

HANDREIKING INTEGRITEITSSYSTEEM

VOORWOORD

DE HANDREIKING
INTEGRITEITSSYSTEEM:
WAAROM, HOE EN WAT

De voorliggende Handreiking Integriteitssysteem geeft de gebruiker antwoord op de vraag hoe een integriteitssysteem werkt en binnen een organisatie kan worden ingericht. De handreiking bevat praktische handvatten en voorbeelden. Met het invoeren en uitvoeren van de beschreven stappen voldoen organisaties aan de maatregelen gericht op grensoverschrijdend gedrag die opgenomen zijn in de Erkenningsregeling en de Partos Gedragscode. Het uiteindelijke doel is om grensoverschrijdend gedrag zoveel mogelijk te voorkomen, in een voorkomend geval zorgvuldig af te handelen en adequaat verantwoording af te leggen.

De #MeToo beweging veroorzaakte vanaf 2017 een wereldwijde golf van aanklachten over integriteitsschendingen. De beweging doorbrak het taboe om over misstanden te praten en sterkte slachtoffers om naar buiten te komen. Ook vanuit de goededoelensector kwamen er onthullingen. In februari 2018 werden we opgeschrikt door seksueel ongewenst gedrag van hulpverleners op missie in Haïti. Seksueel ongewenst gedrag en machtsmisbruik druisen in tegen alles waar we voor staan. Veel organisaties hadden al tal van maatregelen getroffen om misstanden te voorkomen. De gebeurtenis in Haïti en andere voorvallen die vervolgens aan het licht kwamen, onderstreepten dat het niet genoeg is geweest. Dit was het startsein om in het geweer te komen.

Partos, Goede Doelen Nederland, het CBF, en tal van humanitaire hulporganisaties sloegen de handen ineen om er alles aan te doen om grensoverschrijdend gedrag te voorkomen, en in een voorkomend geval zorgvuldig af te handelen. Er is een Gezamenlijk Actieplan Integriteit opgesteld, met tal van korte- en lange termijn acties, initiatieven en projecten. Een van de acties is een serie van workshops over integriteit, die Partos en Goede Doelen Nederland hun leden aanbieden. De workshops worden gegeven door het internationale expertisecentrum Governance & Integrity. De deelnemende organisaties hebben zelf veel voorbeelden en dilemma's ingebracht. De voorliggende Handreiking Integriteitssysteem, ook opgesteld door Governance & Integrity, maakt dankbaar gebruik van de tijdens de workshops aangeleverde casuïstiek.

De gebruiker van de handreiking zal tal van leercurves doormaken en beseffen dat er veel en altijd werk aan de winkel zal blijven. Dit geldt ook voor de auteurs. De Handreiking Integriteitssysteem wordt een 'levend document', waarin nieuwe voorbeelden en voortschrijdend inzicht hun plaats krijgen. Het Gezamenlijk Actieplan Integriteit levert diverse producten op die de handreiking zullen aanvullen, zoals onder andere een handreiking externe verantwoording, screening van medewerkers en vrijwilligers, en zorgmaatregelen voor slachtoffers. Goede Doelen Nederland en Partos zullen de handreiking en deze gerelateerde documenten, alsook cursussen en ander nuttig materiaal via de eigenwebsite ter beschikking stellen.

Wij hopen dat de Handreiking Integriteitssysteem organisaties aanzet tot het ontwikkelen van een goed werkend integriteitssysteem, gezamenlijk moreel leren en een daadkrachtige opstelling tegenover wangedrag en machtsmisbruik.

Bart Romijn

Margreet Plug

Voorzitter Stuurgroep
Gezamenlijk Actieplan Integriteit

Lid Stuurgroep
Gezamenlijk Actieplan Integriteit

Directeur Partos

Waarnemend directeur Goede Doelen Nederland

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING
2. HET INTEGRITEITSSYSTEEM
3. HET REPRESSIEVE APPARAAT
 - 3.1 Inleiding
 - 3.2 De vertrouwenspersoon
 - 3.3 Het meldsysteem
 - 3.4 Werkwijze integriteitsfunctionaris
 - 3.5 Hoe kan het repressief apparaat worden opgebouwd
 - 3.6 De gevolgen van een goed werkend repressief apparaat
4. DE PREVENTIEVE CYCLUS
 - 4.1 Inleiding
 - 4.2 De gedragscode
 - 4.3 Kwetsbaarheid processen en functies
 - 4.4 Risicoanalyse
 - 4.5 Het verminderen van risico's
 - 4.6 Preventief beleid per schending
 - 4.7 Hoe kan de preventieve cyclus worden opgebouwd?
 - 4.8 De gevolgen van een goed werkende preventieve cyclus
5. HET MOREEL LEERPROCES
 - 5.1 Inleiding
 - 5.2 Training in morele oordeelsvorming
 - 5.3 Moreel beraad
 - 5.4 Verslaglegging van moreel beraad
 - 5.5 De casuïstiek uit het moreel beraad
 - 5.6 Wie doet wat?
 - 5.7 Hoe kan een moreel leerproces worden opgebouwd?
 - 5.8 De gevolgen van een goed werkend moreel leerproces
6. OVER ZERO TOLERANCE
7. OVER KETEN-VERANTWOORDELIJKHEID
8. OVER VRIJWILLIGERS
9. OVER KLEINE ORGANISATIES
10. OVER COMMUNICATIE
11. OVER SECTORBREDE ONDERSTEUNING INTEGRITEIT DOOR BRANCHEORGANISATIES

1.

INLEIDING

Deze handreiking is bedoeld voor de integriteitsverantwoordelijken binnen de goededoelensector. Dat zijn in de eerste plaats diegenen die binnen de organisaties direct integriteitstaken uitvoeren. Vervolgens richt de tekst zich tot leden van directies en toezichhoudende organen die integriteit in hun portefeuille hebben. De handreiking is verder van belang voor managers in de sector, voor leden van medezeggenschapsorganen en voor stafmedewerkers van koepelorganisaties.

Voor al die integriteitsverantwoordelijken levert de tekst een handvat dat het mogelijk maakt om de hen toebedeelde taak goed te kunnen uitvoeren.

Het doel van deze handreiking is om:

- organisaties inzicht te geven in hoe een goed werkend integriteitssysteem eruitziet en hoe ze dat kunnen opbouwen.
- organisaties op die manier de mogelijkheid te geven te kunnen voldoen aan de nieuwe normen met betrekking tot integriteit die voor de sector zullen gaan gelden (zowel de nieuwe Erkenningsnormen als de nieuwe Partos gedragscode).
- suggesties te doen over hoe men binnen de sector elkaar kan helpen bij het opbouwen van een integriteitssysteem, bij het opleiden van integriteitsfunctionarissen, bij het ontwikkelen van preventieve maatregelen, bij het verzamelen van moresprudentie en bij crisiscommunicatie.

Er is een groeiend besef binnen organisaties (overheid, bedrijfsleven en civil society) dat de missie, strategie, en behaalde resultaten samenhangen met de relaties met alle stakeholders en met de eigen integriteit.

Een organisatie is integer als zij handelt in overeenstemming met de gerechtigheid. Dat laat zich operationaliseren als het recht doen aan de personen en organisaties met wie en voor wie de organisatie werkt. Een integere organisatie is een organisatie die zich er op heeft ingericht recht te doen aan al haar stakeholders. De primaire verantwoordelijkheid voor de integriteit van een organisatie ligt bij het management. Vervolgens ligt die bij het toezichhoudende orgaan. Op de derde plaats ligt de verantwoordelijkheid voor de integriteit van de organisatie bij iedere medewerker. Het

management delegeert die verantwoordelijkheid gedeeltelijk aan specifieke integriteitsorganen (of één of meer integriteitsfunctionarissen) en mandateert aan die organen de noodzakelijke bevoegdheden om de praktische werkzaamheden die nodig zijn om de integriteit van de organisatie zeker te stellen, uit te voeren.

Een integriteitssysteem bestaat uit twee subsystemen:

- een moreel leerproces en
- een handhavingspraktijk.

Het morele leerproces is gericht op alle handelingen en beslissingen binnen een organisatie. Het probeert zeker te stellen dat die handelingen en beslissingen in overeenstemming met de gerechtigheid zijn, dat wil

zeggen recht doen aan alle stakeholders. De handhavingspraktijk gaat over handelingen en beslissingen en is gericht tegen die handelingen en beslissingen die als (integriteits)schendingen gedefinieerd zijn door middel van een gedragscode (en de wetten waarnaar die code verwijst).

De directe aanleiding voor de extra aandacht op dit moment voor integriteit binnen civil society organisaties zijn schandalen rondom een groep specifieke integriteitsschendingen. In het Engels wordt dit samengevat onder de term ‘sexual harassment’. In het Nederlands spreken we van ‘seksueel ongewenst gedrag’. Het gaat hier om gevallen van ongewenste intimiteit, seksuele intimidatie, en seksueel geweld.

De schandalen rondom seksueel ongewenst gedrag in de sector zijn een direct gevolg van de wereldwijde #metoo beweging. De macht van vrouwen in organisaties en sectoren is eindelijk groot genoeg dat zij seksuele veiligheid op het werk kunnen opeisen. Dat leidt er toe dat gevallen van seksueel ongewenst gedrag, meer dan in het verleden, bekend worden en dat er terecht hogere eisen gesteld worden aan organisaties als het gaat om het voorkomen of bestraffen.

Het is niet waarschijnlijk dat er meer seksueel ongewenst gedrag speelt bij civil society organisaties dan in het bedrijfsleven of bij de overheid. Het is eerder zo dat de verwachtingen van burgers en de samenleving ten aanzien van integriteit hoger liggen als het gaat om civil society organisaties.

In Nederland hebben de overheid en de sector direct gereageerd op de schandalen en in onderling overleg een actieplan opgezet en ten uitvoer gelegd. Als onderdeel daarvan zijn er bij Partos en Goede Doelen Nederland workshops georganiseerd met verantwoordelijken van veel civil society organisaties.

Tijdens die workshops is besproken dat organisaties drie dingen moeten doen:

1. Organisaties moeten allereerst hun integriteitssysteem als zodanig goed op orde brengen.
2. Organisaties moeten er vervolgens specifiek voor zorgen dat hun integriteitssysteem goed wordt toegerust voor het omgaan met (meldingen van) seksueel ongewenst gedrag.
3. Tenslotte moeten organisaties erover nadenken hoe ze #metoo in bredere zin kunnen gaan omarmen. Dan gaat het om zaken als de gewenste seksuele cultuur binnen de organisatie, inzicht in de factoren die de kans op (seksueel) ongewenst gedrag vergroten, preventieve maatregelen om seksuele intimidatie te voorkomen, het activeren van de ‘backlog’ van niet gemelde of niet opgevolgde gevallen van seksuele misdrijven binnen de organisatie.

Als uitvloeisel van het gezamenlijke actieplan zijn er binnen de sector ook nieuwe (Erkennings- en Partos) normen met betrekking tot de integriteit van de organisatie opgesteld. Wie aan de hand van deze handreiking een werkend integriteitssysteem inricht voldoet daaraan.

Daarbij is het duidelijk dat organisaties heel verschillend zijn. In termen van hun samenwerkingsverbanden, partners, vrijwilligers, geschiedenis en omvang.

Het bouwen van een integriteitssysteem vraagt om maatwerk: organisaties zullen zelf deze handreiking kunnen vertalen naar hun eigen specifieke omvang, situatie, ketenverantwoordelijkheid en krachtenveld. Aan het eind van elk hoofdstuk volgt een overzicht van te nemen stappen bij de praktische toepassing van de theorie, gevolgd door een beschrijving van de resultaten die dat zal opleveren.

2.

HET INTEGRITEITS-SYSTEEM

Het integriteitssysteem van een organisatie bestaat uit twee subsystemen:

- het morele leerproces en
- de handhavingspraktijk.

Het morele leerproces draagt zorg voor juiste afwegingen bij lastige beslissingen. De handhavingspraktijk voorkomt en bestraft schendingen van code en wet. Beide subsystemen bestaan ook weer uit twee met elkaar samenhangende en elkaar versterkende onderdelen. Het morele leerproces bestaat uit moreel beraad en moresprudentie. De handhavingspraktijk bestaat uit de preventieve cyclus en het repressieve apparaat.

Iedere organisatie bezit al elementen van een integriteitssysteem. Morele intuïties en redeneringen spelen bijvoorbeeld een rol bij het nemen van beslissingen. Elementen van moresprudentie als missie en richtinggevende beginselen zijn vaak al een eerste keer geformuleerd. De meeste organisaties bezitten een gedragscode. Rond bepaalde schendingen is er vaak al preventief werk verricht. Denk bijvoorbeeld aan het instellen van een auditor en controller om financiële schendingen als fraude, diefstal of verspilling te voorkomen. Tenslotte hebben bijna alle organisaties wel al eens met een schending te maken gehad en hebben een manier gevonden om daar mee om te gaan.

