zoals blijkt uit volgend citaat:

Ja ik doe het ook niet voor die handhavers, ik doe het voor de dieren die worden mishandeld. En ik stel misstanden aan de kaak. Ik vind het onacceptabel dat er niet gehandhaafd wordt op de jacht bijvoorbeeld.

Echter, de verwachtingen van melders over de afhandeling van hun melding liggen ver uiteen, zo blijkt uit gesprekken met melders en inspecteurs. Sommige melders verwachten dat een inspecteur na de melding meteen in de auto springt en de zaak uitzoekt, terwijl anderen hier niet zo van wakker liggen. Een dierenarts die al vaak gemeld heeft over illegale hondenhandel zegt dat je het niet kunt winnen van dubieuze hondenhandelaren omdat je de inbreuk vaak niet kunt bewijzen. Desondanks wil hij het hen op zijn minst moeilijk maken door zijn vermoeden bij de NVWA aan te kaarten in de hoop dat ze hierdoor op den duur echt in de problemen komen. Desondanks zijn sommige dierenartsen erg gefrustreerd omdat zij het gevoel hebben dat de NVWA onvoldoende krachtdadig optreedt. De brancheorganisatie KNMvD probeert het wederzijds begrip tussen dierenartsen en de handhaver daarom te verbeteren door bijvoorbeeld een bijeenkomst te organiseren getiteld 'NVWA: vriend of vijand?'

Melders en brancheorganisaties geven ook aan dat ze nadien vaak weinig of niets meer hoort over hun melding. Het meldproces wordt daarom ook wel beschouwd als een soort 'black box', hetgeen de meldingsbereidheid kan doen afnemen. Hoewel inspecteurs zelf het belang inzien van een goede terugkoppeling over hun beslissingen, is dat volgens hen in de praktijk niet altijd haalbaar. Veel melders zeggen dat de schriftelijke terugkoppeling tekortschiet. Ze leggen uit dat in plaats van een nietszeggende standaardbrief, zij liever een telefoontje zouden krijgen van de inspecteur die de melding (al dan niet) heeft afgehandeld met toelichting over de beslissing. Dit verzoek kan echter niet altijd ingelost worden door beperkingen opgelegd in de Wet bescherming persoonsgegevens. Sommige inspecteurs doen dit in bepaalde gevallen en krijgen daarop positieve reacties. Ze kunnen dit echter niet in alle gevallen doen omdat ze dan meer tijd zouden besteden aan terugkoppeling dan aan handhaving, wat uiteraard niet

de bedoeling mag zijn. Hiervoor hebben de meeste melders wel begrip. Een telefonische terugkoppeling over hoe de zaak is afgehandeld door de NVWA kan wel bijdragen aan de tevredenheid van de melder.

Sommige dierenartsen – die meestal geen inhoudelijke terugkoppeling maar enkel een bedankje krijgen – geven aan dat zij graag meer inhoudelijke informatie zouden krijgen over hun melding, ook als de NVWA na controle geen inbreuken heeft vastgesteld. Een dierenarts legt uit dat sommige fokkers hun zaken wel netjes op orde hebben, maar dan één keer in de fout gaan. In dat geval is het volgens deze persoon zeker van belang dat de NVWA dit naar de eventuele dierenarts die hierover gemeld heeft terugkoppelt, zodat die op zijn beurt de eigenaar kan inlichten en diens vertrouwen in de kennelhouder niet onnodig geschonden wordt. Een andere dierenarts legt uit dat hij naar aanleiding van zijn melding te horen kreeg dat een netwerk van illegale hondenhandelaren was opgerold en dat dit voor hem heel motiverend was om nadien weer te melden. Een grote inval komt ook meestal in het nieuws, dus dan hoor je als ondernemer of brancheorganisatie via die weg dat de NVWA actie heeft ondernomen. Bij minder ernstige feiten vinden de meeste melders terugkoppeling niet nodig. Ze snappen ook dat de NVWA niet alles mag terugkoppelen, zeker als het onderzoek nog loopt. Wellicht heeft dit te maken met hun moreel verantwoordelijkheidsgevoel; zij vinden dat het hun taak is om te melden, maar de verdere afhandeling is naar hun idee volledig de verantwoordelijkheid van de NVWA.

Daarnaast vinden melders dat de terugkoppeling soms erg lang op zich laat wachten. Een handhaver van een andere dienst die ook af en toe meldt aan de NVWA zegt dat de lange looptijd tussen melding en terugkoppeling tekennend is voor de NVWA. Hij verwijst daarbij naar veel klachten die hij hierover krijgt vanuit verschillende andere diensten. Inspecteurs geven echter aan dat dit niet altijd te voorkomen is, omdat een grondig onderzoek meestal langer duurt dan je als melder denkt, en je als inspecteur geen informatie kunt geven als het onderzoek nog loopt. Het gevolg hiervan is dat melders en brancheorganisaties weinig zicht hebben op wat de NVWA onderneemt op basis van hun meldingen. Dit leidt er bij sommige melders toe dat zij overwegen om zelf actie te ondernemen tegen de overtreder. Zo geven melders aan dat zij misschien zelf naar de overtreder moeten gaan en de boel oplossen door bijvoorbeeld de dieren weg te halen. Een ander risico is dat personen die ooit gemeld hebben na een negatieve ervaring niet meer willen melden. Dit lijkt wel mee te vallen, want de meeste geïnterviewde melders zeggen dat zij bij een volgende gelegenheid wel opnieuw zullen melden.

7.6

ANALYSE EN CONCLUSIE

In dit hoofdstuk zijn vrijwillige meldingen onderzocht van externe melders die vanuit hun professionele relatie met een ondernemer op de hoogte zijn

van inbreuken betreffende dierenwelzijn, landbouw en natuur. De meldingen hadden betrekking op niet-geregistreerde dieren, illegale dierenhandel, vermeende broedfokkerij en diverse milieu-inbreuken zoals het gebruik van illegale bestrijdingsmiddelen of meststoffen en onhygiënische afvalverwerking.

Wat de beweegredenen om te melden betreft, verwijzen melders vaak naar een moreel rechtvaardigheids- en verantwoordelijkheidsgevoel. Dit komt vaak voor bij dierenartsen, die vinden dat het hun taak is om misstanden aan te kaarten die dieren van hun klanten in gevaar brengen. Melden over hun eigen klanten doen zij daarentegen veel minder, omdat zij hierdoor vrezen klanten te verliezen. Ook het eigen belang speelt dus een rol. Bij misstanden over dierenwelzijn zijn de ernst van de situatie en de verwachting dat de NVWA dieren mishandeling zal stoppen belangrijke beweegredenen om te melden. Opvallend is dat concurrenten slechts in beperkte mate over elkaar melden bij de NVWA. Dit doen ze volgens inspecteurs niet omdat ze willen voorkomen dat zij als verrader bekend komen te staan in de sector. Als concurrenten in uitzonderlijke gevallen toch over elkaar melden, spelen vooral de imagoschade van de sector die een misstand met zich meebrengt of concurrentieoverwegingen een rol.

Het meldpunt wordt door melders als weinig overzichtelijk maar laagdrempelig beschouwd. Inspecteurs klagen vooral dat het meldproces daardoor te weinig selectief is, waardoor zij regelmatig niet-prioritaire of onvoldoende ernstige meldingen binnenkrijgen. Ook worden zaken gemeld die niet strafbaar zijn, waardoor de NVWA uiteraard geen maatregelen kan nemen. Melders verwachten vooral dat de NVWA naar aanleiding van hun melding stappen onderneemt om de misstand te onderzoeken en zo nodig te stoppen. De meeste melders willen bovendien uitgebreid hierover geïnformeerd worden. Een standaardbrief met summiere informatie volstaat voor hen niet. Een telefonisch gesprek van een inspecteur om de beslissing toe te lichten wordt als erg prettig ervaren, en neemt bij sommige maar niet alle melders de frustratie weg als de inspecteur beslist om de melding niet te onderzoeken (wegens niet-prioritair). Het principe van gepercipieerde rechtvaardigheid stelt dat melders ondanks een negatief resultaat toch tevreden zijn over de aanpak van een dienst. De ervaringen van melders bij de NVWA lijken hier dus deels tegenin te gaan. Hoewel zij zich wel serieus genomen voelen tijdens de meldprocedure, zijn zij vaak ontevreden over de NVWA als zij te horen krijgen dat hun melding als niet ernstig genoeg of niet prioritair bestempeld wordt. Hoewel je zou verwachten dat zij hierdoor een volgende keer niet meer bereid zouden zijn om een melding te doen, is de meerderheid van de geïnterviewde melders hier toch toe bereid.

8.1 VRAAGSTELLING EN OPZET ONDERZOEK

Voor de opsporing van misstanden bij ondernemingen, kunnen naast controles door toezichthouders en inspecties, meldingen van derden zeer waardevol zijn. Concurrenten, klanten of leveranciers kunnen beschikken over informatie over overtredingen en risico's die voor toezichthouders moeilijk toegankelijk is. Hoewel zowel in Nederland als in het buitenland al veel onderzoek is gedaan naar het melden van misstanden door *insiders*, dus door klokkenluiders binnen ondernemingen en ambtelijke organisaties, hebben *externe* melders in onderzoek tot dusver nog weinig aandacht gekregen. Onder deze externe melders vallen onder andere 'derde partijen' die vanuit hun professionele relatie met een organisatie op de hoogte zijn van misstanden binnen die organisatie (of hierover vermoedens hebben), en dit melden bij publieke toezichthouders. Deze categorie melders wordt in de literatuur wel aangeduid als 'bellringers' om hen te onderscheiden van klokkenluiders. Waar onderzoek naar klokkenluiders zich in belangrijke mate heeft gericht op dilemma's vanwege loyaliteit, medeplichtigheid en maatschappelijke verantwoordelijkheid van klokkenluiders, is het aannemelijk om te veronderstellen dat externe melders melden op grond van andere motieven en ook andere ervaringen en behoeften hebben dan insiders. Hun beweegredenen om misstanden te melden, evenals hun behoeften en ervaringen, zijn echter nog niet eerder systematisch onderzocht. Dit onderzoek richt zich specifiek op deze beweegredenen en verwachtingen van externe melders die een professionele relatie onderhouden met degene over wie zij melden, bijvoorbeeld concurrenten of leveranciers. Het onderzoek beoogt beweegredenen en ervaringen van deze melders in kaart te brengen om te leren hoe inspecties (als zij hiertoe de noodzaak zien) meldgedrag kunnen bevorderen en de informatie uit meldingen beter kunnen benutten. De onderzoeksvraag luidt: *wat beweegt omstanders die een professionele relatie onderhouden met een organisatie bij wie zij een misstand vermoeden, om deze misstand te melden bij handhavingsinstanties en wat zijn hun ervaringen?*

Uit een uitgebreide literatuurstudie, zowel over klokkenluiders als melden door externen met een professionele relatie tot de vermoedelijke overtreder, zijn factoren afgeleid die leidend waren bij de inrichting van het empirisch onderzoek. Ten eerste is een aantal potentiële beweegredenen geïdentificeerd die zouden kunnen verklaren waarom professionele derden overtredingen of vermoedens daarvan melden bij toezichthouders. In de klokkenluidersliteratuur wordt een onderscheid gemaakt tussen altruïstische beweegredenen, zoals rechtvaardigheidsgevoel, plichtsbesef of het willen bijdragen aan kwaliteit, en egoïstische

beweegredeken, zoals persoonlijke schade door de regelovertreding, wraak of anderszins de wil om de overtreder te schaden of het willen sluiten van een deal bij medeplichtigheid. Dit onderscheid sluit echter niet goed aan bij meldgedrag door externe personen die een professionele relatie hebben met de ondernemer waarover zij melden, zo blijkt uit de resultaten van dit onderzoek (zie verder). Van echt altruïsme lijkt immers geen sprake, omdat melders niet bereid zijn de eventuele negatieve consequenties van het aankaarten van de misstand voor zichzelf te accepteren. Als er bij de beweegredeken voor het melden al verwezen wordt naar het algemeen belang, dan gebeurt dat meestal in combinatie met eigen belang. Verwijzen naar het algemeen belang gebeurt soms om de melding kracht bij te zetten. Kortom, de beweegredeken van dit type melders zijn dus gerelateerd aan het eigen belang, het algemeen belang of een combinatie van beide.

