

Rapport
Veilig Melden
Ministerie van Buitenlandse Zaken
Oktober 2022

Managementsamenvatting

Integriteit gaat om organisatieontwikkeling en vraagt om constante en structurele aandacht voor handhaving (preventie en repressie) enerzijds en het moreel leerproces (moreel beraad en mores-prudentie) anderzijds. Het meldsysteem en de opvolging van meldingen is onderdeel van het repressieve apparaat. Een goed functionerende repressieve handhavingspraktijk kenmerkt zich door een hoge meldingsbereidheid; schendingen worden zoveel mogelijk voorkomen en schendingen die desondanks voorkomen worden in een vroeg stadium gemeld. Hiervoor is een veilige werkomgeving nodig, met bescherming van de melder en alle betrokkenen, en een procedure voor melding en opvolging die transparant, voorspelbaar en rechtvaardig is.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft de afgelopen jaren belangrijke stappen gezet als het gaat om integriteit en spreekt daarnaast de ambitie uit om het integriteitsbeleid te willen blijven door ontwikkelen en waar nodig te verbeteren. Daaruit spreekt het grote belang dat in de organisatie wordt gehecht aan integriteit, het bieden van een veilige werkomgeving en het zijn van een betrouwbare partner. De onderhavige opdracht om de factoren van invloed op de meldingsbereidheid van medewerkers van BZ kritisch te beschouwen, moet worden gezien in dat licht: BZ neemt geen genoegen met zomaar een meldsysteem, maar streeft naar optimale effectiviteit en toegankelijkheid van dat systeem. Dat is een belangrijke, lovenswaardige ambitie. Daarnaast geeft de top van het Ministerie de laatste jaren prioriteit aan een beleid gericht op diversiteit en inclusie als belangrijke componenten van een veilige werkomgeving. Voor de opdracht "Veilig Melden" heeft het Ministerie aan Governance & Integrity gevraagd de volgende twee hoofdvragen te beantwoorden:

- 1: Welke factoren zijn van invloed op de huidige meldingsbereidheid van de medewerkers bij BZ?
- 2: Wat zijn mogelijke aanbevelingen voor het vergroten van de meldingsbereidheid, wanneer we alle factoren die van invloed zijn op de meldingsbereidheid, in ogenschouw nemen?

Het ministerie vroeg ons om te focussen op die aspecten in de organisatiecultuur die van invloed zijn op de meldingsbereidheid van de medewerkers, en ook een oordeel te geven over de invloed van de wijze waarop BZ omgaat met meldingen.

- **Onze belangrijkste bevindingen ten aanzien van factoren van invloed op de meldingsbereidheid**

Om te beginnen leiden de BZ-missie, het karakter van een loopbaanorganisatie en de aard van het werk organisatie breed tot een benadering van integriteit die sterk gericht is op het behoud van een goede reputatie, zowel die van het land, de organisatie, als die van de medewerkers zelf. Het bestaan van meerdere gedragscodes naast elkaar – met onderlinge verschillen – zorgt voor onduidelijkheid, waar potentiële melders juist vaak zoeken naar helderheid.

Deze onduidelijkheid en daarbovenop het ontbreken van heldere regels op enkele gevoelige thema's met name waar het gaat om interpersoonlijke schendingen, dempt de meldingsbereidheid. Voor de buitenlandse posten geldt daarnaast dat deze niet goed zijn aangesloten op het meldsysteem.

teem, en dat met name voor lokale medewerkers vanwege hun kwetsbare positie het meldsysteem minder toegankelijk en minder veilig is. Binnen het meldkanaal wordt de meldingsbereidheid belemmerd door inconsistenties en beeldvorming in de informatie over hoe en waar je kunt melden. Leidinggevend worden onvoldoende voorbereid en ondersteund bij hun rol, waardoor dit meldkanaal niet tot volle wasdom komt. Een extern meldkanaal voor alle schendingen ontbreekt. Klachten rondom ongewenst omgangsvormen worden extra hard geraakt, zowel vanwege het ontbreken van duidelijke normen, als door de afzonderlijke regeling die bovendien sterk juridisch van aard is. Voor wat betreft factoren in de manier waarop meldingen worden opgevolgd geldt dat met name de sterke gerichtheid op onderzoek en het beperkte assortiment van de CCI de meldingsbereidheid negatief beïnvloedt. Er leeft een sterke perceptie dat deze onderzoeken zwaar zijn voor alle betrokkenen, inclusief de melder, en ook nog wel eens “disproportioneel” kunnen worden ingestoken.

- **Onze belangrijkste aanbevelingen om de meldingsbereidheid te vergroten**

Koppel de inzet op integriteit aan de in de missie geformuleerde doelstelling om bij te dragen aan een rechtvaardigere wereld. Vermijd een verwijzing naar reputatie. Ontwikkel in overeenstemming met deze missie en de specifieke kenmerken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken een gedragscode voor BZ, gebaseerd op die van de Rijksoverheid. Maak het vanuit de top van de organisatie voor leidinggevend en alle medewerkers volstrekt helder dat het werken aan integriteit – en het vroegtijdig doen van meldingen – ondersteunend is aan de missie van BZ.

Professionaliseer het loopbaanbeleid, vanwege de belemmeringen die inherent zijn aan een loopbaanorganisatie die het Ministerie is, baseer het op een meritocratisch beoordelingssysteem, en beperk daarmee het belang van het hebben van een goed netwerk.

Versterk de rechtspositie van lokale medewerkers en biedt hen dezelfde bescherming tegen ontslag ten gevolge van arbeidsconflicten of integriteitsmeldingen. Doorbreek de dominante homogene cultuur van de organisatie en blijf inzetten op meer diversiteit bij werving van nieuwe personeelsleden, creëer meer zichtbaarheid van medewerkers die afwijken van de dominantie monocultuur en succesvol zijn, en zorg ook voor meer diversiteit en andersdenkenden op leidinggevende posities en aan de top van de organisatie. Vertaal als onderdeel daarvan de inzet van het Ministerie op diversiteit en inclusie in heldere afspraken over ongewenste omgangsvormen, met aandacht voor seksueel grensoverschrijdend gedrag en intimidatie, discriminatie en pestgedrag. Behoud en versterk de laagdrempeligheid voor het benaderen van de vertrouwenspersonen voor medewerkers in alle geledingen van de organisatie, maar positioneer ze helder in het voorportaal van het meldsysteem, met een duidelijke rol- en taakopvatting. Verbeter de toegankelijkheid van het meldsysteem voor meldingen vanuit de buitenlandse posten, met name voor die van lokale medewerkers.

Zie voor een compleet overzicht van conclusies en aanbevelingen hoofdstuk 7.

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
1. Inleiding	5
2. Meldsysteem BZ	8
3. Invloed van cultuur en aard van organisatie op de meldingsbereidheid	11
4. De invloed van het meldsysteem op de meldingsbereidheid	20
5. Factoren van invloed in de opvolging van meldingen	34
6. De invloed van het integriteitssysteem op de meldingsbereidheid	40
7. Conclusies en aanbevelingen	44
8. Bijlagen	52

1. Inleiding

Het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) heeft de afgelopen jaren belangrijke stappen gezet als het gaat om integriteit. Het ministerie spreekt daarnaast de ambitie uit om het integriteitsbeleid te blijven ontwikkelen en te verbeteren. Dat is geen kwestie van dagen, weken of zelfs maanden. Het integriteitsstelsel is immers geen optelsom van processen, structuren, rollen en bijbehorende taken en verantwoordelijkheden, laat staan dat het een kwestie is van het afvinken van een to-do lijst. Het vraagt continu aandacht.

De organisatie bouwt gestaag aan een steeds beter integriteitssysteem. Daaruit spreekt het grote belang dat de organisatie hecht aan integriteit, aan een veilige werkomgeving bieden en een betrouwbare partner zijn. De onderhavige opdracht om het meldsysteem van BZ kritisch te beschouwen, moet in dat licht worden gezien: BZ neemt geen genoegen met zomaar een meldsysteem, maar streeft naar optimale effectiviteit en toegankelijkheid van dat systeem. Dat is een belangrijke, lovenswaardige ambitie. Daarnaast geeft de top van het ministerie de laatste jaren prioriteit aan een beleid dat is gericht op diversiteit en inclusie als belangrijke componenten van een veilige werkomgeving.

Voor deze opdracht ‘Veilig Melden’ heeft het ministerie de onderzoekers gevraagd om primair te focussen op die aspecten in de organisatiecultuur die van invloed zijn op de meldingsbereidheid van de medewerkers. Ook is gevraagd om een oordeel te geven over de invloed van de wijze waarop BZ omgaat met meldingen.

Er zijn voor dit onderzoek twee hoofdvragen geformuleerd.

- Welke factoren zijn van invloed op de huidige meldingsbereidheid van de medewerkers bij BZ?
- Wat zijn mogelijke aanbevelingen voor het vergroten van de meldingsbereidheid, wanneer we alle factoren die van invloed zijn op de meldingsbereidheid, in ogenschouw nemen?

Methodiek

Voor het gehele onderzoek is de wijze van melden en het hele proces van behandeling en afdoening van meldingen, inclusief de communicatie, gezien vanuit de positie, standplaats, rechtspositie en achtergrond van de potentiële melder. Het uitvoerende G&I team bestond uit zes senior-adviseurs, bijeengebracht vanwege de elkaar versterkende capaciteiten, internationale ervaring en talenkennis.

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen kozen we voor een efficiënte combinatie van diverse onderzoeksmethodieken.

In het met het ministerie afgestemde onderzoeksontwerp overlappen de methodieken elkaar deels, zodat steeds uit meerdere bronnen kon worden geput en bijvoorbeeld ook een helder beeld zou ontstaan wanneer sommige interviews met meer terughoudend zouden verlopen.

Uitvoering vond plaats in de periode van oktober 2021 tot februari 2022.

- *Deskresearch*

Ten behoeve van deskresearch verzamelden en bestudeerden we gedurende het onderzoek tientallen documenten, regelingen, protocollen en enkele concepten. We kregen op basis daarvan inzicht in de inrichting van het meldsysteem, en in die aspecten die van invloed zijn op het gevoel van veiligheid en vertrouwen bij de melder en alle betrokkenen. In bijlage 1 is een deskresearch report opgenomen.

- *Interviews met specialisten, leidinggevend en (ambassade)medewerkers*

Er zijn 20 interviews uitgevoerd met bij het meldsysteem beroepsmatig betrokken functionarissen, waaronder medewerkers van Veiligheid, Crisis-coördinatie en Integriteit (VCI), vertrouwenspersonen, de personeelsdienst HDPO, afdeling communicatie, arbeidsjuristen en de SG. In totaal is gesproken met een groep van 55 leidinggevenden en medewerkers verspreid over de organisatie. Het ambassadepersoneel waarmee is gesproken, is werkzaam op ambassades in Bogota, Madrid, Kyiv en Washington. Deze vier ambassades zijn geselecteerd op basis van geografische ligging, grootte of de verhouding in aantal van lokaal versus uitgezonden personeel. De situatie van de coronacrisis maakte het niet mogelijk om de ambassade van Madrid, Kyiv en Washington in persoon te bezoeken. Deze gesprekken zijn derhalve online uitgevoerd.

- *Analyse melddossiers en gesprekken met melders*

Ook bestudeerden we 8 complete melddossiers, met een selecte steekproef gekozen. We spraken aansluitend waar mogelijk ook met een aantal melders.

- *Groepssimulaties met medewerkers*

Tenslotte zijn groepssimulaties uitgevoerd, waaronder vier op de genoemde ambassades. Naast reguliere vragen, werd daarbij aan de hand van fictieve casuïstiek inzicht kregen in factoren die van invloed zijn op de bereidheid om een melding van een integriteitsschending te doen.

Opzet rapportage

We beginnen deze rapportage met een beschrijving van het meldsysteem zoals dat nu is ingericht (hoofdstuk 2). Vervolgens kijken we naar de factoren die van invloed zijn op de meldingsbereidheid van medewerkers bij BZ: vanuit de cultuur en de aard van de organisatie (hoofdstuk 3), vanuit het meldsysteem zelf (hoofdstuk 4) en vanuit de wijze waarop meldingen worden afgehandeld (hoofdstuk 5). In aanvulling daarop hebben wij ook gekeken naar de invloed van het bredere integriteitsbeleid van het ministerie (hoofdstuk 6). Het meldsysteem is immers onderdeel van een integriteitssysteem dat verder gaat dan het melden en opvolgen van vermoedens alleen. Zoals een integriteitssysteem niet compleet is zonder een meldsysteem, zo is een analyse van een meldsysteem niet compleet zonder een bredere blik op het integriteitssysteem als geheel. De conclusie uit dit onderzoek en onze aanbevelingen die daarop zijn gebaseerd, vindt u tenslotte in hoofdstuk 7.

Dank

Veel dank zijn wij verschuldigd aan alle medewerkers die wij in het kader van dit onderzoek hebben gesproken, voor hun openheid en bereidwillige medewerking. We waren met name heel gelukkig met de coöperatieve houding van en plezierige samenwerking met de Centrale Coördinator Integriteit en de leden van haar team.

2. Meldsysteem BZ

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we het meldsysteem van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Binnen het integriteitssysteem maakt het meldsysteem deel uit van de handhavingspraktijk. Het zo veel mogelijk voorkomen van schendingen is één van de doelstellingen van een integere organisatie. Met een meldsysteem probeert de organisatie schendingen die desondanks voorkomen, in een zo vroeg mogelijk stadium gemeld te krijgen. De volgende onderdelen van het meldsysteem worden hieronder besproken:

- gedragscode;
- vertrouwenspersonen;
- meldkanalen.

2.2 De gedragscodes

Medewerkers op het ministerie hebben te maken met twee gedragscodes. De Gedragscode Integriteit Rijk 2016, herzien in 2020 geldt voor iedereen die bij het Rijk werkt. Deze gedragscode beschrijft het kader dat rijksbreed als minimumkader geldt en omvat een omschrijving van: goed werkgeverschap en goed ambtenaarschap. Van de integriteitswaarden (onafhankelijkheid, onpartijdigheid, betrouwbaarheid, zorgvuldigheid en eigen verantwoordelijkheid) en de normen en regels op het gebied van belangenverstrengeling, informatie en communicatie, zorgvuldig omgaan met mensen (omgangsvormen) en middelen. Ook wijst de code op het belang van het bespreekbaar maken van integriteit met de leidinggevende of vertrouwenspersoon bij vermoedens van schendingen, en het doen van meldingen met verwijzing naar de regelingen binnen de eigen organisatie. Voor wat betreft de ongewenste omgangsvormen wordt gesteld dat klachten hierover ingediend dienen te worden bij een Klachtencommissie Ongewenste Omgangsvormen. Deze rijksbrede gedragscode omvat ook een paragraaf Buitenland, die ontwikkeld is naar het voorbeeld van de Gedragscode Integriteit Buitenlandse Zaken.

Naast de code van het Rijk geldt voor medewerkers van BZ de Gedragscode Integriteit Buitenlandse Zaken ('Eerst denken dan doen' 2012, herzien in 2018). Deze gedragscode motiveert de aandacht voor integriteit met de mogelijke schade van niet-integer handelen voor de reputatie van het ministerie en de belangen van Nederland in het buitenland. Deze code bestaat uit spelregels die georganiseerd zijn rondom een aantal waarden, deels overlappend en deels verschillend van die van het Rijk: onpartijdigheid, transparantie, zuiver, open en betrouwbaar. De Gedragscode Integriteit BZ geeft ook een heldere beschrijving van de meldprocedure, bij je leidinggevende of de Centrale Coördinator Integriteit (CCI), en de mogelijkheid om in vertrouwen te praten met en advies in te winnen bij de vertrouwenspersoon. Voor ongewenste omgangsvormen geldt dat een melding in de vorm van een klacht gericht dient te worden aan HPDO, die vervolgens een klachtenbehandelaar aanwijst of wanneer gewenst de klacht laat behandelen door leden van een zeskoppige klachtencommissie. Ten slotte bestaan er ook nog specifieke gedragscodes voor de posten. Via intranet is een tool beschikbaar met een format voor een workshop voor de ontwikkeling van zo'n gedragscode met alle medewerkers van de post. Met daarin specifieke waarden en regels voor de posten en twee best practices ter inspiratie.

2.3 Vertrouwenspersoon

Het ministerie van BZ heeft vijf vertrouwenspersonen aangesteld (waarvan één externe), en op de meeste posten minstens één. Ook medewerkers op de posten kunnen terecht bij de vertrouwenspersonen op het departement. De Factsheet Melden en het Protocol Intern Persoonsgericht Onderzoek beschrijven de mogelijkheid om met vragen, problemen of twijfels over integriteit naar een vertrouwenspersoon te gaan. Vertrouwenspersonen zijn adviseur, begeleider en doorverwijzer, bieden een luisterend oor en ondersteunen medewerkers bij het bepalen van vervolgstappen. Met toestemming van de medewerker die de kwestie aanhangig maakt, kan de vertrouwenspersoon er ook zelf een officiële melding van maken bij VCI (zie ook Meldkanalen). In de huidige Klachtregeling¹ Ongewenst Gedrag staat beschreven dat bij ongewenste omgangsvormen medewerkers er ook voor kunnen kiezen om in vertrouwen een melding te doen via de vertrouwenspersoon.

In een jaarlijkse geanonimiseerde gezamenlijke rapportage rapporteren de vertrouwenspersonen aan de Bestuursraad. Daarnaast hebben ze een periodiek overleg met de SG en VCI. De besproken kwesties worden in de rapportage opgenomen als meldingen. Nieuw is dat ook gerapporteerd wordt over de contacten die vertrouwenspersonen op de posten hebben.

2.4 Meldkanalen

Voor medewerkers van BZ die (een vermoeden van) een integriteitsschending of misstand willen melden, zijn er vier verschillende kanalen:

- leidinggevende
- vertrouwenspersoon (in- en extern)
- meldpunt CCI.
- Huis van de klokkenluiders (extern)

Zowel de Factsheet Melden als de Praatplaat, een schematische voorstelling van de meldprocedure, en het Protocol Persoonsgericht Onderzoek verwijzen naar deze drie kanalen. Er is voor integriteitsschendingen, anders dan misstanden in de zin van de Klokkenluidersregeling, geen extern meldpunt.

De Factsheet Melden moedigt medewerkers aan om kwesties en zorgen in eerste instantie met elkaar te bespreken. Als dat niet mogelijk of wenselijk is, kunnen zij zich melden in de managementlijn, dat wil zeggen bij de eigen leidinggevende, de eerst hogere manager of bij de departementsleiding.

De rol van de leidinggevende in het omgaan met meldingen wordt alleen in algemene termen beschreven. Leidinggevendens zijn verplicht om serieuze meldingen door te zetten naar de departementsleiding. Een leidinggevende kan ook zelf onderzoek doen, dit betreft geen formeel feitenonderzoek volgens het protocol Intern Persoonsgericht Onderzoek.

¹ Ten tijde van de uitvoering van het onderzoek was een nieuwe klachtenregeling in ontwikkeling.

Onduidelijk is hoe de leidinggevende een afweging maakt wanneer iets onder zijn aandacht wordt gebracht of als hij zelf getuige is. Leidinggevendens kunnen voor informatie en advies terecht bij de CCI en bij een vertrouwenspersoon.

Het tweede kanaal waar medewerkers terecht kunnen is de vertrouwenspersoon. De melder kan een vertrouwenspersoon vragen om namens hem of haar te melden bij het meldpunt/CCI. Melders kunnen tot slot ook direct een melding doen bij het meldpunt CCI.

Op het ministerie is als onderdeel van VCI een Centrale Coördinator Integriteit (CCI) aanwezig met een team dat naast de CCI bestaat uit een Beleidsmedewerker integriteit, twee Coördinatoren veilige werkomgeving, Medewerker integriteit/veilige werkomgeving, vier Onderzoekers, Secretaris klachtencommissie ongewenste omgangsvormen en het expertisepunt SEAH. Voor ongewenste omgangsvormen is er een klachtenprocedure, gebaseerd op de Ministeriële Klachtenregeling voor Ongewenste Omgangsvormen BZ. Die schrijft voor dat er bij ernstige klachten een klachtencommissie wordt samengesteld, die nu nog onder de verantwoordelijkheid valt van HDPO. De klachtenregeling dateert uit 2006, is gebaseerd op de Algemene Wet Bestuursrecht en is sterk juridisch van aard.

