

I-Infrastructuur Incidenten

Incidenten zijn situaties waarin medewerkers in strijd met de waarden en normen van de organisatie hebben gehandeld. Het oppakken van (vermoedens van) misstanden is een aandachtsgebied dat in een integraal en evenwichtig integriteitsbeleid niet mag ontbreken. Het aanpakken van aantastingen geeft het signaal af dat aan integriteit veel waarde wordt gehecht, waardoor de kans op toekomstige schendingen kleiner wordt. Voorzieningen gericht op het omgaan met incidenten zijn daarom een belangrijk bestanddeel van integriteitsbeleid.

Toelichting

Incidenten zijn situaties waarin medewerkers in strijd met de waarden en normen van de organisatie hebben gehandeld. Geregeld leidt dit tot ophef in de media en politiek. Burgers maken daarbij geen onderscheid tussen de verschillende vormen en lagen van de overheid. Hierdoor doet ieder incident afbreuk aan het vertrouwen dat de burger in de overheid stelt.

Geen enkel integriteitsbeleid kan uitsluiten dat incidenten plaatsvinden. Het oppakken van (vermoedens van) misstanden is daarom een aandachtsgebied dat niet mag ontbreken. Het zorgvuldig en krachtadig aanpakken van (vermoedens) van misstanden draagt bij aan het herstellen en zelfs het versterken van vertrouwen van burgers in de overheid.

Belangrijk voor de cultuur van een organisatie is dat het management consequent en consciëntieus optreedt tegen integriteitsschendingen. Bovendien dient het management daarover naar de medewerkers te communiceren zodat duidelijk wordt dat dergelijke gedragingen niet worden getolereerd. Indien tegen aantastingen niet of slechts halfzacht wordt opgetreden, is dat een signaal voor de medewerkers dat aan integriteit niet al te veel waarde wordt gehecht. Consequentie daarvan is dat onbestraft niet-integer gedrag van de één, soortgelijk gedrag bij de ander uitlokt. Tevens bestaat het gevaar dat aanvankelijk kleine aantastingen bij het uitblijven van correctie uitgroeien tot grotere aantastingen.

Instrumentarium

'Incidentenbeleid' begint met een *meldingsprocedure* voor het vermoeden van een integriteitsschending. Bij voorkeur melden medewerkers vermoedens van schendingen bij hun direct leidinggevende. Wanneer dit onmogelijk dan wel onwenselijk is, kan een medewerker contact opnemen met verschillende functionarissen:

- voor algemene integriteitsvraagstukken is er een *vertrouwenspersoon integriteit*;
- indien de kwestie betrekking heeft op de onderlinge omgangsvormen, kan een beroep worden gedaan op de *vertrouwenspersonen ongewenste omgangsvormen*;
- elke overheidssector heeft zijn eigen *klokkenluidersregeling* (de precieze invulling van die regeling kan per sector verschillen);
- in sommige gevallen kan (direct of indirect) contact worden gezocht met een *onafhankelijke externe commissie* om melding te doen van misstanden.

Een belangrijk onderdeel van incidentenbeleid is een *procedure voor het verrichten van een onderzoek* nadat een vermoeden van een misstand is gemeld. Hierin wordt bijvoorbeeld aangegeven hoe een onderzoek wordt opgezet en uitgevoerd, de wijze van rapportage en terugkoppeling, de waarborgen voor de positie van de betrokkenen, de onafhankelijkheid van onderzoekers en de bevoegdheden van de onderzoekers.

Een misstap kan niet onbestraft blijven. Een sanctie geeft ook een duidelijk signaal af naar de organisatie dat integriteit serieus wordt genomen. Het management zal na een onderzoek moeten besluiten of de geconstateerde feiten leiden tot disciplinaire maatregelen. Met een helder en eenduidig *sanctiebeleid* weet iedere leidinggevende en medewerker welke disciplinaire maatregel op een misstap staat. Een ander onderdeel van incidentenbeleid is de *centrale registratie van incidenten*. Dit levert bijvoorbeeld belangrijke managementinformatie op over de omvang van misstanden en mogelijke kwetsbare plekken in de organisatie.

Tot slot is de *communicatie over incidenten* een belangrijk maar gevoelig onderwerp. Niet alleen omdat slechts weinig organisaties graag 'de vuile was buiten hangen'. Maar ook omdat de uiterste zorgvuldigheid nodig is bij het respecteren van de privacy van alle betrokkenen. Incidenten kunnen veel losmaken in een organisatie, een reden om zoveel mogelijk openheid te betrachten. Dit biedt ook de mogelijkheid om hele en halve waarheden die de ronde doen van elkaar te onderscheiden.


Toelichting op het instrumentarium


Incidenten

Meldingsprocedure (vermoeden van) integriteitsschendingen

Wat verstaat de organisatie onder een (vermoeden van) een integriteitsschending? Op welke manier kunnen ambtenaren (vermoeden van) integriteitsschendingen melden en bij wie? Wat wordt er met de melding gedaan, door wie wordt het opgepakt en op welke manier wordt dit aan de melder teruggekoppeld? Wat zijn de rechten en plichten van een melder? Is het mogelijk anoniem te melden, heeft de melder recht op (rechtspositionele) bescherming.