Ten tweede is ook naar de bredere context gekeken, omdat de literatuur rond klokkenluiden en extern meldgedrag veronderstelt dat naast beweegredeken en motieven ook andere factoren een rol spelen in de bereidheid om te melden. Meldgedrag van externe professionals kan bijvoorbeeld ontmoedigd worden door de angst voor repercussies, reputatieschade of verlies van klanten, weerstand tegen het zijn van verklikker of het hebben van voordeel bij het voortbestaan van de situatie. Ten derde was op grond van de literatuurstudie ook aannemelijk dat derden met een professionele relatie tot de vermoedelijke overtreder in sterke mate behoefte hebben aan feedback over het verloop van de melding.

Na een brede verkenning van verschillende meldpunten waar ondernemers in Nederland terecht kunnen, volgde een vergelijkend 'case study'-onderzoek bij drie publieke toezichthouders, namelijk de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW) en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). Gebruikte onderzoeksmethoden waren dossieranalyse en interviews. Concreet analyseerden we 363 melddossiers en hielden we semigestructureerde interviews met 40 melders, 9 personen werkzaam in brancheorganisaties en 11 inspecteurs. Door de beperkte omvang van de melddossiers was de rijke inhoudelijke informatie uit gesprekken met deze drie doelgroepen cruciaal voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag. Beperkingen van het onderzoek waren veelal te wijten aan de gelimiteerde zoekmogelijkheden van de informatiesystemen binnen de onderzochte inspectiediensten. Ook is de externe validiteit relatief laag, omdat er enkel een analyse werd gemaakt van meldgedrag over specifieke thema's binnen drie toezichthouders. Maar door de grote variatie aan sectoren en thema's die zijn opgenomen in het onderzoek, zijn de inzichten volgens ons niet enkel bruikbaar voor de inrichting van het meldproces bij de onderzochte toezichthouders, maar ook bij niet onderzochte toezichthouders.

8.2 RESULTATEN

Deze paragraaf start met de karakterisering van de onderzochte meldingen zodat duidelijk wordt wie waarover meldt (8.2.1). Vervolgens gaan we in op beweegredenen voor meldgedrag (8.2.2) en risico's voor onderzoek dat zich uitsluitend richt op beweegredenen of motieven (8.2.3). Om deze risico's te vermijden keken we in dit onderzoek daarom vanuit een breder perspectief, door ervaringen van melders met het meldpunt, de afhandeling en de terugkoppeling mee te nemen (8.2.4). Tot slot stellen we de vraag of er op basis van deze resultaten opportuniteiten zijn om meldgedrag te stimuleren en in hoeverre dit wenselijk zou zijn (8.2.5). Tabel 8.1 hieronder geeft een schematisch overzicht van de belangrijkste resultaten.

Tabel 8.1 Schematisch overzicht van de resultaten van dit onderzoek

Type factor	Inzichten over meldgedrag van externe professionals
<i>Beweegredenen voor meldgedrag</i>	Eigen belang <ul style="list-style-type: none"> – Tegengaan van concurrentievervalsing omdat concurrenten door vermoedelijke regel-overtreding economisch voordeel halen – Concurrent uitschakelen omdat je persoonlijk getroffen bent door regelovertreding (bijv. opdracht misgelopen) – Angst voor eigen aansprakelijkheid voor de misstanden in het geval van overtredingen bij ketenpartners (bijv. bij overbelading) Algemeen belang <ul style="list-style-type: none"> – Rechtvaardigheidsgevoel door het belang van een eerlijk speelveld en morele markten – Reputatieschade van de sector vermijden – Veiligheid van derden; gevaarlijke of onveilige situatie doen beëindigen – Dierenwelzijn
<i>Redenen om niet te melden</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Sociale band tussen bedrijven die samen een klus doen – Angst om klanten te verliezen – Angst om in de sector bekend te staan als 'verrader' of 'Judas' – Angst voor represailles – Wantrouwen t.o.v. overheid en regelgeving
<i>Verklaringen voor meldgedrag</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Zwakke sociale banden tussen concurrenten in een anonieme markt, bijv. door relationele afstand tussen zichzelf als bonafide ondernemer en de ander als overtreder – Overtreding gepercipieerd als voldoende ernstig om te melden – Verwachte invloed van melding op het beëindigen van een acuut gevaar
<i>Ervaringen met meldpunt</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Tevredenheid over helderheid, vindbaarheid en bruikbaarheid van meldpunt – Ontevredenheid over verwarrend en gebruiksonvriendelijk meldpunt
<i>Ervaringen met afhandeling</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Onbegrip voor prioritering van inspectie als hierdoor een melding niet in behandeling wordt genomen, wat toekomstig meldgedrag ontmoedigt – Tevreden als inspectie doortastend en daadkrachtig optreedt waardoor overtreding wordt aangepakt en stopgezet, wat toekomstig meldgedrag stimuleert

Type factor	Inzichten over meldgedrag van externe professionals
<i>Ervaringen met terugkoppeling</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Onbegrip als bij acuut gevaar geen onmiddellijke actie volgt, wat toekomstig meldgedrag ontmoedigt – Ontevredenheid over terugkoppeling die zich beperkt tot standaard bedankbrief en ontvangstbevestiging – Tevredenheid over inhoudelijke terugkoppeling (bijv. persoonlijke toelichting door inspecteur), zelfs als het resultaat ongunstig is: terugkoppeling leidt tot gepercipieerde procedurele rechtvaardigheid en stimuleert toekomstig meldgedrag – Inhoudelijke terugkoppeling is niet nodig als de gevolgen zichtbaar zijn (bijv. stilleggen van bouw of sloop)

8.2.1 *Karakterisering van de onderzochte meldingen*

In dit onderzoek onderzochten we meldingen over biociden, over goederen- en personenvervoer, over arbeidsomstandigheden in de bouw, over behandeling van dieren in de dierhouderij en over landbouw. Deze meldingen werden gedaan door externe professionals. Verreweg de meeste meldingen die we aantreffen, waren afkomstig van concurrenten van de (vermoedelijke) overtreders. Zo meldden taxichauffeurs en andere ondernemers in het personenvervoer over het overtreden van veiligheidsvoorschriften of rij- en rusttijden. Over goederenvervoerbedrijven meldden concurrenten over overbelading en rijden zonder vergunning. In de bouw meldden aannemers over concurrenten die zich niet aan de veiligheidsvoorschriften houden voor werken op hoogte. Alleen in de vee- en dierhouderij, troffen we weinig meldingen aan van concurrenten. De meldingen in deze sector waren veelal afkomstig van dierenartsen, leveranciers of afnemers. Opvallend is dat in de andere onderzochte sectoren, opdrachtgevers, onderaannemers, leveranciers of andere ketenpartners, zelden een melding doen. Deze uitkomst is mogelijk gerelateerd aan onze selectiestrategie voor meldingen, waarbij we met name bij de ISZW zochten met de zoekterm ‘concurrent’. Interviews met inspecteurs en vertegenwoordigers van brancheorganisaties bevestigen echter dat voor zover externe professionals meldingen doen bij inspecties, het in de regel gaat om concurrenten. Binnen de divisie landbouw en natuur van de NVWA is het toezichtsdomein dierhouderij hierop een uitzondering: waar het meldingen van professionals betreft, zijn het veelal dierenartsen die melden over verwaarlozing van dieren, afnemers zoals veehandelaren en melkfabrieken over inbreuken inzake mestopslag of behandeling/registratie van dieren door veehouders; en dierenwelzijnsorganisaties over dierenverwaarlozing.

De rol van brancheorganisaties verdient aparte aandacht. In sommige sectoren spelen brancheorganisaties een zeer actieve rol bij het bevorderen en verzamelen van meldingen over overtredingen in de branche. Zij doen dit in het belang van het bewaken van eerlijke concurrentie voor hun leden en het weren van malafide of onprofessionele partijen op de markt, het behoud van een goed en veilig imago van de branche en het bevorderen van kwaliteit en veiligheid in de branche. De brancheorganisatie voor dakdekkers Vebidak bijvoorbeeld heeft zelf een meldpunt ingericht, van waaruit zij meldingen doorgeeft aan de ISZW.

Ook in de transportsector worden meldingen gebundeld door bijvoorbeeld KNV Taxi. Hierbij moet worden aangetekend dat brancheorganisaties meestal alleen meldingen doorgeven over niet-leden. Als een melding wordt gedaan over een lid, spreekt de branchevereniging de betreffende onderneming hierop aan. Voor melders heeft de tussenkomst van brancheorganisaties als voordeel dat zij zelf anoniem kunnen blijven. Er zijn echter ook brancheorganisaties die het verzamelen en doorgeven van meldingen niet als hun taak zien omdat zij neutraal willen blijven en bijvoorbeeld niet in een conflict tussen leden onderling willen worden betrokken.

8.2.2 *Beweegredenen*

Gezien de concurrentierelatie van de meeste melders met de vermoedelijke overtreder is het niet verrassend dat het tegengaan van concurrentievervalsing de belangrijkste beweegreden vormt voor het melden. De aanleiding voor een melding is dan ook meestal dat een opdracht naar de concurrent gaat die goedkoper is, en waarbij het vermoeden bestaat dat wordt bespaard op kosten voor veiligheid of kosten van vergunningen/toelatingen. Melders beogen met hun melding concurrenten uit te schakelen die economisch voordeel behalen door regelovertredingen. In sectoren met harde concurrentie, zoals de bouw en het vervoer, of sectoren waar hoge investeringen moeten worden gedaan om regels na te leven (bijv. biociden), is deze beweegreden sterk aanwezig. In het vervoer melden kleinere ondernemingen vaker incidenten, waar grote en professionele ondernemingen alleen melden als zij structurele overtredingen waarnemen. Bij de kleinere ondernemingen lopen de emoties bij een melding soms dan ook hoog op, omdat het voor de melder zichtbaar is dat de overtreder klanten vervoert of het werk uitvoert. Ook komen in economisch moeilijke tijden, als de concurrentiepositie onder nog grotere druk staat, meer meldingen binnen. Sommige melders zijn ook bereid tijd en moeite te investeren in de melding: zij rijden regelmatig langs het werk om te kijken of de overtreding voortduurt, maken foto's of doen vooronderzoek door nummerplaten te controleren in het kentekenregister van RDW. Ook dit onderstreept dat zij er met hun melding aan willen bijdragen dat de overtredende concurrent wordt uitgeschakeld, omdat dit hun eigen marktpositie schaadt. Zoals in hoofdstuk 3 werd toegelicht, is oneerlijke concurrentie weliswaar een aannemelijke beweegreden voor meldgedrag over concurrenten, maar nog niet eerder empirisch onderzocht. Deze resultaten zijn dus een belangrijke toevoeging aan het vooralsnog beperkte wetenschappelijk onderzoek naar dit type van melders.