Bij het inrichten van een (compleet, samenhangend, werkend, levend, lerend) integriteitssysteem gaat het daarom bijna altijd om een upgrade. Wat er al is en goed werkt, wordt geïntegreerd. Wat er al is maar niet goed werkt, wordt verbeterd. Wat ontbreekt, wordt toegevoegd. Het is bijna altijd een goed idee om de (her)inrichting te beginnen met een analyse van het bestaande systeem en het maken van een nieuw ontwerp.

Het hier geschetste integriteitssysteem gaat uit van maatwerk. Dat wil zeggen het kan worden toegepast in kleine, middelgrote en grote organisaties. Natuurlijk zullen er verschillen zijn in de manier waarop organisaties van verschillende grootte het systeem inrichten (hoe), maar de taken van het systeem komen overeen (wat). Er zal aan het einde van deze handreiking apart aandacht besteed worden aan de manier waarop kleine organisaties bij het inrichten van een integriteitssysteem te werk kunnen gaan.

Deze handreiking begint achteraan en werkt dan naar voren. Eerst wordt uitgelegd waaruit het repressieve apparaat bestaat, hoe het gebouwd moet worden en wat het zal bewerkstelligen. Vervolgens wordt de preventieve cyclus beschreven, wordt uitgelegd hoe die moet worden opgezet en wat die zal opleveren. Tenslotte wordt uitgelegd hoe het morele leerproces werkt, hoe dat in gang gezet kan worden en wat de uitkomsten zullen zijn. Moreel beraad en moresprudentie worden daarbij samen in één paragraaf besproken.



Het integriteitssysteem

3.

HET REPRESSIEVE APPARAAT

3.1 Inleiding

Aan de basis van het repressieve apparaat ligt de eigen gedragscode van de organisatie. Daarin wordt aan medewerkers expliciet uitgelegd welke handelingen binnen de organisatie niet geoorloofd zijn en als strafwaardig beschouwd worden. Medewerkers hebben er recht op dat hen van tevoren verteld wordt welke handelingen tot disciplinaire vervolging, dat wil zeggen tot disciplinair onderzoek en disciplinaire straf kunnen leiden.

De meeste gedragscodes definiëren drie clusters schendingen:

- de schendingen rond machtsmisbruik: corruptie, belangenverstrengeling, lekken van vertrouwelijke informatie, verwijtbare nalatigheid;
- de financiële schendingen: fraude, diefstal, misbruik van ter beschikking gestelde goederen of diensten, verwijtbare verspilling;
- de interpersoonlijke schendingen: discriminatie, intimidatie, vernedering, geweld, pesten, ongewenste intimiteit, seksuele intimidatie, seksueel geweld.

Binnen het repressieve apparaat moeten worden onderscheiden:

- het meldsysteem;
- het disciplinaire onderzoek;
- strafadvies en -oplegging.

Vanuit het apparaat moet er ook verwezen kunnen worden naar alternatieven voor en aanvullingen op straf als dat gepast is; zoals bemiddeling, verplichte training voor de dader, hulpverlening voor het slachtoffer (restorative justice).

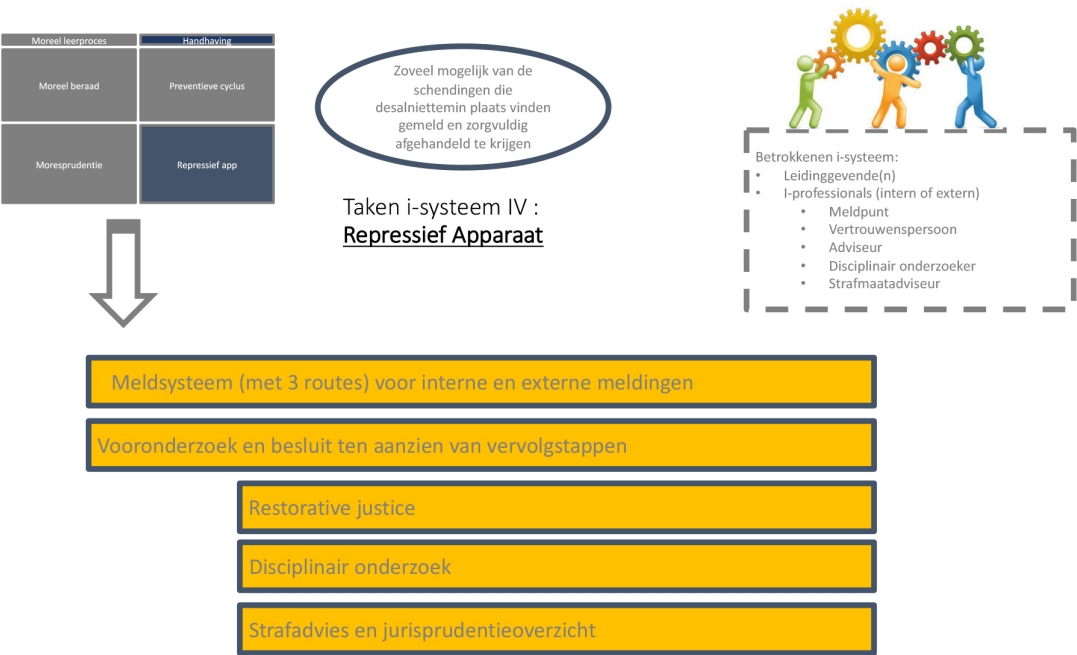
3.2 De vertrouwenspersoon

Het meldsysteem kent een voorportaal. Dat zijn de vertrouwenspersonen. Vertrouwenspersonen hebben als taak medewerkers die getuige waren of slachtoffer van een schending een eerstelijnsopvang te bieden. Gesprekken met de vertrouwenspersoon zijn volstrekt vertrouwelijk. Dat moet ook worden vastgelegd in de documenten die het ‘instituut’ vertrouwenspersoon in het leven roepen. Het gesprek of de gesprekken met de vertrouwenspersoon hebben meerdere doelen. Het gaat er in de eerste plaats om dat de betrokken medewerker zijn verhaal kwijt kan. Vervolgens moet in het gesprek verhelderd worden of het bij de kwestie gaat om een arbeidsconflict, een moreel protest of morele twijfel of om een integriteitsschending. Op de derde plaats moet onderzocht worden wat mogelijke en wat de beste vervolgstappen zijn. Daarbij zijn

de belangen van getuige en slachtoffer leidend. Op de vierde plaats moet de betrokken medewerker ondersteund worden in het nemen van een besluit. Uitdrukkelijk wordt daar de mogelijkheid opengelaten dat de medewerker geen vervolgstappen onderneemt. Tenslotte verwijst de vertrouwenspersoon de betrokken medewerker door:

- naar het meldsysteem voor schendingen;
- naar HR in verband met arbeidsconflicten;
- naar het moreel beraad voor protest en twijfel;
- naar HR voor hulp, inclusief verwijzing naar slachtofferhulp, of coaching.

Een vertrouwenspersoon kan in geen geval tegelijk ook als meldpunt binnen het integriteitssysteem functioneren. Dan valt de mogelijkheid weg dat de medewerker besluit niet te melden en het wordt ook moeilijker naar anderen in het integriteitssysteem te verwijzen.



3.3 Het meldsysteem

Het meldsysteem moet drie kanalen kennen waarlangs schendingen gemeld kunnen worden door medewerkers die getuige of slachtoffer zijn.

Kanaal 1: het management

Het eerste kanaal waar schendingen gemeld kunnen worden is het management. Dat kan bij de eigen manager zijn of bij een van de managers ernaast of er boven. In het geval van een melding bij het management kan de identiteit van de melder niet beschermd worden. Elke manager is verplicht een bij hem of haar aangebrachte melding door te geven aan de hoogste manager of het daartoe aangewezen integriteitsverantwoordelijke directielid. De manager dient altijd ook het integriteitsorgaan of de -functionaris op de hoogte te stellen.

Kanaal 2: het integriteitsorgaan

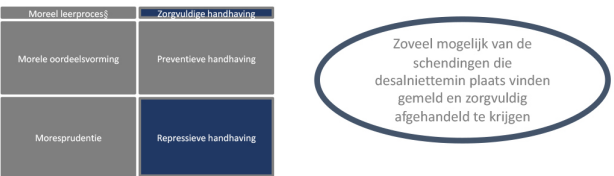
Het tweede kanaal is een directe melding bij het meldpunt van het integriteitsorgaan (of integriteitsfunctionaris). Wordt er rechtsreeks bij orgaan of functionaris gemeld dan kan de identiteit van de melder worden beschermd.

Voorbeeld 1: Een schending op reis?

“Ik was 28, en zo blij dat ik een eerste baan en jaarcontract kreeg als communicatiedeskundige. En dat ik met twee collega's naar ‘het veld’ kon om zelf resultaten te zien. De armoede en ellende, de kinderen en verhalen van vrouwen waren veel erger dan ik had gedacht. Een van mijn collega's was ouder, ervaren en stoer... en maakte eerst grapjes over mijn verdriet... maar kwam op een avond naar mijn kamer in het gastenhuis om mij ‘op te vrolijken’... hij bracht echt een luisterend oor, een schouder... en drank, dat hielp me... maar bleek later, ook zijn behoefte aan seks. Ik had veel moeite om hem mijn kamer uit te krijgen... gelukkig was mijn tweede collega er de volgende dag voor mij... we concludeerden dat er ‘niks was gebeurd’, maar moet dit wel besproken worden in de organisatie en met hem?”

Kanaal 3: het klokkenluider-punt

Het derde kanaal moet buiten de organisatie gecreëerd worden. Het gaat dan om een extern klokkenluider-punt. Dat moet het mogelijk maken dat de betrokken medewerker een schending toch kan melden als hij geen vertrouwen heeft in management en integriteitsorgaan.



Uitgangspunten meldsysteem

- Eerstelijns-opvang medewerkers door 9(interne / externe) vertrouwenspersonen
- 3 wegen voor medewerkers: management, interne i-organisatie, extern (klokkenluider)
- Melder: Bij management nooit anoniem. Bij i-organisatie eventueel beschermd
- Meldsysteem is ook voor meldingen door externen (bij de i-organisatie).
- Weinig meldingen is een probleem

Wie kunnen melden?

Naast eigen personeel moeten ook klanten, programma-participanten (hierna de doelgroep genoemd), vrijwilligers en medewerkers van andere organisaties binnen een keten schendingen kunnen melden. Dat kan zowel bij het meldpunt van het integriteitsorgaan of de -functionaris binnen een organisatie als bij de externe klokkenluider.

Meldingen over schendingen kunnen behalve door verklaringen van getuigen of slachtoffers ook voortkomen uit interne controles. Denk bijvoorbeeld aan audits, als het gaat om financiële schendingen. Dit soort controle-meldingen wordt altijd in het managementkanaal van het meldsysteem ingebracht. De integriteitsfunctionaris wordt altijd op de hoogte gesteld.

3.4 Werkwijze integriteitsfunctionaris

Vooronderzoek

Als een melding binnenkomt bij de integriteitsfunctionaris (langs een van de drie kanalen) doet zij een vooronderzoek. Doel van dat onderzoek is om vast te stellen of er naar deze melding een disciplinair onderzoek gedaan moet worden of dat een andere opvolging noodzakelijk is. De eerste vraag die de integriteitsfunctionaris beant

woordt, is of er bij de kwestie überhaupt sprake is van een schending. Verder gaat zij na of er redenen zijn om te concluderen dat de beschuldiging niet waar kan zijn. Zij maakt ook een inschatting van de bewijsbaarheid. Tenslotte kijkt zij of de schade die het onderzoek zou doen eventueel een passende straf zou overtreffen.

Onderzoek

Als de integriteitsfunctionaris concludeert dat een onderzoek geboden is, legt zij een voorstel voor onderzoek voor aan de directeur of het directielid dat verantwoordelijk is voor integriteit. In dat voorstel zijn opgenomen de conclusies van het vooronderzoek, een voordracht van de (interne of externe) onderzoeker(s), indien van toepassing een budget, en de formulering van de onderzoeksoopdracht en de onderzoeksvragen.

Als de integriteitsfunctionaris niet zelf het onderzoek uitvoert, maar intern of extern andere onderzoekers het onderzoek uitvoeren dan houdt de integriteitsfunctionaris toezicht op het onderzoek. Zij bewaakt de voortgang en het budget, beoordeelt de kwaliteit van het geleverde werk, bevraagt de onderzoekers kritisch over methodiek en conclusies. Zij legt het onderzoek als het klaar is met een zelfgeschreven oplegger voor aan de directeur.

Bij ingewikkeld onderzoek zal er bijna altijd een beroep gedaan moeten worden op externe onderzoekers. De aard van de schending bepaalt daarbij de keuze van het onderzoeksbureau. Er bestaan in Nederland goede onderzoeksbureaus specifiek voor elk van de drie clusters van schendingen.