Recentelijk is besloten om de Klachtencommissie Ongewenste Omgangsvormen onder te brengen bij CCI, waardoor er één loket zal ontstaan voor alle schendingen. Dit brengt helderheid en de drempel om ongewenste omgangsvormen te melden zou kunnen verlagen. Zeker in combinatie met het voornemen om CCI te versterken met deskundigheid op het gebied van SEAH (Safeguarding against Sexual Exploitation and Abuse and Sexual Harassment). Een nieuwe regeling klachtenprocedure is in voorbereiding. Zie voor een uitgebreide appreciatie van zowel het Protocol als de nieuwe klachtenregeling het desk review report (bijlage 1).

3. Invloed van cultuur en aard van organisatie op de meldingsbereidheid

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is het meldsysteem van BZ geschetst. In de komende drie hoofdstukken worden factoren beschreven, die de toegang en toegankelijkheid van dit meldsysteem of de bereidheid om een melding te doen, beïnvloeden. In de hoofdstukken 4 en 5 worden factoren beschreven, die samenhangen met respectievelijk het meldsysteem zelf (4) en de wijze waarop meldingen worden opgevolgd (5). In dit hoofdstuk komen eerst de beïnvloedende factoren aan de orde, die voortkomen uit de aard en inrichting van de organisatie van BZ. Deze factoren liggen in zowel cultuur als structuur van de organisatie, en zijn deels het gevolg van inrichtingskeuzes en deels inherent aan taak en missie van BZ (en daardoor beperkt veranderbaar). Hieronder komen de volgende onderling sterk verwante factoren aan de orde:

- de missie en aard van het werk van het ministerie van Buitenlandse zaken en de consequenties daarvan op de benadering van integriteit in het algemeen;
- infrastructuur van een sterk bepalende Nederlandse hoofdvestiging met een groot aantal decentrale locaties over de gehele wereld;
- het karakter (de structuur en cultuur) van een loopbaanorganisatie, waarin een deel van de medewerkers op een bepaalde posities regelmatig van positie wisselen en niet alle posities even populair zijn;
- een historisch gegroeide over-representatie van medewerkers met een vergelijkbare achtergrond (door geïnterviewden zelf aangeduid als: geprivilegieerd, 'wit', sociaal-liberaal en vaak mannelijk) en de daaruit volgende geïnstitutionaliseerde dominante cultuur;
- de gebruikelijk geworden zwakkere positie van lokale medewerkers, die leidt tot structurele ongelijkheid, niet alleen in invloed en inkomen, maar ook in ontwikkelingskansen, ontslagbescherming en kwetsbaarheid als het gaat om integriteit.

In paragraaf 3.7 is een overzicht opgenomen, waarin van ieder van de beschreven factoren wordt weergegeven of deze al dan niet van invloed is op a) de toegang tot het meldsysteem, b) de (gepercipieerde) toegankelijkheid of c) de bereidheid om te melden.

3.2 De missie en aard van het werk van BZ en de consequenties daarvan

Het ministerie van Buitenlandse zaken is een bijzondere organisatie. Om meerdere redenen onvergelijkbaar met andere ministeries en evenmin vergelijkbaar met andere internationale organisaties. Het werk is zowel in Den Haag als op de posten ingewikkeld, niet zelden in crisissituaties, en bijna altijd zijn er belangen en rechten van (Nederlandse) burgers en organisaties in het geding.

BZ neemt veelal beslissingen van groot belang voor individuele burgers en voor geopolitieke verhoudingen. De druk vanuit de Tweede Kamer wordt door veel ambtenaren als hoog ervaren.

Er wordt gewerkt, soms noodgedwongen, met een keur aan lokale netwerken en van belang geachte persoonlijke relaties, in wisselende culturele contexten met eigen gewoonten, wetten en waar-

den. Het behartigen van Nederlandse belangen vraagt om maatwerk, snel schakelen en soms ook om onconventionele acties, om lastige belangenafwegingen en contact met mensen en partijen die qua omgang afwijken van wat in Nederland, door Nederlanders, als normaal of acceptabel wordt beschouwd. Dat maakt de organisatie in het algemeen en de posten in het bijzonder, kwetsbaar voor verleidingen als het gaat om integriteit. Niet alleen de top van de post, maar ook de (vaak lokale) lager geplaatste medewerkers kunnen geconfronteerd worden met sociale druk, dreiging en verleiding van uiteenlopende aard. Onderling machtsverschil, afhankelijkheden en interculturele verschillen maken met name de posten ook nog eens kwetsbaar voor grotere en kleinere interpersoonlijke schendingen.

Tegelijk ligt de lat hoog. Er wordt kritisch gekeken naar BZ en speciaal naar de posten. Medewerkers opereren naar eigen zeggen in een glazen huis. Terechte of onterechte beschuldigingen kunnen schade veroorzaken, die vergaande gevolgen kunnen hebben voor hen, voor de post, voor BZ en voor Nederlandse belangen. Voor het uitvoeren van de diplomatieke taak is reputatie, betrouwbaarheid en lokale acceptatie van groot belang. Bijna van nature vliegt de organisatie daarom potentieel schadelijke incidenten, ook op het gebied van integriteit, aan vanuit de bescherming van de reputatie en de belangen van Nederland, het werk van de ambassade en in mindere mate ook de positie van de Chef de Poste. Deze insteek van 'reputatie beschermen en Nederlandse belangen behartigen' is soms expliciet terug te vinden in beleidsstukken. In de introductiedossiers voor nieuwe bewindspersonen bij Buitenlandse Zaken, ook in die voor de recentelijk aangetreden nieuwe ministers, wordt de missie als volgt, of in woorden van gelijke strekking, geformuleerd: 'Het is de missie van het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) om het Koninkrijk der Nederlanden veiliger en welvarender te maken en Nederlanders in het buitenland te steunen. Samen met onze partners zetten wij ons in voor een rechtvaardige wereld. Kernwaarden van het Ministerie zijn samenwerken, verantwoordelijkheid nemen en het behalen van resultaten.' In hoofdstuk 1 van de Gedragscode Integriteit van BZ ('Eerst denken dan doen') staat morele verantwoordelijkheid als volgt geformuleerd: 'De reputatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken is afhankelijk van het gedrag van zijn medewerkers. Van ons dus ook. Als wij ons niet integer gedragen, schaadt dat BZ en de Nederlandse belangen in het buitenland.'

Wat de consequentie is van deze insteek voor de opzet en toegankelijkheid van het integriteitssysteem, het meldsysteem en de opvolging van meldingen, is terug te lezen in de respectievelijke hoofdstukken van deze rapportage die daarover gaan.

Waar het gaat om meldingsbereidheid, kan mede op basis van de interviews met medewerkers en specialisten bij BZ, worden aangenomen dat in de organisatie opgeleide of gesocialiseerde medewerkers de vermeende reputatieschade, schade aan de Nederlandse belangen of belangrijk geachte doelen bijna altijd (zullen) meewegen bij de afweging of en hoe een vermoeden aan de orde te stellen. Wie Nederland, BZ en het werk dat internationaal wordt uitgevoerd, een warm hart toedraagt, ervaart een professionele drempel. Melden is voor velen een ultimatum remedium.

De verwachting is ook dat collega's melders tot verantwoording zullen roepen wanneer meldingen leiden tot rumoer, grote of onnodig geachte schade aan reputatie, geloofwaardigheid en het werk in het desbetreffende land. Deze uitgesproken verwachting komt overeen met de met name op de posten veelvuldig omschreven neiging zo min mogelijk naar Den Haag te brengen, het zelf op te lossen en er 'geen big deal' van te maken.

Medewerkers zijn zich ervan bewust, uit zichzelf of door anderen, dat meldingen van vermoedens van schendingen de reputatie kunnen schaden en het belangrijke werk van de post of BZ kunnen bemoeilijken. Dat remt de bereidheid om te melden en zorgt voor een last op de schouders van potentiële melders. Zij kunnen zich medeverantwoordelijk voelen voor de schade en gevolgen van een vermoedelijke schending en voor een proces van opvolging dat niet door hen wordt geregistreerd.

3.3 Infrastructuur: centraal versus lokaal

Nederlandse overheidsorganisaties hebben, als het gaat om integriteit, de neiging om te werken met benchmarks, richtlijnen en baselines. Ook BZ vergelijkt zichzelf als onderdeel van het Interdepartementale Platform voor Integriteitsmanagement (IPIM) met andere departementen en de daar geldende standaarden. Zo implementeerde BZ de Gedragscode Integriteit Rijk (GIR) en paste de meldprocedure aan om in lijn te zijn met de Baseline Intern Persoonsgericht Onderzoek na een integriteits- of veiligheidsincident (BIPO). Waar het kan of moet, is het goed dat interdepartementaal beleid wordt vastgesteld en geïmplementeerd. Maar in het geval van BZ lijkt niet altijd voldoende te worden stilgestaan bij het sterk afwijkende karakter van dit ministerie. De vergelijkbaarheid met andere departementen gaat wellicht het meest op voor de in Den Haag gevestigde 'hoofdvesting'. Hoewel ook hier de intensieve samenwerking met buitenlandse partijen, de internationale wetgeving, het belang van diplomatie, de loopbaanorganisatie en de demografie van het departement onvergelykbare consequenties heeft. Maar BZ is meer. Op vele, vaak kleinschalige, decentrale posities verspreid over de wereld wordt gewerkt en worden beslissingen genomen met een deels lokaal (vaak langer zittend), deels (uitgezonden) Nederlands (vaak korter zittend) en sterk hiërarchisch gereguleerd team, met in de vorige paragraaf al beschreven specifieke kwetsbaarheden.

Wanneer BZ een toegankelijk meldsysteem wil en de bereidheid van medewerkers om te melden wil optimaliseren, dan moet bij ieder onderdeel, bij iedere communicatie daarover rekening worden gehouden met de aard van de infrastructuur en het internationale karakter. Bij de analyse van het meldsysteem in het volgende hoofdstuk zal in meer detail duidelijk worden dat dit tot op heden onvoldoende gebeurt. En dat heeft een negatieve impact op de toegang, de toegankelijkheid van het meldsysteem en de meldingsbereidheid. Niet alleen ontbreekt het aan basale zaken, zoals toegankelijke, beschikbare vertalingen voor de lokale situatie, een begrip van het werk van lokale medewerkers en bijvoorbeeld de beschikbaarheid van internet en e-mail. Ook lijkt er onvoldoende aandacht voor de culturele context van melden en wat er daar, buiten Nederland, nodig is om te melden. Het systeem is gewoonweg niet ontworpen voor gebruik door en ondersteuning van de lokale chauffeur, schoonmaker of het personeel op de residentie van de ambassadeur. Het is voor hen niet of maar moeilijk toegankelijk.

De dominante Nederlandse cultuur laat zich niet alleen kennen in het meldsysteem, maar ook in de rest van het integriteitssysteem, soms onverwacht. De bij de gedragscode geschetste problemen hebben een cultureel Nederlandse opmaak (veel belangenverstrengeling, weinig corruptie en interpersoonlijke schendingen). Bewustwordingsbijeenkomsten, waarbij alle personeelsleden met elkaar van gedachten wisselen, werken buiten Nederland vaak niet voor lager geplaatst personeel (en zeker niet in hiërarchisch georiënteerde culturen). En vertalingen vragen om meer culturele sensitiviteit, zo kan het woord 'melden' op verschillende manieren worden uitgelegd en betekent

het in verschillende culturen verschillende dingen. Uiteraard heeft dit impact op de meldingsbereidheid.

Lokale medewerkers zijn niet zelden uitgesloten van informatie die doorslaggevend kan zijn bij het nemen van een beslissing over het doen van een melding. Denk aan helderheid over de gedragscode en de meldprocedure (wat kan ik melden, waar en wat gaat er na een melding gebeuren?), aan de mogelijke consequenties voor hun eigen positie of ten aanzien van geboden bescherming en veiligheid. Deze medewerkers kunnen het ook eenvoudig opvatten als een demotiverend signaal vanuit de organisatie, als ze grote moeite moeten doen, geen begrijpelijke informatie kunnen vinden en er geen rekening wordt gehouden met hun mogelijkheden, met tijdsverschil, met cultuur en met taal. Melden is in die omstandigheden in ieder geval onzeker en kan ook als onveilig worden ervaren. Dat dempt de meldingsbereidheid voor alle medewerkers op de posten, maar vooral voor lokale medewerkers op locaties die in cultureel opzicht verder van Nederland zijn verwijderd.

3.4 Loopbaanorganisatie: carrièregerichtheid, conformisme en onderlinge afhankelijkheid

Hoewel dit tegenwoordig niet altijd en zeker niet voor alle medewerkers meer opgaat, is BZ van oudsher een zogenoemde loopbaanorganisatie. Een term waarvoor verschillende definities zijn, maar die vrij vertaald inhoudt dat een bovengemiddeld aantal mensen vandaag en zeker in de historie van de organisatie bij BZ werkt 'voor het leven'. BZ was (en is nog steeds relatief vaak) intentioneel levenslang hun enige of belangrijkste werkgever, 'bij BZ moest het gebeuren'. Niet zelden is ook nu nog werken bij BZ een belangrijk onderdeel van de identiteit van medewerkers. Kenmerkend voor de cultuur van de loopbaanorganisatie BZ, die manifest blijven ook wanneer het loopbaan-karakter niet meer geldt voor alle medewerkers, zijn loopbaangerichtheid, neiging tot conformisme en onderlinge afhankelijkheid.

Medewerkers die via het 'klasje' bij BZ worden geworven, streven er in de regel naar om door te groeien naar een ambassadeurspost of een positie als hoge ambtenaar op het departement. Dat in combinatie met het systeem van periodieke plaatsingen die niet allemaal als even interessant of belangrijk worden geacht voor een carrière, maakt dat er zowel bij de organisatie als bij de medewerkers veel aandacht gaat naar loopbaanontwikkeling, personeelszaken en het uitzien naar of 'veiligstellen' van de volgende functie. Wil je je ambities realiseren, dan zijn een goede reputatie en goede contacten in formele en informele netwerken binnen BZ belangrijk.

De loopbaanorganisatie kenmerkt zich door de algehele neiging van medewerkers zich te conformeren aan de dominante, succes-cultuur. Wil je je staande kunnen houden en ambieer je een snelle loopbaan, dan is aanpassen wenselijk. Hoewel het ministerie sinds enkele jaren expliciet inzet op een meer divers wervings- en selectiebeleid, blijft een trend zichtbaar, waarbij nieuwe medewerkers zich binnen een aantal jaren hebben aangepast aan de geldende (informele) dominante normen. Ze durven zich vaak niet te onderscheiden, bijvoorbeeld met een afwijkende stellingname, vanwege de verwachte consequenties voor hun loopbaan. Geïnterviewden geven aan weinig succesvolle voorbeelden van andersdenkenden te (her)kennen. De *tone at the top* en de uitingen van direct leidinggevend zijn ook voor deze jonge medewerkers van groot belang.

Door de periodieke wisselingen is de kans groot dat bepaalde medewerkers elkaar (soms een carrière lang) regelmatig blijven tegenkomen. In andere functies en op andere locaties. Soms in een

wisselende gezagsverhouding. De ene keer is de een de baas, de andere keer de ander. Maar zelfs zonder deze wisselingen zijn verstoorde relaties iets dat veel medewerkers koste wat het kost willen voorkomen. Vanwege de sterk gevoelde waarde van diplomatie, een sterk netwerk en goede relaties, maar ook omdat verstoorde relaties langdurig en op verschillende momenten in je loopbaan negatieve gevolgen kunnen hebben. En zo is er binnen BZ geen gewoonte tussen collega's om elkaar aan te spreken, kritisch te bevragen op fouten, of om open te communiceren over zwakten.

Ook op leidinggevende posities leeft in de organisatie niet de gewoonte om objectieve, en als het nodig is, kritische beoordelingen te geven. Mede daardoor vindt er ook geen of onvoldoende dossieropbouw plaats. Daarbij speelt dat niet alle, maar wel enkele medewerkers van de personeelsdienst HDPO ook meedraaien in de loopbaanorganisatie. Zij kunnen in de situatie komen dat ze medewerkers, waarover zij hebben moeten adviseren, opnieuw in een andere hoedanigheid kunnen tegenkomen. Medewerkers, ook de minder functionerende, blijven langdurig verbonden aan de organisatie en rouleren mee in de periodieke herplaatsingen. Oordelen over elkaar en over ieders functioneren vinden dan lang niet altijd hun formele weg in dossiers en functioneringstrajecten.

Medewerkers beschrijven als alternatief het bestaan van een informeel informatiecircuit, of zoals sommige aangeven, een rijke roddelpraktijk. Algemeen wordt erkend dat informele beoordelingen en zeker roddelen negatieve gevolgen kan hebben voor zowel onderlinge relaties in het team als het gevoel van veiligheid en arbeidssatisfactie van de individuele medewerker. Geïnterviewden herkennen en erkennen dit effect in de praktijk van BZ.

Het beperkte zicht op het functioneren van medewerkers door gebrekkige dossieropbouw kan ook leiden tot het ontstaan van onveilige en verstoorde werkrelaties, en ook zodanig dat situaties op de werkvloer escaleren. Leidinggevend zijn bovendien onvoldoende toegerust om opkomende conflicten, bijvoorbeeld veroorzaakt door ongewenste omgangsvormen, adequaat en in een vroeg stadium te kunnen oplossen.

Voor onderling aanspreken is een zekere sociale veiligheid nodig. Medewerkers moeten zich voldoende veilig en beschermd voelen tegen de mogelijk negatieve sociale gevolgen van bijvoorbeeld aanspreken. Waar binnen BZ de sociale veiligheid in de perceptie van medewerkers ontbreekt, valt de eerste laagdrempelige stap om een vermoeden van een schending bespreekbaar te maken, af. Omdat disfunctioneren van medewerkers, slechte onderlinge werkrelaties of ongewenste omgangsvormen niet tijdig worden gesignaleerd en geadresseerd, is er een grotere kans op een verziekte werksfeer en escalerende arbeidsconflicten. In al die gevallen waar er een samenloop is van een melding enerzijds en dreigend ontslag vanwege disfunctioneren (of verstoorde arbeidsrelatie) anderzijds, breekt zich het ontbreken van dossieropbouw. Juist in die situaties is het uiterst belangrijk dat er zorgvuldig en goed onderbouwd gehandeld en gecommuniceerd wordt.

Gevoelens van afhankelijkheid van de organisatie en van elkaar kunnen zich versterken in gevallen waarin werknemerschap en privé-connecties zich versterken: huwelijken tussen BZ-medewerkers, gezinnen die meeverhuizen, relaties en gezinnen die in den vreemde ontstaan of er wortelschieten. Maar ook in andere zin zijn de carrière, de volgende plaatsing, het succes van een BZ-medewerker en zijn gezinsleven sterk verbonden (de plaats waar zijn kinderen opgroeien, het avontuur of juist de last van veel of ver weg verhuizingen, de beperkingen of privileges die ter plekke voor partners

en gezinsleden gelden). Dat maakt dat de medewerker zowel zakelijk als privé het belang voelt van 'op je tellen passen', 'goed voor jezelf zorgen' en je waar nodig 'aanpassen'. Er is altijd het risico buiten de gunst te vallen met als gevolg het vertragen van je loopbaan, door niet of ongunstig geplaatst te worden.

De loopbaan gerichtheid, de onderlinge afhankelijkheid en de neiging tot conformisme maakt dat medewerkers zich er naar eigen zeggen "bewust van zijn" of in ieder geval handelen in de perceptie dat je met het doen van een melding 'krediet verspeelt'. Het kan de, zo belangrijk geoordeelde, informele reputatie schaden. In verband met verwachte negatieve effecten voor reputatie en loopbaan geldt de beperkte meldingsbereidheid het sterkst wanneer de betrokkene in het directe netwerk van de medewerker zit of hogergeplaatst is. Medewerkers zeggen het in die omstandigheden liever 'uit te zitten', ook omdat het vaak kan worden overzien hoelang het duurt voor wegen zich weer scheiden. Hier toont zich opnieuw een ongelijkheid. Het doen van een melding over een lokale medewerker op een post kan vaak wel zonder negatieve gevolgen voor de eigen carrière.