Achter dit eigen belang, dat vooropstaat, ligt soms een rechtvaardigheidsgevoel als tweede beweegreden. Het gaat melders er daarbij om dat zij zelf kosten maken of gemaakt hebben ten behoeve van regelnaleving en hun concurrenten niet. Melders hechten dus ook aan eerlijke concurrentie en melden overtredingen daarvan. De markten waarop ondernemers concurreren, kunnen daarmee in zekere zin ook als morele markten worden gekenschetst, omdat wordt gehecht aan eerlijk ondernemen, gelijke concurrentie en rechtvaardig

toezicht. Opvallend genoeg was de reputatie van de sector als geheel slechts in een zeer klein deel van de onderzochte meldingen een beweegreden. De meeste melders melden toch vanuit hun individuele eigen belang.

Meldingen in het algemeen belang of het belang van anderen, zoals meldingen vanwege de veiligheid van anderen, treffen we slechts in beperkte mate aan. In de sectoren waarin oneerlijke concurrentie de belangrijkste beweegreden was om te melden, is het belang van anderen als secundaire beweegreden wel aanwezig. Melders willen een gevaarlijke of onveilige situatie doen beëindigen met hun melding, zoals onbeveiligd werken op hoogte, onveilig vervoer van personen of onzorgvuldig vervoer van gevaarlijke stoffen. Alleen in de dierhouderij was het algemene belang dierenwelzijn bij de meeste meldingen de primaire beweegreden. Ook in het busvervoer gold voor een deel van de meldingen van inbreuken op de wettelijk voorgeschreven rij- en rusttijden, dat veiligheid van passagiers een belangrijke (primaire of bijkomende) beweegreden om te melden was, net als bij biociden of vervoer van gevaarlijke stoffen. Voor zover bij deze melders niet concurrentievervalsing, maar een verantwoordelijkheidsgevoel de beweegreden was om te melden, gaat het om situaties die melders beleven als acuut gevaar dat direct moeten stoppen, zoals een uitbraak van besmettelijke dierziekten of een busbedrijf dat schoolreizen doet zonder APK-keuring. Zij verwachten dan ook dat hun melding ertoe zal leiden dat de inspectie direct ter plaatse gaat en een einde maakt aan het acute gevaar.

Deze bevinding sluit deels aan op de verwachting van Miceli, Dreyfus en Near (2014: 93) dat externe melders met hun melding de regelovertreding een halt willen toeroepen. Zij baseren dit op eerder onderzoek naar klokkenluiden waaruit blijkt dat melders zich moreel verplicht voelen om een misstand aan te kaarten zodat deze stopgezet kan worden (Hood & Jackson, 1991). De bereidheid om zich vervolgens ook als het ware 'op te offeren voor de goede zaak' ontbreekt echter bij de externe melders in dit onderzoek. Niet het algemeen belang – zoals Miceli et al. (2014) suggereren – maar het eigen belang staat dus meestal voorop. Daarom is het onderscheid tussen egoïstische en altruïstische meldmotieven, zoals dat in de klokkenluidersliteratuur wordt gehanteerd, minder bruikbaar om de beweegredenen van externe melders te duiden. Zowel het eigen belang als het algemeen belang spelen een rol en lijken afhankelijk te zijn van het domein waarin de melding speelt.

We zien twee mogelijke verklaringen voor het secundaire karakter van het algemeen belang als beweegreden om te melden. In de eerste plaats zou uit de formuleringen in de meldingsdossiers kunnen worden afgeleid dat melders redenen van algemeen belang, zoals veiligheid, noemen om hun melding te rechtvaardigen, omdat zij zich wellicht bezwaard voelen om uit eigen belang te melden of om hun melding extra kracht bij te zetten, omdat zij verwachten dat een melding waarbij het eigen belang voorop staat niet voldoende serieus zal worden genomen door inspecties. We leiden dit af uit het feit dat diverse melders de gemelde situatie als oneerlijk *en bovendien* onveilig beschrijven.

De vermelding van het algemeen belang zou dan dienen om de melding extra gewicht te geven. Een andere mogelijkheid is dat melders *voor zichzelf* de ernst van de overtreding meewegen in de afweging om te melden. Niet de overtreding zelf, die immers gemakkelijk is te definiëren, maar de ernst ervan zou dan bepalen of er gemeld wordt. Hiervoor vinden we ondersteuning omdat uit de meldingsdossiers en interviews blijkt dat melders afwegen of de misstand ernstig genoeg is om een melding te rechtvaardigen. Zij melden alleen zaken die zij ernstig (genoeg) vinden. Dit sluit overigens aan bij eerder onderzoek naar meldgedrag van interne klokkenluiders (Chen & Lai, 2014; Somers & Casal, 2011; Rothwell & Baldwin, 2006; Ayers & Kaplan, 2005; Starkey, 1998; Wise, 1995; Near & Miceli, 2004). Nader onderzoek naar de wijze waarop het algemeen belang wordt meegenomen in de melding zou relevant kunnen voor de wijze waarop meldingen kunnen worden gestimuleerd. Hierop komen we terug bij de aanbevelingen.

De ervaren ernst van de gemelde overtreding kan ook verklaren waarom de meeste geïnterviewde melders zich niet bezwaard voelen om te melden over hun concurrenten. Ook de onderlinge relatie tussen ondernemers is van invloed op de bezwaren die zij (al dan niet) voelen. Een deel van de respondenten maakt in de interviews onderscheid tussen zichzelf als bonafide ondernemer, en de overtreders, die zij kwalificeren als onprofessioneel. Deze relationele afstand rechtvaardigt voor de melders de melding. In sectoren waar alle ondernemers grote investeringen moeten doen om regels na te leven, zoals de asbestverwijderingssector of de biocidensector, lijkt eerder te worden geaccepteerd dat overtreders de consequenties daarvan moeten ondervinden. Deze ondernemers hebben zelf ook te maken met een hoge controlelast, en zijn eerder bereid te melden als anderen deze last ontwijken – zij weten dat het andersom ook het geval zou zijn als zij zelf de regels zouden overtreden. Alleen in de vee- en dierhouderij melden concurrenten relatief weinig over elkaar, en gebruiken respondenten termen als ‘verrader’ en ‘Judas’. Hier lijkt over het algemeen sprake te zijn van een meer gesloten cultuur en wantrouwen tegen de overheid en regelgeving, en geldt bovendien de vrees voor represailles. Die angst voor represailles is er ook in bepaalde segmenten van het vervoer, zoals het straattaxivervoer, waar bekende ‘klikkers’ soms te lijden hebben onder fysieke bedreigingen en lek geprikte banden. De vrees om klanten te verliezen is in meerdere sectoren aanwezig. Melders beslissen daarom soms om hun persoonsgegevens niet te delen met de inspectiedienst of expliciet te vragen dat deze vertrouwelijk worden gehouden. Deze bevindingen bevestigen eerdere inzichten uit de klokkenluidersliteratuur dat angst voor represailles meldgedrag afremt (Park, Rehg & Lee, 2005; Lianarachchi & Newdick, 2009; Henik, 2008; Tavakoli, Keenan & Crnjak-Karanovic, 2003; Keenan, 2002; De Graaf, 2008b).

Een duidelijk verschil met de klokkenluidersliteratuur betreft de rol van sociale banden in het belemmeren van meldgedrag. Uit onderzoek blijkt dat klokkenluiders zich bezwaard voelen ten opzichte van degene over wie wordt gemeld en dat zij de verwachte gevolgen van de melding voor die persoon bewust

meenemen in hun overweging om al dan niet te melden. Met andere woorden, het vermoeden dat een persoon onrechtvaardig zal worden behandeld of disproportioneel zal worden gestraft naar aanleiding van een melding, zal klokkenluiden ontmoedigen. Dit wijst op het bestaan van diepe sociale banden tussen medewerkers in organisaties. Als er echter een sfeer van vijandigheid is tussen de klokkenluider en de vermoedelijke overtreder (Near & Miceli, 1996) of als beiden elkaar niet goed kennen (De Graaf, 2010), wordt melden als gemakkelijker ervaren, wellicht omdat de sociale banden dan ook minder sterk zijn. Vooral dit laatste is van belang in dit onderzoek, omdat de sociale banden tussen ondernemers ook vaak zwak zijn. Dat kan verklaren waarom ondernemers zich vaak niet bezwaard voelen om (meestal vanuit eigen belang) over andere ondernemers te melden. In eerder onderzoek naar belastingovertreding in de tuinbouwsector troffen we deze zwakke banden overigens ook aan, maar hier resulteerde dat erin dat ondernemers juist weinig behoefte voelden om over elkaar sociale controle uit te oefenen (Jaspers, Mascini & Van Erp, 2015). De verklaring voor dit verschil zou kunnen zijn dat de ondernemers in de tuinbouw van mening waren dat belastingovertredingen uiteindelijk niet lonen, en dat overtreders uiteindelijk dus vanzelf de negatieve gevolgen zullen ondervinden.

We zien in ons onderzoek wel dat ketenpartners over het algemeen terughoudend zijn om over elkaar te melden. Een mogelijke verklaring hiervoor zou zijn dat de sociale banden daar wel sterk zijn, maar toch komt het eigen belang ook daar sterk tot uiting, zoals de vrees voor het verlies van klanten of de eigen aansprakelijkheid voor de misstanden (bijv. bij overbelading). Concurrenten of ketenpartners lijken zich, in tegenstelling tot klokkenluiders, ook minder zorgen te maken over de gevolgen die hun melding zal hebben voor de overtreder. Wellicht kan dit verklaard worden door contextuele verschillen tussen enerzijds de organisatie waarin men elkaar persoonlijk kent en anderzijds de eerder anonieme markt. Dit zou tevens verklaren waarom bedrijven die samen een klus doen niet zo snel over elkaar melden. Als datzelfde bedrijf later echter opnieuw in de fout gaat bij een andere klus, wordt wel makkelijker gemeld.

8.2.3 *Risico's van onderzoek naar motieven en beweegredenen voor meldgedrag*

Dit onderzoek levert dus interessante inzichten op naar wat externe melders beweegt om een melding te doen over een onderneming waarmee zij een professionele relatie hebben. Deze inzichten kunnen ontvangers van melders tools geven om melden te stimuleren door in te spelen op deze beweegredenen. Bij de toepassing ervan zijn er ons inziens echter twee belangrijke risico's.