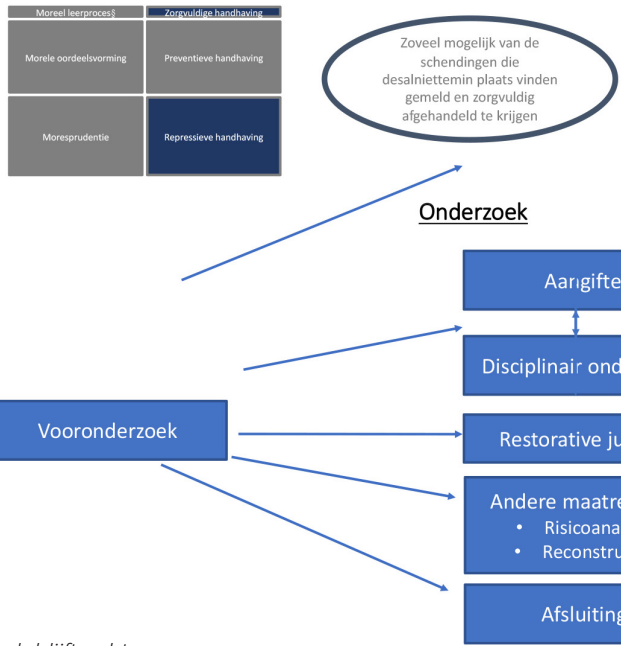
Onderzoekprotocol

Alle onderzoek (intern dan wel extern) moet uitgevoerd worden op basis van een onderzoekprotocol dat de bevoegdheden van de onderzoekers vastlegt en dat de rechten van alle betrokkenen beschermt.

Voorbeeld 2: Een net benoemde integriteitsfunctionaris.

Hoe doe je onderzoek, hoe bepaal je strafmaat?

“Ja, als net benoemde integriteitsfunctionaris word ik geconfronteerd met van alles. Zoals een buitenechtelijke ‘scharrel’ die dan uitloopt (als ik het verhaal moet geloven) op een maandenlange ‘stalking’... Het (vermeende, let op) slachtoffer is zo bang, die wil dat het stopt maar dat ik verder niks doe. En ik weet niet hoe dit te onderzoeken, of hoe zoiets gestopt of gestraft moet worden... wie kan mij helpen?”



Onderzoek blijft achterwege

Als uit het vooronderzoek blijkt dat disciplinair onderzoek niet gepast is, betekent dat niet dat er geen opvolging plaatsvindt. Er kan worden overgegaan tot een risicoanalyse of een reconstructie om voor de toekomst te leren. Vormen van restorative justice kunnen worden ingezet om zoveel mogelijk de schade voor het slachtoffer te herstellen.

Bij criminele handelingen volgt aangifte (vaak maar niet altijd parallel aan eigen onderzoek).

Als het onderzoek aantoont dat een medewerker een schending heeft begaan, wordt er door een extern of intern juridisch medewerker een strafadvies opgesteld. De medewerker houdt daarbij rekening met de jurisprudentie om tot een proportionele en consistente strafmaat te komen. Vervolgens wordt het advies aan de directeur voorgelegd.

De directeur neemt het uiteindelijke besluit over het eventueel opleggen van straf.



Uitgangspunten straffen

Verplicht advies vragen aan strafmaatdeskundige voor strafbevoegd leidinggevenden

Uitgangspunt : proportionele disciplinaire maatregelen

“zero tolerance” en “voorbeeld stellen” staan zorgvuldigheid in de weg

Bij twijfel tussen twee passende strafmaten heeft de lichtst passende straf de voorkeur

Jurisprudentie-overzicht: zorgvuldigheid en voorkomen onrechtvaardige ongelijkheid

3.5 Hoe kan het repressief apparaat worden opgebouwd?

In de opbouw van het repressief apparaat kan een organisatie het beste als volgt te werk gaan.

1. Stel een gedragscode vast. Sluit aan bij gangbare codes in de sector.
2. Benoem een integriteitsfunctionaris. Dat kan bij kleinere of midden-grote organisaties een deeltaak zijn voor een HR of juridisch medewerker. Bij grotere organisaties is het aan te bevelen een fulltime integriteitsfunctionaris te benoemen. Bij de grootste organisaties kan het nodig zijn meerdere functionarissen aan te stellen. In het laatste geval wordt arbeidsdeling en specialisatie mogelijk. Laat de functionaris deelnemen aan een leergemeenschap integriteit met collega integriteitsfunctionarissen binnen de sector. Laat de functionaris opleiden voor zover nodig.
3. Benoem één of meerdere vertrouwenspersonen. Indien mogelijk altijd twee. Indien mogelijk een man en een vrouw. Het gaat bij interne vertrouwenspersonen om medewerkers die door hun collega's al bij voorbaat vertrouwd worden. Ze worden aanbevolen vanuit het personeel en/of de ondernemingsraad, en door het management benoemd. Het gaat hier om een kleine taak waarvoor ze in eerste instantie een aantal uren per maand toegewezen krijgen. Laat de vertrouwenspersonen opleiden.
4. Richt email en telefoon in zodat de integriteitsfunctionaris bereikt kan worden voor meldingen van schendingen, vanuit de eigen organisatie, maar ook vanuit de keten van vrijwilligers, partners en de doelgroep van programma-participanten, collega organisaties etc. Dit is het interne meldpunt, in de zin dat het binnen de organisatie zelf georganiseerd is. Contracteer eventueel een extern meldpunt (klokkenluider), bijvoorbeeld als dit georganiseerd wordt in de sector.
5. Maak de gedragscode, het meldsysteem en de persoon en de taken van de integriteitsfunctionaris en van de vertrouwenspersoon bekend bij de medewerkers.

6. Contracteer preferred suppliers voor onderzoek naar de drie verschillende clusters schendingen, mogelijkwerwijs met behulp van de brancheorganisatie.
7. Wijs een interne of externe juridisch deskundige aan voor strafadvies.
8. Ga op zoek naar interne of externe capaciteit m.b.t. bemiddeling, specifieke en algemene training, slachtofferhulp. (Stappen 4/8 worden door integriteitsfunctionaris uitgevoerd).

3.6 De gevolgen van een goed werkend repressief apparaat

Een goed werkend repressief apparaat (binnen een goed werkend integriteitssysteem) gaat het volgende bewerkstelligen:

- Meldingen van schendingen nemen toe
- Voortgaande schendingen worden gestopt
- Straffeloosheid (indien aanwezig) wordt doorbroken
- Er ontstaat vertrouwen in het repressief apparaat
- De normen uit de code worden versterkt
- Slachtoffers worden via vergelding in hun waardigheid hersteld
- Slachtoffers worden (eventueel) via schadevergoeding en hulpverlening ondersteund
- Daders leren bij
- Daders verdwijnen (eventueel) uit de organisatie en het werkveld
- Er ontstaat inzicht in risico's zodat preventie kan verbeteren
- Potentiële daders worden afgeschrikt
- Het aantal schendingen daalt
- De veiligheid van iedereen neemt toe
- Geluk in en op het werk neemt toe

Het repressieve apparaat is de sluitsteen van het integriteitssysteem. Zonder een goed werkend repressief apparaat zullen op den duur ook de preventieve cyclus en het morele leerproces falen.

4.

DE PREVENTIEVE CYCLUS

4.1 Inleiding

Net als bij het repressieve apparaat ligt de gedragscode aan de basis van de preventieve cyclus. Dat kan ook niet anders. Immers de code definieert de schendingen. De schendingen die het repressieve apparaat vervolgt en de schendingen die de preventie probeert te voorkomen.

Het beeld dat vaak bestaat over collega's die schendingen plegen komt niet overeen met de werkelijkheid. De meeste schendingen komen niet voort uit kwade wil. Onwetendheid en onkunde spelen nog al eens een rol, maar ook en vooral het bezwijken voor situationele verleidingen. Dat verontschuldigt schendingen niet, maakt de schade niet minder en doet niets af aan de verantwoordelijkheid van de daders. Maar het maakt een wezenlijk verschil voor de insteek van de preventie. Natuurlijk moet de preventie het de kwaadwillenden moeilijk maken schendingen te begaan, maar het moet ook onwetendheid wegnemen, waar mogelijk onkunde verhelpen en in ieder geval zoveel mogelijk verleidingen uit het werkproces verwijderen. Preventie beschermt. Het beschermt potentiële slachtoffers tegen daders. Het beschermt potentiële daders tegen zichzelf.

Binnen de preventieve cyclus moeten worden onderscheiden:

- het opstellen, bekendmaken en bespreken van de gedragscode;
- het preventieve effect van het repressieve apparaat;
- het verwerven van inzicht in de kwetsbaarheid van functies en processen;
- het doen van (verschillende soorten van) risicoanalyse;
- het verkleinen van risico's door het opnieuw inrichten van processen -eventueel inclusief controles;
- het opstellen en implementeren van preventief beleid per schending;
- het maken van een preventieplan.

4.2 De gedragscode

Anders dan bij het repressieve apparaat ligt de gedragscode niet alleen aan de basis van de preventieve cyclus, maar is er ook het eerste onderdeel van. Het vaststellen van de gedragscode, het bekendmaken van die code en het bespreken van de code hebben in zichzelf al een preventief effect. Ze stellen de norm(en). In de bespreking van de code kan bovendien al veel onwetendheid die tot schendingen zou kunnen leiden worden weggenomen. Het gaat dan vooral om het



verhelderen wat er precies verboden wordt en om het verwoorden van de onderliggende redenen van de verboden.

Het repressieve apparaat heeft -mits het goed werkt- natuurlijk ook een preventieve werking. Het verhoogt de pakkans en de kans op straf en dat schrikt af. Het verwijdt mensen die ernstige schendingen begaan en mensen die niet bijleren en minder ernstige schendingen blijven begaan. Dat voorkomt en stopt het werken van medeplichtigen of het aanmoedigen van navolgers. Het versterkt de vastgestelde normen omdat de organisatie laat zien werk te maken van de vervolging van schendingen van die normen. Het is de organisatie menens. Het opheffen van straffeloosheid met betrekking tot bepaalde schendingen en/of bepaalde daders binnen een organisatie -mocht er straffeloosheid bestaan- is een absolute voorwaarde voor de geloofwaardigheid van het integriteitssysteem.

4.3 Kwetsbaarheid processen en functies

De organisatie moet inzicht hebben in de specifieke kwetsbaarheid van processen en functies voor bepaalde schendingen. Alle managers moeten dat weten met betrekking tot de processen en functies waar zij verantwoordelijk voor zijn. Dat moet leiden tot een alertheid op signalen (onder en op het niveau van meldingen) dat er mogelijk schendingen zouden kunnen plaatsvinden.

De integriteitsfunctionaris is verantwoordelijk voor het samen met het management opstellen van een beschrijving van de kwetsbaarheid van processen en functies.

4.4 Risicoanalyse

Op basis van het inzicht in kwetsbaarheid moeten er binnen een organisatie regelmatig risicoanalyses plaatsvinden. In deze analyses wordt op basis van interviews, observaties en dossieronderzoek de werkelijke gang van zaken op de werkvloer in beeld gebracht, de directe risico's op schendingen die met die werkelijke gang van zaken samenhangen en de factoren van meer algemene aard die de risico's vergroten. Op basis van die analyse worden er aanbevelingen gedaan voor het verbeteren van de inrichting van processen, controles, training van medewerkers en managers.

Risicoanalyses kunnen gericht zijn op processen of op schendingen. In het eerste geval wordt een enkel proces doorgelicht met het oog op de risico's op alle mogelijke schendingen. In het tweede geval worden alle processen doorgelicht met het oog op de risico's op een specifieke schending. Natuurlijk komen er ook mengvormen van schendingen voor. Risicoanalyses kunnen ingezet worden als onderdeel van een routinematige doorlichting die onderdeel is van een meerjarenplan. Risicoanalyses kunnen ook worden ingezet naar aanleiding van specifieke signalen die aanleiding

geven tot acute zorg. Op den duur moet de organisatie er zorg voor dragen dat alle schendingen en alle processen onderwerp van analyse geweest zijn.

Risicoanalyses moeten gedaan worden op basis van een protocol dat de bevoegdheden vastlegt en de rechten van alle betrokkenen beschermt. Wezenlijk element van dat protocol is dat aan iedereen wordt gegarandeerd dat informatie opgedaan in een risicoanalyse niet gebruikt wordt om schendingen te vervolgen. Alleen die garantie maakt het mogelijk dat medewerkers open en veilig kunnen vertellen over de integriteitsrisico's die zij zelf hebben waargenomen.