Kortom, het karakter van BZ als loopbaanorganisatie, met de daarbij horende gewoonten en cultuur, hebben een dempend effect op de algehele meldingsbereidheid. Dit effect is het grootst voor medewerkers met een zwakkere positie (lokaal, lager ingeschaald, nieuw) en voor meldingen waarbij naaste en hogergeplaatste collega's zijn betrokken.

3.5 Eenzijdige over-representatie en dominante cultuur

Al eerder werd gerefereerd aan de pogingen van het ministerie om een meer gemêleerd, meer inclusief en meer divers medewerkersbestand op te bouwen. Talrijke initiatieven zijn de zichtbare representanten van deze pogingen. Zo wordt er aandacht besteed aan diversiteit bij de instroom in het klasje en als onderdeel van het curriculum, wordt het aangemerkt als verantwoordelijkheid van de lijn, zijn er twee adviseurs Diversiteit & Inclusie en is er voor alle medewerkers een narratief Veilige Werkomgeving ontwikkeld. Medewerkers tonen zich steeds vaker kritisch en onderschrijven het belang van diversiteit. De afgelopen jaren zijn op diverse momenten vraagtekens gezet bij specifieke benoemingen en het proces daarnaartoe. De strategische wens tot diversiteit is begrijpelijk: een eenzijdig personeelsbestand kent grote nadelen, zeker voor een internationaal opererende organisatie die diplomatie als kerntaak heeft. De hier en daar geformuleerde onvrede, in de interviews en daarbuiten, is navolgbaar. De waar te nemen diversiteit blijft, zeker op de posten, nog achter bij de ambities.

BZ kent een historisch gegroeide over-representatie van medewerkers met een vergelijkbare achtergrond. Deze is herkenbaar voor veel medewerkers, en wordt, kenmerkend voor hen die passen in of bij de dominante groep in een monocultuur, door velen gezien als 'positief', 'gegeven' of 'passend bij onze taak'. Kenmerken van de typische BZ-medewerker, omschreven door collega's die soms niet, maar meestal wel bij dit beeld passen: het zijn vooral witte, goed opgeleide mannen en in mindere mate vrouwen, met een sociaal-liberale voorkeur en Nederlandse roots. Politieke extremen, zowel rechts als links, activisme en conflicten worden geschuwd. De typische BZ-medewerker is niet per se van rijke komaf, maar er is wel sprake van een overwegend geprivilegieerde (mid-denklasse) achtergrond, als het gaat om onderwijs, kansen en cultuur. Deze langdurige over-representatie in instroom, maar vooral in de succesvolle en hogergeplaatste regionen, heeft geleid tot

een geïstitutionaliseerde, dominante cultuur, waaraan nieuwe medewerkers zich veelal snel en zonder ophef conformeren. Dit bepaalt de blik op de wereld. BZ-medewerkers, van wie wellicht bij uitstek wereldburgerschap, internationale gerichtheid, inclusieve voorkeuren en multicultureel bewustzijn wordt verwacht, komen voort uit, leven en werken grotendeels in deze 'bubbel'. In Den Haag, maar ook op de posten, waar deze bubbel zich (soms versterkt) lijkt voort te zetten. Hoewel hier contact is met lokale medewerkers, wordt de dominante cultuur ook daar overgedragen. Zo geven medewerkers aan dat in hun beleving lokale medewerkers die zich conformeren, zich naar 'Nederlands' voorbeeld gedragen, of een vergelijkbare (geprivilegieerde) achtergrond hebben, beter worden begrepen, beter tot hun recht komen, meer groeien en meer gewaardeerd worden.

Eerder werd al beschreven dat bij beleid rondom melden niet altijd voldoende oog is voor de niet-Nederlandse cultuur en dat Nederlands beleid en Nederlandse gewoonten te zeer een een-op-een vertaling krijgen. De nadelen van over-representatie en dominante waarden geldt niet alleen voor de posten, maar voor de gehele organisatie. Zie in dit verband ook de jaarrapportage over 2020 opgesteld door de Coördinator Veilige Werkomgeving die in het bijzonder aandacht vraagt voor het hoge aantal burn-outs en vroegtijdig vertrek bij de zogenaamde zij-instromers, of 'expert hires', terwijl zij juist cruciaal zijn voor de gewenste cultuurverandering.

Een zichzelf versterkend fenomeen ontstaat: het gedrag van de dominante groep wordt beloond, leidt tot succes en wordt dus nagevolgd. Voorbeeldgedrag, tone at the top en conformeren spelen hierbij een rol. Institutionalisering vindt plaats wanneer de dominante cultuur langdurig en sterk bepalend is: voor de richting van de organisatie, de prioriteit en het beleid, de regels en voor de uitzonderingen, 'hire and fire'. In termen van integriteit heeft dat Halo-achtige effecten. Er ontstaan meldsystemen die passen bij de achtergrond en belevingswereld van deze groep. Er wordt op een door de dominante groep te begrijpen wijze gecommuniceerd. En er worden regels gemaakt vanuit dit dominante referentiekader voor zaken waarmee zij zich geconfronteerd weten. Terwijl problemen die samenhangen met 'afwijken' en die behoren bij een niet-dominante groep, onderbelicht blijven (denk aan interpersoonlijke schendingen als discriminatie, machtsmisbruik en ongewenst gedrag).

De bereidheid om te melden hangt recht evenredig samen met de veiligheid en gepercipieerde toegankelijkheid van het meldsysteem en is dus voor de afwijkende groep naar verwachting kleiner. Maar over de hele linie valt in een organisatie met langdurige over-representatie en een sterk dominante cultuur een beperkte meldingsbereidheid te verwachten wanneer de vermoedens succesvolle leden van deze dominante cultuur kunnen raken. Ook wie wel behoort tot de dominante cultuur, zal zich eerst bezinnen alvorens een dergelijke melding te doen.

3.6 Kwetsbare (rechts)positie lokaal personeel

Medewerkers beschrijven de cultuur van de organisatie desgevraagd als die van een familie (naast andere, eerder beschreven aspecten). Er is sprake van grote loyaliteit, trots en toewijding, aan BZ en de taak van BZ. Tegelijkertijd spreekt men ook van een familie waar niet iedereen in gelijke mate bij hoort, en één die hiërarchisch is georganiseerd. Er is een kern, gevormd door de ambtenaren die zijn opgeleid tot internationaal beleidsambtenaar in het zogenaamde klasje, 'de uitverkorenen', en een grotere groep die daaromheen hangt, waaronder de zogenoemde zij-instromers.

In de bovenstaande beschrijving van de organisatiefactoren die de meldingsbereidheid binnen BZ mogelijk (negatief) beïnvloeden, is op verschillende momenten ongelijkheid gebleken, die negatief uitpakt voor met name lager geplaatste, lokale medewerkers. Voor hen komt het erop neer dat het doen van meldingen lastiger en onveiliger is (en de bereidheid dus kleiner). Terwijl andersom een melding doen tegen een lokale medewerker makkelijker, laagdrempeliger en minder risicovol is, bijvoorbeeld omdat de kans dat je de lokale medewerker later in je loopbaan tegenkomt klein is.

Deze ongelijkheid is vaak de onbedoelde uitkomst van de geïnstitutionaliseerde dominante norm die zojuist is beschreven. Voor een volledig beeld moeten we de positie van deze groep aanvullen met andere “ongelijkheden” die hen treffen, en die apart of tezamen een effect hebben op de bereidheid van deze groep om te melden.

Allereerst is het gebruikelijk geworden om lokale medewerkers een arbeidscontract aan te bieden, dat een weerspiegeling is van de lokale situatie, uitzonderingen daargelaten. De salarissen worden gebaseerd op wat lokaal gebruikelijk is. Dat leidt soms tot inkomstenverschillen, maar ook tot ongelijkheid in andere arbeidsvoorwaarden, zoals betaling van overwerk, vakantiedagen en vergoedingen. Lokale medewerkers kunnen slechts in beperkte mate doorgroeien. Bepaalde functies zijn voor hen niet haalbaar. Op de posten lijkt deze ongelijkheid in beloning en kansen geaccepteerd en onomstreden. Het effect op de toegankelijkheid en bereidheid laat zich echter raden: positieverschillen maken melden, met name van laag over hoog, altijd moeilijker en onveiliger en doen de bereidheid sterk slinken.

Wat de bereidheid om te melden verder doet afnemen, is de rechtspositie. De contracten met lokale medewerkers maken hun positie kwetsbaar: veelal kunnen ze (daadwerkelijk en in hun eigen beleving) eenvoudig, met een al dan niet waarheidsgetrouwe reden, naar huis worden gestuurd. Bescherming van melders en klokkenluiders is er voor hen vooral theoretisch. De Chef de Poste kan meestal op elk moment, dus ook of vlak nadat de medewerker een melding zou doen of juist enige tijd later, het contract, eventueel met een fictieve reden, opzeggen. Of, subtieler, de carrière stoppen, toezeggingen ongedaan maken en zo de melder negatieve gevolgen van zijn melding laten ondervinden. Daarvoor is meestal geen functioneringstraject of objectief onderbouwde beoordeling nodig. Of een Chef de Poste dat daadwerkelijk zou doen, of dat dit al eerder is gebeurd, doet maar beperkt ter zake. De gevoelde afhankelijkheid en de beperkte ontslagbescherming die lokale medewerkers contractueel is toebedeeld, is vaak genoeg om de meldingsbereidheid te reduceren. Zeker wanneer medewerkers hun baan willen houden omdat ze geen alternatieven hebben, bijvoorbeeld in gevallen waarin zij alleenstaande ouder of kostwinner zijn, en zeker in landen waar de werkloosheid hoog is en de sociale zekerheid onder de maat.

3.7 De effecten samengevat

Hieronder volgt een grafische weergave van de hierboven beschreven organisatorische aspecten die de meldingsbereidheid beïnvloeden.

Factoren in de inrichting van de organisatie die de meldingsbereidheid beïnvloeden	Werkt belemmerend voor		
	Toegang	Toegankelijkheid	Meldingsbereidheid
• Rood = sterke invloed • Oranje = beperkte invloed • Groen = geen / nauwelijks invloed			
Missie en de consequenties daarvan	Oranje	Rood	Rood
Infrastructuur: Nederlandse hoofdvestiging en decentrale locaties wereldwijd	Rood	Rood	Rood
Het karakter van een loopbaanorganisatie	Groen	Oranje	Rood
Eenzijdige over-representatie en dominante cultuur	Oranje	Rood	Rood
Achterstelling lokaal personeel in ruimste zin	Rood	Rood	Rood

4. De invloed van het meldsysteem op de meldingsbereidheid

4.1 Inleiding

Een groei in het aantal meldingen moet, hoe paradoxaal dat ook klinkt, als positief worden beschouwd. Meestal betekent het niet dat er meer schendingen worden gepleegd, maar dat het percentage gepleegde schendingen dat wordt gemeld, groeit. Het betekent dat mensen het systeem weten te vinden en eerder bereid zijn te melden. In dat kader moet de groei in het aantal meldingen dat sinds 2017 te zien is binnen BZ, als positief worden beschouwd. In de jaarrapportage 2019 van CCI wordt er melding gemaakt van 76 officiële meldingen, waarvan 45 zijn aangetoond. De cijfers over 2020 en 2021 laten wel weer een significante daling zien (respectievelijk 41 en 30), wat waarschijnlijk grotendeels verklaard wordt door het thuiswerken vanwege corona. CCI constateert in haar rapportage 2019 zelf al dat er relatief weinig bij CCI gemeld wordt over ongewenst gedrag en dat het mogelijk is dat medewerkers geen melding durven of willen doen, of dat het probleem anders werd opgelost. In totaal waren er bij CCI negen meldingen over ongewenste omgangsvormen, en waren er zes meldingen gerelateerd aan seksuele intimidatie. In 2019 waren er twee formele klachten ongewenste omgangsvormen die op basis van de klachtenprocedure² zijn afgehandeld. Dat lijkt inderdaad sterk achter te blijven, gemeten naar de aard en grootte van de organisatie, vergeleken met andere organisaties en de opgetekende verhalen.

De reden van het achterblijven van meldingen kan worden gevonden in de organisatie (hoofdstuk 3), in de opvolging van de meldingen (hoofdstuk 5), maar ook in het meldsysteem zelf. In dit hoofdstuk staat het meldsysteem zelf centraal. Hieronder worden de beïnvloedende factoren beschreven in min of meer chronologische volgorde, per onderdeel van het meldsysteem.

- Gedragscode:
 - inconsistenties en onduidelijkheid door meer dan een code
 - onderbelichting van ongewenst gedrag en interpersoonlijke schendingen
 - dominant Nederlandse opzet van de code.
- Vertrouwenspersonen:
 - onbekendheid met en afstand tot vertrouwenspersonen (op sommige posten)
 - taakopvatting individuele vertrouwenspersonen kan belemmerend werken.
- Meldingen bij leidinggevendenden, meldpunt integriteit of elders:
 - inconsistenties informatie en eenzijdige beeldvorming melden en meldkanalen
 - langdurige procedure en silo-vorming, met name bij klachten ongewenst gedrag
 - weinig rekenschap houden met internationale karakter en decentrale posten
 - onduidelijkheden ten aanzien van de rol van leidinggevendenden.

Aan het einde van iedere paragraaf is een overzicht opgenomen, waarin voor de factoren wordt weergegeven of deze al dan niet van invloed zijn op a) de toegang tot het meldsysteem, b) de (gepercipieerde) toegankelijkheid, c) de bereidheid om te melden.

² Ten tijde van de uitvoering van het onderzoek was een nieuwe klachtenregeling in ontwikkeling.

4.2 De gedragscode

Waar de missie van een organisatie een formulering is van haar belangrijkste taken en doelstellingen, en de richtinggevende beginselen (of waarden) de verplichtingen die voortkomen uit de rechten van de belangrijkste stakeholders, definiëren de normen specifieke handelingen als schendingen die strafwaardig zijn. Om melding te doen bij een vermoeden van een integriteitsschending gepleegd door een collega is het voor een medewerker belangrijk dat de organisatie helder is over welke handelingen niet geoorloofd zijn en als strafwaardig beschouwd worden. De gedragscode is daarvoor een belangrijk preventief instrument. Door heldere regels worden organisatie en medewerkers beschermd tegen het onbewust overtreden van regels, waarvan men de strekking niet voldoende kende. De code legt daarmee het fundament voor preventie, maar tegelijk ook voor repressie.

Heldere regels maken handhaven, beginnend met aanspreken, mogelijk. De code heeft daarnaast een positief effect op de toegankelijkheid van het meldsysteem en op de bereidheid om te melden.

Hieronder wordt een aantal aspecten genoemd van de gedragscode(s) van BZ, die dit positieve effect in de weg kunnen staan:

- inconsistenties en onduidelijkheid door meer dan een code
- onderbelichting van ongewenst gedrag en interpersoonlijke schendingen
- dominant Nederlandse opzet van de code.

Aan het eind van deze paragraaf worden de effecten van deze aspecten op de toegankelijkheid en meldingsbereidheid grafisch samengevat in een tabel.

4.2.1 Meer dan 1 code

Ook voor medewerkers die overwegen een melding te doen, of die proberen te bevatten wat ze hebben ervaren, gezien, meegemaakt of denken te vermoeden, is de gedragscode belangrijk.

Met de gedragscode maakt de organisatie helder welke handelingen zij niet aanvaardbaar acht en als strafwaardig beschouwt. Medewerkers kunnen hun eigen vermoeden daaraan relateren: is wat zij vermoeden, een schending? Is er potentieel een regel overtreden? Wat is het standpunt van de organisatie? Voor de preventieve werking maar ook om dienst te doen als startpunt van de handhaving is duidelijkheid in de code over de regels en de toepassing in de praktijk van groot belang. De regels moeten leesbaar en congruent zijn en elkaar niet tegenspreken. Het belang van duidelijkheid geldt voor alle medewerkers, maar zeker voor mensen die een melding overwegen. Zoals werd beschreven in hoofdstuk 2, is er binnen BZ sprake van twee gedragscodes. Naast de Gedragscode Integriteit Rijk heeft BZ een eigen gedragscode, te weten Gedragscode Integriteit BZ 'Eerst denken dan doen'. In de tabel hieronder worden enkele verschillen tussen beide codes geschetst.

Gedragcode Rijk	Gedragcode BZ
- Op internet en intranet beschikbaar in Nederlands en Engels - Gebaseerd op de Nederlandse ambtenarenwet - Voor alle departementen, niet specifiek voor BZ met name niet voor buitenlandse posten - Focus ligt op waarden, belangenverstrengeling en 'omgangsvormen' - Belangenverstrengeling uitgebreid beschreven, inclusief geschenken, omgaan met lobbyisten, gebruik van dienstauto's etc. - Verschillende ongewenste omgangsvormen gedefinieerd, maar veel beperkter dan belangenverstrengeling	- Op internet beschikbaar in Nederlands en Engels - Specifiek gemaakt voor BZ - Toegankelijker qua taal maar ook minder gedetailleerd - Deels vertaald naar de werkelijkheid van BZ, bijvoorbeeld de paragraaf over consulaire handelingen - Veel herhaling of samenvatting van wat in GC Rijk staat: vooral over belangenverstrengeling en misbruik middelen bijvoorbeeld dienstauto's, privé- en dienstreizen, gebruik van bonuspunten van vliegtuigmaatschappijen - Nog beperkter over interpersoonlijke schendingen, noemt (seksuele) intimidatie, pesten, maar noch discriminatie noch seksueel schenden worden expliciet benoemd of toegelicht. Bovendien worden hinderlijk gedrag en niet naleven werktijden in dezelfde categorie ondergebracht als interpersoonlijke integriteitsschendingen (ongewenste omgangsvormen) en niet als functioneringsproblemen, of als misbruik van middelen
- Beide codes maken het verschil tussen integriteitsschendingen en misstanden, refereren aan een vertrouwenspersoon, de mogelijkheid om met je leidinggevende te spreken etc. - Aangezien de inhoud van de code zeer vergelijkbaar is, en zelfs minder gedetailleerd in de GC BZ, kan men zich afvragen wat de toegevoegde waarde is van het hebben van 2 codes. Als de Rijkscode verder zou worden geïnterpreteerd naar de werkelijkheid van het werk van BZ en met name die op de posten (zoals bijvoorbeeld bij het hoofdstuk over consulaire activiteiten), zou dat begrijpelijker zijn.	

In aanvulling op bovenstaande gedragscodes worden leidinggevendenden van de posten gestimuleerd om samen met hun medewerkers te werken aan een eigen gedragscode op basis van de in de BZ-code geformuleerde waarden (zie Tool, Post-Specifieke Gedragscode, "Hoe organiseer ik een workshop?"). De aanleiding hiervoor is het besef binnen BZ dat de gedragscode niet goed van toepassing is op de plaatselijke context van de post: te ruim geformuleerd, minder toegankelijk en bruikbaar voor de posten. In dat opzicht is het goed dat Nederlandse ambassades vanuit het ministerie gestimuleerd worden om aandacht te besteden aan cultuurverschillen en de relatie met het bepaalde in de gedragscode.

Zeker waar het zou leiden tot een aanvulling met cultuur- en locatiebepaalde toelichtingen en voorbeelden. Het risico van de geheel post-specifieke gedragscodes is echter dat verder afbreuk wordt gedaan aan de gewenste duidelijkheid over wat niet getolereerd wordt en wat meldenswaardig is (strafwaardig gedrag). De voorbeelden die gepresenteerd worden als 'best practices' laten zien dat elke ambassade daar een geheel eigen invulling aan geeft. In deze voorbeelden worden er in feite helemaal geen regels vastgesteld, maar veeleer een reeks waarden die ruim kan worden

geïnterpreteerd en geen leidraad vormen voor gedrag of een potentiële melding. Kortom, het probleem wordt correct onderkend, maar de voorgestelde oplossing schiet tekort.