Ten eerste houdt het onderscheid tussen altruïstische en egoïstische melders, zoals de klokkenluidersliteratuur doet, het risico in van stereotypering door een zwart-wit onderscheid te maken tussen (1) heldhaftige melders die ondanks risico voor eigen positie een misstand aankaarten en (2) misnoegde melders die er zelf voordeel uit willen halen. Deze tweedeling gaat enerzijds voorbij aan de complexiteit van de werkelijkheid. Melders combineren immers vaak

verschillende beweegredenen wanneer zij een misstand aankarten (Near, Dworkin & Miceli, 1993; Callahan & Dworkin, 1994; Roberts, 2014). Dat bleek ook in dit onderzoek naar externe melders; als een melder het algemeen belang voor ogen had, ging dat bijna altijd gepaard met eigen belang. Bovendien leek geen van de melders in dit onderzoek bereid te zijn om zijn eigen positie op het spel te zetten voor de melding, zoals ware altruïstische melders zouden doen (zie eerder). Anderzijds, en nog problematischer, bestaat het risico dat melders die het eigen belang vooropstellen als minder geloofwaardig worden beschouwd, zoals bijvoorbeeld het geval was bij de melding van Markopolos, omdat hij een concurrent was van Madoff (zie eerder). De beweegreden van de melder mag de aandacht dus niet afleiden van de inhoud van de melding en mag dus zeker niet beschouwd worden als een graadmeter voor de geloofwaardigheid van de melding (Miceli, Dreyfus & Near, 2014; Roberts, 2014; Brown et al., 2008). Dit risico is vooral groot in het geval van rancuneuze melders voor wie het melden bedoeld is als een persoonlijke afrekening, wat natuurlijk losstaat van de vraag of hun boodschap al dan niet waarheidsgetrouw is.

Ten tweede mag de beïnvloedbaarheid van gedrag op basis van inzichten in beweegredenen niet overdreven worden. Onderzoek geeft immers aan dat de beslissing om te melden het gevolg is van een complexe afweging waarin naast beweegredenen ook andere factoren meegenomen worden, zoals de gepercipiëerde ernst van de misstand, de mate waarin de potentiële melder over bewijsmateriaal beschikt, het meldproces en het verwachte resultaat van de melding. Wil men meldgedrag stimuleren, dan moet dus naast het inspelen op beweegredenen van potentiële melders ook werk worden gemaakt van het verbeteren van meldprocedures en doeltreffend afhandelen van meldingen.

8.2.4 *Ervaringen met de meldpunten, afhandeling en terugkoppeling*

Bij de onderzochte toezichthouders zijn er verschillen, maar ook duidelijke gelijkenissen, in hoe de meldpunten, afhandeling en terugkoppeling worden ervaren. Wat betreft de *meldpunten* zijn de meeste melders bij de ILT en ISZW erg tevreden over de helderheid, de vindbaarheid en de bruikbaarheid van het meldpunt, maar zijn er klachten over het meldpunt van de NVWA, dat als verwarrend en gebruiksonvriendelijk wordt ervaren door professionele melders.

Over de *afhandeling* horen we van melders negatieve geluiden bij alle drie de onderzochte inspectiediensten. Zo is er onbegrip over de prioritering van de inspectie, waardoor melders te horen krijgen of vermoeden dat meldingen over bepaalde inbreuken systematisch niet in behandeling worden genomen. Melders snappen wel dat inspectiediensten keuzes moeten maken omwille van een beperkte capaciteit, maar raken gefrustreerd als zij zien dat inbreuken die hun concurrentiepositie verzwakken door de inspectie worden afgedaan als onvoldoende prioritair. Zoals verwacht kan worden op basis van klokkenluidersonderzoek (Miceli et al., 2004), ontmoedigt dit volgens de melders hun toekomstige meldgedrag. Bovendien houdt het niet oppakken van een melding

het risico in dat melders hun eigen nalevingsgedrag hierop afstemmen. Vooral wat dit laatste betreft, is verder empirisch onderzoek nodig om na te gaan in hoeverre dat daadwerkelijk het geval is.

De *terugkoppeling* beperkt zich bij de ILT en de ISZW tot een ontvangstbevestiging. De NVWA stuurt daarnaast doorgaans ook een standaard bedankbrief en geeft bij bepaalde groepen melders inhoudelijke (doch summiere) terugkoppeling over het al dan niet in behandeling nemen of het resultaat van de melding. Melders zijn, ook bij de NVWA, over het algemeen niet tevreden over deze schriftelijke, en weinig persoonlijke vorm van terugkoppeling. Hoewel de inspectiediensten hiermee enerzijds waardering tonen voor de melding – wat volgens de klokkenluidersliteratuur een stimulans kan zijn voor toekomstig meldgedrag (De Graaf, 2008b; Vynckier & De Bie, 2015) – wordt het anderzijds door melders als niet voldoende ervaren omdat zij graag op de hoogte worden gehouden van de gevolgen van hun melding. De beperkte terugkoppeling staat overigens ook niet in verhouding tot de inspanningen die sommige melders hebben gedaan om bewijsmateriaal te verzamelen. Frustratie hierover kan toekomstig meldgedrag ontmoedigen. Dit risico is minder groot in sectoren waar het ingrijpen van de inspectie naar aanleiding van een melding duidelijk zichtbaar is. Als de bouw of sloop wordt stilgelegd vanwege onveilig werken, is dat voor de melder in veel gevallen waarneembaar. Dit geldt ook bij inbreuken inzake biociden omdat er veel uitwisseling is in de sector en het uit de handel halen van bepaalde producten opvalt. Het doeltreffend optreden van een inspectiedienst stemt de melders vanzelfsprekend tevreden, en stimuleert ook dat zij in de toekomst nogmaals melden.

In bepaalde gevallen krijgen melders bij de ISZW en de NVWA een bijkomende toelichting (telefonisch of via e-mail) van de inspecteur die het melddossier in behandeling heeft genomen. Dit ervaren zij als zeer prettig, zelfs als het resultaat niet is wat ze verwacht hadden (bijv. geen inbreuken vastgesteld). Hoewel melders snappen dat dit niet altijd haalbaar is omwille van capaciteit en privacyoverwegingen, voelen melders zich door deze persoonlijke aanpak serieus genomen en krijgen ze meer begrip voor de beslissing door inzicht in de achterliggende redenen ervan. Dit laatste is precies wat in de literatuur over procedurele rechtvaardigheid vooropgesteld wordt (Victor et al., 1993; Seifert, 2006; Treviño, Victor & Shapiro, 1993). Toch moeten we de toepassing hiervan in de context van dit onderzoek enigszins nuanceren. Als melders te horen krijgen dat de inspectiedienst geen actie onderneemt naar aanleiding van hun melding omdat deze niet als prioritair wordt beschouwd, kan de inspectiedienst doorgaans op weinig begrip rekenen, zelfs als een inspecteur dit telefonisch toelicht. Dat geldt zeker als melders zelf wél een sanctie hebben gekregen voor hetzelfde gedrag. Opvallend genoeg trekken externe professionals die melden bij de ILT dan vaak de conclusie dat melden in de toekomst geen zin heeft, terwijl externe professionals die melden bij de NVWA aangeven dat ze desondanks toch nog zullen blijven melden. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat melders bij de NVWA vaker het algemeen belang (bijv. dierenwelzijn) voor ogen hebben en

melders bij de ILT meer hun eigen belang vooropstellen. Kortom, de geïdentificeerde knelpunten inzake terugkoppeling komen overeen met bevindingen uit eerder onderzoek (Friele, Sluijs & Legemaate, 2008; De Graaf, 2010; Heard & Miller, 2006).

8.2.5 *Meldingen stimuleren?*

De vaststelling dat melders door negatieve ervaringen met een inspectiedienst soms ontmoedigd worden om in de toekomst nog te melden en de beperkte capaciteit van inspectiediensten roept de vraag op in welke mate deze diensten inspanningen zouden moeten doen om het meldgedrag door externe professionals te stimuleren. Enerzijds lijkt het zinvol om dit te doen, omdat deze melders de ogen en oren kunnen zijn voor inspecteurs. Anders dan gewone burgers hebben deze melders ook sectorspecifieke kennis en expertise waardoor hun meldingen wellicht preciezer en bruikbaar zijn voor inspectiediensten. Toch verwijzen de onderzochte inspectiediensten vooral naar de nadelen van het stimuleren van meldgedrag. Ten eerste zou het actief stimuleren van melden weliswaar leiden tot meer meldingen, maar volgens de geïnterviewde inspecteurs ook de kans op onterechte of onbelangrijke meldingen doen toenemen. Het inbouwen van drempels in de meldprocedure zou dat verhinderen en in die zin de kwaliteit van de meldingen verbeteren, want: *'Als het je echt hoog zit doe je wat meer moeite.'* Ook in de literatuurstudie wordt dit risico gesignaleerd, bijvoorbeeld met de suggestie dat financiële prikkels kunnen leiden tot een toename van onterechte meldingen (Lewis, Devine & Harpur, 2014). In de recente discussie over het Huis voor klokkenluiders is in de wet opgenomen dat een klokkenluider alleen rechtsbescherming geniet als deze te goeder trouw heeft gemeld. Al met al zou uit deze discussie kunnen worden afgeleid dat meldingen die uit algemeen belang worden gedaan vaker juist of terecht zijn dan meldingen die uit eigen belang worden gedaan. Ook lijkt twijfel over de juistheid en relevantie van meldingen die uit eigen belang worden gedaan, soms een reden te vormen om melden niet actief te stimuleren. In ons onderzoek hebben we echter geen aanwijzing gevonden dat meldingen die uit eigen belang werden gedaan, vaker onjuist of minder ernstig waren dan meldingen die uit algemeen belang werden gedaan. Sterker nog, juist meldingen van dierenwelzijn, die vaker vanuit zorg om het dierenwelzijn werden gedaan, troffen we geregeld meldingen aan die ons minder ernstig leken en minder goed waren onderbouwd dan meldingen ten aanzien van vervoer of arbeidsveiligheid.

Ten tweede vrezen inspectiediensten dat een toename van meldingen ertoe zal leiden dat hun activiteiten nog reactiever zullen worden, terwijl zij graag ook projectmatig en risicogestuurd willen werken. Hoewel het aantal meldingen over biociden betrekkelijk laag is, zijn de betrokken ILT-inspecteurs tevreden over het aantal, juist omdat zij hierdoor nog voldoende ruimte hebben om hun inspectieactiviteiten te ontplooiën aan de hand van risicoanalyses, waardoor zij dus niet voortdurend achter meldingen aan moeten hollen. Ten derde zal een toename van het aantal meldingen ook leiden tot meer werk voor hen die

de meldingen filteren (bijv. het MIC bij de ILT) alvorens ze ter afhandeling aan inspecteurs worden bezorgd.