De integriteitsfunctionaris is verantwoordelijk voor het plannen, organiseren en managen van risicoanalyses. Als er maar een enkele integriteitsfunctionaris is, kan zij de risicoanalyse niet zelf uitvoeren. Zelfs als zij als risico analist is opgeleid. Zij is dan immers ook verantwoordelijk voor de vervolging van schendingen en kan dus niet geloofwaardig garanderen dat informatie uit de risicoanalyse niet voor vervolging gebruikt wordt. In dit geval laat zij de analyse uitvoeren door interne of externe risico analisten. De integriteitsfunctionaris schrijft dan de opdracht, houdt toezicht op het verloop, beoordeelt de kwaliteit van het rapport en legt het met een eigen oplegger voor aan de directeur en managers in kwestie. Een risicoanalyse-rapport wordt ook altijd door de integriteitsfunctionaris, waar mogelijk samen met de analisten, besproken met de afdeling of afdelingen die hebben deelgenomen.

Als een organisatie meerdere integriteitsfunctionarissen heeft, kunnen bij voorkeur twee tot risico analist worden opgeleid. Dan kan het integriteitsorgaan de risicoanalyses in eigen hand houden.

Het initiatief voor een risicoanalyse kan komen van een manager die er vanwege concrete zorgen om vraagt, of van de integriteitsfunctionaris die het vanwege acute signalen of meerjarenplanning noodzakelijk vindt.

Voorbeeld 3: Risicoanalyse nodig?

“Onze vrijwilligers zijn de handen, oren en ogen van kwetsbaren in de buurt. Geen dankbaar werk, want we kunnen nooit genoeg doen. Recentelijk kwamen mij als vrijwilliger coördinator wat verontrustende verhalen ter oren: Verdwijnt er soms geld, spullen van waarde...? Zijn sommigen ‘cliënten’ bang dat informatie over hun situatie gedeeld zal worden op verkeerde plekken? Of is dit het bekende fluisterspelletje binnen onze organisatie? Hoe krijg ik hierover een gesprek op gang? Moeten vrijwilligers dan altijd in tweetallen werken? Welke stappen kan ik zetten?”

In beide gevallen leidt dat tot een compleet en onderbouwd voorstel van de integriteitsfunctionaris aan de directeur. Het is de directeur die de feitelijke opdracht tot het uitvoeren van een risicoanalyse geeft.

4.5 Het verminderen van risico's

De aanbevelingen om risico's te verminderen, worden opgesteld door de analisten in nauwe samenspraak met management en interne deskundigen. Het is de combinatie van hun expertise die het mogelijk maakt te komen tot een samenhangend set van aanbevelingen die de risico's echt verkleint en tegelijk het werkproces effectief laat (of maakt). De implementatie van de aanbevelingen volgt op een akkoord van de directeur, wordt uitgevoerd door het management met professionele ondersteuning indien nodig en staat onder toezicht van de integriteitsfunctionaris. Management en integriteitsfunctionaris rapporteren over de voortgang aan de directeur.

Het proces van het in kaart brengen van alle risico's per proces en per schending, dwars door de hele organisatie, duurt lang. Het is een kwestie van jaren. En het is een cyclus. Een proces dat jaren geleden be-

keken is bijvoorbeeld, zal op een gegeven moment opnieuw bekeken moeten worden. Veranderingen in (de inrichting van) het werk, veranderingen in de omgeving, veranderingen in de manier van werken, samenstelling van personeel en samenwerking met anderen, maken het noodzakelijk op gezette tijden risicoanalyses te herhalen.

4.6 Preventief beleid per schending

Het is noodzakelijk dat een organisatie preventief beleid gaat opstellen met betrekking tot iedere schending. Soms kan dat beleid op het niveau van een samenhangende groep schendingen geformuleerd worden. Maar meestal niet. In het begin bestaat zo'n preventief beleid uit een reeks goede voornemens. Of is een opsomming wat er al gedaan is en al in werking is gezet. Daar is niets mis mee. Het gaat erom dat op den duur een effectief preventiebeleid en praktijk tot stand komt. Op basis van informatie uit de organisatie, al dan niet via risicoanalyses verkregen, op basis van voorbeelden van elders, op basis van trial and error. Het is belangrijk te beseffen dat met betrekking tot veel schendingen er nog geen definitieve antwoorden zijn hoe ze in specifieke omstandigheden het beste voorkomen kunnen worden. Dat moet nog worden uitgevonden. Dit geldt zeker voor de cluster interpersoonlijke schendingen: hoe kan discriminatie, pesten en seksueel ongewenst gedrag voorkomen worden?

De integriteitsfunctionaris is verantwoordelijk voor het opstellen en verder ontwikkelen van preventief beleid per schending, dus niet alleen per 'soort' schending. Bij het voorkomen van financiële schendingen is dit in veel organisaties al begrepen, en ge-

realiseerd. Beslissing over implementatie ligt weer bij de directie. De feitelijke implementatie organiseert de integriteitsfunctionaris. Sommige elementen van dat beleid kan zij zelf uitvoeren, andere moeten door of met hulp van experts van buiten worden gedaan.

De integriteitsfunctionaris vat alle preventieve initiatieven in een meerjarenplan preventie, dat jaarlijks wordt bijgesteld. Hierover kan dan ook gerapporteerd worden in jaarverslagen.

Voorbeeld 4: Foute regels werken niet?

"Ik word er zo moe van... we worden uitgezonden naar de moeilijkste landen, zulk intensief werk, vaak zonder voldoende back-up... Ik ben meestal 4 tot 6 weken weg van mijn vrouw en kinderen... en dan krijg ik (nu zeker) allerlei instructies mee... geen seks met iemand van onze organisatie, zeker niet met leidinggevend, of nog erger, met iemand van een lokale organisatie...(en, daar ben ik het volledig mee eens, jongere meiden en kinderen zijn nog erger). Nu als klap op de vuurpijl... ik mag dit in mijn vrije tijd ook niet betaald gaan doen met een ervaren 'lady' hier... Dus 2 maanden 'jezelf in acht' genomen. Nou, ik los het zelf wel op. Of kan ik dit ergens serieus bespreekbaar krijgen, zonder dat ik in de problemen kom?"

4.7 Hoe kan de preventieve cyclus worden opgebouwd?

In de opbouw van de preventieve cyclus kan de organisatie het beste als volgt te werk gaan.

1. Stel een gedragscode vast, maak die bekend en bespreek die met management en medewerkers.
2. Richt parallel aan de preventieve cyclus een repressief apparaat in. Stel een integriteitsfunctionaris aan.
3. Laat de integriteitsfunctionaris in samenwerking met management een kwetsbaarheden kaart opstellen. Laat de integriteitsfunctionaris een meerjarenplan voor het uitvoeren van risicoanalyse ontwikkelen.
4. Doe een pilot risicoanalyse op een afdeling.
5. Laat de integriteitsfunctionaris een set preventief beleid per schending opstellen.
6. Zoek en contracteer preferred suppliers voor het uitvoeren van preventief beleid.

4.8 De gevolgen van een goed werkende preventieve cyclus

Een goed werkende preventieve cyclus (binnen een goed werkend integriteitssysteem) gaat het volgende opleveren.

- Er ontstaat een steeds dieper inzicht in kwetsbaarheden en risico's met betrekking tot integriteitsschendingen.
- De risico's en de factoren die de risico's vergroten worden mettertijd teruggedrongen: schending-relevante onwetendheid en onkunde nemen af; situationele verleidingen verminderen; de pakkans loopt op.

- Een groot aantal daders stopt met schendingen zonder onderzoek en straf.
- De groep volhardende daders wordt klein en verliest steun.
- Meldingen nemen toe.
- De succeskans van onderzoek neemt toe.
- Het aantal schendingen neemt op den duur radicaal af. De veiligheid van iedereen neemt toe.
- Het geluk in en op het werk neemt toe.

5.

HET MORELE LEERPROCES

5.1 Inleiding

Op alle niveaus van een organisatie nemen mensen beslissingen. In een legitieme organisatie binnen een democratische rechtstaat zijn in de regel de meeste van die beslissingen moreel gezien triviaal. Dat wil zeggen dat er bij die beslissing geen grote belangen op het spel staan, geen rechten geschonden worden, de richtinggevende beginselen van de organisatie niet met elkaar of met wetgeving conflicteren. In veel van die gevallen blijkt het volgen van beleid, regels of staande praktijk van de organisatie ook bij nader moreel onderzoek in overeenstemming met de gerechtigheid. De morele intuïtie van medewerkers is bij die triviale gevallen bijna altijd in lijn met organisatiebeleid en waar de organisatie beslissruimte overlaat, is die intuïtie in die gevallen meestal een betrouwbaar kompas.

In iedere organisatie is er echter ook een grote hoeveelheid beslissingen die allesbehalve moreel triviaal zijn. Dat doet zich overal in een organisatie voor; vanaf de werkvloer tot aan de bestuurskamer. Grote belangen staan op het spel, rechten van betrokkenen zijn in het geding, beginselen spreken elkaar tegen. Het is het soort beslissing dat als belangrijk gezien wordt, dat als lastig wordt ervaren, dat twijfel oproept. Het is niet zeker in die gevallen dat het volgen van de routine in overeenstemming met de gerechtigheid is. Intuïtie is niet langer betrouwbaar.

Moreel verkeerde beslissingen richten grote schade aan.

De inrichting van een moreel leerproces in een organisatie ondersteunt medewerkers en managers in het nemen van belangrijke, lastige en twijfelachtige beslissingen.

5.2 Training in morele oordeelsvorming

De organisatie traint alle medewerkers en managers in morele oordeelsvorming. Dat gebeurt in groepen tot maximaal twaalf personen. Liefst komen die groepen overeen met (delen van) reëel bestaande teams. De training neemt minimaal een dag in beslag.

De training bestaat uit twee delen. Het eerste deel stelt de deelnemers in staat zich de vraag eigen te maken of beslissingen en handelingen in overeenstemming zijn met de gerechtigheid. Misverstanden rondom de idee gerechtigheid worden opgehelderd en weggenomen. Een algemene en een werkdefinitie van gerechtigheid worden opgesteld. In het tweede deel bekwamen de deelnemers zich in een methodiek die hen in staat stelt die vraag met betrekking tot concrete beslissingen te beantwoorden. De kern van die methodiek is het nauwkeurig tegen elkaar afwegen van de rechten en belangen van alle betrokkenen. Het is die nauwkeurige afweging die zeker stelt dat de beslissing en de handeling die daarop volgt in overeenstemming zijn met de gerechtigheid.

In de training wordt gewerkt met reële beslissingen die de deelnemers inbrengen. Beslissingen uit het verleden die ze al genomen hebben of beslissingen die ze moeten gaan nemen. Aan het begin van de methodische oordeelsvorming over een beslissing zijn de morele intuïties over het algemeen verdeeld. Dat heeft meestal te maken met de beslissing zelf. Er staan grote belangen tegenover elkaar, of rechten, of grote belangen tegenover rechten. Soms betekent dat, dat basisbeginselen van de organisatie elkaar tegenspreken. Het spreekt daarom vanzelf dat de morele intuïties van

de deelnemers uit elkaar lopen. Ze kiezen als het ware de twee kanten van de zaak die tegen elkaar afgewogen moeten worden. Het kan ook zijn dat cultuurverschillen en/of religieuze overtuigingen en/of politieke opvattingen een rol spelen in de verdeeldheid van de intuïties. Als dat zo is, komt dat in de loop van het proces van morele oordeelsvorming eveneens aan het licht. Al die verschillende argumenten worden in en dankzij de methodiek getoetst op hun gerechtigheid-relevantie voor de concrete beslissing waar het om gaat, worden voor zover ze relevant zijn ingebracht in de weighing en verrijken op die manier de oordeelsvorming. Uiteindelijk blijkt het in bijna alle gevallen mogelijk uit te maken welke beslissing in overeenstemming is met de gerechtigheid en dat creëert aan het einde van de oordeelsvorming consensus.

Voorbeeld 5: Het steunen van scholen waar geslagen wordt...aankaarten of laten lopen?

“Mijn organisatie steunt ‘marginale’ scholen financieel, pedagogisch en met curriculum ontwikkeling in bijna ieder land ter wereld. Als verantwoordelijke projectleider kom ik daar dus regelmatig op bezoek. Ik heb veel last van het feit dat het slaan van kinderen nog steeds in veel scholen een dagelijkse gewoonte is. Ik denk dat dat leidt tot een sfeer waarin bullying en ook seksueel geweld gedoogd wordt. Ik poog daar her en der wel eens een gesprek over aan te knopen, maar dat wordt onmiddellijk afgekapt. Ik ben bang dat als we deze discussie echt aangaan, dat vaak onze goede partnership relatie kan raken. Of dat ik een persona non-grata zal worden, ook intern omdat ik cultuurverschillen niet zou onderkennen. Ik kan ook denken ‘hier ga ik niet over’... of ik kan denken ‘als je zo met kinderen omgaat krijg je ons geld niet meer’... Dit wil ik graag in een moreel beraad inbrengen.”