In algemene zin hebben we op verschillende momenten in ons onderzoek geconstateerd, dat BZ geen helder onderscheid maakt tussen normen en (morele) waarden (of richtinggevende beginselen). Normen formuleren in heldere en eenduidige bewoordingen de ondergrens; schendingen van de normen zijn strafwaardig. Waar de missie een formulering is van haar belangrijkste taken en doelstellingen, zijn de richtinggevende beginselen de verplichtingen voor de organisatie die voortkomen uit de rechten van de belangrijkste stakeholders. Waar beginselen met elkaar in strijd zijn, ontstaan morele *constraints*: conflicten of dilemma's, kwesties die niet behandeld dienen te worden als een schending maar als onderdeel van een moreel beraad (zie ook hoofdstuk 6).

Het bestaan van twee codes, met verschillend geformuleerde waarden en regels, en daarnaast het ontstaan van post-specifieke codes zorgen voor onhelderheid: bij medewerkers, bij leidinggeven, in de handhaving en ook bij potentiële melders.

4.2.2 Onderbelichting ongewenst gedrag

De meeste gedragscodes definiëren drie clusters schendingen:

- schendingen rond machtsmisbruik: corruptie, belangenverstrengeling, lekken van informatie, verwijtbare nalatigheid;
- financiële schendingen: fraude, diefstal, misbruik van ter beschikking gestelde goederen of diensten, verwijtbare verspillings;
- interpersoonlijke schendingen: discriminatie, intimidatie, vernedering, pestgedrag, ongewenste intimiteit, ongewenste seksuele omgangsvormen.

In de Gedragscode Integriteit BZ worden de interpersoonlijke schendingen zeer beperkt omschreven. Wie zoekt naar interpersoonlijke schendingen zoals intimidatie en pesten, treft deze bijvoorbeeld aan onder het kopje samenwerking.

De Gedragscode Integriteit BZ is vooral ontoereikend in de normstelling voor wat betreft de verschillende vormen van seksuele schendingen. De enige verwijzing ernaar is tussen haakjes: (seksuele) intimidatie.

Aan discriminatie wordt vrijwel geen aandacht besteed. Dit is een ernstige omissie voor iedere (overheids)organisatie, maar zeker voor BZ, waar vanuit de internationale kerntaak, de loopbaanstructuur en de vele decentrale locaties met lokale medewerkers juist extra aandacht voor deze thema's zou mogen worden verwacht.

De gebrekkige aandacht voor discriminatie en seksueel grensoverschrijdend gedrag in de gedragscode past bovendien niet bij de inzet van de top van het ministerie op diversiteit en inclusie en een veilige werkomgeving (zie ook 3.5).

4.2.3 *Dominant Nederlandse opzet van de code(s)*

De Gedragscode Integriteit Rijk gaat slechts in heel beperkte mate in op de internationale context. Maar ook de Gedragscode Integriteit BZ kent een sterk dominant Nederlandse opzet. Schendingen die belangrijk worden geacht in de Nederlandse context, bijvoorbeeld belangenverstrengeling en misbruik van middelen, komen ruimschoots aan de orde. Terwijl ongewenst gedrag onderbelicht blijft.

Een rondgang langs enkele posten leert dat onderwerpen als ongewenste intimiteiten, pesten, zwartmakerij en roddelen thema's zijn die van belang worden geacht, niet alleen om over te praten maar vooral om een norm voor te hebben. De gedragscode biedt dit nu onvoldoende. Maar ook andere schendingen die in het buitenland een belangrijke rol spelen, zoals diverse vormen van corruptie worden nauwelijks uitgewerkt.

De gedragscodes zijn op dit moment alleen online beschikbaar, de Gedragscode Integriteit Rijk en de Gedragscode Integriteit BZ zijn in het Nederlands en het Engels beschikbaar. Voor lokale medewerkers met een beperkte beschikbaarheid van internet en e-mail of een gebrekkige beheersing van de Engelse taal maakt dat de gedragscode niet goed leesbaar, wat negatieve gevolgen heeft voor de toegankelijkheid van het meldsysteem en de bereidheid om te melden.

Voor wie de Nederlandse versie of de Engelse vertaling wel voldoet, ontbreekt de 'vertaling' van de geldende regels naar het werk op posten en de daar heersende cultuur. Zonder een nieuwe code te maken of andere, inconsistente regels te formuleren, zou een cultuur-sensitieve toelichting en het toevoegen van herkenbare voorbeelden uit de internationale praktijk de gedragscode toegankelijker maken voor lokale en voor Nederlandse medewerkers op de posten.

4.2.3 *Gevolgen voor de meldingsbereidheid*

Het bestaan van meerdere gedragscodes naast elkaar met onderlinge verschillen zorgt voor onduidelijkheid, waar potentiële melders juist vaak zoeken naar helderheid. Deze onduidelijkheid en daarbovenop het ontbreken van heldere regels op enkele gevoelige thema's heeft onmiskenbaar een dempend effect op de meldingsbereidheid. Door nauwelijks aandacht te besteden aan zaken als seksueel grensoverschrijdend gedrag en discriminatie wordt de toegang en de toegankelijkheid voor melders in deze categorie sterk beperkt. Dit zou een belangrijke reden kunnen zijn voor het sterk achterblijven van meldingen in deze categorieën.

Iets vergelijkbaars geldt voor de afwezigheid van regels over onderwerpen die juist in de internationale context voor de posten van belang lijken te zijn, waarvan hierboven enkele voorbeelden werden genoemd. De toegankelijkheid van de code wordt voor de buitenlandse locaties verder beperkt door de afwezigheid van hard copies en de beperking van het aantal talen waarin de gedragscode beschikbaar is, en ook doordat het ontbreekt aan voorbeelden uit de praktijk van de posten en een cultuurspecifieke toelichting.

Hieronder volgt een grafische weergave van de hierboven beschreven aspecten:

Factoren in de inrichting van de organisatie die de meldingsbereidheid beïnvloeden	Werkt belemmerend voor		
	Toegang	Toegankelijkheid	Meldingsbereidheid
Rood = sterke invloed Oranje = beperkte invloed Groen = geen / nauwelijks invloed			
Inconsistenties en onduidelijkheid door meer dan een code			
Onderbelichting van ongewenst gedrag en interpersoonlijke schendingen			
Dominant Nederlandse opzet van de code			

4.3 Vertrouwenspersoon

Vertrouwenspersonen zijn bedoeld als het laagdrempelige voorportaal van het meldsysteem. Zij hebben als taak medewerkers die een vermoeden hebben, getuige waren of slachtoffer zijn van een schending, een eerstelijnsopvang te bieden. Nabijheid, gevoelde veiligheid en deskundige ondersteuning zijn hierbij van groot belang. Gesprekken met de vertrouwenspersoon zijn volstrekt vertrouwelijk. Het gesprek met de vertrouwenspersoon heeft 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 de mogelijke en 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, over het al dan niet nemen van vervolgstappen. Ten slotte verwijst de vertrouwenspersoon de betrokken medewerker door, bijvoorbeeld naar het meldsysteem voor (vermoedens van) schendingen, naar HDPO of het rijksbrede loket RABA in verband met arbeidsconflicten of voor hulp door bedrijfsarts of maatschappelijk werker. In geen geval kan de vertrouwenspersoon ook als meldpunt binnen het integriteitssysteem fungeren. Dan valt de mogelijkheid weg dat de medewerker na het gesprek besluit om niet te melden.

Ten aanzien van de vertrouwenspersoon BZ zijn de volgende van invloed zijnde factoren gevonden, die hieronder verder worden uitgewerkt:

- onbekendheid met en afstand tot vertrouwenspersonen (met name op sommige posten);
- taakopvatting individuele vertrouwenspersonen kan belemmerend werken.

Aan het eind van deze paragraaf worden de effecten van deze aspecten op de toegankelijkheid en meldingsbereidheid grafisch samengevat in een tabel.

4.3.1 *Onbekendheid met en afstand tot vertrouwenspersonen met name op de posten*

Het ministerie van BZ heeft vijf vertrouwenspersonen aangesteld (waarvan één externe) op het departement, en op de meeste posten minstens één. Op de posten is niet altijd bij iedereen bekend wie de rol van vertrouwenspersoon vervult.

Op kleine posten zou men minder snel geneigd kunnen zijn om naar de vertrouwenspersoon te stappen vanwege het gebrek aan vertrouwelijkheid, en sommige kleine posten hebben geen vertrouwenspersoon. In alle gevallen kunnen ze ook terecht bij de vertrouwenspersoon op het departement, en dat gebeurt in de praktijk ook met enige regelmaat.

Deze departementale vertrouwenspersonen zullen voor de meeste medewerkers op de posten, die overwegen te melden of behoefte hebben aan een luisterend oor op te grote afstand zijn.

Dat kan fysieke afstand zijn, waardoor er bijvoorbeeld tijdsverschil ontstaat en medewerkers moeten wachten met hun verhaal of een bericht moeten inspreken. Maar ook gepercipieerde afstand omdat persoonlijk afspreken, wat belangrijk kan zijn, onmogelijk is en er belemmeringen kunnen ontstaan qua taal, onderling begrip, veiligheid en vertrouwen.

De vertrouwenspersonen op het departement staan met foto, naam en contactgegevens vermeld op het intranet. Alleen de externe vertrouwenspersoon, aangesteld voor medewerkers bij externe partners, voor meldingen van derden over BZ, is op internet te vinden. Van de zittende, interne vertrouwenspersonen combineren de meesten hun rol als vertrouwenspersoon met een hoge, leidinggevende functie en een rijke ervaring op posities in meerdere geledingen van de organisatie. Dat draagt bij aan hun zichtbaarheid, deskundigheid en het vertrouwen dat men in hen stelt, maar het is mogelijk drempelverhogend voor medewerkers in lagere functies.

Op het moment van interviewen werd er geworven voor een bestaande vacature; toegankelijkheid van de nieuw aan te stellen vertrouwenspersoon voor deze groep van medewerkers werd daarbij aangemerkt als een aandachtspunt.

4.3.2 *Taakopvatting individuele vertrouwenspersonen kan belemmerend werken*

De Factsheet Melden beschrijft de mogelijkheid voor medewerkers om met vragen, problemen of twijfels over integriteit naar een vertrouwenspersoon te gaan. In de Klachtregeling Ongewenste Omgangsvormen staat beschreven dat bij ongewenste omgangsvormen medewerkers er ook voor kunnen kiezen in vertrouwen een melding te doen bij de vertrouwenspersoon. Met toestemming van de medewerker die de kwestie aanhangig maakt, kan de vertrouwenspersoon er ook zelf een officiële melding van maken bij het meldpunt integriteit van VCI. Zowel de factsheet als de Praatplaat die een schematische voorstelling bevat van de meldprocedure, suggereren dat de vertrouwenspersonen onderdeel zijn van het meldsysteem, terwijl ze bedoeld zijn als voorportaal tot dat meldsysteem. Op buitenlandse posten worden vertrouwenspersonen veelal verward of aangeduid als meldpunt, in een enkel geval ook als de integriteitscoördinator. Medewerkers die met een vertrouwenspersoon praten, kunnen al met al de indruk hebben dat ze een voorval of vermoeden

hebben gemeld terwijl dat formeel niet het geval is. Verder kan onduidelijkheid ontstaan over de mate waarin ze zich nog kunnen bedenken: dat kan bij een melding niet en bij een vertrouwenspersoon desgewenst altijd.

Uit de interviews met medewerkers blijkt verder dat vertrouwenspersonen, zowel die op het departement als die op de posten, een belangrijke rol spelen als gesprekspartner en adviseur wanneer een medewerker overweegt te melden. De vertrouwenspersoon is voor velen het meest bekende, meest zichtbare onderdeel van het integriteitssysteem. Tegelijkertijd constateren we dat er een verband is tussen de rolopvatting van de vertrouwenspersonen en het aantal meldingen bij VCI. Vertrouwenspersonen, zowel die op het departement als die op de ambassades, beschouwen een melding bij VCI veelal als uiterste middel. In plaats van melders te begeleiden bij hun weloverwogen keuze en waar relevant te helpen met het doen van een melding op de juiste plek, raden zij medewerkers die zich tot hen wenden, regelmatig af om een melding te doen, met verwijzing naar wat in hun ogen een onafwendbaar, zwaar onderzoek zal zijn met onduidelijke consequenties.

Met als motivatie dat de melder de kwestie opgelost wil zien, pakken vertrouwenspersonen de kwestie regelmatig zelf op, vooral door het neer te leggen bij de direct leidinggevende, de directeur van de desbetreffende (regio)directie, of afhankelijk van de aard van de kwestie bij ISB of FEZ met het verzoek om het bij een eerstvolgende inspectie of extra audit mee te nemen. Hoewel deze gang van zaken waarschijnlijk goed en beschermend bedoeld is, kent dit grote nadelen. Medewerkers bepalen hun keus om niet te melden op basis van gekleurde en in veel gevallen niet feitelijke informatie. Zij zijn voor de afdoening vervolgens afhankelijk van de veelal alleen opererende vertrouwenspersoon en zijn of haar competenties, terwijl deze persoon hiervoor niet specifiek is toegerust. De afhandeling door deze individuele vertrouwenspersonen, zeker op de posten, kent zo willekeur en variatie in kwaliteit. Door structureel te kiezen voor een lokale, kleine of informele afdoening krijgen plegers de gelegenheid om ongestraft te schenden, wellicht meer dan eens, of zelfs steeds opnieuw. De praktijk, die veelal wordt ingegeven door argumenten van bescherming en veiligheid, kan daardoor juist onveiligheid en onvoldoende bescherming betekenen.

4.3.3 *Gevolgen voor de meldingsbereidheid*

Wanneer vertrouwenspersonen niet worden gevonden of onvoldoende worden vertrouwd, dan heeft dat negatieve gevolgen voor de toegankelijkheid van het meldsysteem en de bereidheid om te melden. Deze effecten worden versterkt wanneer vertrouwenspersonen om hen moverende en vaak goedbedoelde redenen kiezen voor de structurele demotivatie van melden en in plaats daarvan een praktijk maken van veelvuldige informele oplossing van casuïstiek, waaraan, ook als daar geen gegronde reden voor is, geen melding te pas komt. De meldingsbereidheid komt zo rechtstreeks in gevaar, en daarmee ook de toegankelijkheid van het integriteitssysteem waar hulp beschikbaar is die breder of beter passend zou kunnen zijn dan die van een individuele vertrouwenspersoon.

Hieronder volgt een grafische weergave van de hierboven beschreven aspecten:

Factoren in de inrichting van de organisatie die de meldingsbereidheid beïnvloeden	Werkt belemmerend voor		
	Toegang	Toegankelijkheid	Meldingsbereidheid
Rood = sterke invloed Oranje = beperkte invloed Groen = geen / nauwelijks invloed			
Onbekendheid met en afstand tot vertrouwenspersonen met name op sommige posten			
Taakopvatting individuele vertrouwenspersonen kan belemmerend werken			

4.4 Meldingen bij leidinggevenden, bij het meldpunt integriteit of elders

Als er sprake is van (een vermoeden van) een integriteitsschending of misstand, dan moet een medewerker dit op een veilige en effectieve manier kunnen melden binnen de organisatie. Dit komt ten goede aan een hoge meldingsbereidheid. Een goed ingericht meldsysteem kent minstens drie verschillende kanalen:

1. Het eerste kanaal waar schendingen gemeld kunnen worden, is het management. Dat kan bij de eigen leidinggevende zijn of bij een van de leidinggevenden ernaast of erboven. In het geval van een melding bij het management kan de identiteit van de melder niet beschermd worden.
2. Als de medewerker niet wil of kan melden in de lijn, is een tweede optie een melding maken bij een speciaal daartoe aangewezen intern meldpunt. Wordt er rechtevreeks bij het meldpunt gemeld, dan kan de identiteit van de melder tot op zekere hoogte worden beschermd.
3. Een derde kanaal moet buiten de organisatie gecreëerd worden. Dat maakt het mogelijk dat de betrokken medewerker een melding kan doen, ook als hij of zij geen vertrouwen heeft in het management en het interne meldpunt. Voor BZ moet het Huis van de Klokkenluiders als dit derde meldkanaal dienstdoen.

De meldprocedure dient uitnodigend en laagdrempelig te zijn, eventuele weerstand tegen het melden weg te nemen en alle betrokkenen te beschermen, in het bijzonder de melder en degene tegen wie wordt gemeld. Voor de bereidheid om te melden zijn de duidelijkheid, de voorspelbaarheid en de aanwezigheid van informatie over bijvoorbeeld veiligheid en bescherming van groot belang. Ten aanzien van de meldkanalen van BZ zijn de volgende van invloed zijnde factoren gevonden, die hieronder verder worden uitgewerkt:

- inconsistenties in informatie en eenzijdige beeldvorming over melden en meldkanalen;
- langdurige procedure, silo-vorming en beeldvorming rondom klachten ongewenst gedrag;
- weinig rekenschap met internationale karakter en decentrale posten;
- onduidelijkheden ten aanzien van de rol van leidinggevenden.

4.4.1 Inconsistenties in en eenzijdige beeldvorming over de informatie over melden en meldkanalen

Medewerkers van BZ worden voor informatie over de wijze van melden en het verloop van de meldprocedure op intranet verwezen naar de Factsheet Melden. Dit bevat een beknopte en heldere beschrijving van de procedure. Een vollediger beschrijving van de meldprocedure is te vinden in het recent ingevoerde Protocol Persoonsgericht Onderzoek, wat een BZ-specifieke uitwerking is van het rijksbreed ontwikkelde BIPO (Baseline Intern Persoonsgericht Onderzoek). Dit is ook beschikbaar op intranet. Dit protocol vervangt het Protocol Feitenonderzoek.

De Factsheet Melden en de Praatplaat (een schematische voorstelling van de procedure) moet nog worden aangepast aan dit nieuwe protocol. Wel beschrijven zowel de Factsheet Melden als de Praatplaat en het protocol drie kanalen om te melden: als eerste en belangrijkste kanaal wordt genoemd het melden via de leidinggevende.

Daarnaast kan de melder een vertrouwenspersoon vragen om namens hem of haar te melden bij het meldpunt CCI. Of de melder kan direct melden bij het meldpunt CCI. Er is voor integriteitsschendingen, anders dan misstanden in de zin van de Klokkenluidersregeling, geen extern meldpunt. De verwarring die er door de verschillende gedragscodes zou kunnen bestaan over wat er onder integriteitsschendingen wordt verstaan en meldenswaardig is, wordt bewerkstelligd door de informatie in de factsheet en het protocol.

In de Factsheet Melden wordt over integriteitsschendingen gezegd dat er geen allesomvattende omschrijving is, waarna een opsomming volgt van zaken waaraan te denken valt, variërend van overtredingen van voorschriften BZ (bijvoorbeeld ziek- of verlofmelding) tot belangenverstrengeling en misdragingen buiten werktijd. In het Protocol Persoonsgericht Onderzoek wordt gesproken over een integriteitsschending 'als een medewerker (incidenteel of structureel) niet handelt overeenkomstig met de (daarvoor) geldende morele waarden en normen en de daarmee samenhangende regels', met verwijzing naar de Gedragscode Integriteit Rijk en Gedragscode Integriteit BZ voor 'een kader voor het integer handelen'. Eenduidige definities ontbreken. En de kluts van termen als 'regels' met 'morele waarden' versterken deze onduidelijkheid. Onterecht kan de suggestie worden gewekt dat een persoonsgericht of repressief onderzoek zou kunnen worden uitgevoerd op moreel verkeerde beslissingen zonder dat van een regelovertreding sprake is. Het morele beraad, dat een passende onderzoeksmethode is voor zo'n situatie, wordt binnen BZ nergens benoemd of beschikbaar gesteld. Wat dan te doen met situaties waarin moreel juist werd gehandeld, maar een regel is overtreden?

De onduidelijkheid gaat verder. Waar in de Gedragscode Integriteit BZ het melden van vermoedelijke integriteitsschendingen als een verplichting voor alle personeelsleden wordt aangemerkt, geeft de Factsheet Melden potentiële melders de waarschuwing vooraf dat als zij melding doen bij de CCI, er waarschijnlijk een onderzoek zal worden ingesteld: 'Weet dat in zo'n geval de CCI verplicht is follow up aan de melding te geven. Dat kan bijvoorbeeld betekenen dat een integriteitsonderzoek door VCI wordt ingesteld'.