Toch zijn er ook geluiden, vooral bij brancheorganisaties, dat melden door ondernemers gestimuleerd moet worden zodat wanpraktijken waar ondernemers dagelijks last van ondervinden kunnen worden aangepakt. Op de vraag hoe meldgedrag gestimuleerd kan worden, komen diverse antwoorden, zoals het werken met projecten (geïnitieerd door brancheorganisaties of inspectiediensten), bijv. over antifouling⁴³, waardoor ondernemers opgeroepen worden om misstanden in de sector te signaleren, het geven van voorlichting aan ondernemers over specifieke wetgeving of incidenten, zoals o.a. gebeurt door de ILT via het kennisnet biociden, een presentatie door een inspectiedienst op een branche-event met uitleg over de activiteiten en toelichting van het meldpunt, campagnes in de media en het invoeren van een meldplicht. Ook binnen de sectoren zelf kan volgens brancheorganisaties meer gedaan worden. Zo kunnen thematische gedragscodes worden ingevoerd om ondernemers meer bewust te maken van wat aanvaardbaar is in de sector en om informele controle door elkaar aan te spreken op misstanden aan te moedigen.

8.3 AANBEVELINGEN

De belangrijkste conclusie van dit onderzoek luidt dat meldingen door externe melders vooral worden ingegeven door het eigen belang, terwijl het algemeen belang, zoals het voorkomen van gevaar of schade voor derden, een minder belangrijke beweegreden is. Voorafgaand aan onze aanbevelingen over het benutten van deze kennis in de toezichtspraktijk, moet worden opgemerkt dat de beweegreden om te melden geen rol zou moeten spelen in de beslissing om een melding in onderzoek te nemen. We hebben geen aanwijzingen gevonden dat meldingen die uit eigen belang worden gedaan, minder terecht, ernstig of betrouwbaar zouden zijn dan meldingen die vanuit het algemene belang worden gedaan. Ook melders die uit eigen belang melden, wegen de ernst van de overtreding mee. Er lijkt dus geen reden te zijn om meldingen die uit eigen belang worden gedaan, minder serieus te nemen. Integendeel: hoewel het begrijpelijk is dat toezichthouders ook en met name eigen prioriteiten stellen en niet te zeer reactief willen werken, zou het opvolgen van meldingen, uit het oogpunt van het bevorderen van een eerlijk speelveld en het tegengaan van oneerlijke concurrentie, sterker mogen meewegen in de prioriteitsstelling van inspecties. Uit onderzoek naar motieven voor naleving blijkt dat een van de belangrijke effecten van handhaving bestaat uit het geruststellen van 'goedwillende' ondernemers dat overtreders worden bestraft (Kagan, Gunningham & Thornton, 2011). Daarnaast kan een handhavingsstrategie waarin meldingen

43 Zo heeft de ILT vorig jaar 102 controles gedaan inzake antifouling; zie: www.transport-online.nl/site/69955/ruim-helpt-producenten-en-distributeurs-antifouling-in-overtreding.

een belangrijke rol spelen, de perceptie van de pakkans verhogen, omdat overtreders niet alleen detectie ervaren door toezichhouders, maar ook door omstanders.

In de communicatie om meldingen te stimuleren kan worden ingespeeld op het eigen belang dat de belangrijkste beweegreden blijkt te vormen voor meldingen. Deze communicatie zou zich kunnen richten op het belang van eerlijke concurrentie en op rechtvaardige handhaving waarbij 'rotte appels' worden bestraft, zeker in die domeinen waar handhavingsactiviteiten het creëren van een eerlijk speelveld als doelstelling hebben. Inspecteurs die, informeel, het argument van een eerlijk speelveld gebruiken als zij in hun persoonlijke contacten met ondernemers oproepen om overtredingen te melden, geven aan dat dit bepaalde ondernemers inderdaad stimuleert tot melden. Zonder door te slaan in een oproep tot verklikken, bevelen we aan om in de communicatie over het stimuleren van meldingen meer de nadruk op te leggen op het feit dat de regels er zijn voor alle ondernemers in het belang van eerlijke concurrentie, en dat meldingen door professionals vanuit die optiek welkom zijn. Die professionals beschikken vaak immers over specifieke en gespecialiseerde kennis over wat er gebeurt in diverse sectoren, wat erg nuttig kan zijn voor handhavingsorganisaties. Een projectmatige aanpak waarin melden rond specifieke thema's wordt gestimuleerd, zoals bij de ILT, kan hiervoor een goede optie zijn.

Ondernemers blijken de ernst van de overtreding mee te wegen bij hun beslissing te melden, en stellen zichzelf vaak de vraag 'moet ik dit wel melden?'. Inspectiediensten kunnen hierin een adviserende rol spelen en op die manier het meldproces laagdrempeliger maken. Zo kan in het meldproces de mogelijkheid worden ingebouwd van informeel en vertrouwelijk overleg over de beslissing om te melden. Dit kan in de vorm van een telefonisch meldpunt, vertrouwenspersoon of op zijn minst een chatfunctie. De percepties van wanneer iets 'ernstig' genoeg wordt gevonden, en verschillen hierin tussen en binnen professionele groepen, kunnen ook onderwerp zijn van vervolgonderzoek. Ons onderzoek heeft zich immers niet gericht op de verschillen tussen melders en niet-melders van overtredingen.

Terugkoppeling over meldingen blijkt een sterke stimulans te zijn om in de toekomst opnieuw te melden. Bovendien vergroot zichtbaar optreden naar aanleiding van meldingen de legitimiteit van het toezicht en het draagvlak voor naleving van regelgeving. Hoewel een individuele terugkoppeling niet altijd tot de mogelijkheden behoort, kan wel veel meer werk worden gemaakt van geanonimiseerde voorlichting over opsporing en handhaving naar aanleiding van meldingen, zowel op de websites van inspecties en meldpunten als via brancheorganisaties.

Diverse brancheorganisaties spelen al een rol bij het inventariseren van misstanden en het stimuleren van meldingen. Omdat zij zelf al specifieke informatie verzamelen, het kaf van het koren scheiden en ook een intermediaire rol

kunnen hebben bij de terugkoppeling, verwachten brancheorganisaties in ruil voor hun inspanningen een constructieve samenwerking bij de afhandeling van hun meldingen. Zo stellen zij een vaste contactpersoon op prijs, verwachten zij sneller te worden teruggebeld en verwachten zij meer terugkoppeling dan aan individuele melders wordt gedaan. Het verdient aanbeveling om brancheorganisaties beter te benutten in het stimuleren en afhandelen van meldingen, en hen daarom ook beter te bedienen met (bijvoorbeeld) een vaste contactpersoon en regelmatigere terugkoppeling.

Hoewel er in Nederland (en daarbuiten) veel aandacht is voor klokkenluiders, blijft de categorie externe melders in de discussie over klokkenluiders buiten beeld. Externe melders genieten in veel gevallen ook niet de bescherming en compensatie die momenteel met het Huis voor klokkenluiders worden ingezet, terwijl zij wel een belangrijke rol kunnen spelen in het opsporen van misstanden. Dat geldt temeer nu door privatisering van publieke taken steeds meer publieke taken door private organisaties worden uitgevoerd, en de capaciteit van inspecties en toezicht door bezuinigingen onder druk staat. We bevelen tot slot dan ook aan om in de discussie over de positie van klokkenluiders eveneens aandacht te hebben voor de positie van externe melders.

Samenvattend bevatten deze aanbevelingen het volgende *handelingsperspectief* voor inspecties:

Meldingen stimuleren:

- ✓ Maak samenwerkingsafspraken met brancheorganisaties over het stimuleren en ontvangen van meldingen.
- ✓ Reserveer voldoende opsporingscapaciteit voor het opvolgen van meldingen
- ✓ Stimuleer meldingen door te benadrukken dat overtreders eerlijke concurrentie vervalsen en dat inspectiediensten een eerlijk speelveld willen creëren (zeker in die domeinen waar handhavingsactiviteiten het creëren van een eerlijk speelveld als doelstelling hebben)
- ✓ Benader het stimuleren van meldingen projectmatig
- ✓ Geef voorbeelden van situaties die wel en niet ernstig genoeg zijn om te worden gemeld, om de afweging of een situatie ernstig genoeg is om te melden, te faciliteren
- ✓ Communiceer actief over overtredingen die met behulp van meldingen succesvol opgespoord zijn, bijvoorbeeld aan de hand van (zo nodig geanonimiseerde) tot de verbeelding sprekende cases waaruit voor potentiële melders blijkt dat melden 'loont'; benadruk ook de meerwaarde van melden bij een publieke toezichthouder ten opzichte van een privaat meldpunt
- ✓ Laat in handhavingscommunicatie ook melders aan het woord over hun (positieve) ervaringen met de melding en de afhandeling ervan

Pakkans bevorderen:

- ✓ Communiceer naar potentiële overtreders dat zij riskeren dat hun overtreding door een derde wordt gemeld aan de inspectie
-

BIJLAGE 1 | CHECKLIST VOOR DOSSIERONDERZOEK

Algemeen

1. Jaartal melding
2. Wat voor type misstand wordt gemeld?
3. Wat is de relatie tussen melder en overtreder?
 - a. Concurrent
 - b. Afgewezen concurrent
 - c. Afnemer
 - d. Leverancier
 - e. Ketenpartner
 - f. Externe medeplichtige
 - g. Anders, namelijk
4. De melder heeft deze overtreding al eerder gemeld. Zo ja, waar?
5. De melder wil anoniem/vertrouwelijk blijven
6. De melder wil graag terugkoppeling. Zo ja, waarover?
7. Over welk bewijsmateriaal beschikt de melder?
 - a. Foto's
 - b. Documenten
 - c. Anders, namelijk
8. Via welk medium heeft de melder gemeld?
9. Ambtstermijn
10. Functie
11. Beweegredenen om wel of niet te melden
 - a. Moreel rechtvaardigheidsgevoel
 - b. Verantwoordelijkheidsgevoel
 - c. Ernst van de overtreding
 - d. Bijdrage leveren aan kwaliteitsverbetering
 - e. Concurrentiepositie
 - f. Wraak
 - g. Belonen van melden
 - h. Vermijden van sanctie
 - i. Verwachte invloed van de melding op de situatie
 - j. Houding ten opzichte van de meldprocedure
 - k. Angst voor represailles
 - l. Baat bij voortbestaan situatie
 - m. Gevaar voor derden (mens/dier)
 - n. Geen beroepsmelder
 - o. Melden op advies van andere mensen
 - p. Verplichte melding

Houding naar toezichhouder en ervaringen met melden

12. Wat is het algemene oordeel van de melder over de meldprocedure?
 - a. Positief
 - b. Negatief
 - c. Neutraal
13. Informatie over de meldprocedure was makkelijk vindbaar
14. De melder vond de meldprocedure toegankelijk
15. De melder heeft terugkoppeling gekregen over zijn melding
16. De melder heeft het gevoel dat er iets aan de situatie veranderd is na zijn melding
17. De melder heeft reacties gekregen n.a.v. zijn melding van derden
 - a. Positief
 - b. Negatief
18. De melder heeft represailles ervaren
 - a. Formeel
 - b. Informeel
19. De melder heeft een beloning ontvangen
 - a. Van het meldpunt
 - b. Van de eigen organisatie
 - c. Van de organisatie waarover is gemeld
 - d. Anders, namelijk

BIJLAGE 2 | TOPICLIJST INTERVIEWS MET MELDERS

Introductie

Ik ben ... van de Universiteit Utrecht en wij doen onderzoek naar mensen die gemeld hebben bij de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Als het goed is heeft u daar enkele weken geleden een brief over gehad. Klopt dat? We doen onderzoek naar ervaringen van melders die hebben gemeld bij verschillende inspectiediensten, met als doel om deze meldprocessen te verbeteren. Wij hebben uw gegevens gekregen van de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid omdat iemand in uw bedrijf in ... een melding heeft gedaan. We zullen vertrouwelijk omgaan met deze gegevens en die komen ook niet terug in het rapport. Weet u daar meer van of weet u wie dat geweest zou kunnen zijn?