Door een duidelijke procedure vast te leggen en te communiceren weet iedere ambtenaar die kennis heeft van een (vermoeden van een) integriteitsschending welke stappen hij of zij kan nemen.

De  Handreiking melding integriteitsschending geeft informatie over het fenomeen (anonieme) melding, de bruikbaarheid ervan en de werkwijze voor organisaties die worden geconfronteerd met een melding over een mogelijke integriteitsschending (zowel niet-anoniem als anoniem). Deze handreiking geeft inzicht in de te nemen stappen en in de afwegingscriteria daarbij.

De  Leidraad communicatie anoniem melden integriteitsschendingen via *M.* biedt overheidsorganisaties adviezen en hulpmiddelen voor communicatie over anoniem melden van integriteitsschendingen.

(deze documenten zijn te downloaden in de toolbox op www.integriteitoverheid.nl)


Klokkenluidersregeling

Om te kunnen reageren op (mogelijke) inbreuken op de integriteit, zal het management van de organisatie daarvan kennis moeten hebben. Het is daarom van belang dat regelingen bestaan voor het melden van misstanden en voor de bescherming van ambtenaren die deze misstanden aan de orde stellen. Op grond van de Ambtenarenwet moeten overheden een klokkenluidersregeling vaststellen. Misstanden zijn omschreven als:

- een ernstig stafbaar feit;
- een grove schending van regelgeving of regels;
- het misleiden van justitie;
- een groot gevaar voor de volksgezondheid, de veiligheid of het milieu;
- het bewust achterhouden van informatie over deze feiten.

Het moet gaan om op 'redelijke gronden gebaseerde vermoedens' en er mag geen persoonlijk gewin van de meldende ambtenaar aan de orde zijn. Het mag ook niet gaan om kritiek op door de politiek gemaakte beleidskeuzes. De klokkenluidersregeling is niet bedoeld voor alle denkbare meldingen van inbreuken op de integriteit. Voor een organisatie is het belangrijk dat deze meldingen niet achterwege blijven. Daarvoor is een algemene meldingsregeling nodig.

De vertrouwenspersoon integriteit

De vertrouwenspersoon integriteit is een relatief nieuwe integriteitsvoorziening die onderdeel uitmaakt van de klokkenluidersregeling. De vertrouwenspersoon vervult doorgaans twee basisfuncties. Enerzijds vervult hij een *klankbordfunctie* en geeft hij ambtenaren advies over integriteitsvraagstukken. Anderzijds vervult deze persoon een *meldpuntfunctie* waar ambtenaren (vermoedens van) integriteitsschendingen, die binnen de eigen organisatie gepleegd worden, kunnen melden als ze het niet wenselijk achten dit aan hun leidinggevende te melden. De vertrouwenspersoon adviseert de ambtenaar vervolgens over de geëigende weg of leidt de melding met diens instemming en namens deze door aan het bevoegde gezag. De vertrouwenspersoon dient echter geen repressieve rol te vervullen. De kans bestaat dat hij het vertrouwen van de medewerkers verliest zodra hij integriteitsschendingen ook gaat onderzoeken en over eventueel te nemen maatregelen adviseert. Vroeg of laat zullen er dan geen incidenten meer bij hem worden gemeld. In de  *Handreiking vertrouwenspersoon Integriteit* staan uitgebreide tips over de selectie, het functieprofiel, de wijze van benoeming, positionering, taakinvulling alsmede hoe om te gaan met anonimiteit en vertrouwelijkheid.

Vertrouwenspersoon ongewenste omgangsvormen


In een organisatie moeten medewerkers zich veilig kunnen voelen. Werknemers kunnen op de werkvloer te maken krijgen met ongewenste omgangsvormen. Op grond van de Arbowet en de Algemene Wet Gelijke Behandeling zijn werkgevers verplicht ongewenste omgangsvormen op het werk tegen te gaan. Op grond daarvan hebben arbeidsorganisaties over het algemeen een klachtenprocedure opgesteld op grond waarvan klachten over ongewenste omgangsvormen kunnen worden ingediend en behandeld. Medewerkers kunnen bij de vertrouwenspersonen ongewenste omgangsvormen een klacht indienen, maar kunnen ook om advies vragen of melding doen van ongewenste omgangsvormen zonder dat dit uitmondt in een klacht.

Procedure voor het verrichten van onderzoek

In het geval van een vermoeden van een integriteitsschending is het bevoegd gezag genoodzaakt onderzoek in te stellen. Dit kan zowel naar aanleiding van een melding of door eigen observatie. Een dergelijk onderzoek kan verstrekkende gevolgen hebben voor betrokkene. De uitkomsten van een onderzoek zouden kunnen uitmonden in disciplinaire maatregelen zoals een berisping of strafontslag. Daarom is het nodig dat een onderzoek zorgvuldig geschiedt.


In een procedure voor het verrichten van onderzoek wordt opgenomen hoe een onderzoek wordt opgestart, op welke manier het onderzoek wordt verricht en hoe een onderzoek wordt afgerond en afgehandeld.