De schematische voorstelling van de meldprocedure in de factsheet wekt bovendien de indruk van een escalatieketen, waarbij de melder elke stap moet doorlopen, met een melding bij CCI als een uiterst middel, in plaats van de verschillende meldkanalen als gelijke opties voor te stellen.

Ook in het Protocol Persoonsgericht Onderzoek wordt benadrukt dat het onderzoek waartoe besloten kan worden, zwaar en ingrijpend is voor beide partijen. Zowel de factsheet als het protocol bevestigen hiermee nog eens wat toch al bij veel medewerkers leeft en doet hen nog sterker twijfelen over het al dan niet doen van een melding.

In de belevenis van velen is in de communicatie, wellicht ingegeven door de praktijk, het beeld ontstaan dat melden in het algemeen en zeker bij CCI altijd betekent dat een onderzoek wordt gestart. En dat een dergelijk onderzoek altijd zwaar is. Andere vormen van opvolging krijgen in de communicatie onvoldoende aandacht (zie hiervoor ook het volgende hoofdstuk). En ook de positieve effecten van melden en onderzoek, voor zowel de melder, de organisatie als voor collega's, blijven onderbelicht.

4.4.2 *Langdurige procedure en eenzijdige beeldvorming klachten ongewenst gedrag*

Voor ongewenste omgangsvormen is er een klachtenprocedure, gebaseerd op de Ministeriële Klachtenregeling voor Ongewenste Omgangsvormen BZ, die voorschrijft dat er bij ernstige klachten een klachtencommissie wordt samengesteld die nu nog onder de verantwoordelijkheid valt van HDPO. De geldende klachtenregeling is uit 2006³, is gebaseerd op de Algemene Wet Bestuursrecht en is sterk juridisch van aard. Een nieuwe regeling is in ontwikkeling. De behandeling van een klacht volgens deze procedure heeft in de praktijk een erg lange doorlooptijd (tot wel een jaar of langer), mede vanwege gebrek aan capaciteit bij de leden van de commissie, die momenteel niet op volle sterkte opereert.

Het sanctiebeleid bij gevallen van aangetoonde ongewenste omgangsvormen staat niet beschreven, wat onzekerheid geeft over de afloop bij melder en betrokkenen en de preventieve werking van het handhavingssysteem ondergraaft. Het is de directeur HDPO die de SG adviseert over op te leggen sancties, wat deze persoon in een wat ongemakkelijke driedubbele positie plaatst (klachtenbehandeling, sanctiebeleid én personeelsbeleid).⁴

We constateerden al dat de gedragscode onvoldoende helder is voor wat betreft interpersoonlijke schendingen, met name op het gebied van seksueel grensoverschrijdend gedrag en discriminatie. Het vooruitzicht op een slepende juridische procedure met onduidelijke consequenties voor alle betrokkenen wordt daarnaast, ook door verantwoordelijke functionarissen, gezien als één van de verklaringen voor het uitblijven van meldingen over ongewenste omgangsvormen. Maar ook in de Factsheet Melden waar het bestaan van de Klachtenprocedure⁵ Ongewenste Omgangsvormen staat beschreven, wordt het indienen van een klacht ontmoedigt: 'Een dergelijke klachtenprocedure is een formele procedure die heel zorgvuldig verloopt, maar over het algemeen als zwaar wordt ervaren'. Daarna wordt verwezen naar minder zware middelen, zoals mediation of een begeleid gesprek.

³ Ten tijde van de uitvoering van het onderzoek was een nieuwe klachtenregeling in ontwikkeling.

⁴ De directeur HDPO heeft zelf dit fenomeen van concentratie van functies en de "3 petten" als ongewenst aan de orde gesteld. Mede daarom is ten tijde van het onderzoek een nieuwe klachtenprocedure in voorbereiding.

In het verleden is de knip tussen ongewenst gedrag en andere integriteitsschendingen vaker gemaakt. Zo kende Nederland lange tijd aparte vertrouwenspersonen op het gebied van integriteit en ongewenste omgangsvormen.

Deze knip kent grote nadelen en is door veel (overheids)organisaties inmiddels losgelaten. Waar hij nog bestaat, komt de toegankelijkheid van het systeem en de bereidheid om te melden vrijwel altijd onder druk te staan. Te beginnen bij de praktische vraag: wat mij is overkomen, is dat ongewenst gedrag of een integriteitsschending?

Specialisten weten dat schendingen uit beide categorieën niet zelden gecombineerd voorkomen. Met een aparte 'silo', meldkanaal of procedure wordt daarmee feitelijk een drempel opgeworpen voor de melder, en soms ook voor de specialisten die in de beide kolommen opereren. Bij BZ is de spraakverwarring verder bewerkstelligd door het verschil dat tussen klachten en ernstige klachten wordt gemaakt. Ten slotte moet worden gewezen op de nadelen van de inrichting van een klachtenprocedure⁶ die leidinggevend en getuigen van ongewenst gedrag vaak geen handelingsperspectief biedt. Zeker in combinatie met de ook al wat verouderde term 'ongewenst gedrag' die altijd de vraag oplevert of het gedrag dat is ervaren (zelf of gezien bij een ander) als ongewenst kan worden aangemerkt en door wie.

De term ongewenst gedrag legt druk op het slachtoffer, dat de ongewenstheid van het gedrag van de ander moet formuleren, wat in veel situaties te veel gevraagd is. Waar leidinggevend (en collega's) bij het vermoeden van belangenverstrengeling deze aan de orde kunnen stellen vanuit hun verantwoordelijkheid, wordt dat in het geval van een vermoeden van pestgedrag of seksuele intimidatie in een organisatie met een klachtenregeling⁷ ongewenst gedrag voor hen vaak veel lastiger. Daarmee is de toegankelijkheid beperkt en wordt het risico gelopen dat ongewenste situaties onbestraft blijven en kunnen voortduren.

4.4.3 *Weinig rekenschap met internationale karakter en decentrale posten*

In algemene zin lijkt de meldprocedure te zijn ontwikkeld zonder al te veel rekening te houden met het internationale karakter van de organisatie. De ambassades lijken onvoldoende aangesloten op het meldsysteem en waar ze zijn aangesloten, is de beschikbare informatie onder de maat. Desgevraagd geven lokale medewerkers aan dat melden gedaan moet worden bij de leidinggevende, de Chef de Poste (op kleine posten) of de vertrouwenspersoon. Het doen van een melding over je leidinggevende of ambassadeur wordt lastig gevonden. Informatie over het doen van een melding verwachten ze op intranet te vinden, maar wanneer ze desgevraagd zoeken lijkt dat niet of alleen na langdurig zoeken te lukken, is de beschikbare tekst in het Engels of onvoldoende begrijpelijk. Sommigen zien de mogelijkheid om daarbij de hulp in te roepen van de vertrouwenspersoon, met name op kleine posten, niet als een echte optie vanwege gebrek aan vertrouwen in veiligheid en discretie van de directe collega.

⁷ Ten tijde van de uitvoering van het onderzoek was een nieuwe klachtenregeling in ontwikkeling.

Dat wordt soms verklaard door de positie van de vertrouwenspersoon (dicht bij het management) en soms door de persoon zelf (bijvoorbeeld verwachte discretie van die bepaalde persoon of gebrek aan feeling met de lagere, uitvoerende regionen).

Een en ander heeft nadelige gevolgen voor de veiligheid en bescherming van, opnieuw, dezelfde groep: alle lokale medewerkers op de ambassades en zeker de medewerkers met een functie aan de onderzijde van het functiehuis en degene die gebrekkig Engels lezen. In dit verband wordt gewezen op een tot nu toe onvermeld gebleven groep: personeel op de residenties van ambassadeurs zijn extra kwetsbaar. Zij zijn in dienst bij de ambassadeur, komen niet of nauwelijks op de ambassade en hebben daarmee geen toegang tot de vertrouwenspersoon of andere leidinggevendenden op de post, laat staan dat zij toegang hebben tot het meldpunt in Den Haag.

4.4.4 *Onduidelijkheden ten aanzien van de rol van leidinggevendenden*

Een vermoeden van een schending binnen het eigen team geeft leidinggevendenden soms een gevoel van eigen falen. De kans op boosheid maar ook de verleiding om de zaak (eerst) binnenshuis te houden, is aanwezig. Er zijn binnen ambtelijke organisaties voorbeelden te over van leidinggevendenden die om deze reden zelf gaan onderzoeken of vermoedens en bij hen gedane meldingen (tijdelijk of permanent) verzwijgen. Leidinggevendenden op alle niveaus, en zeker op het direct aansturende niveau, dienen mede daarom goed ondersteund te worden bij het uitvoeren van de verantwoordelijkheden die behoren tot de repressieve handhaving. Zo wordt de leidinggevende in bescherming genomen tegen goedbedoelde, maar verkeerde beslissingen en kan hij zich richten op de belangrijke taak die hem wel toekomt: het zorgdragen voor de melder, de onderzochte en de overige leden van het team. De Factsheet Melden van BZ moedigt medewerkers aan om kwesties en zorgen in eerste instantie met elkaar te bespreken, maar als dat niet mogelijk of wenselijk is, kunnen zij zich melden in de managementlijn, dat wil zeggen bij de eigen leidinggevende, de eerst hogere manager of bij de departementsleiding. De rol van de leidinggevende bij het omgaan met meldingen wordt alleen in algemene termen beschreven en verdient meer aandacht. Zo wordt er gesteld dat hij verplicht is om serieuze meldingen door te geleiden naar de departementsleiding. De stap naar de departementsleiding lijkt groot. En wat zijn serieuze meldingen? Er wordt geen melding gedaan van een doormeldplicht aan CCI, een instantie die laagdrempeliger zou zijn, waar deskundige medewerkers leidinggevendenden zouden kunnen opvangen en adviseren en waar de melding kan worden geregistreerd. Dat alles maakt dat vermoedens kunnen blijven hangen, tijdelijk of permanent, en dat staat een breed inzicht in alle meldingen en trends in de weg.

Uit informatie in het protocol voor intern persoonsgericht onderzoek (BIPO, 2.3) begrijpen we dat een leidinggevende in bepaalde kwesties ook zelf vooronderzoek kan doen. Onduidelijk blijft hoe de leidinggevende een afweging maakt over vervolgstappen wanneer iets onder zijn aandacht wordt gebracht of als hij zelf getuige is. Wanneer besluit hij de kwestie zelf te onderzoeken?

Hoe en wanneer besluit hij de kwestie te beschouwen als een melding waarover ook CCI geïnformeerd dient te worden? Wanneer informeert hij de departementsleiding? In algemene zin rijst de vraag of leidinggevendenden wel voldoende toegerust zijn om uit voering te geven aan dit beleid. Uit

interviews met leidinggevenden blijkt dat zij soms worstelen met deze onduidelijkheid en zich onvoldoende toegerust voelen.

Hoewel leidinggevenden binnen het departement en op de posten vaak wel weten dat zij voor informatie en advies terecht kunnen bij de CCI als onderdeel van VCI, zijn er ook die aangeven behoefte te hebben aan meer ondersteuning in de vorm van training, leidraad en advies.

4.4.5 Gevolgen voor de meldingsbereidheid

Binnen het meldkanaal wordt de meldingsbereidheid (en de toegang en toegankelijkheid van het meldsysteem) belemmerd door inconsistenties in en beeldvorming over de informatie over hoe en waar je kunt melden. Klachten rondom ongewenst gedrag komen hierdoor in gedrang: de beeldvorming is minder goed en de procedure wordt gepercipieerd als langdurig en beschadigend. Naast melders met vermoedens over ongewenst gedrag worden melders uit de internationale praktijk en vanaf de posten sterker belemmerd in het doen van meldingen. Met hen wordt grosso modo in het meldsysteem te weinig rekening gehouden. Over de gehele linie is de rol van leidinggevenden onhelder en is sprake van een te beperkte ondersteuning om dit meldkanaal tot volle wasdom te laten komen. Hieronder volgt een grafische weergave van de hierboven beschreven aspecten:

Factoren in de inrichting van de organisatie die de meldingsbereidheid beïnvloeden	Werkt belemmerend voor		
	Toegang	Toegankelijkheid	Meldingsbereidheid
• Rood = sterke invloed • Oranje = beperkte invloed • Groen = geen / nauwelijks invloed			
Inconsistenties in en eenzijdige beeldvorming over de informatie over melden en meldkanalen	Oranje	Oranje	Rood
Langdurige procedure, silo-vorming en beeldvorming, rondom klachten ongewenst gedrag	Rood	Rood	Rood
Weinig rekenschap met internationale karakter en decentrale posten	Rood	Rood	Rood
Onduidelijkheden ten aanzien van de rol van leidinggevenden	Rood	Oranje	Oranje

5. Factoren van invloed in de opvolging van meldingen

5.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn factoren beschreven binnen het meldsysteem van BZ, die de toegang en toegankelijkheid van het meldsysteem en de bereidheid om een melding te doen beïnvloeden. In dit hoofdstuk wordt nader ingezoomd op de opvolging van meldingen en de factoren die daar van invloed zijn op toegang, de toegankelijkheid en de bereidheid om te melden. Hieronder worden de beïnvloedende factoren beschreven per onderdeel van het systeem van opvolging, vanaf de melding.

- beperkt assortiment vervolgstappen, waarbij veel nadruk ligt op onderzoek;
- perceptie van mogelijk 'zwaar' en disproportioneel onderzoekstraject;
- ervaren gebrek aan passende communicatie en nazorg gedurende en na de afhandeling.

Nb. De afgelopen jaren is hier wel meer aandacht voor. In paragraaf 5.5 is een overzicht opgenomen, waarin wordt weergegeven of de in dit hoofdstuk beschreven factoren al dan niet van invloed zijn op a) de toegang tot het meldsysteem, b) op de (gepercipieerde) toegankelijkheid van het meldsysteem, c) op de bereidheid om te melden.

5.2 Beperkt assortiment vervolgstappen, waarbij veel nadruk ligt op onderzoek en straf

Van de in het vorige hoofdstuk omschreven meldkanalen is het kanaal via CCI en VCI het beste ontwikkeld en het meest kansrijk. Zwaktes zijn met name te onderkennen buiten de invloedssfeer van het bureau: in de toevoer van meldingen, onder andere door de eerder beschreven belemmerende factoren rondom de gedragscode(s), vertrouwenspersonen en het gebrek aan een werkende doormeldplicht. Meldingen die bij de CCI terechtkomen, worden behandeld door ervaren professionals die de organisatie kennen en tegelijk voldoende distantie hebben tot de operatie. De belemmerende factoren die zijn te onderkennen in de opvolging van CCI, hangen samen met de opvatting van de taak van de afdeling zoals deze in de organisatie leeft en de kwantitatieve capaciteit. Meldingen rondom ongewenste omgangsvormen worden elders afgehandeld. De variëteit in opvolging die CCI kan aanbieden, is beperkt, met een sterke nadruk op disciplinair onderzoek. En binnen de CCI is sprake van een zekere onderbezetting.

Triage

Meldingen die bij CCI terechtkomen, worden door middel van triage gefilterd. Meldingen die eenvoudig door de leidinggevende kunnen worden opgelost, worden teruggelegd, meldingen die een arbeidsconflict of een functioneringsprobleem betreffen, komen bij HDPO terecht. Bij twijfel vindt interdisciplinair overleg plaats.

Ongewenste omgangsvormen elders

Meldingen van slachtoffers die zuiver en alleen gaan over ongewenste omgangsvormen, en dat is niet altijd eenvoudig vast te stellen, worden doorgezet naar HDPO voor behandeling op basis van de Klachtenprocedure Ongewenste Omgangsvormen⁸.

⁸ Een nieuwe klachtenregeling is in voorbereiding.

Het splitsen van integriteitsmeldingen naar ongewenste omgangsvormen en overige kent nadelen in termen van toegankelijkheid en meldingsbereidheid. Bij BZ gelden door de aftakking naar de Klachtenprocedure Ongewenste Omgangsvormen ook nadelen in termen van continuïteit en snelheid van opvolging. Opvolging van alle soorten meldingen (en combinaties daarvan) door een professioneel toegeruste afdeling heeft in termen van kwaliteit, continuïteit en doorlooptijd de voorkeur. Eenduidige routing bevordert bovendien de toegankelijkheid en bereidheid om te melden.

Sterke nadruk op onderzoek

De overige meldingen worden door CCI beoordeeld op onderzoekswaardigheid aan de hand van een aantal criteria. Waar het nodig wordt geacht, vindt eerst een vooronderzoek plaats. Het Protocol Persoonsgericht Onderzoek is ontwikkeld in overeenstemming met de Baseline Intern Persoonsgericht Onderzoek van de Rijksoverheid. Het is een belangrijke verbetering ten opzichte van het Protocol Feitenonderzoek, en biedt naast een heldere beschrijving van het meldsysteem ook de procedures voor afhandeling van meldingen bij BZ. Zo bevat het een set van criteria voor de weging bij besluitvorming over verdere afhandeling, en schrijft het voor om daarbij principes van proportionaliteit en subsidiariteit te hanteren. Het is aan de SG om op basis van een advies van de CCI te besluiten of er een volledig disciplinair onderzoek dient te worden opgestart, en om het plan van aanpak met de voorgestelde onderzoeksmethodieken goed te keuren. De beschreven gang van zaken ten aanzien van onderzoek is transparant en tamelijk solide.

Maar aan de beschrijving ervan is ook af te lezen dat de weging als onderdeel van de meldingen door CCI (erg) onderzoeksgericht is. Daarbij speelt mee dat het assortiment van BZ bij meldingen beperkt is en het aan minder belastende en in sommige situaties beter passende instrumenten ontbreekt, zoals moreel beraad, risicoanalyse en, zeker waar ongewenst gedrag een rol heeft gespeeld, op herstel gerichte instrumenten. De triage zoals CCI hem nu uitvoert, lijkt nogal zwart-wit: wel of geen onderzoek, terwijl om recht te doen aan allerlei soorten meldingen een uitgebreider scala aan oplossingen noodzakelijk is.

Een vooronderzoek en een eventueel advies aan de SG zouden in dat geval ook niet gericht moeten zijn op wel of geen onderzoek en de condities daarvoor, maar berekenend en adviserend wat in deze kwestie de beste oplossing is. Er ligt daarom ook in de Factsheet Melden een te eenzijdige nadruk op het (persoonsgerichte) onderzoek, terwijl er geen aandacht is voor hoe meldingen ook op een andere wijze kunnen worden afgehandeld en opgepakt. Vanwege de gerichtheid op onderzoek ontbreken in de gehanteerde set van criteria essentiële vragen.

Met name in relatie tot het veilig melden gaat het dan om zaken als: ‘wat wil de melder?’ (belangrijk met name bij ongewenste omgangsvormen) en ‘hoe schadelijk is het onderzoek voor alle betrokkenen en hoe weegt dit op tegen de belangen van de organisatie en de rechten van alle betrokkenen?’ en ‘Welke alternatieve instrumenten en stappen zijn er in een specifieke kwestie?’ Mensen die zich niet met een schending melden maar die met een moreel vraagstuk zitten, zouden de mogelijkheid moeten hebben om te vragen om een moreel beraad. Ook kan een melding aanleiding zijn voor een (micro-)risicoanalyse of een beleidsanalyse, zoals in de casus op een van de ambassades, waarbij door het werken met cash geld en gebrekkig toezicht lokale medewerkers in de verleiding kwamen om voor catering ontvangen voorschotten gedeeltelijk in eigen zak te steken.

Een bredere taakopvatting van de CCI, zowel op het gebied van ongewenst gedrag als in het aanbod van opvolgingsalternatieven, zou de toegankelijkheid van het meldsysteem, de professionaliteit en de voorspelbaarheid van de opvolging van meldingen ten goede komen, wat de meldingsbereid zal doen vergroten. Zie ook bijlage 2 voor een schema van het repressieve apparaat met als onderdeel daarvan het belang van zorgvuldige triage en vooronderzoek bij de opvolging van meldingen.