[juiste persoon aan de lijn]

Ik ben ... van de Universiteit Utrecht en wij doen onderzoek naar mensen die gemeld hebben bij de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid. [*Als het goed is heeft u daar enkele weken geleden een brief over gehad. Klopt dat?*] We doen onderzoek naar ervaringen van melders die hebben gemeld bij verschillende inspectiediensten, met als doel om deze meldprocessen te verbeteren. Wij hebben uw gegevens gekregen van de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid en we zullen vertrouwelijk omgaan met uw gegevens en die komen ook niet terug in het rapport. U heeft in ... een melding gedaan over ... Kunt u zich dat nog herinneren? [Zo niet, dan meer informatie over welk bedrijf is gemeld en evt. meer info over melding]

Melding en beweegredenen

- Kunt u iets meer vertellen over deze melding?
 - o Heeft u deze overtreding al eerder ergens anders gemeld?
- Waarom heeft u dit gemeld?
 - o Wat wilde u ermee bereiken?
 - o Wat heeft u ermee bereikt?
- Wat waren overwegingen om wel of niet te melden?
 - o Hebt u getwijfeld om het wel of niet te melden?
 - o Waarom hebt u dan uiteindelijk wel gemeld?
 - o Heeft de angst voor negatieve reacties of consequenties voor u een rol gespeeld in uw overweging om wel of niet te melden?

Ervaringen meldprocedure

- Hoe vond u de meldprocedure? Was u daar tevreden over?
- Voelde u zich serieus genomen bij het melden?
- Kon u het meldpunt makkelijk vinden? Was het duidelijk waar en hoe u kon melden?
- Wist u dat er de mogelijkheid was om anoniem of vertrouwelijk te melden?
- Was het makkelijk om te melden?
- Heeft u terugkoppeling gekregen over uw melding?
- Weet u of er nog onderzoek is gedaan n.a.v. uw melding?
- Heeft u het gevoel dat er iets aan de situatie veranderd is na uw melding?
- Zou u een volgende keer weer melden in een zelfde situatie?
- Heeft u reacties gekregen van anderen op uw melding? Waren die positief of negatief?
- Heeft u vaker iets gemeld bij de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid?
- Heeft u eerder overwogen om te melden en dat toch niet gedaan? Waarom niet?

BIJLAGE 3 | TOPICLIJST INTERVIEWS MET INSPECTEURS

Toelichting onderzoek

- Wat beweegt melders om een melding te doen bij [toezichthouder]; we richten ons op ondernemers die melden over andere ondernemers (bijv. leveranciers, concurrenten, afnemers, enz.).
- Onderzoek bestaat uit analyse van melddossiers, interviews met melders, inspecteurs en brancheorganisaties (NVWA, ILT, ISZW en douane).
- Toelichting van inbreuken waar onderzoek zich bij deze toezichthouder op richt; met welk soort inbreuken heeft u tijdens uw werk te maken?

Welk soort ondernemers

- Welk soort ondernemers melden over andere ondernemers over deze inbreuken?
- Hoe komen die ondernemers aan die informatie?
- Is die informatie bruikbaar voor [toezichthouder]? Waarom (niet)?
- Komen meldingen soms ook van brancheorganisaties? Welke zijn het meest relevant wat deze inbreuken betreft?

Beweegredenen om te melden

- Wat zijn volgens u de belangrijkste beweegredenen voor ondernemers om over andere ondernemers te melden?
- Kunt u een voorbeeld geven van een recente melding van een ondernemer over een andere ondernemer? (evt. nog een voorbeeld daarna)
 - o Wat was de beweegreden om te melden?
 - o Komt dit vaak voor? Waarom (niet) volgens u?
- Wat willen melders meestal bereiken met het doen van een melding?
- Heeft u zicht op eventuele redenen waarom ondernemers niet melden of twijfelen om te melden over een andere ondernemer?
- Vragen ondernemingen garanties voor anonimiteit of vertrouwelijkheid? Hoe wordt hiermee omgegaan bij [toezichthouder]?
- Heeft u zicht op de verhoudingen tussen ondernemingen onderling (letten ze bijvoorbeeld op elkaar)?

Ervaringen meldprocedure

- Heeft u zicht op de verhouding tussen de ondernemers en de inspectie (is er bijv. een vertrouwensbasis om te melden)?
- Krijgt u soms klachten van melders over de meldprocedure?

- Wat vinden ze er niet goed aan? Wat vinden ze goed?
- Hebt u soms het gevoel dat melders zich niet serieus genomen voelen door [toezichthouder]?
- Vragen melders soms terugkoppeling van [toezichthouder] over hun melding? Wat willen ze dan precies weten? Krijgen ze die informatie ook? Waarom (niet)? Op welke manier gebeurt de terugkoppeling?
- Wat vindt u zelf van de meldprocedure? Wat zou er volgens u aan moeten veranderen?

Slotvragen

- Hoe belangrijk zijn meldingen van burgers voor het werk van inspecteurs binnen [toezichthouder]? (bijv. vaak werken op eigen initiatief, of meer naar aanleiding van meldingen)
- Wordt er volgens u voldoende gemeld? Moet het gestimuleerd worden? Waarom (niet)? Hoe kan het volgens u gestimuleerd worden?

BIJLAGE 4 | TOPICLIJST INTERVIEWS MET BRANCHEORGANISATIES

Introductie

- Uitleg aanleiding en doel van het onderzoek: Wij doen onderzoek naar beweegredenen en ervaringen van externe melders die een overtreding, bijvoorbeeld inbreuken in registratie of handel van honden, melden. Nadruk op melders die professionele relatie onderhouden, bijv. concurrenten (kennelhouders). Dit is een onderzoek vanuit Universiteit Utrecht (binnen het programma Handhaving en Gedrag). Doel van het onderzoek is om meldprocessen te verbeteren en meldgedrag te stimuleren.
- Anonimiteit en wat we gaan doen met uitkomst van het gesprek

Algemeen

- Kunt u iets vertellen over uw organisatie en uw rol hierin?
- Wat is uw relatie met de sector en hoe (vaak) heeft u daar contact mee?
- Bent u bezig met inbreuken binnen de sector? Wat doet u precies?
- Wat is de rol van uw organisatie in het detecteren van overtredingen?
- Wat is de relatie tussen uw organisatie en [toezichthouder] met betrekking tot meldingen over inbreuken?

Sector

- In hoeverre is er contact of samenwerking tussen ondernemers in de sector?
- Is er een hoge mate van concurrentie tussen ondernemers?
- Wat vinden ondernemers van de regels waar ze zich aan moeten houden?
- Wat is de houding van ondernemers ten opzichte van andere ondernemers die deze regels overtreden?
- Is het melden van dit soort overtredingen een logische stap? Waaruit blijkt dat?
- Hoe is de bereidheid bij ondernemers om over elkaar te melden?
- Kent u een voorbeeld van een ondernemer die gemeld heeft? Kunt u wat meer toelichting geven?

Meldproces

- Waar melden ondernemers inbreuken waar zij van op de hoogte raken: bij u of meteen bij [toezichthouder]?
- Wat doet u met meldingen als u die ontvangt?
- Stimuleert u het melden hiervan?
- Krijgt u wel eens feedback van de melder over de meldprocedure?

- Heeft u zicht op wat er gebeurt met meldingen over ondernemers bij [toezichthouder]?

Beweegredenen

- Heeft u een idee van wat ondernemers binnen uw branche beweegt om te melden over een andere ondernemer? (als er volgens de respondent gemeld wordt)
- Wat zouden redenen kunnen zijn om wel te melden?
- Wat zouden redenen kunnen zijn om niet te melden?
- Heeft u het idee dat ondernemers in deze branche vertrouwen hebben in opsporing?

Afsluiting

- Wilt u nog iets toevoegen aan wat we besproken hebben?

BIJLAGE 5 | BEGELEIDINGSKOMMISSIE

Dit onderzoek is begeleid door een begeleidingskommissie waarin zitting hadden:

Prof. Dr. G.J. De Graaf, Vrije Universiteit

Dr. M.I. Verdonk-Kleinjan, NVWA

Mw. M. Singels-Mayer, ILT

Mw. Karin Bongers; CCV

Dr. S.F. Oude Wesselink, IGZ, later vervangen door mw. M.J.A. van der Weide, IGZ

REFERENTIELIJST

- Arendonk, B. van (2016). *Hulp gezocht bij toezicht en opsporing! Over maatregelen van Nederlandse rijksstoezichthouders om private actoren te stimuleren bij te dragen aan de bestrijding van organisatie-criminaliteit en de resultaten daarvan*. Eindschriftie masteropleiding Criminologie Erasmus Universiteit.
- Ayers, S. & Kaplan, S.E. (2005). Wrongdoing by consultants: An examination of employees' reporting intentions. *Journal of Business Ethics*, 57, 121-137.
- Barnett, B., Bass, K. & Brown, G. (1996). Religiosity, ethical ideology and intentions to report a peer's wrongdoing. *Journal of Business Ethics*, 15(11), 1161-1174.
- Beckers, J., Bunt, H.G. van de & Wingerde, K. van (2013). Het is transparantie wat de klok slaat. publeaks als geduchte concurrent voor het huis van klokkenluiders? *Justitiële Verkenningen*, 39(7), 35-47.
- Björkelo, B. & Høivik Bye, H. (2014). On the appropriateness of research design: Intended and actual whistleblowing. In: A.J. Brown, D. Lewis, R. Moberly & W. Vandekerckhove (Eds.), *International handbook on whistleblowing research* (pp. 133-153). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Bouwman, R., Bonhoff, M., Robben, P. & Friele, R. (2015). Patients' perspectives on the role of their complaints in the regulatory process. *Health Expectations*, 1-14.
- Bovens, M.A.P. (2013). Naar een algemene klokkenluiderswet. *Justitiële Verkenningen*, 39(7), 9-16.
- Bowie, N.E. & Duska, R.F. (1990). *Business ethics*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Brabeck, M. (1984). Ethical characteristics of whistle blowers. *Journal of Research in Personality*, 18(1), 41-53.
- Brewer, G. & Selden, S. (1998). Whistle blowers in the federal civil service: New evidence of the public service ethic. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(3), 413-439.
- Brown, A.J. (2013). De bescherming van klokkenluiders: Recente lessen uit Australië. *Justitiële Verkenningen*, 39(7), 102-117.
- Brown, A.J., Latimer, P., McMillan, J. & Wheeler, C. (2008). Best-practice whistleblowing legislation for the public sector: the key principles. In: A.J. Brown (Ed.), *Whistleblowing in the Australian public sector: enhancing the theory and practice of internal witness management in public sector organizations* (pp. 261-288). Canberra: ANU E-Press, geraadpleegd op 1 juli 2016 via <http://press-files.anu.edu.au/downloads/press/p8901/mobile/index.html?referer=465>.
- Bryman, A. (2012). *Social research methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Bunt, H. van de (2010a). Walls of secrecy and silence. The Madoff case and cartels in the construction industry. *Criminology & Public Policy*, 9(3): 435-453.
- Bunt, H. van de (2010b). De stilte rondom Madoff. *Tijdschrift voor criminologie*, 52(1), 19-35.
- Callahan, E.S. & Dworkin, T.M. (1994). Who blows the whistle to the media, and why: organizational characteristics of media whistleblowers. *American Business Law Journal*, 32(2), 151-184.
- Chen, C. & Lai, C. (2014). To blow or not to blow the whistle: The effects of potential harm, social pressure and organisational commitment on whistleblowing intention and behaviour. *Business Ethics: A European Review*, 23(3), 327-342.
- COER (Council of Europe Resolution) (2010). *Resolution 1729 (2010): The protection of whistleblowers* (29 april), geraadpleegd op 1 juli 2016 via <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2-HTML-en.asp?fileid=17851&lang=en>.
- Cohen, S. (2001). *States of denial. Knowing about atrocities and suffering*. Cambridge: Policy Press.