- Voor het opstarten van een onderzoek is het belangrijk antwoorden te geven op vragen als: Wie moet het onderzoek verrichten? In hoeverre dient betrokkene in kennis gesteld te worden? Dienen er ordemaatregelen genomen te worden? Heeft betrokkene recht op bijstand door een raadsman?
- Vervolgens moeten de bevoegdheden van het bevoegd gezag (horen betrokkene, horen getuige(n), observeren, onderzoek telecommunicatie worden besproken) worden vastgesteld en de rechten en plichten van betrokkene(n).
- Tot slot wordt in de procedure vastgelegd op welke manier er verslag wordt gedaan aan het bevoegde gezag.

In de  Handreiking Onderzoek integriteitsschending staan concrete handvatten voor deze procedure.

Sanctiebeleid

Het is belangrijk om sanctiebeleid vastgesteld te hebben, waarin onder meer de criteria zijn benoemd op grond waarvan de strafmaat wordt bepaald bij inbreuken op de integriteit. Het personeel kan uit het sanctiebeleid afleiden hoe zwaar het management aan integriteit(sschendingen) tilt. In dit kader past ook het bijhouden van een jurisprudentieoverzicht van eerder toegepaste sancties en de overwegingen daarbij. Het beleid wordt toegepast bij inbreuken op de integriteit. In geval van verdenking van strafbare feiten kan aangifte bij het OM plaatsvinden. Daarnaast zijn er disciplinaire straffen mogelijk, zoals berisping, overplaatsing en (oneervol) ontslag.

De  Handreiking Juridisch afhandelen van integriteitsschendingen biedt inzicht in de stappen die hierbij doorlopen worden. Het beschrijft de procedure, bevat tips en helpt u om valkuilen te vermijden.


Centrale registratie incidenten

De centrale registratie van incidenten omvat onder meer meldingen van (mogelijke) schendingen, gegevens over het onderzoek naar meldingen en toegepaste sancties. Door alle incidenten centraal te registeren wordt de kans op organisatiebreed leren vergroot. Trends worden eerder gesignaleerd en de mogelijke relaties tussen incidenten wordt eerder zichtbaar. De registratie maakt het mogelijk het management te informeren over het aantal incidenten en de aanpak van incidenten. Het management kan deze informatie onder meer gebruiken voor het nemen van preventieve maatregelen om nieuwe incidenten te voorkomen. Ook kan het management de informatie gebruiken om een eenduidige aanpak van schendingen te bevorderen.

Het ministerie van BZK heeft een uniform registratiesysteem voor (vermoedelijke) integriteitsschendingen binnen de openbare sector ontwikkeld. Meer informatie vindt u op de website www.integriteitoverheid.nl bij uniforme registratie in het kenniscentrum.

Communicatie over incidenten

In het geval van kleine of grote incidenten dient het management consequent en consciëntieus op te treden. Een onderzoek brengt binnen een organisatie veel teweeg. Door

de goede informatie op juiste moment te communiceren, zowel intern als extern, kan veel onrust worden voorkomen. Ook wordt daardoor duidelijk dat dergelijke gedragingen niet worden getolereerd. Tegelijkertijd kan open communiceren spanningen oproepen met het recht op privacy van de betrokkenen en de gewenste beeldvorming. Het management kan een handvat worden geboden door bijvoorbeeld een draaiboek op te stellen, zodat de leidinggevenden weten wanneer ze met wie over wat kunnen communiceren. Aanbevelingen met betrekking tot communicatie over integriteitsschendingen kunt u vinden in de  Leidraad 'Schandaal Management'.

Trainingsmodules management

In speciale trainingsmodules voor het management kunnen leidinggevenden met elkaar onderzoeken op welke manier zij invulling kunnen geven aan hun rol en verantwoordelijkheid bij het uitdragen van integriteitsbeleid. Ook kunnen zij tijdens de training vaardigheden oefenen. Onderdelen zijn het bespreken van praktijkvoorbeelden om de thematiek te concretiseren en het uitwisselen van ervaringen. De training is daarmee een gezamenlijke zoektocht naar een goede aanpak om op natuurlijke wijze blijvend aandacht te vragen voor integriteit. Belangrijke aandachtspunten bij het ontwikkelen en uitvoeren van trainingsmodules zijn:

- zorg dat de training praktisch en concreet is en dat er voldoende relaties worden gelegd met de dagelijkse werkpraktijk;
- goed integriteitsbeleid is maatwerk; presenteer geen blauwdrukken, maar heb oog voor de specifieke omstandigheden van de managers;
- laat managers eerst nadenken over hun eigen integriteit, voordat ze over de integriteit van de medewerkers nadenken, zodat ze 'doorvoelen' wat er op het spel staat;
- aandacht voor integriteit heeft veelal geen prioriteit. Integriteit is echter een thema dat voortdurend aandacht vraagt: alles wat een manager doet kan als een signaal door medewerkers wordt opgepikt en heeft gevolgen voor de integriteit van de organisatie;
- managers besteden meestal al aandacht aan integriteit, impliciet of expliciet; dit is een concreet aanknopingspunt voor reflectie op het eigen functioneren.