5.3 Moreel beraad

Als alle managers en medewerkers in (een deel van de) organisatie getraind zijn, stelt de organisatie (daar) een moreel beraad in. Dat wil zeggen dat reëel bestaande teams regelmatig met elkaar de niet-moreel-triviale beslissingen uit hun werkpraktijk met behulp van morele oordeelsvorming onderzoeken.

Er bestaan drie vormen van moreel beraad:

- het open beraad;
- het thematische beraad;
- het incidentele beraad.

Open beraad

Het open beraad is de ruggengraat van het morele leerproces. Het wordt een aantal keren per jaar georganiseerd. Elke beslissing uit de werkpraktijk van het team kan aan de orde gesteld worden en aan morele oordeelsvorming worden onderworpen. Er worden twee tot drie beslissingen onderzocht. Dit beraad onderhoudt de vaardigheden in morele oordeelsvorming van alle teamleden, is vanwege het open karakter het meest gevoelige waarschuwingssysteem voor morele gevaren en levert een gestage stroom casuïstiek op.

Thematische beraad

Het thematische beraad is altijd een initiatief van integriteitsfunctionaris en/of management. Het onderzoekt casuïstiek rondom een bepaald thema. Meestal omdat er morele zorgen bestaan over een bepaald aspect van het werk van de organisatie. Het is direct gericht op de productie van specifieke moresprudentie.

Incidenteel beraad

Het incidentele beraad heeft een spontaan karakter. Het kan door iedereen binnen een organisatie bij elkaar geroepen worden als hij of zij met een beslissing worstelt. Het is meestal zonder begeleiding, er wordt meestal geen verslag van gemaakt, de groep is meestal klein. Voor de morele juistheid van acute beslissingen is het incidentele beraad van doorslaggevende betekenis. Zij kunnen niet wachten tot het volgende open beraad.

Alle vormen van beraad kunnen leiden tot het identificeren, verlichten en voorkomen van moral stress en moral injury. In de context van debriefing en/of therapie kan moreel beraad zelfs een bijdrage leveren aan het helen van moral injuries. 'Moral stress' en 'moral injuries' doen zich voor als mensen onbedoeld grote schade hebben veroorzaakt aan anderen, omdat bijvoorbeeld het beleid van hun organisatie hen daartoe aanzette. Soms lijden zij omdat ze niet zeker weten of wat zij gedaan hebben moreel juist of onjuist was (dit is te onderzoeken), soms omdat zij wisten dat het moreel onjuist was, maar geen mogelijkheid wisten te vinden binnen hun organisatie om dit aan te kaarten of te veranderen.

Voorbeeld 6: moral injury

"Ik geef al jaren gender trainingen, in allerlei landen. Trainen om te trainen. We werken samen met lokale dans- en theatergroepen die discussies over (huiselijk) geweld van school naar school en dorp naar dorp brengen."

gen. Het is een groot succes, wij en zij krijgen hier geld voor van de Nederlandse ambassade. Maar een half jaar geleden werden onze twee best opgeleide trainers vermist. Ze werden na weken gevonden, verkracht, vermoord. Ik kijk nu naar onze groep trainees en denk 'who is next'... ik weet niet of ik dit werk nog kan doen..."

5.4 Verslaglegging van moreel beraad

Als de organisatie de casuïstiek vanuit de morele beraden laat vastleggen in verslagen en die vervolgens verzamelt, wordt de basis gelegd voor moresprudentie, dat wil zeggen, voor gezaghebbende, richtinggevende en corrigerende morele kennis. Moresprudentie omvat onder andere de missie van een organisatie, de richtinggevende beginselen, de gedragscode, de kern-dilemma's en de morele gevaren van 'mission drift' en 'mission overdrive'.

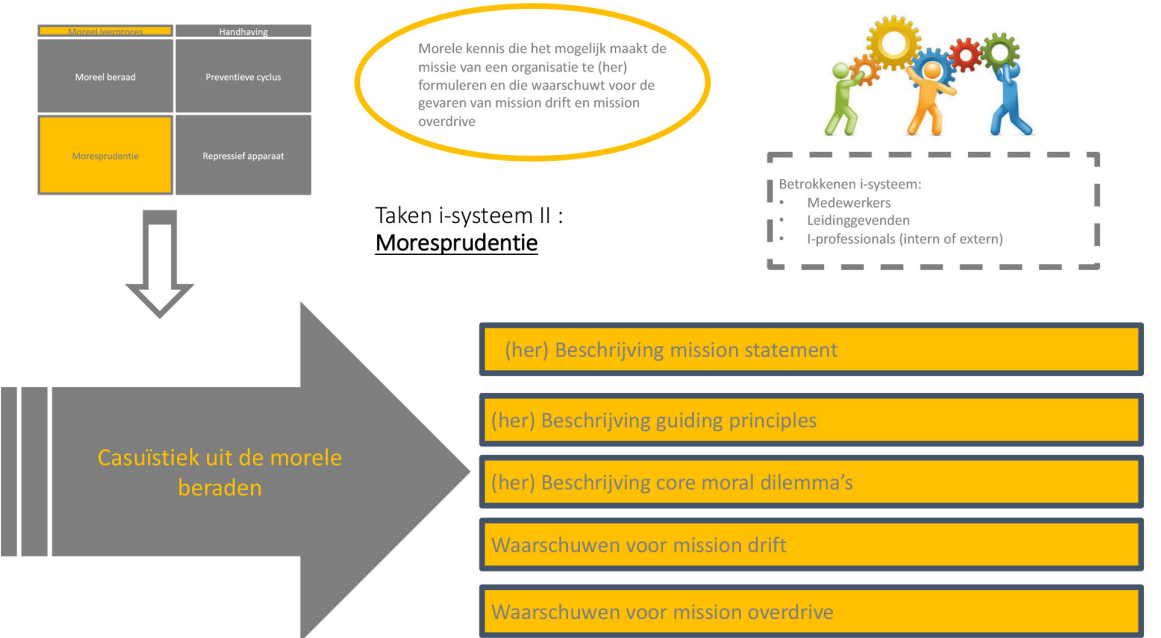


5.5 De casuïstiek uit het moreel beraad

De missie

De missie van de organisatie is een formulering van haar belangrijkste taken en doelstellingen. Af en toe

duikt er casuïstiek op die het mogelijk en nodig maakt opnieuw over de missie na te denken. Heel af en toe doet er zich een casus voor die van existentiële betekenis is voor een organisatie waardoor het bestaansrecht van de organisatie ter discussie wordt gesteld.



De richtinggevende principes

De richtinggevende beginselen van een organisatie zijn de formuleringen van de verplichtingen voor de organisatie die, gezien de taken en doelstellingen van de organisatie, voortkomen uit de rechten van de belangrijkste stakeholders. Dikwijls geven die beginselen de doorslag in de afwegingen rond beslissingen. Casuïstiek uit de morele beraden kan leiden tot de ontdekking van zulke beginselen en tot preciezere formuleringen.

De gedragscode definieert schendingen. Dat wil zeggen moreel verkeerde handelingen die de organisatie disciplinair strafwaardig vindt. Casuïstiek kan helpen bij het identificeren van zulke handelingen, bij het verwoor-

den van de gronden waarom ze moreel verkeerd zijn en strafwaardig en in het ontdekken van die uitzonderlijke gevallen waar een schending moreel juist kan zijn.

De kerndilemma's

Kerndilemma's zijn regelmatig terugkerende beslissingen waarbij specifieke richtinggevende beginselen van de organisatie (of van de samenleving) tegenover elkaar blijken te staan. Casuïstiek kan dit soort dilemma's helpen identificeren. Ze kan bovendien duidelijk maken op welke gronden, meestal gelegen in de specificiteit van de situatie, in het ene geval dit en in een ander geval dat beginsel de doorslag moet geven. Dat creëert consistentie.

Mission drift

Van mission drift is sprake wanneer niet als uitkomst van singuliere beslissingen, maar systematisch de acties van een organisatie afwijken van haar missie en richtinggevende beginselen. De oorzaken daarvan kunnen zeer divers zijn. Casuïstiek uit morele beraden brengt mission drift gegarandeerd aan het licht en vaak in een vroeg stadium. Ze werpt vaak ook licht op de oorzaken en kan daarom een belangrijke rol spelen in het corrigeren van de 'drift'.

Mission overdrive

Mission overdrive is het verschijnsel dat een organisatie en de mensen die daarvoor werken de missie zo belangrijk vinden dat al het andere daarvoor moet wijken. Dat leidt tot doel-heiligt-de-middelen redeneringen die op hun beurt leiden tot foute afwegingen en het onterecht schenden van rechten en schaden van belangen van anderen. Casuïstiek uit morele beraden brengt 'mission overdrive' gegarandeerd aan het licht. Dat maakt het mogelijk de 'overdrive' te corrigeren.

5.6 Wie doet wat?

De integriteitsfunctionaris is verantwoordelijk voor het organiseren van de trainingen morele oordeelsvorming. De trainingen worden verzorgd door externe specialisten. Managers zijn verantwoordelijk voor het organiseren van de morele beraden. De beraden worden begeleid door interne begeleiders. Die moeten daarvoor zijn opgeleid. De interne begeleiders maken de verslagen over de beraden. Ze zorgen op die manier ervoor dat er een groeiende verzameling casuïstiek ontstaat. De integriteitsfunctionaris beheert de verzamelde casuïstiek. Samen met experts van buiten zet zij de casuïstiek om in moresprudentie. De integriteitsfunctionaris waarschuwt directie en management als morele beraden en casuïstiek signalen opleveren die wijzen op mission drift of -overdrive.

5.7 Hoe kan een moreel leerproces worden opgebouwd?

In de opbouw van een moreel leerproces kan een organisatie het beste als volgt te werk gaan.

1. Stel een integriteitsfunctionaris aan.
2. Zoek en contracteer preferred suppliers voor de training morele oordeelsvorming, het opleiden van begeleiders moreel beraad en voor het ontwikkelen van moresprudentie.
3. Doe een pilot voor de training morele oordeelsvorming.
4. De integriteitsfunctionaris ontwikkelt een plan voor het successievelijk trainen van iedereen binnen de organisatie en legt dat aan de directie voor. Al naar gelang de grootte van de organisatie mag dat een aantal jaren(!) duren.
5. Waar iedereen getraind is, worden begeleiders moreel beraad opgeleid en morele beraden ingesteld.
6. Verslagen van morele beraden worden verzameld.
7. De integriteitsfunctionaris en/of het management kunnen voorstellen doen voor het ontwikkelen van specifieke moresprudentie, al dan niet in samenhang met thematisch beraad. De directie beslist daarover.
8. De integriteitsfunctionaris waarschuwt ongevraagd voor signalen van mission drift en overdrive.

5.8 De gevolgen van een goed werkend moreel leerproces

Een goed functionerend moreel leerproces (binnen een goed werkend integriteitssysteem) resulteert in het volgende:

- De morele intuïtie van managers en medewerkers wordt verfijnder en wordt ook in meer ingewikkelde situaties betrouwbaarder.
- Managers en medewerkers leren onderkennen wanneer een beslissing aan een methodisch moreel oordeel moet worden onderworpen en doen dat vervolgens.
- Moreel verkeerde beslissingen nemen af, moreel juiste beslissingen nemen toe.
- Het komt vaker voor dat achteraf geconstateerd wordt dat een beslissing moreel verkeerd was en dat leidt er toe dat die verkeerde beslissing wordt erkend en waar mogelijk de schade wordt goed gemaakt.
- Morele stress en moral injury worden verlicht en voorkomen.
- Er wordt vaker en beter recht gedaan aan alle stakeholders in de acties en beslissingen van de organisatie.
- De organisatie handelt steeds vaker in overeenstemming met de gerechtigheid.
- Het vertrouwen van stakeholders en samenleving in de organisatie neemt toe.

- Er ontstaat gezaghebbende morele kennis in de organisatie die richting geeft en corrigeert.
- Missie statement en richtinggevende beginselen worden empirisch getoetst aan de hand van werk gerelateerde casuïstiek en waar nodig bijgesteld.
- De organisatie leert kerndilemma's te onderkennen en helpt managers en medewerkers daarbinnen juist en consistent af te wegen.
- De gedragscode wordt scherper en preciezer en kan op steeds meer instemming rekenen.
- Mission drift en mission overdrive worden vroegtijdig herkend en kunnen vervolgens gecorrigeerd worden.

6.