- Darley, J.M. & Latané, B. (1968). Bystander intervention in emergencies: Diffusion of responsibility. *Journal of Personality and Social Psychology*, 8, 377-383.
- De Maria, W. (1999). *Deadly disclosures. Whistleblowing and the ethical meltdown of Australia*. Kent Town: Wakefield Press.
- Denzin, N. (1970). *The research act: A theoretical introduction to sociological methods*. London: Aldine Transactioni.
- Douglas, M. (1982). *In the active voice*. London: Routledge Kegan & Paul.
- Dworkin, T.M. & Baucus, M.S. (1998). Internal vs. external whistleblowers: a comparison of whistleblowing processes. *Journal of Business Ethics*, 17(12), 1281-1298.
- Ellis, S. & Arieli, S. (1999). Predicting intentions to report administrative and disciplinary infractions: Applying the reasoned action model. *Human Relations*, 52(7), 947-967.
- Elliston, F.A., Keenan, J., Lockhart, P. & Schaick, J. van (1985). *Whistleblowing research: Methodological and moral issues*. New York: Praeger.
- Engdahl, O. & Larsson, B. (2015). Duties to distrust: The decentering of economic and white-collar crime policing in Sweden. *British Journal of Criminology*, DOI: 10.1093/bjc/azv070.
- Etienne, J. (2014). The politics of detection in business regulation. *Journal of Public Administration and Theory*, 25, 257-284.
- Evans, A.J. (2008). Dealing with dissent: whistleblowing, egalitarianism, and the republic of the firm. *Innovation: the European Journal of Social Sciences*, 21(3), 267-279.
- Fasterling, B. (2014). Whistleblower protection: A comparative law perspective. In: A.J. Brown, D. Lewis, R. Moberly & W. Vandekerckhove (Eds.), *International handbook on whistleblowing research* (pp. 331-349). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Faunce, T., Crow, K., Nikolic, T. & Morgan, F.M. (2014). Because they have evidence: Globalizing financial incentives for corporate fraud whistleblowers. In: A.J. Brown, D. Lewis, R. Moberly & W. Vandekerckhove (Eds.), *International handbook on whistleblowing research* (pp. 381-404). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Friele, R.D., Sluijs, E.M., Legemaate, J. (2008). Complaints handling in hospitals: an empirical study of discrepancies between patients' expectations and their experiences. *BMC Health Services Research*, 8, 199.
- Glazer, M. & Glazer, P. (1989). *The whistleblowers: Exposing corruption in government and industry*. New York: Basic Books.
- Glazer, M. (1983). The whistleblowers: What they did and how they fared. In: M.D. Ermann & R.J. Lundmann (Eds.), *Corporate and Governmental Deviance: Problems of Organizational Behaviour*. New York: Oxford University Press.
- Goldman, B.M. (2001). Toward an understanding of employment discrimination claiming: an integration of organizational justice and social information processing theories. *Personnel Psychology*, 54, 361-386.
- Gorta, A. & Forell, S. (1995). Layers of decisions: linking social definitions of corruption and willingness to take action. *Crime, Law and Social Change*, 23(4), 315-343.
- Graaf, G. de & Lasthuizen, K. (2013). Een luisterend oor. het interne meldsysteem integriteit binnen de Nederlandse overheid. *Justitiële Verkenningen*, 39(7), 59-71.
- Graaf, G. de (2008a). *Wat valt er over melden te melden?* Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.
- Graaf, G. de (2008b). Wat er over ambtelijk melden te melden staat. *Bestuurswetenschappen*, 62(2), 13-31.
- Graaf, G. de (2010). A report on reporting: why peers report integrity and law violations in public organizations. *Public administration review*, 70(5), 767-779.
- Grabosky, P. (1995). Regulation by reward: On the use of incentives as regulatory instruments. *Law & Policy*, 17, 256-281.
- Heard, E. & Miller, W. (2006). Creating an open and non-retaliatory workplace. *International Business Ethics Review*, (summer) 1-7.

- Henik, E. (2008). Mad as hell or scared stiff? the effects of value conflict and emotions on potential whistle-blowers. *Journal of Business Ethics*, 80, 111-119.
- Hermodson, A. & King, G. (2000). Peer reporting of coworker wrongdoing: a qualitative analysis of observer attitudes in the decision to report versus not report unethical behavior. *Journal of Applied Communication Research*, 28(4), 309-329.
- Hood, C. & Jackson, M.W. (1991). *Administrative argument*. Aldershot: Dartmouth.
- Hughes, E. (1964). Good people and dirty work. In: H.S. Becker (Ed.), *The Other Side: Perspectives on Deviance*. New York: Macmillan.
- ILT (2016). *Toezicht Biociden. Inspectie n.a.v. biocidemelding. Inspectieplan Domein Water, Producten en Stoffen*.
- Jones, T.M. (1991). Ethical decision making by individuals in organizations: an issue-contingent model. *Academy of Management Review*, 16(2), 366-395.
- Jong, H.G. de & Mol, L.S. (2013). Het adviespunt klokkenluiders in de praktijk. *Justitiële Verkenningen*, 39(7), 48-58.
- Jos, P.H., Tompkins, M.E. & Hays, S.W. (1989). In praise of difficult people: a portrait of the committed whistleblower. *Public administration review*, 49(6), 552-651.
- Jubb, P.B. (1999). Whistleblowing: a restrictive definition and interpretation. *Journal of Business Ethics*, 21(1), 77-94.
- Kagan, R., Gunningham, N. & Thornton, D. (2011). Fear, Duty, and Regulatory Compliance: Lessons from Three Research Projects. In: C. Parker & V. Lehmann Nielsen (Ed.), *Explaining Compliance: business responses to regulation* (pp. 37-58). Cheltenham UK: Edward Elgar Publishing.
- Kaptein, M. (2011). From inaction to external whistleblowing: The influence of the ethical culture of organizations on employee responses to observed wrongdoing. *Journal of Business Ethics*, 513-530.
- Lewis, D., Brown, A.J. & Moberly, R. (2014). Whistleblowing, its importance and the state of the research. In: A.J. Brown, D. Lewis, R. Moberly & W. Vandekerckhove (Eds.), *International handbook on whistleblowing research* (pp. 1-36). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Lewis, D., Devine, T. & Harpur, P. (2014). The key to protection: Civil and employment law remedies. In: A.J. Brown, D. Lewis, R. Moberly & W. Vandekerckhove (Eds.), *International handbook on whistleblowing research* (pp. 350-380). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Lianarachchi, G. & Newdick, C. (2009). The impact of moral reasoning and retaliation on whistleblowing: New Zealand evidence. *Journal of Business Ethics*, 89, 37-57.
- Lobel, O. (2009). Citizenship, Organizational Citizenship, and the Laws of Overlapping Obligations. *California Law Review*, 97(2), 433-499.
- Loyens, K. (2013a). Towards a custom-made whistleblowing policy. Using grid-group cultural theory to match policy measures to different styles of peer reporting. *Journal of Business Ethics*, 114(2), 239-249.
- Loyens, K. (2013b). Over motieven voor het melden van misstanden. een kwalitatief onderzoek binnen het Belgische federale politiekorps. *Justitiële Verkenningen*, 39(7), 72-89.
- Loyens, K. (2015). Interne meldprocedures: een kwestie van maatwerk? *Orde van de Dag: Criminaliteit en Samenleving*, 72, 40-49.
- Mesmer-Magnus, J.R. & Viswesvaran, C. (2005). Whistleblowing in organizations: An examination of correlates of whistleblowing intentions, actions, and retaliation. *Journal of Business Ethics*, 62, 277-297.
- Miceli, M.P. & Near, J.P. (1984). The relationships among beliefs, organizational position and whistle-blowing status: A discriminant analysis. *Academy of Management Journal*, 27(4), 687-705.
- Miceli, M.P. & Near, J.P. (1988). Individual and situational correlates of whistle-blowing. *Personnel Psychology*, 41, 267-288.
- Miceli, M.P. & Near, J.P. (1992). *Blowing the whistle: The organizational and legal implications for companies and employees*. New York: Lexington Books.