Onderbezetting

De meeste tijd van de professionals van CCI zit in de afhandeling, met name in het onderzoek van meldingen. Daarnaast worden er trainingen en workshops integriteit gegeven, en advies op verzoek van leidinggevend. Er blijft ook naar eigen zeggen te weinig tijd over om te werken aan de verdere ontwikkeling van het integriteitsbeleid en voor rapportage. Door beperkte capaciteit is het bureau van de CCI verder beperkt betrokken bij preventief beleid op het gebied van integriteit. Ook is er binnen de organisatie nog geen moreel leerproces van de grond gekomen, ondanks pogingen daartoe vanuit CCI.

5.3 Perceptie van mogelijk ‘zwaar’ en disproportioneel onderzoekstraject

Uit interviews blijkt dat er bij medewerkers die overwegen een melding te doen, huiver bestaat vanwege de mogelijke consequenties voor de betrokkene, terwijl ze alleen maar willen dat het gedrag stopt of de kwestie wordt opgelost. In een aantal gevallen hebben melders aangegeven dat het onderzoek door CCI in hun ogen weliswaar professioneel en zorgvuldig is uitgevoerd, maar dat zij zich ook afvragen of het uitgevoerde onderzoek wel in verhouding staat tot de melding. Het onderzoek in opvolging van de melding wordt door melders ook als zwaar en potentieel beschadigend beschreven, voor zowel melder als betrokkene. Met name uitgezonden medewerkers op de buitenlandse posten, en zeker die op de vele kleine posten, geven aan dat de komst van een onderzoeksteam uit Den Haag na het doen van een officiële melding als ingrijpend wordt ervaren, 'onnodig escalierend', met ook na afloop gevolgen voor de werksfeer. Ook werd frustratie aangetroffen bij uitgezonden leidinggevend over het feit dat een melding nodig was, met daaropvolgend de komst van een onderzoeksteam uit Den Haag, terwijl de feiten duidelijk waren en zij vergeefs eerdere signalen over bestaande risico's via andere kanalen met het departement hadden gedeeld (zoals via ISB of HDPO). Een enkele keer is een melding ongewenste omgangsvormen tegen de wil van de melder opgepakt voor nader onderzoek. En in een ander geval wist de 'melder' niet eens dat hij als melder te boek stond. Hij had alleen advies in willen winnen. De ervaring van een indrukwekkende reactie, het gevoel van disproportionaliteit, van overreactie en van vergaande gevolgen, en de perceptie van regie verliezen na een melding die wordt gecommuniceerd door melders, kan de meldingsbereidheid ook bij anderen sterk doen temperen.

5.4 Ervaren gebrek aan passende communicatie en nazorg

Communicatie rondom onderzoeken en meldingen vraagt om nauwkeurigheid en de weging van de diverse belangen. In het Protocol Persoonsgericht Onderzoek erkent het ministerie dit belang van het open en transparant communiceren over (vermoedelijke) integriteitsschendingen, zowel voor het bespreekbaar maken van niet-integer gedrag als voor het leren van schendingen. Ook schrijft

het protocol voor dat 'bij een open en transparante communicatie steeds een balans moet worden gezocht tussen de gewenste openheid en de discretie jegens de betrokkenen: gesloten waar het moet, open waar het kan, ook voor wat betreft de kring van geïnformeerden, waaronder de melder'. Het protocol geeft een heldere beschrijving van de wijze van communicatie en het aanbieden van (na)zorg richting betrokkene, melder, het dienstonderdeel, bij aanvang, gedurende en na afloop van de behandeling van de casus. Afspraken over communicatie en de woordvoerderslijn worden gemaakt in het overleg tussen SG, HDPO, VCI en de bedrijfsarts. Communicatie richting de melder over het verloop van de casus vindt plaats 'voor zover de AVG dat toelaat'. De AVG wordt regelmatig genoemd als overwegend belemmerend voor de communicatie en dat is niet altijd terecht. De AVG ziet meer toe op het opslaan en beheer van gegevens. Privacybescherming, waar het als de AVG wordt aangehaald vaker over lijkt te gaan, is uiteraard wel een legitiem beginsel dat beschermingswaardig is, zeker zolang bijvoorbeeld niet is aangetoond dat betrokkene de schending ook daadwerkelijk heeft begaan. De aandacht voor privacybescherming en personeels-vertrouwelijkheid wordt vermoedelijk ook ingegeven vanwege het risico voor reputatieschade. Eerder werd al gerefereerd aan het belang van een goede reputatie in een loopbaanorganisatie als het ministerie van BZ. Reputatieschade dient anders te worden meegewogen wanneer is aangetoond dat een schending met een zekere ernst is begaan.

Tegenover reputatieschade en privacy staan namelijk ook de kansen die transparante communicatie biedt om aan het vertrouwen in het meldsysteem te kunnen werken, de effectiviteit ervan te laten zien, 'dat het zin heeft om te melden'. Kortom, om de toegankelijkheid en bereidheid om te melden te vergroten.

De terughoudendheid heeft er volgens betrokkenen, zeker in het verleden, toe geleid dat nagenoeg niets werd gecommuniceerd over de afhandeling van een melding. Hierdoor blijven kwesties onnodig lang rondzingen in de organisatie 'als actueel' of 'met een open eind'.

Door functionarissen die zijn betrokken bij de afhandeling van meldingen, wordt gewezen op een ingezette kentering op dit gebied, er zou sprake zijn van een veranderende communicatiestrategie als onderdeel van de nazorg. Dit zien we ook in de aandacht die eraan wordt besteed in het recent ingevoerde Protocol Persoonsgericht Onderzoek. In interviews met betrokkenen, veelal bij cases van voor deze verandering, wordt de gebrekkige transparantie over de uitkomsten van de melding, of de melding gegrond was of niet, door velen nog bestempeld als 'problematisch'. Het leidt volgens hen tot roddel met de schadelijke gevolgen van dien voor zowel alle betrokkenen, als voor de beeldvorming over het nut van melden. Her en der kon daardoor een beeld ontstaan dat de gevolgen van een gegronde melding voor de betrokkene mede afhangt van zijn of haar positie en contacten binnen het ministerie. En ook de verhalen over de casuïstiek waar een melder geconfronteerd werd met ontslag, en de betrokkene een andere positie kreeg, doen de ronde, zowel op het departement als op de buitenlandse posten. Informatie vanuit de top van de organisatie dat in deze gevallen ook sprake was van gebrekkig functioneren of van een wegens andere reden al eerder aangekondigd ontslag, is als zo'n relatie eenmaal is gelegd, vergeefs. Een belangrijke nuance die niet meer echt wordt gehoord.

De gebrekkige communicatie over een melding en met name de afloop ervan zullen de bereidheid om te melden reduceren. Potentiële melders hebben weinig inzicht in het proces, kennen geen

goede voorbeelden, de verhalen die hen ter ore komen, zijn terecht of niet vaak negatief en demotiverend.

Het Protocol voor Persoonsgericht Onderzoek schrijft voor dat er elk jaar een openbaar overzicht gepubliceerd wordt van alle meldingen, met geanonimiseerde informatie over type schending, wijze van afhandeling en opgelegde sanctie. In 2019 verzorgde CCI voor het eerst een externe publicatie ter verantwoording van het integriteitsbeleid inclusief (geanonimiseerde) informatie over aantallen en aard van meldingen en wijze van een lijst van afdoening. De klachten over ongewenste omgangsvormen die via de klachtencommissie lopen, en het aantal en de aard van de gesprekken die zijn gevoerd door de vertrouwenspersonen, zijn daarin ook meegenomen. Een vergelijkbare externe publicatie met een rapportage over 2020 was vanwege capaciteitsproblemen bij CCI nog niet beschikbaar. Op basis van de interviews is bij de onderzoekers de indruk ontstaan dat deze rapportage weinig bekend is binnen het ministerie. Dat lijkt een gemiste kans in het uitdragen van de boodschap aan medewerkers dat meldingen welkom zijn, dat melden veilig kan en dat het zin heeft.

Het Protocol Persoonsgericht Onderzoek besteedt aandacht aan de (na)zorg, voor zowel melder als de betrokken medewerker, tijdens en na afloop van het onderzoek. De mogelijkheid tot ondersteuning van bedrijfsmaatschappelijk werk of de bedrijfsarts wordt volgens dit protocol actief uitgedragen door VCI. Ook wordt er uitgebreid stilgestaan bij het belang van nazorg in de vorm van gesprekken binnen de afdeling, waar onderzoek op basis van een melding zou hebben plaats gehad. Ook op deze punten lijkt dat de praktijk, of in ieder geval de beeldvorming gebaseerd op de praktijk, achterblijft bij wat er in het recent ontwikkelde protocol is afgesproken.

Uit de meest recente rapportage van de vertrouwenspersonen weten we dat een melding nog lang na oplossing of behandeling een negatief effect heeft op het gevoel van veiligheid binnen het onderdeel of team. Melders die we hebben geïnterviewd, geven aan geen nazorg aangeboden te hebben gekregen. Overigens wordt de zorg vanuit bedrijfsmaatschappelijke hulp en bedrijfsarts tijdens en na de procedure wel actief aangeboden aan lokale medewerkers.

5.5 Gevolgen voor de meldingsbereidheid

In de manier waarop meldingen worden opgevolgd binnen BZ, zijn enkele factoren te benoemen die de toegang, de toegankelijkheid van het meldsysteem en de bereidheid om te melden verder doen afnemen. We doelen hier met name op de sterke gerichtheid op onderzoek en het beperkte assortiment van de CCI, dat overigens ondanks de beperkte capaciteit goed functioneert. Meer dan dat wordt de meldingsbereidheid ten aanzien van ongewenst gedrag in belangrijke mate beperkt door het separate kanaal gevormd door de Klachtenprocedure⁹ Ongewenste Omgangsvormen, die lang duurt, nauwelijks continuïteit biedt en waarvan weinig gebruik wordt gemaakt.

In de organisatie leeft, met name bij mensen die eerder met onderzoeken te maken hebben gehad, en bij anderen in hun omgeving, de perceptie dat de onderzoeken zwaar en disproportioneel zijn voor alle betrokkenen, inclusief de melder, met onduidelijke afloop. Deze perceptie heeft een dempend effect op de meldingsbereidheid. Zeker wanneer deze perceptie niet wordt tegengesproken,

⁹ Een nieuwe klachtenprocedure was ten tijde van het onderzoek in voorbereiding.

vanwege de vaak zeer terughoudende manier, waarop over meldingen en onderzoeken wordt gecommuniceerd en de nazorg voor veel betrokkenen te wensen overlaat.

Voor wat de nazorg betreft gaat het met name om regelmatige en tijdig communicatie gedurende en na afloop van de vaak langdurige procedure na melding, zowel naar melder als beklaagde, en om aandacht voor het herstel van de relaties tussen deze betrokkenen en/of het team.

Hieronder volgt een grafische weergave van de hierboven beschreven aspecten:

Factoren in de inrichting van de organisatie die de meldingsbereidheid beïnvloeden	Werkt belemmerend voor		
	Toegang	Toegankelijkheid	Meldingsbereidheid
• Rood = sterke invloed • Oranje = beperkte invloed • Groen = geen / nauwelijks invloed			
Beperkt assortiment vervolgstappen waarbij veel nadruk ligt op onderzoek	Oranje	Oranje	Oranje
Ongewenst gedrag buiten CCI in een langdurige en weinig gebruikte klachtprocedure	Rood	Rood	Rood
Sterke nadruk op onderzoek, gebrek aan alternatieve opvolging	Oranje	Oranje	Rood
Onderbezetting van CCI	Oranje	Oranje	Oranje
Perceptie van mogelijk 'zwaar' en disproportioneel onderzoekstraject	Oranje	Rood	Rood
Ervaren gebrek aan passende communicatie en nazorg achteraf	Oranje	Rood	Rood

6. De invloed van het integriteitssysteem op de meldingsbereidheid

6.1 Inleiding: Het meldsysteem als onderdeel van het integriteitssysteem

De BZ-organisatie heeft de afgelopen jaren belangrijke stappen gezet als het gaat om integriteit. De organisatie bouwt gestadig aan een steeds beter systeem. Daaruit spreekt het grote belang dat de organisatie hecht aan integriteit, een veilige werkomgeving bieden en een betrouwbare partner zijn.

De onderhavige opdracht om het meldsysteem van BZ kritisch te beschouwen, moet worden gezien in dat licht: BZ neemt geen genoegen met zomaar een meldsysteem, maar streeft naar optimale effectiviteit en toegankelijkheid van dat systeem. Dat is een belangrijke, lovenswaardige ambitie, en tegelijkertijd een deel-doelstelling. Het meldsysteem is immers onderdeel van een integriteitssysteem dat verder gaat dan het melden en opvolgen van vermoedens alleen. Zoals een integriteitssysteem niet compleet is zonder meldsysteem, zo is een analyse van een meldsysteem niet compleet zonder een bredere blik op het integriteitssysteem als geheel. In dit hoofdstuk zullen bevindingen worden opgenomen ten aanzien van dit bredere systeem. Voordat nader wordt ingegaan op achtereenvolgens repressieve handhaving, andere vormen van preventie en het morele leerproces, is een opmerking over de missie en richting van het integriteitssysteem als geheel op zijn plaats.

6.2 Het integriteitssysteem en de missie van BZ

In hoofdstuk 3 is de inherente kwetsbaarheid van reputatiebewaking als leidend principe in integriteitsbeleid geschetst. Impliciet verwezen we daarmee naar het grote belang van de samenhang tussen missie en richtinggevend principes in de organisatie enerzijds en de insteek van het integriteitsbeleid anderzijds. Voor een verdere ontwikkeling van het integriteitssysteem van BZ als geheel is met name een goede verbinding tussen BZ, de missie en het integriteitsbeleid noodzakelijk. Een werkend integriteitssysteem is onvervreemdbaar verbonden met de organisatie van BZ en wijkt op essentiële punten af van het systeem van de meest vergelijkbare organisaties, al was het alleen maar vanwege het bijzondere werk, het loopbaankarakter en de wereldwijde aanwezigheid van lokale medewerkers. Concreet betekent dit dat om de meldingsbereidheid verder te vergroten het voor alle medewerkers volstrekt helder moet zijn dat het integriteitssysteem - of nog preciezer: het vroegtijdig doen van meldingen - bijdraagt aan het behalen van de missie van BZ.

6.3 Repressieve handhaving: meer eenduidigheid in onderzoeken en dossiervorming

Al eerder werd geconstateerd dat het meldkanaal via CCI het best ontwikkeld en meest kansrijk is. Juist hier zijn belangrijke stappen gemaakt en juist hier is verder ontwikkelen en investeren de moeite waard. In onder andere meer capaciteit en een ruimer assortiment opvolgingsrichtingen voor de integriteitsschendingen waarvoor medewerkers nu al bij CCI terecht kunnen, maar bij voorkeur ook voor interpersoonlijke schendingen (nu vaak aangeduid als omgangsvormen of ongewenst gedrag). Dat vraagt naast kwantitatieve ook om kwalitatieve uitbreiding, een investering die gezien de noodzakelijke verbetering van de behandeling van juist deze meldingen zeer de moeite waard is.

Hoewel beoordeling van de kwaliteit van onderzoeksactiviteiten buiten de scope van deze analyse valt, moet worden geconstateerd dat de recente verbeteringen zoals geformuleerd in het Protocol

Persoonsgericht Onderzoek, belangrijke stappen voorwaarts betekenen. Zeker wanneer de onderzoekscapaciteit op termijn ook kan worden ingezet voor vermoedelijke schendingen op het gebied van ongewenst gedrag. Uitbreiding van het aantal onderzoeken maakt het noodzakelijk om de eenduidigheid in dossiervorming verder te verbeteren. Bijvoorbeeld met een systeem waarin dagelijkse journaals, afwegingen en onderzoeksactiviteiten veilig en eenvoudig kunnen worden genoteerd en doorzoekbaar worden gemaakt. Hoewel de kwaliteit van dossiers van CCI over het algemeen voldoende leek te zijn, werden aanzienlijke verschillen tussen de dossiers van diverse medewerkers zichtbaar. Een meer eenduidig documentbeheer kan een belangrijke stap vooruit betekenen in termen van rapportage en verantwoording, transparantie, continuïteit en uiteindelijk vertrouwen in het integriteitssysteem.

6.4 Preventieve handhaving: betere bescherming tegen verleidingen en schendingen door derden

Een werkend integriteitssysteem heeft als belangrijke doelstelling het terugdringen van het aantal schendingen en het gemeld krijgen van zo veel mogelijk schendingen die desalniettemin plaatsvinden. De preventieve handhaving werkt aan het eerste: het terugdringen van schendingen. Binnen VCI is al eerder op beperkte schaal geëxperimenteerd met het uitvoeren van preventieve risicoanalyses. Waarbij kwetsbare plekken in processen systematisch in kaart worden gebracht en aanbevelingen worden gedaan ter verbetering, nog voordat schendingen hebben plaatsgevonden.

Deze preventieve analyse biedt daarnaast het voordeel dat op een laagdrempelige manier kan worden kennisgemaakt met de organisatie en de medewerkers, en dat zij bewust worden gemaakt en worden betrokken bij het werken aan integriteit op een moment dat er geen schendingen en onderzoek plaatsvinden.

Behalve het draagvlak dat dat oplevert heeft de risicoanalyse als voordeel dat er, anders dan in het geval van onderzoek en meldingen, vrijuit over kan worden gecommuniceerd. Dat levert naast een robuustere organisatie, bewustwording en draagvlak ook positieve pers in de rest van de organisatie. Eenzelfde preventieve impuls kan worden verwacht van preventief beleid tegen specifieke vormen van integriteitsschendingen: seksueel grensoverschrijdend gedrag, pesten en buitensluiten, discriminatie en informatieveiligheid. Dit beleid ontbreekt nu nog grotendeels. Ook is integriteit nog te weinig alom vertegenwoordigd in personeelsinstrumenten: bij werving, selectie, screening, onboarding, verantwoordings- en functioneringsgesprekken, promotie, management development, persoonlijke ontwikkeling en trainingen. Integriteit is daarmee nog te veel van specialisten en te weinig een logisch, onlosmakelijk onderdeel van de bedrijfsvoering en aansturing.

6.5 Een moreel leerproces om te ondersteunen bij lastigste beslissingen en moreel twijfels

Uit de interviews, met name met personeel op diverse posten, komt een beeld naar voren, waarin vragen over integriteit niet alleen draaien over regels en schendingen, maar minstens zo vaak over lastige beslissingen en morele twijfels, samenhangend met het complexe werk dat op de posten wordt uitgevoerd. Wel of niet overleggen met deze groep, wel of niet uitspreken tegen deze wet, wel of niet aanwezig zijn bij een bijeenkomst, wel of niet? Medewerkers geven in variërende bewoordingen aan dat 'een goed gesprek', 'morele intervisie' of regelmatig 'sparren' over dergelijke

situaties belangrijk en leerzaam zouden zijn. Ze zouden het op prijs stellen als deze kwesties die ze namen geven als dilemma's of 'softere' integriteit, onderdeel zouden zijn van training, begeleiding en gewoonte. Sommigen geven aan dat het aanleren van manieren om deze lastige zaken met elkaar te bespreken al in de interne opleiding zou moeten plaatsvinden.

Naast dat dit belangrijk is om eigen twijfels weg te nemen, oordeelsfouten te voorkomen en meer eenduidigheid te organiseren, zou het ook helpen om elkaars standpunten beter te begrijpen en beslissingen beter uit te leggen. Een moreel leerproces stelt medewerkers regelmatig in staat op veilige en gestructureerde wijze lastige kwesties te bespreken, onderling te leren, tegenspraak te organiseren. En het voorkomt het door blijven lopen met twijfels en het melden van die twijfels die eigenlijk geen schendingen zijn. Een werkend integriteitssysteem bestaat naast een handhavingspraktijk (waar het meldsysteem onderdeel van is) ook uit een moreel leerproces.