OVER ZERO TOLERANCE

Organisaties die (voor het eerst) geconfronteerd worden met (onverwachte) integriteitsschendingen schrikken. Vaak gaat die schrik gepaard met verontwaardiging. Als de reputatie van de organisatie er gevaar door loopt, krijgen schrik en verontwaardiging nogal eens iets venijnigs. Als de schending een slachtoffer treft binnen een waardedreven organisatie gaat afschuw een rol spelen. In al die gevallen kan een organisatie ten prooi vallen aan wat integriteitsprofessionals ‘de repressieve reflex’ noemen. De organisatie probeert het gerezen probleem streng straffend op te lossen.

In de context van die ‘repressieve reflex’ duikt heel vaak het begrip ‘zero tolerance’ op. De correlatie tussen reflex en begrip is zo innig dat het geoorloofd is het gebruik van ‘zero tolerance’ als een symptoom op te vatten: bijna altijd signaleert het de repressieve reflex.

‘Zero tolerance’ binnen de repressieve reflex wordt bijna altijd opgevat als een min of meer automatische koppeling tussen de schending in kwestie en ontslag als passende straf. Vaak gaat dat gepaard met een idee over schendingen alsof alleen kwaadwillenden schendingen begaan en alsof omgekeerd het begaan van een schending betekent dat iemand kwaadwillend is. ‘Rotte appels’ die ‘uit de mand’ verwijderd moeten worden voor ze anderen aansteken, is een veel gebruikte metafoor. Gelukkig veel minder vaak, maar toch vaak genoeg om voor te waarschuwen: het komt ook voor dat ‘zero tolerance’ wordt opgevat als een reden om de bewijslast drastisch te verlagen. Omwille van de reputatie van de organisatie

of de gebeurtenis worden mensen weggestuurd, geweerd of overgeplaatst op basis van geruchten of verdachtmakingen die niet onderzocht zijn.

De gevolgen voor het integriteitssysteem van een organisatie van de repressieve reflex in het algemeen en deze interpretaties van ‘zero tolerance’ in het bijzonder zijn desastreus. Door de quasi-automatische koppeling tussen schending en ontslag wordt een afweging met betrekking tot de proportionaliteit van straf onmogelijk. Er is geen oog meer voor gradaties in ernst van de schending. Er is geen oog meer voor verschillen in verwijtbaarheid. Er is geen oog meer voor de verantwoordelijkheid die de organisatie draagt voor het ontstaan van de situatie waarbinnen de schending plaats vond. Dit leidt tot disproportionele straf en tot ontslag in gevallen waar een mildere straf op zijn plaats zou zijn. Natuurlijk is alleen al het onrecht dat de dader daarmee wordt aangedaan reden genoeg een dergelijke automatische koppeling af te wijzen. Daar komt bij dat medewerkers dit soort onrecht snel waarnemen. Dat heeft tot gevolg dat de meldingsbereidheid afneemt, dat de medewerking met onderzoek verslechtert en het vertrouwen in het integriteitssysteem erodeert. Dat leidt ertoe dat schendingen op den duur juist niet afnemen, maar integendeel toenemen omdat preventie en repressie slechter functioneren. Het idee dat iedereen die een schending begaat kwaadwillend is, is vernietigend voor het onderlinge vertrouwen. Het is ook feitelijk onjuist. Zoals al eerder aangegeven, komen de meeste schendingen voort uit onwetendheid, onkunde en vooral uit situationele verleidingen. Tenslotte leidt het verlagen van de bewijslast tot een nog groter onrecht ten aanzien (van mogelijk onschuldige) beschuldigden en dus tot een nog groter vertrouwensverlies.

De enig acceptabele interpretatie van ‘zero tolerance’ laat zich verwoorden als het besluit bepaalde schendingen in geen geval te gedogen. Dat betekent op de eerste plaats dat de organisatie op zich neemt een extra preventieve inspanning te doen. Dat betekent op de tweede plaats dat de organisatie toezegt dat alle

meldingen op een passende wijze opgevolgd worden. Dat betekent op de derde plaats dat als, na zorgvuldig onderzoek, is vast komen te staan dat iemand de schending begaan heeft daar passende straf op volgt. Het declameren van ‘zero tolerance’ heeft met andere woorden vooral daar zin en nut waar in het verleden of tot op heden bepaalde schendingen door de organisatie ‘getolereerd’ werden, of verwaarloosd, of straffeloos begaan konden worden.

Voorbeeld 7: ‘mag je nog troosten’?

“Wij weten als vrijwilligers dat we nooit alleen kunnen zijn met de kinderen of jongeren. We zijn goed getraind, kennen de gedragscode, hebben die ook ondertekend. Maar laatst moest een vijf jarig meisje ontzettend huilen omdat ze gevallen was. Ik troostte haar, ze stortte zich in mijn armen. Ik zag een andere vrijwilliger naar mij kijken, en zijn wenkbrauwen optrekken. Maar we moeten kinderen toch nog wel kunnen troosten, dat hebben ze nodig... maar ja, een man met jonge kinderen wordt nooit meer vertrouwd... hij liep later langs mij, en fluisterde ‘zero tolerance’...”

7.

OVER PROGRAMMA-PARTICIPANTEN (DOELGROEPEN), GEMEENSCHAPPEN EN KETENS

Bijna bij alle organisaties doet zich het probleem voor dat de programma-participanten (patiënten, leerlingen, leners etc.) en hun families en gemeenschappen niet of nauwelijks van de bestaande meldingskanalen gebruik maken. Gezien de afhankelijkheid waarin zij verkeren, lopen zij grote risico's het slachtoffer van schendingen te worden. Zij zijn met name kwetsbaar voor financiële en andere afpersing en interpersoonlijke schendingen, seksueel ongewenst gedrag voorop. Het is dringend geboden dat organisaties middels professionele risico-analyses in kaart gaan brengen hoe groot de daadwerkelijke gevaren zijn en wat er aan preventie gedaan kan worden. In de sectorbrede leergemeenschap kunnen de uitkomsten daarvan worden uitgewisseld. Dat zal leiden tot versnelde implementatie van preventieve maatregelen die werken. De allereerste prioriteit zou moeten liggen bij het verbeteren van het bereik van het meldsysteem in de richting van participanten.

Veel organisaties zijn deel van een keten die gezamenlijk een project, programma of actie uitvoeren. Die gezamenlijkheid kent veel verschillende vormen. Het kan bijvoorbeeld gaan om een lokale partner aan wie de uitvoering van een programma wordt toevertrouwd

dat door de internationale organisatie is opgezet en gefinancierd. Het kan gaan om een samenwerking tussen verschillende internationale organisaties die in een arbeidsdeling bijvoorbeeld een humanitaire actie uitvoeren. Het kan bijvoorbeeld gaan om ingewikkelde kruisverbanden binnen een enkele organisatie die om juridische redenen uit meerdere formeel onafhankelijke entiteiten bestaat.

Al de verschillende keten-vormen brengen hun eigen vragen mee als het gaat om de integriteit van de betrokken organisaties. “Als ik zie hoe een collega van een andere organisatie een schending begaat, moet ik dat melden? En als ik dat al wil, bij wie?” “Wij hebben een ‘zero tolerance’ beleid als het gaat om corruptie. Ik laat daarom het regelen van huisvesting, communicatie, vergunningen en andere facilitaire zaken altijd aan de lokale partner over”. “Er is een verdenking gerezen tegen iemand die in dienst is bij onze Canadese vestiging, maar werkte voor het project dat onder verantwoordelijkheid van de Franse vestiging wordt uitgevoerd. De verdenking is gemeld op ons hoofdkantoor”. Het leidende principe bij het omgaan met integriteitskwesaties die zich in een keten voordoen, is dat niemand verantwoording afschuift en iedereen verantwoording op zich neemt. Alleen op die manier kan worden voorkomen dat slachtoffers tussen wal en schip vallen, dat fraude en corruptie straffeloos gepleegd kunnen worden, dat mission drift ongecorrigeerd blijft, dat moral injuries medewerkers blijven treffen. Wat vervolgens de beste oplossing is om de kwestie te lijf te gaan, is vaak een praktische, soms juridische kwestie. Bij het vinden van die oplossingen kan de sectorbrede leergemeenschap weer goede diensten bewijzen.

8. OVER VRIJWILLIGERS

Een van de belangrijke verschillen tussen (de meeste) goededoelenorganisaties en het bedrijfsleven en de overheid is de grote rol van vrijwilligers. Het is duidelijk dat het integriteitssysteem van een organisatie met die rol, met de vrijwilligers, rekening moet houden.

Hoe dat moet is nog een open vraag. Dat komt op de eerste plaats omdat de precieze rol van vrijwilligers van organisatie tot organisatie hemelsbreed kan verschillen. Bij sommige organisaties spelen ze een rol op kantoor, bij anderen in het werk in het veld, bij weer anderen in de fondsenwerving.

Ook de aantallen vrijwilligers per organisatie lopen binnen de sector enorm uiteen: van drie tot honderdduizend. Tenslotte zijn er verschillen in legale status, in het aantal bestede uren en het type handeling.

Wat vaststaat is dat de organisatie haar verantwoordelijkheid met betrekking tot vrijwilligers niet kan ontlopen. Een minimale invulling daarvan moet eruit bestaan dat de gedragscode ook geldt voor en bekend is bij vrijwilligers; dat het meldsysteem ook openstaat voor vrijwilligers en dat meldingen opgevolgd worden -net als bij medewerkers.

Een van de eerste taken van de sectorbrede leergemeenschap integriteit zou moeten zijn het inventariseren van de verschillende manieren waarop vrijwilligers worden ingezet en de specifieke kwetsbaarheden voor schendingen die daar mee samenhangen. In een

volgend stadium zou een risicoanalyse binnen een voorbeeld-organisatie nauwkeurige kennis kunnen opleveren over de feitelijke risico's en praktische aanbevelingen om die te verminderen. Dat maakt dan preventieve programma's in afzonderlijke organisaties mogelijk.

9. OVER KLEINE ORGANISATIES

In de goededoelensector zijn veel kleine organisaties actief. Het zou kunnen lijken dat wat in deze handreiking als noodzakelijk wordt uitgelegd voor een organisatie van bijvoorbeeld tien of vijftien betaalde medewerkers niet mogelijk is -en misschien ook niet nodig?

Helaas vrijwaart het hebben van een klein aantal medewerkers een organisatie niet van lastige beslissingen, verkeerde wegingen met grote gevolgen, schendingen en meldingen van schendingen.

Het is juist dat het voor een kleine organisatie moeilijk is om het in deze handreiking geschetste integriteitssysteem goed in te richten. Maar het is niet onmogelijk. De ‘hoe’ kan verschillen maar de ‘wat’ moet overeenkomen.

Wat hele kleine organisaties in ieder geval nodig hebben is het volgende: er moet iemand binnen de betaalde staf aangewezen worden als verantwoordelijk voor integriteit. Datzelfde geldt binnen het toezichthoudend orgaan. Er moet een gedragscode zijn die bekend en

besproken is en beschikbaar. Er moet een vertrouwenspersoon en meldpunt worden ingericht -dat kan ook buiten de organisatie worden georganiseerd. Samen moeten de medewerkers van een kleine organisatie nadenken over kwetsbaarheden en risico's. Als daar aanleiding voor is, kan een professional van buiten dat ondersteunen. Een moreel leerproces inrichten is voor kleine organisaties juist relatief eenvoudig. Het gaat immers om een kleine groep mensen. Ze moet daar professioneel bij worden ondersteund. Tenslotte moet de organisatie preferred suppliers uitkiezen voor disciplinair onderzoek en -strafvaststelling.

Kleine organisaties kunnen heel erg profiteren van gezamenlijke voorzieningen die de sector inricht.

10. OVER COMMUNICATIE

Organisaties moeten een lange termijn communicatiestrategie ontwikkelen rond integriteit. Drie elementen zijn daarbij van het grootste belang.

- A. Ze moeten rapporteren over de langzaam-maar-zekerere voortgang van het opbouwen van een werkend integriteitssysteem. Communicatie over die voortgang kadert alle andere communicatie. “We nemen onze verantwoordelijkheid serieus. We werken aan de integriteit van onze organisatie op een grondige manier. We doen dat om recht

te kunnen doen aan alle betrokkenen. We werken aan de ethos van iedereen die voor ons werkt. We werken eraan schendingen te voorkomen. We werken eraan dat schendingen die toch nog voorkomen, gemeld worden en adequaat opgevolgd.”