- Miceli, M.P. & Near, J.P. (2002). What makes whistle-blowers effective? three field studies. *Human Relations*, 55(4), 455-479.
- Miceli, M.P., Dreyfus, S. & Near, J.P. (2014). Outsider 'whistleblowers': Conceptualizing and distinguishing 'bell-ringing' behavior. In: A.J. Brown, D. Lewis, R. Moberly & W. Vandekerckhove (Eds.), *International handbook on whistleblowing research* (pp. 71-94). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Miceli, M.P., Near, J.P. & Dworkin, T.M. (2013). *Whistle-blowing in organizations* (2nd ed.). New York: Routledge, Taylor and Francis Group.
- Miceli, M.P., Near, J.P. & Schwenk, C.R. (1991). Who blows the whistle and why? *Industrial and Labor Relations Review*, 45, 113-130.
- Miceli, M.P., Near, J.P., Rehg, M.T. & Van Scotter, J.R. (2012). Predicting employee reactions to perceived organizational wrongdoing: Demoralization, justice, proactive personality, and whistle-blowing. *Human Relations*, 65(8), 923-954.
- Minkes, J. (2010). Silent or invisible? Governments and corporate financial crimes. *Criminology & Public Policy*, 9(3): 467-473.
- Moberly, R. (2014). To persons or organizations that may be able to effect action': Whistleblowing recipients. In: A.J. Brown, D. Lewis, R. Moberly & W. Vandekerckhove (Eds.), *International handbook on whistleblowing research* (pp. 273-297). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Near, J.P. & Miceli, M.P. (1985). Organizational dissidence: the case of whistle-blowing. *Journal of Business Ethics*, 4(1), 1-16.
- Near, J.P. & Miceli, M.P. (1996). Whistle-blowing: myth and reality. *Journal of Management*, 22(3), 507-526.
- Near, J.P., Dworkin, T.M. & Miceli, M.P. (2013). *Whistle-Blowing in organizations*. New York: Routledge, Taylor and Francis Group.
- Near, J.P., Rehg, M.T., Van Scotter, J.R. & Miceli, M.P. (2004). Does type of wrongdoing affect the whistle-blowing process? *Business Ethics Quarterly*, 14(2), 219-242.
- NVWA (2015). *Jaarplan 2015*.
- Osterhaus, A. & Fagan, C. (2009). *Alternative to silence: whistleblower protection in 10 European countries, report to Transparency International* (15 november), geraadpleegd op 1 juli 2016 via https://issuu.com/transparencyinternational/docs/2009_alternativetosilence_en.
- Park, H., Rehg, M.T. & Lee, D. (2005). The influence of Confucian ethics and collectivism on whistle-blowing intentions: A study of South Korean public employees. *Journal of Business Ethics*, 58, 387-403.
- Patton, M.Q. (1990). *Qualitative evaluation and research methods*. Newbury Park: Sage.
- Perry, J.L. & Wise, L.R. (1990). The Motivational Bases of Public Service. *Public Administration Review*, 367-373.
- Punch, M. (1985). *Conduct unbecoming: The social construction of police deviance and control*. London: Tavistock.
- Punch, M. (1996). *Dirty business: exploring corporate misconduct*. London, U.K.: Sage.
- Raat, C. (2013). Een toevluchtsoord voor klokkenluiders. brengt het huis het ideaal van transparantie dichterbij? *Justitiële Verkenningen*, 39(7), 17-34.
- Reichman, N. (2010). Walls of secrecy and silence. Getting our attention. *Criminology & Public Policy*, 9(3), 483-491.
- Rekenkamer (2012). *Bestrijding van accijnsfraude bij alcohol en tabak*.
- Roberts, P. (2014). Motivations for whistleblowing: Personal, private and public interests. In: A.J. Brown, D. Lewis, R. Moberly & W. Vandekerckhove (Eds.), *International handbook on whistleblowing research* (pp. 207-229). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Rothschild J. & Miethel, T.D. (1999). Whistle-blower disclosures and management retaliation. *Work and Occupations*, 26, 107-128.
- Rothwell, G.R. & Norman Baldwin, J. (2006). Ethical climates and contextual predictors of whistleblowing. *Review of Public Personnel Administration*, 26(3), 216-244.

- Rothwell, G.R. & Norman Baldwin, J. (2007). Whistle-blowing and the code of silence in police agencies, policy and structural predictors. *Crime and Delinquency*, 53(4), 605-632.
- Schultz, J.J., Johnson, D.A., Morris, D. & Dyrnes, S. (1993). An investigation of the reporting of questionable acts in an international setting. *Journal of Accounting Research*, 31, 75-103.
- Seifert, D.L. (2006). *The influence of organizational justice on the perceived likelihood of whistle-blowing*. Unpublished Doctor of Philosophy, Washington: Washington State University College of Business.
- Sims, R.L. & Keenan, J.P. (1998). Predictors of external whistleblowing: Organizational and intra-personal variables. *Journal of Business Ethics*, 17, 411-421.
- Singer, M., Mitchell, S. & Turner, J. (1998). Consideration of moral intensity in ethicality judgments: Its relationship with whistle-blowing and need-for-cognition. *Journal of Business Ethics*, 17, 527-541.
- Somers, M.J. & Casal, J.C. (1994). Organizational commitment and whistle-blowing, a test of the reformer and the organization man hypotheses. *Group and Organization Management*, 19(3), 270-284.
- Starkey, P. (1998). *Whistleblowing behavior: the impact of situational and personality variables*. Oxford: University of Mississippi.
- Stephenson, P. & Levi, M. (2013). Principes van klokkenluiden: De benadering van de raad van Europa. *Justitiële Verkenningen*, 39(7), 90-101.
- Treviño, L.K. & Victor, B. (1992). Peer reporting of unethical behavior: A social context perspective. *The Academy of Management Journal*, 35(1), 38-64.
- Treviño, L.K. (1986). Ethical decision making in organizations: a person-situation interactionist model. *Academy of Management Review*, 11(3), 601-617.
- Treviño, L.K., Victor, B. & Shapiro, D.L. (1993). Peer reporting of unethical behaviour: The influence of justice evaluations and social context factors. *Journal of Business Ethics*, 12, 253-263.
- U.S. Securities and Exchange Commission (U.S. SEC) (2009). *Investigation of Failure of the SEC to Uncover Bernard Madoff's Ponzi Scheme*. Report No. OIG-509. Verkregen op 28 juni 2016 van www.sec.gov/news/studies/2009/oig-509.pdf.
- Vadera, A.K., Aguilera, R.V. & Caza, B.B. (2009). Making sense of whistle-blowing's antecedents: Learning from research on identity and ethics programs. *Business Ethics Quarterly*, 19(4), 553-586.
- Vande Walle, G. & Hubeau, B. (2015). De meldprocedure van de federale overheid: Veiligheid en bescherming in de praktijk van het melden. *Orde van de Dag: Criminaliteit en Samenleving*, 72, 58-67.
- Vandekerckhove, W. (2015). Antwoorden is belangrijker dan melden. *Orde van de Dag: Criminaliteit en Samenleving*, 72, 24-30.
- Vandekerckhove, W., Brown, A.J. & Tshuridu, E. (2014). Managerial responsiveness to whistleblowing: expanding the research horizon. In: A.J. Brown, D. Lewis, R. Moberly & W. Vandekerckhove (Eds.), *International handbook on whistleblowing research* (pp. 298-330). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Vandekerckhove, W. (2006). *Whistleblowing and organizational social responsibility: A global assessment*. Hampshire: Ashgate Publishing.
- Vissers, P. (2015). *Klikken bij de inspectie: Tweede Kamer kritisch*. UT-Nieuws, 13-01-2015, www.utnieuws.nl/nieuws/62185/Klikken_bij_de_inspectie_Tweede_Kamer_kritisch.
- Vynckier, G. & Bie, B. de (2015). Een held vertelt de meldingsbeleving: Voor, tijdens en na. *Orde van de Dag: Criminaliteit en Samenleving*, 72, 16-23.
- Vynckier, G., Vande Walle, G. & De Baets, P. (2015). Je hoeft de klokken niet te luiden om misstanden te melden: Naar een normalisatie van meldprocedures in de professionele organisatie. *Orde van de Dag: Criminaliteit en Samenleving*, 72, 5-14.
- Wise, T.D. (1995). *An analysis of factors proposed to affect the decision to blow the whistle on unethical acts*. Louisiana: Louisiana Tech University.

- Worth, M. (2013). *Whistleblowing in Europe: legal protections for whistleblowers in the EU*, Report for Transparency International, Berlin (November), geraadpleegd op 1 juli 2016 via https://issuu.com/transparencyinternational/docs/2013_whistleblowingineurope_en.
- Wortley, R., Cassematis, P. & Donkin, M. (2008). Who blows the whistle, who doesn't and why? In: A. Brown (2008), *Whistleblowing in the Australian public sector*. Canberra: ANU E Press.
- Wren, T.E. (1985). *Whistle-blowing and loyalty to one's friends*. New York: John Jay.
- Zhang, J., Chiu, R. & Wei, L. (2009). On whistleblowing judgment and intention. The roles of positive mood and organizational ethical culture. *Journal of Managerial Psychology*, 24(7), 627-649.

Bronnen uit voetnoten

- Nationale ombudsman (2016). *Verkenning: burgerperspectief op rijksinspecties*. 27-01-2016, www.nationaleombudsman.nl/uploads/bijlage/2016%20Verkenning%20burgerperspectief%20inspecties_0.pdf.
- European Commission (2015). *Better Regulation Guidelines* (19-05-2015).
- OECD (2015). *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2014). *Regulatory Enforcement and Inspections, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*. Paris: OECD Publishing.

REEDS VERSCHENEN IN DE REEKS HANDHAVING EN GEDRAG

- Judith van Erp, *Informatie en communicatie in het handhavingsbeleid. Inzichten uit wetenschappelijk onderzoek*, 2007.
- Wim Huisman & Annemieke Beukelman, *Invoeden op regelnaleving door bedrijven. Inzichten uit wetenschappelijk onderzoek*, 2007.
- Joop van der Pligt, Wim Koomen & Frenk van Harreveld, *Bestrafen, belonen en beïnvloeden. Een gedragwetenschappelijk perspectief op handhaving*, 2007.
- Albert Meijer, *Openbaarmaking van handhavingsinformatie. Leren van de ervaringen van Deense en Limburgse toezichthouders*, 2008.
- Ellen Couvret & Sibolt Mulder, *Stijlkeuzes in de handhaving. De rol van waarden bij burgers en bedrijven voor de keuze in handhavingstijl*, 2008.
- Jan-Kees Helderman & Marlies Honingh, *Systeemtoezicht. Een onderzoek naar de condities en werking van systeemtoezicht in zes sectoren*, 2009.
- Peter Mascini & Eelco van Wijk, *Responsive regulation bij de Voedsel en Waren Autoriteit. Een empirisch onderzoek naar de theoretische veronderstellingen*, 2009.
- Jaap Ouwerkerk, Frenk van Harreveld & Joop van der Pligt, *Streng doch rechtvaardig Interactie tussen handhaver en gehandhaafde als determinant van regelnaleving, strafacceptatie en perceptie van rechtvaardigheid*, 2009.
- Djoerd de Graaf, Bas van den Putte & Siemen van der Werff, *Het motiverende effect van normatieve en afschrikwekkende boodschappen. Een stated preference-benadering*, 2011.
- Rick van Baaren, Matthijs van Leeuwen, Jeroen Siebelt & Martijn de Lange, *Communicatie van nalevingsniveau als gedragsbeïnvloeding*, 2012.
- A.J.M. Denkers, M.P. Peeters & W. Huisman, *Waarom organisaties de regels naleven. Over individuele motieven, de ethische bedrijfscultuur en de mores in de branche*, 2013.
- Maarten Zaal & Naomi Ellemers, *Overtreding vermijden of naleving bevorderen? Hoe mensen kunnen worden aangezet tot regelnaleving hangt af van het gedrag van hun groepsgegoten*, 2013.
- Eelco van Wijk & Frédérique Six, *De diversiteit van het willen. Een onderzoek naar de dynamiek van motivaties achter regelnaleving*, 2014.
- Laetitia Mulder, Gerben van der Vegt & Sanne Ponsioen, *Omgaan met regel-overtreding in vertrouwensrelaties. Effecten van dialoog- en sanctiefactoren en de invloed van de relatie tussen toezichthouder en ondernemer*, 2014.
- Hans de Bruijn, Mark de Bruijne, Bauke Steenhuisen & Haiko van der Voort, *Within control. Over de organisatie van risico-inschattingen*, 2014.

- Peter Mascini, Jelle Jaspers & Judith van Erp, *Reacties op onbestrafte overtredingen. De rol van motieven en identificatie bij de omgang met onbestrafte belastingovertredingen in de tuin- en akkerbouw*, 2015.
- Judith van Erp & Kim Loyens, *Horen, zien en spreken. Een onderzoek naar meldgedrag van misstanden door externe omstanders*, 2016.