6.6. De aandacht voor integriteit in de HR-cyclus en het opleidingsaanbod

Een goed werkend integriteitssysteem vraagt dat alle medewerkers voorbereid zijn op de rol die zij hebben in het werken aan integriteit. Integriteit hoort een vast onderdeel te zijn van opleiding en de HR-cyclus (werving, selectie, beoordeling en promotie). Dit geldt extra voor leidinggevenden vanwege hun rol in het meldsysteem en de eisen die aan hen gesteld worden voor wat betreft integer leiderschap. In meerdere interviews komt naar voren dat leidinggevenden niet geselecteerd en beoordeeld worden op hun competenties als leidinggevende. In recente jaren is daar meer aandacht voor. HDPO besteedt daar aandacht aan maar ook ISB, de inspectiedienst, tijdens hun vierjaarlijkse bezoeken aan de ambassade. Het ministerie van Buitenlandse Zaken besteedt sinds enkele jaren als onderdeel van hun opleidingsaanbod meer aandacht aan integriteit en aan leiderschapscompetenties. Alle leidinggevenden krijgen leiderschapstrainingen aangeboden (Leadership Sessies). In deze training is er ook een onderdeel integriteit (65 minuten) en een onderdeel veilige omgeving (60 minuten), met een uitleg over de integriteitsinfrastructuur en aandacht voor de rol van leidinggevenden in een intervisie-achtige setting. Daarnaast is er ook een Training Integer en Sociaal Veilig werken (NL/EN) ontwikkeld voor medewerkers en voor leidinggevenden (2 x 3 uur). Deze training lijkt erop gericht om integriteit en veilig werken bespreekbaar te maken in teams, vanuit de invloedssfeer van een leidinggevende, en om te informeren over de infrastructuur binnen BZ om zaken op het gebied van integriteit en sociale veiligheid te melden.

Voor zover te beoordelen op basis van de draaiboeken die we hebben gezien, lijken beide trainingen tekort te schieten in de aandacht voor het belang van het melden van vermoedens van schendingen. Ook maken ze geen helder onderscheid tussen schendingen, als ontoelaatbaar en strafwaardig, en morele dilemma's om met elkaar te bespreken. Ook blijft onduidelijk wat de aandacht is voor de specifieke rol van de leidinggevende in het meldsysteem, en voor de ondersteuning waarop ze een beroep kunnen doen bij VCI. Hoe ze getraind worden in de competenties die integer leiderschap van hen vraagt, en hoe ze daarmee kunnen bijdragen aan de missie van de organisatie.

6.7. Gevolgen voor meldingsbereidheid

BZ heeft de afgelopen jaren belangrijke stappen gezet als het gaat om het integriteitssysteem. Het meldsysteem is een onderdeel van dit systeem. De opzet en compleetheid van het integriteitssys-

teem kan van invloed zijn op de toegankelijkheid van het meldsysteem en de meldingsbereidheid. Om te beginnen door de koppeling van de missie van BZ met het integriteitssysteem. Om de meldingsbereidheid verder te vergroten moet het voor medewerkers volstrekt helder zijn hoe het vroegtijdig doen van meldingen bijdraagt aan het behalen van de missie van BZ.

Een preventieve impuls door verdere ontwikkeling van het instrument van risicoanalyse en preventief beleid, die nu nog grotendeels ontbreekt, kan op termijn zorgen voor bewustwording, draagvlak en een nu nog vaak gemiste positieve pers in de rest van de organisatie. Meer aandacht voor integriteit en integer leiderschap bij de selectie en beoordeling van medewerkers en als verplicht onderdeel van het opleidingsaanbod kan hier verder aan bijdragen. Een moreel leerproces kan het spreken over lastige kwesties normaliseren, oordeelsfouten voorkomen en bovendien tegenspraak organiseren. En ook voorkomen dat medewerkers doorlopen met hun twijfels of dat meldingen worden gedaan van die twijfels terwijl het eigenlijk geen schendingen zijn.

7. Conclusies en aanbevelingen

Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft de afgelopen jaren belangrijke stappen gezet als het gaat om integriteit. Daarnaast spreekt het ministerie de ambitie uit om het integriteitsbeleid te blijven door ontwikkelen en te verbeteren. Daaruit spreekt het grote belang dat de organisatie hecht aan integriteit, aan het bieden van een veilige werkomgeving en het zijn van een betrouwbare partner.

De onderhavige opdracht om het meldsysteem van BZ kritisch te beschouwen, moet worden gezien in dat licht: BZ neemt geen genoegen met zomaar een meldsysteem, maar streeft naar optimale effectiviteit en toegankelijkheid van dat systeem. Dat is een belangrijke, lovenswaardige ambitie. Daarnaast geeft de top van het ministerie de laatste jaren prioriteit aan een beleid dat is gericht op diversiteit en inclusie als belangrijke componenten van een veilige werkomgeving.

Voor deze opdracht "Veilig Melden" werden twee hoofdvragen geformuleerd.

- Welke factoren zijn van invloed op de huidige meldingsbereidheid van de medewerkers bij BZ?
- Wat zijn mogelijke aanbevelingen voor het vergroten van de meldingsbereidheid, wanneer we alle factoren die van invloed zijn op de meldingsbereidheid, in ogenschouw nemen?

Met ons onderzoek en het voorliggende rapport hebben wij deze vragen getracht te beantwoorden. Hieronder vatten wij onze conclusies en aanbevelingen samen.

7.1 Conclusies met betrekking tot factoren van invloed op de meldingsbereidheid

7.1.1 *Factoren van invloed van vanuit de cultuur en de aard van de organisatie*

In de organisatie(cultuur) van BZ zijn enkele factoren aangetroffen die de bereidheid om vermoedens van integriteitsschendingen te melden, doen afnemen. Om te beginnen leiden de BZ-missie en de aard van het werk tot een sterk op het behoud van een reputatie gerichte benadering van integriteit in het algemeen. Ook het nog steeds manifeste karakter van een loopbaanorganisatie waarin sterke afhankelijkheden ontstaan, werkt dempend op de toegankelijkheid van het meldsysteem en de meldingsbereidheid. Beide belemmerende factoren gelden min of meer voor de gehele organisatie. Daarnaast heeft een aantal factoren met name een negatief effect op de posten en de daar werkzame lokale medewerkers: een minder sterk ontwikkelde meldinfrastructuur op de posten, over-representatie en de daaruit volgende dominante cultuur en ook de gebruikelijk geworden ongelijkheid en zwakkere positie van lokale medewerkers. Al deze factoren samen maken lokale medewerkers kwetsbaar. Het meldsysteem is voor hen minder toegankelijk en minder veilig.

7.1.2 *Factoren van invloed vanuit het meldsysteem*

Binnen het meldkanaal wordt de meldingsbereidheid (en de toegang en toegankelijkheid van het meldsysteem) belemmerd door inconsistenties in en beeldvorming over de informatie over hoe en waar je kunt melden. Klachten rondom ongewenste omgangsvormen worden hierdoor harder geraakt: de beeldvorming is minder goed en de procedure wordt gepercipieerd als langdurig. Daarnaast worden medewerkers in de internationale praktijk en op de posten sterker belemmerd in het doen van meldingen: met hen wordt grosso modo in het meldsysteem te weinig rekening gehouden.

Over de gehele linie is de rol van leidinggevendenden niet helder en er is sprake van een te beperkte ondersteuning om dit meldkanaal tot volle wasdom te laten komen. Ook CCI zou hierin een grotere rol kunnen spelen.

7.1.3 *Factoren van invloed vanuit de opvolging van meldingen*

In de manier waarop meldingen worden opgevolgd binnen BZ zijn enkele factoren te benoemen, die de toegang, de toegankelijkheid van het meldsysteem en de bereidheid om te melden verder doen afnemen.

Met name de sterke gerichtheid op onderzoek en het beperkte assortiment van de CCI, dat overigens met beperkte capaciteit goed functioneert. Meer dan dat wordt de meldingsbereidheid ten aanzien van ongewenst gedrag in belangrijke mate beperkt door de Klachtenprocedure¹⁰ Ongevenst Gedrag, die lang duurt, nauwelijks continuïteit biedt en waarvan weinig gebruik wordt gemaakt. In de organisatie leeft, met name bij mensen die eerder met onderzoeken te maken hebben gehad en hun omgeving, de perceptie dat deze onderzoeken zwaar zijn voor alle betrokkenen, inclusief de melder, en ook nog wel eens “disproportioneel” kunnen worden ingestoken. Deze perceptie heeft een dempend effect op de meldingsbereidheid. Zeker wanneer deze percepties niet worden tegengesproken of geen tegengeluid kennen vanwege de vaak zeer terughoudende manier waarop over meldingen en onderzoeken wordt gecommuniceerd.

7.1.4 *De invloed vanuit het integriteitssysteem*

De opzet en compleetheid van het integriteitssysteem kan van invloed zijn op de toegankelijkheid van het meldsysteem en de meldingsbereidheid. Om te beginnen door de koppeling van de missie van BZ met het integriteitssysteem: om de meldingsbereidheid verder te vergroten moet het voor medewerkers volstrekt helder zijn hoe het vroegtijdig doen van meldingen, bijdraagt aan het behalen van de missie van BZ. Voor leidinggevendenden moet duidelijk zijn waarom integer leiderschap, en hun rol in het meldsysteem, zo belangrijk zijn voor die missie.

Een preventieve impuls, door verdere ontwikkeling van het instrument van risicoanalyse en preventief beleid, die nu nog grotendeels ontbreekt, kan op termijn zorgen voor bewustwording, draagvlak en een nu nog vaak gemiste positieve pers in de rest van de organisatie. Meer aandacht voor

¹⁰ Een nieuwe klachtenprocedure is ten tijde van het onderzoek in voorbereiding.

integriteit en integer leiderschap bij de selectie en beoordeling van medewerkers en als verplicht onderdeel van het opleidingsaanbod kan hier verder aan bijdragen. Een moreel leerproces kan het spreken over lastige kwesties normaliseren, oordeelsfouten voorkomen en bovendien tegenspraak organiseren. Het kan daarnaast voorkomen dat medewerkers door lopen met hun twijfels, wat morele stress veroorzaakt, of dat zij er juist melding van maken, terwijl het helemaal niet om een schending gaat, maar mogelijk wel om een moreel verkeerde beslissing.

7.2 Aanbevelingen ter vergroting van de meldingsbereidheid

7.2.1 Aanbevelingen m.b.t. specifieke kenmerken van de organisatie van invloed op meldingsbereidheid

- **Versterking van ethos van de organisatie**

Koppel de inzet op integriteit aan de in de missie geformuleerde doelstelling om bij te dragen aan een rechtvaardigere wereld. Maak het vanuit de top van de organisatie voor leidinggevend en alle medewerkers volstrekt helder dat het werken aan integriteit en het vroegtijdig doen van meldingen ondersteunend is aan de missie van BZ.

Vermijd in alle communicatie over integriteit een te nadrukkelijke verwijzing naar het risico voor reputatieschade voor Nederland of het ministerie, omdat dit de in de organisatie toch al sterk aanwezige zorg om de reputatie alleen maar versterkt en daarmee de meldingsbereidheid remt.

- **Een gezond, rechtvaardig en transparant loopbaanbeleid**

Ontwikkel met het oog op de belemmeringen die er zijn tot het doen van meldingen (inherent aan de loopbaanorganisatie die het ministerie is), een gezond, transparant en rechtvaardig loopbaanbeleid dat gebaseerd is op een meritocratisch beoordelingssysteem.

Verstevig naast de leidinggevend, ook de rol, positie en deskundigheid van HDPO waar het gaat om de beoordelingssystematiek. Hoewel leidinggevend eindverantwoordelijk zijn voor een zorgvuldige dossieropbouw, ligt hier ook een belangrijke rol voor HDPO, bijvoorbeeld in het begeleiden van leidinggevend op het gebied van zorgvuldige dossieropbouw.

Overweeg daarbij om geen leidinggevend van HDPO te laten meedraaien in de loopbaanorganisatie en versterk daarmee de onafhankelijke deskundigheid van HDPO in de organisatie.

- **Stevige positie lokale medewerker**

Versterk in alle opzichten de rechtspositie van lokale medewerkers; biedt hun zoveel mogelijk een gelijke behandeling als die voor de Nederlandse expats, en dezelfde arbeidsrechtelijke bescherming tegen ontslag ten gevolge van arbeidsconflicten of integriteitsmeldingen.

- **Het doorbreken van de homogene cultuur van de organisatie**

Blijf inzetten op meer diversiteit bij werving van nieuwe personeelsleden, creëer meer zichtbaarheid van medewerkers die afwijken van de dominantie monocultuur en succesvol zijn, en zorg ook voor meer diversiteit en andersdenkenden op leidinggevende posities en in de top van de organisatie.

7.2.2. Aanbevelingen met betrekking tot het meldsysteem

- **Gedragscode**

Ontwikkel één gedragscode voor BZ met in heldere bewoordingen wat de regels zijn en wat als strafwaardig gedrag wordt gezien. Baseer deze code op die van de Rijksoverheid maar zorg ervoor dat die in overeenstemming is met de specifieke missie en de specifieke kenmerken van het ministerie van Buitenlandse Zaken, zoals het internationale karakter van de organisatie en personeelsbestand.

Vertaal als onderdeel daarvan de inzet van het ministerie op diversiteit en inclusie in heldere afspraken over ongewenste omgangsvormen, met aandacht voor seksueel grensoverschrijdend gedrag en intimidatie, racisme en discriminatie en pestgedrag.

Maak de gedragscode en informatie over de meldprocedure bij vermoedens van schendingen in meer dan alleen het Nederlands en het Engels beschikbaar, zowel online en als hard copy.

Communiceer er regelmatig over in meerdere talen naar alle medewerkers binnen de organisatie en bespreek het als onderdeel van on-boarding en teambijeenkomsten.

- **Vertrouwenspersoon – voorportaal van het meldsysteem**

Behoud en versterk de laagdrempeligheid voor het benaderen van de vertrouwenspersonen voor medewerkers in alle geledingen van de organisatie. Positioneer ze helder in het voorportaal van het meldsysteem. Versterk hen in hun rol als functionaris die kan worden benaderd voor het vertrouwelijk bespreken van vermoedens van alle soorten schendingen. En die medewerkers kan adviseren over vervolgstappen richting leidinggevende, CCI of HDPO, maar die zelf *geen* actie onderneemt, anders dan het op verzoek van de melder vertrouwelijk melden bij CCI en het periodiek rapporteren over aantal en aard van ontvangen signalen.

Versterk de deskundigheid van vertrouwenspersonen in de omgang met meldingen over ongewenste omgangsvormen, zoals discriminatie en seksueel grensoverschrijdend gedrag.

Organiseer regionale samenwerking en uitwisseling tussen vertrouwenspersonen op de posten. Zorg dat alle medewerkers op alle posten en residenties in gesprek kunnen gaan met een vertrouwenspersoon die bij hen als persoon bekend is, op de eigen post of op een post in de regio. Zet alle vertrouwenspersonen in een continue leergemeenschap.

Bied regelmatig training en intervisie aan voor alle vertrouwenspersonen in de gehele organisatie, en maak daarbij gebruik van de mogelijkheden die er online zijn.

- **Opzet van het meldsysteem**

Versterk het meldsysteem met drie meldkanalen voor meldingen van alle typen schendingen (dus inclusief die over ongewenste omgangsvormen):

Kanaal 1: leidinggevende

Verbeter de mogelijkheden voor alle medewerkers om dichtbij, veilig te kunnen melden. Versterk daartoe de dagelijkse operationele verantwoordelijkheid voor het integer functioneren van de organisatie bij elke leidinggevende in de managementlijn.

Definieer kernelementen van deze verantwoordelijkheid en neem die op in de functiebeschrijving. Maak dit onderdeel van de HR-cyclus (selectie, beoordeling, herplaatsing). Maak als onderdeel daarvan duidelijk dat leidinggevendens elke melding altijd door melden aan CCI. Ook meldingen met een licht karakter. Het is aan CCI om op basis van triage te besluiten of het de melding oppakt of terug legt bij de leidinggevende met het verzoek om het af te handelen (hierover meer hieronder). Draag zorg voor training van leidinggevendens in het bespreekbaar maken van integriteit, het omgaan met meldingen, de weging en de wijze van afhandeling, en bied toereikende ondersteuning in beschikbare deskundigheid en capaciteit bij CCI.

Kanaal 2: meldpunt en CCI

Versterk de capaciteiten van de integriteitsfunctionarissen:

- Bestendig de nu veelal aanwezige ervaring van integriteitsfunctionarissen in het aannemen van een melding, in een of meer gesprekken, waarbij actief vertrouwelijkheid wordt geboden aan de melder, de juiste vragen worden gesteld en de verschillende opties worden besproken. Versterk daarbovenop specifiek de deskundigheid in het aannemen en bespreken van meldingen over ongewenste omgangsvormen (interpersoonlijke schendingen) zoals seksueel grensoverschrijdend gedrag en discriminatie.
- Draag zorg voor het zorgvuldig en eenduidig op schrift stellen van de melding aan de hand van een formulier, gevolgd door registratie

Kanaal 3: extern meldpunt

Creëer een voor kwetsbare groepen en met name lokale medewerker toegankelijk, laagdrempelig meldpunt, specifiek voor potentiële melder die geen vertrouwen hebben in de wijze van afhandeling van de melding door leidinggevende. Dit meldpunt is beschikbaar voor het melden van alle integriteitsschendingen. Zie ook bijlage 2 voor een schematische voorstelling van het meldsysteem als onderdeel van het repressief apparaat.

7.2.3. Aanbevelingen met betrekking tot de rest van het repressieve apparaat

- **Triage**

Aanbevolen wordt om de triage van CCI verder te ontwikkelen. Door als onderdeel van de triage - door CCI - te laten vaststellen of de melding wel op de juiste plek terecht is gekomen, en een zorgvuldig besluit te nemen en de wijze van afhandeling vast te leggen. Daarbij in ieder geval vragen beantwoordend als: betreft dit een vermoeden van een schending? Of gaat het om een moreel verkeerde beslissing? Gaat het om een arbeidsconflict? Of om een functioneringsprobleem? Om daarna het CCI te laten besluiten om de melding dan wel terug te leggen in de managementlijn, door te verwijzen naar een andere dienst binnen de organisatie (HDPO, FEZ of ISB) of zelf op te pakken. En in het laatste geval te onderbouwen op welke wijze een vervolg aan de melding wordt gegeven.

- **Het vooronderzoek**

Versterk het vooronderzoek, als een middel om te komen tot een afgewogen beslissing over de afhandeling van een melding.

Onderzoek om te beginnen de onderzoekswaardigheid van de melding. Een melding is niet onderzoekswaardig als uit het vooronderzoek blijkt dat er geen regel is geschonden, als een onderzoek disproportioneel zou zijn of als de feiten reeds bekend zijn en onderzoek dus niet nodig is. Ook kan het zijn dat er onvoldoende onderzoeksmogelijkheden zijn.

Leg deze afweging onderbouwd en transparant vast, zodat ook achteraf kan vastgesteld waarom wel of niet tot een vorm van onderzoek is overgegaan.

- **Breidt het instrumentarium uit waarmee meldingen kunnen worden afgehandeld**

Initieer een disciplinair onderzoek voor die meldingen die door het vooronderzoek als onderzoekswaardig zijn geïdentificeerd. Denk in alle andere gevallen aan (micro) risicoanalyses of andere maatregelen ter preventie; en aan herstelmaatregelen, (begeleid) gesprek, mediation of andere vormen van *restorative justice*, zoals vergoeding van onkosten of excuses.

Zorg bij persoonsgericht onderzoek en het sanctiebeleid voor een zorgvuldige toepassing in de praktijk van de principes van proportionaliteit en subsidiariteit, en laat dat zien aan melder en alle betrokkenen.

Communiceer daarover, ook los van de casuïstiek, breed naar de organisatie, en maak duidelijk: er zijn verschillende manieren van opvolging, afhankelijk van de aard en de ernst van de schending; tegenover een lichte schending staat een lichte straf; ernstige schendingen blijven niet straffeloos.

- **Verbeter de opvolging van meldingen op het gebied van interpersoonlijke schendingen**

Breidt het CCI uit met professionals op het gebied van seksueel grensoverschrijdend gedrag en zet die in voor de ontwikkeling van een passend instrumentarium voor alle vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag, en voor de ontwikkeling van richtlijnen voor en de expertise van leidinggevendenden; onder andere in de aandacht voor en het bespreekbaar maken van ook andere ongewenste omgangsvormen, en de omgang met meldingen van slachtoffers.