- B. Ze moeten van tevoren duidelijk maken dat een beter integriteitssysteem op den duur zal leiden tot minder schendingen, maar in eerste instantie tot meer meldingen. Als die meldingen vervolgens daadwerkelijk tot stand komen moet de organisatie dat als succes verwoorden. “In het afgelopen jaar is het aantal meldingen van schendingen met tweehonderd procent toegenomen. Dat laat zien dat het nieuwe laagdrempelige meldsysteem dat wij geïnstalleerd hebben begint te werken. Alle meldingen zijn opgevolgd. Waar het ging om meldingen van seksueel grensoverschrijdend gedrag zijn de meldingen niet alleen opgevolgd, maar verbonden met een campagne door de hele organisatie heen om het besef dat dit gedrag verkeerd is en niet getolereerd wordt, te versterken. Wij hebben er vertrouwen in dat toegenomen meldingen, consequente opvolging en de campagne ertoe zullen leiden dat seksueel grensoverschrijdend gedrag binnen onze organisatie radicaal zal afnemen de komende jaren.” De organisatie kan vervolgens op dezelfde manier omgaan met specifieke incidenten ook als die veel negatieve publiciteit genereren. “Wij hebben kennisgenomen van de publicaties rondom de vermeende corruptie in ons landenkantoor in X. Wij zullen een grondig onderzoek verrichten naar de beschuldigingen. We hebben een ervaren team klaar staan met interne en externe experts. Dat team heeft de afgelopen jaren een aantal vergelijkbare zaken tot een goed einde weten te brengen. Wij hebben er vertrouwen in dat dat ook dit keer weer het geval zal zijn. Sinds 2017 zijn wij met een gericht programma bezig om op die plaatsen in de wereld waar corruptie-risico's groot zijn samen met onze mensen ter plekke corruptie-vrije of -arme manieren van werken te ontwikkelen.”

- C. De organisatie moet waarheid en gerechtigheid leidend maken in haar communicatie rondom integriteit. Dat betekent onder andere: ze moet de voortgang die ze boekt niet overdrijven, tegen- en terugslagen net zo eerlijk melden als successen, onterechte of onevenredige reputatieschade voor individuen voorkomen ook als dat tot reputatieschade voor de organisatie leidt, respecteren als slachtoffers niet willen dat er over hun lotgevallen gecommuniceerd wordt en eventueel falen van de organisatie als dat een rol heeft gespeeld bij een integriteitskwestie niet verbergen.

Rond specifieke gevallen van vermeende schendingen moeten een eerlijke procesgang en slachtofferhulp voorrang krijgen boven alle communicatiebelangen en -overwegingen. Dat betekent onder andere dat als een melding via het meldsysteem binnenkomt de informatie alleen gedeeld wordt binnen de kring die direct betrokken is bij beslissingen rondom vooronderzoek en onderzoek. Dat waar mogelijk en gepast de naam van slachtoffer en van dader buiten de publiciteit gehouden worden. Dat waar geruchten circuleren of beschuldigingen al publiek zijn een uitkomst die de beschuldigde vrijpleit op een manier naar buiten gebracht wordt die maximaal bijdraagt aan het herstel van diens reputatie. Dat andere stakeholders bij een publiciteitsgevoelige kwestie die ook schade voor hun reputatie kan opleveren op de hoogte gesteld worden van wat er speelt, maar alleen onder voorwaarde dat ook zij procesgang en slachtofferhulp voor laten gaan. Communicatie rond specifieke gevallen vraagt om nauwkeurige morele afwegingen in iedere individuele casus.

11.

OVER SECTORBREDE ONDERSTEUNING INTEGRITEIT DOOR BRANCHE-ORGANISATIES

De volgende opsomming schetst opties.

1. Breng integriteitsverantwoordelijken en integriteitsprofessionals samen in een sectorbrede leergemeenschap. In die leergemeenschap zou het moeten gaan over het uitwisselen van ervaringen in het bouwen van een integriteitssysteem; bijscholing on-the-job van de integriteitsmedewerkers; bespreken van casuïstiek uit het morele leerproces, uitkomsten van risicoanalyse, onderzoek van vermeende schendingen, advisering over straf, communicatie rondom integriteit. De leergemeenschap kan gezamenlijk moresprudentie ontwikkelen. De leergemeenschap kan ook de aanzet geven tot gezamenlijke campagnes gericht op specifieke morele gevaren of schendingen. Laat die leergemeenschap professioneel begeleiden. Beleg het secretariaat van de gemeenschap bij de branche-organisaties.
2. Ontwikkel en geef in samenwerking met professionele aanbieders sectorspecifieke basisopleidingen voor integriteitsfunctionarissen, vertrouwenspersonen en integriteitsverantwoordelijke managers en bestuursleden.

3. Stel informatie aan leden ter beschikking over professionele aanbieders die integriteitsdiensten aanbieden. Maak onderscheid tussen aanbieders voor advisering en begeleiding bij het bouwen van het integriteitssysteem; training morele oordeelsvorming voor management en medewerkers, trainen begeleiders moreel beraad; inrichten moresprudentie-systeem, gericht moresprudentie-onderzoek; risicoanalyses gericht op specifieke processen of specifieke schendingen; preventieprogramma's; versterking opdrachtgeverschap bij onderzoek; onderzoeksbureaus voor respectievelijk financiële schendingen, misbruik positie schendingen, interpersoonlijke schendingen; mediation en slachtofferhulp; advisering over strafmaat en verdediging bij de rechtbank; communicatie. Zorg waar mogelijk voor een ruim aanbod. Wees voorzichtig met aanbevelingen omdat er anders oneerlijke mededelingen kan ontstaan.
4. Richt een klokkenluider-meldpunt in voor de hele sector. Maak in de communicatie duidelijk dat dit meldpunt niet het interne meldpunt vervangt, maar alleen in laatste instantie aanvult. Geef het meldpunt de bevoegdheden de identiteit van melders geheim te houden en erop toe te zien dat de organisatie de melding adequaat opvolgt.
5. Richt een communicatietafel integriteit in. Daar zouden alle integriteitskwesties met grote publiciteitsrisico's ingebracht moeten worden. De tafel dient als klank- en schakelbord. Een klankbord omdat de communicatieprofessionals die aan tafel zitten de organisatie waar de kwestie speelt van advies kunnen dienen en ondersteunen. En een schakelbord omdat de tafel alle relevante stakeholders tijdig op de hoogte stelt en, waar gewenst en mogelijk, zorgt voor een gezamenlijke communicatierichtlijn. In sommige gevallen kan er zelfs een gezamenlijke strategie gevolgd worden waarbij organisaties elkaar steunen in het op een eerlijke en effectieve wijze naar buiten brengen van de waarheid. De organisatie in kwestie behoudt de uiteindelijke zeggenschap over de manier waarop zij zelf over de kwestie communiceert.

BIJLAGE 1

PARTOS GEDRAGSCODE 2018

Bij hoofdstuk 2: Professionele organisatie; nieuwe paragraaf t.a.v. integriteit.

7. GOED WERKEND INTEGRITEITSSYSTEEM*

De leden van Partos:

- a. Hebben een gedragscode met daarin een expliciete beschrijving van de normen en waarden van de organisatie. De gedragscode gaat in op alle onder b. genoemde aandachtsgebieden ten aanzien van integriteit en maakt tevens duidelijk wat ontoelaatbaar gedrag is en geeft aan hoe slachtoffers beschermd worden en goede zorg krijgen. De gedragscode is goed vindbaar op de website gepubliceerd.
- b. Besteden via hun integriteitssysteem, waaronder de gedragscode, in ieder geval aandacht aan de volgen aandachtsgebieden:

Machtsmisbruik

- 1. Corruptie;
- 2. Belangenverstrengeling en nepotisme;
- 3. Manipulatie van of misbruik/lekken van (de toegang tot) informatie;

Financiële schendingen

- 4. Fraude;
- 5. Oneigenlijk gebruik/misbruik van middelen; diefstal;
- 6. Belastingontwijking en vermogensbeheer/beleggingsbeleid in strijd met de doelstelling van de organisatie;

Interpersoonlijke schendingen

- 7. Ongewenste intimiteit, seksuele intimidatie en seksueel geweld;
- 8. Agressie, discriminatie en pestgedrag.

- b. Vertalen de gedragscode in richtlijnen voor integer handelen voor partijen en personen die namens de organisatie werken (o.a. leveranciers van diensten en partnerorganisaties);

Een organisatie is integer als zij handelt in overeenstemming met de gerechtigheid. D.w.z. het recht doen aan de personen en organisaties met wie en voor wie de organisatie werkt.

a) Aan de basis van een integriteitssysteem ligt de gedragscode. Daarin wordt aan medewerkers expliciet uitgelegd welke handelingen binnen de organisatie niet geoorloofd zijn en als strafwaardig beschouwd worden

c en d) De primaire verantwoordelijkheid voor de integriteit van een organisatie ligt bij directie en management. Vervolgens ligt die bij het toezichthoudende orgaan. Op de derde plaats ligt de verantwoordelijkheid voor de integriteit van de organisatie bij iedere medewerker. Het management delegeert die verantwoordelijkheid gedeeltelijk aan specifieke integriteit-organen (of één of meer integriteit-functionarissen) en mandateert aan die organen de noodzakelijke bevoegdheden om de praktische werkzaamheden uit te voeren.

e-2) Het meldsysteem kent een voorportaal. Dat zijn de vertrouwenspersonen. Vertrouwenspersonen hebben als taak medewerkers die getuige waren of slachtoffer van een schending een eerste-lijn-opvang te bieden. Gesprekken met de vertrouwenspersoon zijn volstrekt vertrouwelijk. Het gesprek met de vertrouwenspersoon heeft meerdere doelen. De betrokken medewerker kan zijn verhaal kwijt, men kan vaststellen of het daadwerkelijk gaat om een integriteit-schending en wat de beste vervolgstappen zijn. Daarbij zijn de belangen van getuige en slachtoffer leidend. Een vertrouwenspersoon kan in geen geval tegelijk ook als meldpunt binnen het integriteitsysteem functioneren. Dan valt de mogelijkheid weg dat de medewerker besluit niet te melden en het wordt ook moeilijker naar anderen dan het integriteitsysteem te verwijzen.

e-1 en 3) Het meldsysteem moet drie kanalen kennen waarlangs schendingen gemeld kunnen worden door medewerkers die getuige of slachtoffer zijn. Het eerste kanaal waar schendingen gemeld kunnen worden is het management. In het geval van een melding bij het management kan de identiteit van de melder niet beschermd worden. Het tweede kanaal is een directe melding bij het meldpunt van het integriteitorgaan (-functionaris). Wordt er rechtsreeks bij orgaan of functionaris gemeld dan kan de identiteit van de melder worden beschermd. Het derde kanaal moet buiten de

- c. Hebben een bestuurder of MT-lid dat eindverantwoordelijk is voor integriteit en een lid van het toezichthoudend orgaan dat toezicht houdt hierop;
- d. Hebben één of meerdere medewerkers die beleidsvormend, adviserend en uitvoerend werk op het gebied van integriteit op zich nemen en daarvoor toegerust zijn;
- e. Hebben voor melden van schendingen:
 - 1. Een meldpunt waar schendingen op laagdrempelige wijze, veilig en vertrouwelijk kunnen worden gemeld door medewerkers, vrijwilligers en anderen voor en met wie de organisatie werkt.
 - 2. Daarnaast één of meer vertrouwenspersonen;
 - 3. Aansluiting bij een extern klokkenluider orgaan.
- f. Hebben capaciteit en expertise beschikbaar of huren deze in om:
 - 1. Meldingen te onderzoeken;
 - 2. Te adviseren over proportionele sanctiemaatregelen, inclusief eventuele juridische stappen;
 - 3. Te adviseren over proportionele hulp of schadeloosstelling aan slachtoffers of gedupeerden;
 - 4. Besluiten te nemen over maatregelen en deze uit te voeren;
 - 5. Te adviseren over passende communicatie over eventuele schendingen.
- g. Zorgen ervoor dat de gedragscode, richtlijnen en meldingsprocedures bij medewerkers, vrijwilligers en personen die namens de organisatie werken bekend zijn en dat deze alert zijn op de toepassing hiervan;
- h. Identificeren met passende regelmaat de integriteitsrisico's op alle relevante onderwerpen;
- i. Richten een moreel leerproces in, dat wil zeggen dat er regelmatig moreel beraad plaats vindt over lastige morele kwesties met en door de medewerkers.
- j. Besteden in het jaarverslag aandacht aan de

organisatie gecreëerd worden. Het gaat dan om een extern klokkenluider-punt. Dat moet het mogelijk maken dat de betrokken medewerker een schending toch kan melden als hij geen vertrouwen heeft in management en integriteitorgaan. Klanten, begunstigden, participanten maar ook vrijwilligers en medewerkers van andere organisaties binnen een keten moeten schendingen ook kunnen melden. Dat kan zowel bij het meldpunt van het integriteitorgaan of functionaris als bij de externe klokkenluider.

f) Als een melding binnenkomt bij de integriteitsfunctionaris (langs een van de drie kanalen) doet zij een vooronderzoek. Doel van dat onderzoek is om vast te stellen of er naar deze melding een disciplinair onderzoek gedaan moet worden of dat een andere opvolging noodzakelijk is. Als de integriteitsfunctionaris concludeert dat een onderzoek geboden is, legt zij een voorstel (voor eigen onderzoek of door derden) voor aan de directeur of het directielid dat verantwoordelijk is voor integriteit. De directeur neemt het uiteindelijke besluit over het eventueel opleggen van straf.

g) Het vaststellen van de gedragscode, het bekendmaken van die code en het bespreken van de code hebben in zichzelf al een preventief effect. Ze stellen de norm(en). In de bespreking van de code kan bovendien al veel onwetendheid die tot schendingen zou kunnen leiden worden weggenomen. Het gaat dan vooral om het verhelderen wat er precies verboden wordt en om het verwoorden van de onderliggende redenen van de verboden.

h) De organisatie moet inzicht hebben in de specifieke kwetsbaarheid van processen en functies voor bepaalde schendingen. Op basis van het inzicht in kwetsbaarheid moeten er binnen een organisatie regelmatig risico-analyses plaatsvinden. In deze analyses wordt op basis van interviews, observaties en dossieronderzoek de werkelijke gang van zaken op de werkvloer in beeld gebracht, de directe risico's op schendingen die met die werkelijke gang van zaken samenhangen en de factoren van meer algemene aard die de risico's vergroten. Op basis van die analyse worden er aanbevelingen gedaan voor het verbeteren van de inrichting van processen, controles, training van medewerkers en managers.

i) De inrichting van een moreel leerproces in een organisatie ondersteunt medewerkers en managers in het nemen van belangrijke, lastige en twijfelachtige beslissingen. De organisatie traint daarvoor alle medewerkers en managers in morele oordeelsvorming. De training stelt de deelnemers in staat zich de vraag eigen te maken of beslissingen en handelingen in overeenstemming zijn met de gerechtigheid. De kern hiervan is het nauwkeurig tegen elkaar afwegen van de rechten en belangen van alle betrokkenen.

integriteit van de organisatie en dit onderdeel bevat in elk geval informatie over:

- 1. De wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan het bovenstaande in dit artikel;
- 2. Het aantal en de aard van meldingen van schendingen en de afhandeling daarvan.
- 3. Een reflectie op het eigen integriteitsbeleid.

* De praktische toepassing van het integriteits-systeem kan aangepast worden aan de aard en omvang van de organisatie. Daarbij geldt het pas toe of leg uit principe.

Het is die nauwkeurige afweging die zeker stelt dat de beslissing en de handeling die daarop volgt in overeenstemming zijn met de gerechtigheid.

j) Organisaties moeten een lange termijn communicatie-strategie ontwikkelen rond integriteit. Daarbij is het belangrijk te rapporteren over de langzaam-maar-zeker voortgang van het opbouwen van een werkend integriteit-systeem. Ze moeten van te voren duidelijk maken dat een beter integriteit-systeem op den duur zal leiden tot minder schendingen, maar in eerste instantie tot meer meldingen. Als die meldingen vervolgens daadwerkelijk tot stand komen moet de organisatie dat als succes verwoorden. Tenslotte is het belangrijk dat de organisatie waarheid en gerechtigheid leidend maakt in haar communicatie rondom integriteit. Dat betekent onder andere dat ze de voortgang die ze boekt niet moet overdrijven, tegen- en terugslagen net zo eerlijk melden als successen, onterechte of onevenredige reputatieschade voor individuen voorkomen, etc.

4. Transparantie en verantwoording

De leden van Partos houden zich ten behoeve van transparantie en verantwoording aan de volgende principes:

- a. Zij geven actief en begrijpelijk geformuleerd inzicht in doelen, beleid, besluitvorming, besteding van middelen, activiteiten, voortgang, resultaten, evaluatie, bedrijfsvoering en integriteitskwesties in Nederland en in het werkveld;

Toevoegen aan 2. Professionele organisatie, lid 5a:

De leden van Partos:

- a. Hanteren duidelijke richtlijnen m.b.t. de gezondheid, de veiligheid en het welzijn van alle medewerkers en vrijwilligers werkzaam in Nederland en daarbuiten. Het lid maakt een zorgvuldige risico-analyse ten aanzien van veiligheid en integriteit, zowel voor eigen medewerkers en vrijwilligers als voor andere partijen waarvoor een verantwoordelijkheid bestaat en handelt hier naar;

BIJLAGE 2

DE ERKENNINGSREGELING

De Erkenningsregeling kent 4 categorieën, namelijk A t/m D, met ieder eigen normen. De omvang van de baten van een organisatie bepaalt in welke categorie een organisatie valt.

De Erkenningsregeling kent ‘normen’, deze zijn vetgedrukt en ‘bespreekpunten’, deze zijn niet vetgedrukt. Een organisatie moet aan de normen voldoen om in aanmerking te komen voor een Erkenning. Voor hoofdstuk 6 van de Erkenningsregeling dat gaat over integriteit, geldt dat de normen en bespreekpunten voor de categorieën A en B gelijk zijn en gelijk zijn voor de categorieën C en D. Ditzelfde geldt voor hoofdstuk 7 waar het gaat over verantwoording en integriteit.

Onderstaand een overzicht van de normen en bespreekpunten die in de Erkenningsregeling zullen worden opgenomen en een verwijzing naar de betreffende pagina(s) van de handreiking.

Categorie C en D

6. INTEGRITEIT

6.1. Gedragscode

6.1.1. De organisatie heeft een gedragscode, met een expliciete beschrijving van de normen en waarden van de organisatie.

6.1.2. De gedragscode gaat in ieder geval ook in op (seksueel) ongewenst gedrag.

6.1.3. De organisatie geeft inzicht in de wijze waarop zij integer gedrag bij medewerkers en anderen die bij de organisatie betrokken zijn bevordert.

6.2 Interne organisatie

6.2.1 De organisatie heeft een integriteitsbeleid en geeft inzicht in de wijze waarop de verantwoordelijkheid voor het integriteitsbeleid is belegd.

6.3 Melden van schendingen

6.3.1. De organisatie heeft een meldpunt waar schendingen veilig en betrouwbaar, op laagdrempelige wijze, door iedereen kunnen worden gemeld.

Categorie C en D

Een organisatie is integer als zij handelt in overeenstemming met de gerechtigheid. D.w.z. het recht doen aan de personen en organisaties met wie en voor wie de organisatie werkt.

6.1 Aan de basis van een integriteitssysteem ligt de gedragscode. Daarin wordt expliciet uitgelegd welke handelingen binnen de organisatie niet geoorloofd zijn en als strafwaardig beschouwd worden. Handreiking pagina 9 en 15.

6.2 De primaire verantwoordelijkheid voor de integriteit van een organisatie ligt bij directie en management. Vervolgens ligt die bij het toezicht houdende orgaan. Op de derde plaats ligt de verantwoordelijkheid voor de integriteit van de organisatie bij iedere medewerker. Het management delegeert die verantwoordelijkheid gedeeltelijk aan specifieke integriteitsorganen (of één of meer integriteitsfunctionarissen) en mandateert aan die organen de noodzakelijke bevoegdheden om de praktische werkzaamheden uit te voeren. Handreiking pagina 6.

6.3 Het meldsysteem kent een voorportaal. Dat is de vertrouwenspersoon. Een vertrouwenspersoon heeft als taak medewerkers die getuige waren of slachtoffer van een schending een eerste-lijn-opvang te bieden. Gesprekken met de vertrouwenspersoon zijn volstrekt vertrouwelijk. Het gesprek met de vertrouwenspersoon heeft meerdere doelen. De betrokken medewerker kan zijn verhaal kwijt, men kan vaststellen of het daadwerkelijk gaat

om een integriteitsschending en wat de beste vervolgstappen zijn. Daarbij zijn de belangen van getuige en slachtoffer leidend. Een vertrouwenspersoon kan in geen geval tegelijk ook als meldpunt binnen het integriteitssysteem functioneren. Dan valt de mogelijkheid weg dat de medewerker besluit niet te melden en het wordt ook moeilijker naar anderen in het integriteitssysteem te verwijzen.

Het meldsysteem kent drie kanalen waarlangs schendingen gemeld kunnen worden door medewerkers die getuige of slachtoffer zijn.

1. het management
In het geval van een melding bij het management kan de identiteit van de melder niet beschermd worden.
2. het meldpunt van het integriteitsorgaan (-functionaris).
Wordt er rechtsreeks bij orgaan of functionaris gemeld dan kan de identiteit van de melder worden beschermd.
3. extern klokkenluider-punt
Dat moet het mogelijk maken dat de betrokken medewerker een schending toch kan melden als hij geen vertrouwen heeft in management en integriteitsorgaan. Klanten, begunstigden, participanten maar ook vrijwilligers en medewerkers van andere organisaties binnen een keten moeten schendingen ook kunnen melden. Dat kan zowel bij het meldpunt van het integriteitsorgaan of functionaris als bij de externe klokkenluider.

Handreiking pagina 9 e.v.

6.4 Als een melding binnenkomt bij de integriteitsfunctionaris (langs een van de drie kanalen) doet zij een vooronderzoek. Doel van dat onderzoek is om vast te stellen of er naar deze melding een disciplinair onderzoek gedaan moet worden of dat een andere opvolging noodzakelijk is. Als de integriteitsfunctionaris concludeert dat een onderzoek geboden is, legt zij een voorstel (voor eigen onderzoek of door derden) voor aan de directeur of het directielid dat verantwoordelijk is voor integriteit. De directeur neemt het uiteindelijke besluit over het eventueel opleggen van straf. Handreiking pagina 12.

Zie hiervoor ook de afzonderlijke Handreiking Externe Verantwoording.

6.4 Onderzoek en maatregelen

6.4.1. De organisatie geeft inzicht in de wijze waarop zij borgt dat:

- a. meldingen worden onderzocht;
- b. adequate maatregelen worden genomen, waarbij ook aandacht wordt geschonken aan het bieden van passende ondersteuning van betrokkenen en communicatie.

7.1 jaarverslaggeving

(...)

7.1.3. Het jaarverslag besteedt aandacht aan de integriteit van de organisatie en bevat in elk geval informatie over:

- a. de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan het bepaalde in artikel 6;

- b. het aantal en de aard van meldingen van schendingen en de afhandeling daarvan;
- c. een reflectie op het eigen integriteitsbeleid.

7.2. Informatievoorziening
(...)

- k. een overzicht van gedragscodes, waaronder de gedragscode als bedoeld onder 6.1.1.;
- l. indien aanwezig, de klachtenprocedure, en de meldingsprocedures en indien aanwezig de klachtenprocedure inzake integriteitsschendingen.

8.1 Communicatie

- 8.1.1. De organisatie heeft een actueel beleid met betrekking tot de communicatie met belanghebbenden. In het beleid wordt in elk geval aandacht besteed aan:
(...)
- c. De wijze waarop over schendingen als bedoeld in artikel 6 wordt gecommuniceerd.

8.1 Organisaties moeten een lange termijn communicatiestrategie ontwikkelen rond integriteit. Daarbij is het belangrijk te rapporteren over de langzaam-maar-zekere voortgang van het opbouwen van een werkend integriteitssysteem. Ze moeten van te voren duidelijk maken dat een beter integriteitssysteem op den duur zal leiden tot minder schendingen, maar in eerste instantie tot meer meldingen. Als die meldingen vervolgens daadwerkelijk tot stand komen moet de organisatie dat als succes verwoorden. Tenslotte is het belangrijk dat de organisatie waarheid en gerechtigheid leidend maakt in haar communicatie rondom integriteit. Dat betekent onder andere dat ze de voortgang die ze boekt niet moet overdrijven, tegen- en terugslagen net zo eerlijk melden als successen, onterechte of onevenredige reputatieschade voor individuen voorkomen, etc.
Handreiking pagina 29.

Categorie A en B

6. INTEGRITEIT

- 6.1.1 De organisatie geeft inzicht in de wijze waarop zij grensoverschrijdend gedrag tracht te voorkomen.
- 6.1.2 De organisatie licht toe op welke vormen van grensoverschrijdend gedrag zij alert is in de context van haar doel/doelgroep.
- 6.1.3 De organisatie licht toe hoe grensoverschrijdend gedrag veilig kan worden gemeld en welke maatregelen zij neemt naar aanleiding van een melding.

Categorie A en B

- Zie hoofdstuk 9 van de handreiking dat specifiek gaat over kleine organisaties.
- Een organisatie is integer als zij handelt in overeenstemming met de gerechtigheid. D.w.z. het recht doen aan de personen en organisaties met wie en voor wie de organisatie werkt.
- 6.1 Aan de basis van een integriteitssysteem ligt de gedragscode. Daarin wordt expliciet uitgelegd welke handelingen binnen de organisatie niet geoorloofd zijn en als strafwaardig beschouwd worden.
Handreiking pagina 9 en 15.
- Zie voor het meldsysteem Handreiking pagina 10.
- De directeur neemt het uiteindelijke besluit over het eventueel opleggen van straf.
Handreiking pagina 13.