- **Zorg voor een transparant en rechtvaardig sanctiebeleid en communiceer over de toepassing daarvan**

Formuleer naast eenduidig interpreteerbare schendingen, een helder, proportioneel en rechtvaardig sanctiebeleid, zonder aanzien des persoons en positie; en zorg voor een transparante en regelmatige communicatie vanuit de top van de organisatie over het aantal en de aard van de meldingen en de wijze van afhandeling, bijvoorbeeld bij het verschijnen van de jaarrapportage van CCI.

- **Communicatie en (na)zorg**

Neem in de weging van een zorgvuldige besluitvorming over de wijze van communiceren rondom individuele casuïstiek naast de privacy van alle betrokkenen, ook het belang mee van het signaal naar alle medewerkers dat melden werkt, en de mogelijkheid om organisatie breed te leren van de schending.

Laat in de communicatie over de afhandeling van schendingen zien dat veilig melden kan, zonder gevolgen voor de melder, en dat waar er schendingen begaan worden, er rechtvaardige en proportionele sancties volgen. Geleden of mogelijke reputatieschade mag bij het bepalen van de sanctie nooit aangevoerd worden als een reden om geen sancties op te leggen.

Betrek bij interpersoonlijke schendingen de melder, wanneer die slachtoffer is, bij alle beslissingen over de te nemen stappen in het proces. Besteed ook na afloop aandacht aan nazorg in de vorm van herstelacties in de vorm van een begeleid gesprek of rehabilitatie. Maak ook het treffen van maatregelen ter voorkoming van herhaling van de schending, onderdeel van de nazorg.

7.2.4. Overige aanbevelingen met betrekking tot het integriteitssysteem van het Ministerie

- **Versterk de preventieve cyclus**

Gebruik de periodieke rapportages van vertrouwenspersonen en meldingen die binnenkomen via de managementlijn of bij het meldsysteem als informatie in de vorm van early warnings, ter voorkoming van herhaling of grootschaligere of ernstigere schendingen.

Laat als onderdeel van de aandacht voor integriteit alle directies en Chefs de Poste voor hun afdeling of post de kwetsbare processen en functies beschrijven, en integriteitsrisico's in kaart brengen. Ontwikkel met hen preventieve en beschermende maatregelen.

- **Versterk het moreel leerproces van het ministerie**

Train medewerkers in morele oordeelsvorming en draag zorg dat er regelmatige morele beraden over lastige vraagstukken worden gehouden. Organiseer morele reconstructies van lastige beslissingen uit het verleden. Gebruik de opbrengsten uit de morele beraden voor de ontwikkeling van morele kennis en managementinformatie.

- **Breidt het team van de Centrale Coördinator Integriteit uit**

Breid het team van de Centrale Coördinator Integriteit uit met capaciteit ter ondersteuning van regelmatige integriteitsrisico-analyses en het formuleren van preventief beleid. Beleg ook de coördinatie van het moreel leerproces bij CCI. Zie ook bijlage 3 voor een schema van het complete integriteitssysteem en de positie van het meldsysteem.

Bijlage 1: desk review report

Desk review report (inclusief appreciatie recente of voorgenomen wijzigingen) van procedures en regelingen over het doen en de opvolging van meldingen.

Gedragscodes

Binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken bestaan er drie gedragscodes naast elkaar. Er is de Gedragscode Integriteit Rijk, 2016, herzien in 2019, die geldt voor iedereen die bij het Rijk werkt. Het beschrijft het kader dat rijksbreed als minimumkader geldt, en omvat een omschrijving van Goed Werkgeverschap en Goed Ambtenaarschap; van de integriteitswaarden (“onafhankelijkheid, onpartijdigheid, betrouwbaarheid, zorgvuldigheid en eigen verantwoordelijkheid”), en de normen en regels op het gebied van belangenverstrengeling, informatie en communicatie, zorgvuldig omgaan met mensen (omgangsvormen) en middelen. Ook wijst het op het belang van het bespreekbaar maken van integriteit, bij vermoedens van schendingen, met de leidinggevende of vertrouwenspersoon, en het doen van meldingen, met verwijzing naar de regelingen binnen de eigen organisatie. Voor wat betreft de ongewenste omgangsvormen wordt gesteld dat klachten hierover ingediend dienen te worden bij een klachtencommissie ongewenste omgangsvormen. Deze rijksbrede gedragscode omvat ook een paragraaf Buitenland, die ontwikkeld is naar het voorbeeld van de Gedragscode BZ.

Naast de code van het Rijk geldt voor medewerkers van Buitenlandse Zaken de Gedragscode voor Buitenlandse Zaken (“Eerst denken dan doen”, 2012, herzien in 2018). Deze gedragscode bestaat uit spelregels die georganiseerd zijn rondom een aantal waarden, deels overlappend en deels verschillend van die van het Rijk: onpartijdigheid, transparantie, zuiver, open en vertrouwelijk. De Gedragscode BZ geeft ook een heldere beschrijving van de meldprocedure: bij je leidinggevende of de CCI, en de mogelijkheid om in vertrouwen te praten met en advies in te winnen bij de vertrouwenspersoon. Voor ongewenste omgangsvormen geldt dat een melding in de vorm van een klacht gericht dient te worden aan HPDO, die vervolgens een klachtenbehandelaar aanwijst of wanneer gewenst de klacht laat behandelen door een zeskoppige klachtencommissie.

Tenslotte bestaan er ook nog post-specifieke gedragscodes. Een tool met een format voor een workshop voor de ontwikkeling van zo’n gedragscode met alle medewerkers van de post, met post specifieke waarden en regels is daarvoor beschikbaar via intranet, samen met een tweetal best practices ter inspiratie. Het lijkt vooral bedoeld om integriteit bespreekbaar te maken als een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid. De voorbeelden die we gezien hebben laten zien dat hier door de posten op heel verschillende manieren invulling aan wordt gegeven. Een van de twee voorbeelden is eigenlijk geen gedragscode, maar meer een open brief waarin het personeel van de post een voortdurend probleem met roddelen erkent en zich committeert om dit gedrag te beëindigen.

Het andere is een lijst van 10 uitspraken (10 geboden?) die grotendeels betrekking hebben op waarden en zeer beperkt zijn in termen van regels. Het gebruik van dergelijke "post-specifieke" gedragscodes wordt geacht een oplossing te bieden voor het probleem dat de algemene gedragscode geen aandacht besteedt aan de aard en specifieke setting van elke buitenlandse post.

Het resultaat is echter dat posten zwakke versies van een eigen gedragscode ontwikkelen, die niet afdwingbaar zijn en niet alle aspecten van integriteit bestrijken. Hoe moet een werknemer weten welke gedragscode hij geacht wordt te volgen?

Hoe moet het management toezien op de naleving van deze codes? Hoe moet de CCI "schendingen" van een post-specifieke code aanpakken? Hoe controleert de CCI de kwaliteit van deze codes? Het naast elkaar bestaan van deze post-specifieke, BZ specifieke en Rijks brede gedragscode zou kunnen leiden tot onduidelijkheid over wat belangrijke beginselen en regels zijn waar alle medewerkers zich aan te hebben houden. Erger nog, het zou kunnen betekenen dat disciplinaire maatregelen worden opgelegd voor "overtredingen" die slecht gedefinieerd zijn en in werkelijkheid niet voldoen aan de drempel van een integriteitsschending. Dergelijke niet-proportionele maatregelen zouden schadelijk zijn voor het hele systeem.

Meldprocedure

De meldprocedure wordt beschreven in de brochure Factsheet Melden en uitgebreider en in meer detail in het Protocol Intern Persoonsgericht onderzoek (sept 2021). Een medewerker die overweegt om een melding te doen wordt in eerste instantie verwezen naar de Factsheet Melden.

- **Integriteitsschendingen**

In de Factsheet wordt over integriteitsschendingen gezegd dat er geen allesomvattende omschrijving is, waarna een opsomming volgt van zaken waaraan te denken valt, variërend van overtredingen van voorschriften BZ (bijv ziek of verlofmelding), tot belangenverstrengeling en misdragingen buiten werktijd. In het Protocol Persoonsgericht Onderzoek wordt gesproken over een integriteitsschending "als een medewerker (incidenteel of structureel) niet handelt overeenkomstig de (daarvoor) geldende morele waarden en normen en de daarmee samenhangende regels." In aanvulling daarop wordt verwezen naar de Gedragscode Integriteit Rijk (GIR) en de Gedragscode van Buitenlandse zaken Eerst Denken Dan Doen, "als kader voor het integer handelen"

- **Procedure voor melden van integriteitsschendingen**

In het algemeen:

- bewust of onbewust wat ontmoedigend voor wat betreft het doen van formele melding bij CCI. Nadruk op zwaarte en onafwendbaarheid van onderzoek bij melding bij CCI. Zie ook stroomschema, CCI gepresenteerd als allerlaatste optie in een escalatiemodel.
- rol van leidinggevende en van vertrouwenspersoon in de meldprocedure behoeft nog wat verduidelijking (blijkt in de praktijk ook te leiden tot rolvervaging).
- meer aandacht voor de bescherming van de melder in factsheet wenselijk o weinig aandacht en specifieke procedures voor de bijzondere situatie van lokale medewerkers die een melding willen doen
- onduidelijk of de zorg vanuit bedrijfsmaatschappelijke hulp en bedrijfsarts tijdens en na de procedure ook wordt aangeboden aan lokale medewerkers.

- opvallend: lokale medewerkers die beschuldigd worden van een schending kunnen worden geschorst en ontslagen door Chef de Poste (alle andere medewerkers alleen door de SG)
- **Procedure stap voor stap**

BZ moedigt collega's aan om kwesties en zorgen in eerste instantie met elkaar te bespreken. Als dat niet mogelijk is, kunnen zij zich melden in de managementlijn.

Als men niet bij de leidinggevende terecht kan of men wil dat niet, dan kan contact opgenomen worden, de eerste hogere manager in de lijn, of de departementsleiding, of met een vertrouwenspersoon. Medewerkers kunnen zich ook rechtstreeks bij de CCI melden. Als zij zich melden bij hun leidinggevende, moet de leidinggevende de CCI op de hoogte brengen. In het geval van mogelijke "ernstige" overtredingen moet de leidinggevende doormelden aan de departementsleiding. Het is niet duidelijk wat een ernstige overtreding is.

"De vertrouwenspersoon kan ook CCI of de departementsleiding informeren over (dreigende) benadeling van de melder. Dit zou het geval kunnen zijn wanneer de melder, als direct gevolg van het melden, zijn functie moet neerleggen als gevolg van een verstoorde werkrelatie en/of wanneer de melder niet in aanmerking komt voor een nieuwe functie. Wanneer de departementsleiding dan ingrijpt, kan dat de drempel verlagen om te melden." (protocol persoonsgericht onderzoek).

Van personen die melden, wordt de identiteit in beginsel beschermd, maar meldingen zijn niet anoniem. De CCI kan anonieme meldingen ontvangen en gaat daar niet automatisch aan voorbij, maar weegt zorgvuldig af of het mogelijk is er iets mee te doen, en erkent dat dit soms niet mogelijk is.

Volgens het protocol ontvangt de melder een e-mail ter bevestiging van de ontvangst van zijn melding. Hij wordt op de hoogte gebracht van de procedures die zullen volgen. De rechten van de melder op bepaalde beschermingsmaatregelen worden erkend. De meldingsprocedures zoals die in het protocol voor persoonsgericht onderzoek zijn vastgelegd, zijn goed geschreven en grondig.

De Factsheet Melden dient nog te worden aangepast aan het Protocol, met name ook waar het gaat om de extra aandacht die het heeft voor de bescherming van en (na)zorg voor zowel melder als betrokkene. Een conceptvoorstel Factsheet Melden (september 2021) in overeenstemming met de nieuwe ontwikkelingen, bevat nog onvoldoende verbeteringen ten op zicht van de bestaande versie.

- **Klachtenprocedure ongewenste omgangsvormen (2006)**

Een klacht over ongewenste omgangsvormen zal via de klachtenprocedure¹¹ worden behandeld (hetzij door klachtbehandelaars, hetzij door de commissie voor meer ernstige of ingewikkelde gevallen). De klachtencommissie zou volgens de procedure bestaan uit 6 personen (in de praktijk gaat het om 3 mensen die het naast hun werk doen), en behandelt de meer ernstige klachten, op basis van hoorzittingen. Klachtenbehandelaars en Klachtencommissie vallen beiden onder de verantwoordelijkheid van HDPO; dit in tegenstelling tot VCI, dat rechtstreeks onder de departementslei-

¹¹ Een nieuwe klachtenprocedure is in voorbereiding.

ding valt. Wij kunnen ons voorstellen dat het voor een melder onduidelijk kan zijn waar hij of zij terecht kan: bij HDPO of bij VCI. VCI zegt klachten over interpersoonlijke schendingen door te verwijzen naar HDPO, zowel meldingen van getuigen als die van slachtoffers, tenzij het gaat om een melding waar ook andere integriteitskwesaties spelen, maar helemaal helder lijkt dit niet te zijn, ook niet voor de betrokken professionals.

- **Concept Klachtenprocedure ter vervanging van de geldende uit 2006**

Het concept voor een nieuwe klachtenprocedure ongewenste omgangsvormen kent enkele duidelijke verbeteringen: er wordt meer moeite gedaan om specifiek te definiëren welke soorten schendingen onder de term "ongewenst gedrag" worden verstaan; er is een begin van begrip voor het feit dat de integriteitscoördinator een rol heeft en moet hebben, omdat deze schendingen in feite ook integriteitsschendingen zijn: er wordt een poging gedaan om te erkennen dat andere maatregelen wellicht geschikter zijn (hoewel dit nog verder moet worden uitgewerkt); getuigen van ongewenste omgangsvormen worden ook als potentiële melders beschouwd.

De verschuiving van de verantwoordelijkheid van HDPO naar de SG is een positieve stap. De vraag blijft waarom dergelijke meldingen (en dit moeten meldingen worden genoemd, geen klachten - zie hieronder) niet via hetzelfde kanaal verlopen als andere integriteitsschendingen.

De mogelijkheid om rechtstreeks aan de SG te rapporteren is een wettelijk recht, maar het is geen verplichting - de Centrale Coördinator Integriteit (CCI) mag deze meldingen rechtstreeks ontvangen en dat is de meer aangewezen weg, aangezien de CCI het mandaat van de SG krijgt.

Het gebruik van klachtencommissies in plaats van de integriteitscoördinator voor ongewenst gedrag is eigenlijk niet aan te raden. Wanneer deze schendingen als integriteitsschendingen worden beschouwd, is er geen reden om ze anders aan te pakken dan andere integriteitsschendingen wat het onderzoek betreft.

Als de persoon wordt gezien als een melder van een integriteitsschending, zoals bij alle andere integriteitsschendingen, en de CCI (als opgeleide professionals) hetzelfde proces van triage, vooronderzoek, disciplinair onderzoek en/of andere herstelmaatregelen, volgen, is dit in feite een geschiktere behandeling van een melding dan via een adhoc-commissie, die geen professionals op dit gebied zijn.

Een deel van dat probleem komt voort uit het misverstand over de beginselen van hoor en wederhoor. In de formulering van de klachtencommissie wordt deze (mis)gebruikt als onderzoeksmethode, in plaats van als begeleidende beginselen die deel uitmaken van een *due process* bij elk disciplinair onderzoek. Hierdoor is er een tendens om partijen tegen elkaar op te zetten als "klager" en "beklaagd" in plaats van melder die het gedrag van een collega rapporteert.

Een tweede reden ligt in het onderscheid tussen "melder" voor een getuige (hiervoor werd melder alleen gebruikt wanneer een persoon met de vertrouwenspersoon sprak), en "klager" voor de persoon die het gedrag meemaakt. Het klager zijn brengt een zekere mate van subjectiviteit met zich mee die de behandeling van een dergelijke overtreding veel ingewikkelder maakt. Commissies worden dan geïnstalleerd om te beslissen of deze subjectieve ervaring van gedrag dat ongewenst is,

redelijk is in overeenstemming met de sociale normen, in plaats van of het al dan niet een schending is van de gedragscode en dus van de integriteit. Als je als melder een overtreding van de gedragscode meldt, valt die subjectiviteit tot op zekere hoogte weg.

Ook zou men kunnen aanvoeren dat de drempel in termen van perceptie veel hoger ligt, als men een klager moet worden in plaats van een melder. Een laatste maar daarom niet minder belangrijke opmerking: Artikel 5 beschrijft 'geen verplichting om een klacht te behandelen'. Dit is volstrekt onjuist. Wat wel terecht wordt beschreven is een lijst van voorwaarden waaronder een klacht/melding dan wel in behandeling wordt genomen. Maar de verplichting om alle meldingen in behandeling te nemen en afdoende te behandelen blijft bestaan. Wat 'voldoende behandeling' betekent, moet worden gedefinieerd - dat wil zeggen triage, vooronderzoek, passende vervolgmaatregelen. Dit geldt voor elke melding die bij het SG (uiteindelijk CCI) binnenkomt. Dat betekent niet dat elke melding onmiddellijk wordt onderzocht, maar wel dat er een zorgvuldige beoordeling plaatsvindt en een besluit over de best mogelijke behandeling.

- **Opvolging van melding**

De hieronder beschreven procedures voor onderzoek en disciplinair maatregelen zijn niet van toepassing op de klachtenprocedure.

Vooronderzoek

Het protocol voor persoonsgericht onderzoek bevat wel een vooronderzoek. Op basis van het rapport van het vooronderzoek doet CCI een aanbeveling aan de departementsleiding over het al dan niet instellen van een onderzoek. De Departementsleiding (SG) neemt de beslissing.

“Een melding wordt beoordeeld aan de hand van een aantal criteria:

- Aard van het gemelde feit
- Ontvankelijkheid
- Ernst van de zaak
- Valideerbaarheid
- Positie of persoon van de melder (extern of intern, welke kennis heeft een melder vanuit zijn functie etc.)
- Positie of persoon van de betrokkene (van een leidinggevende wordt iets anders verwacht dan van een medewerker of trainee.)
- Geloofwaardigheid/waarschijnlijkheid”

Bij de keuze van de onderzoeksmethoden wordt rekening gehouden met het proportionaliteits- en het subsidiariteitsbeginsel. Er bestaat de mogelijkheid om aanvullend advies in te winnen. Meldingen die op grond van deze criteria een redelijk vermoeden van een integriteitsschending opleveren, worden geregistreerd conform het formulier Uniforme Registratie Integriteitsschendingen (URI).

In deze lijst ontbreken bepaalde factoren, namelijk:

- Als deze schending bewezen is, zou het dan disciplinaire maatregelen rechtvaardigen, en zo ja, welke?
- Wat is het gewenste resultaat?
- Gaat deze zaak over een interpersoonlijke schending, en zo ja, wat wil het slachtoffer dat er gebeurt?
- Wat voor schade kan een onderzoek aanrichten? Hoe weegt dit op tegen de belangen van de organisatie en de rechten van de betrokken partijen? (Wel in de onderzoeksmethoden, maar niet in het algemeen).

Het lijkt veel meer op een check box dan een afweging. Er vindt ook een gesprek met de melder plaats, 'indien nodig'.

Onderzoek

Het protocol voor intern persoonsgericht onderzoek is helder in de beschrijving van de procedures en rollen voor wat betreft het initiëren en opstarten en uitvoeren van het onderzoek, en het opstellen van het rapport. De rollen en taken, rechten en plichten van betrokkene, melder, leidinggevende, departementsleiding, onderzoekers, CCI en HDPO zijn helder beschreven en rekening houdend met AVG. Er is aandacht voor de notificatie en informatieplicht jegens, en voor het recht op rectificatie door de betrokkene, en voor de zorg tijdens en na afloop van het onderzoek voor zowel betrokkene als melder. Onderzoekscapaciteit wordt betrokken uit het team CCI, ook kunnen andere interne deskundigen worden geraadpleegd. De looptijd van het onderzoek zou in totaal niet meer dan 14 weken moeten zijn (4 weken vooronderzoek, 10 weken feitenonderzoek).

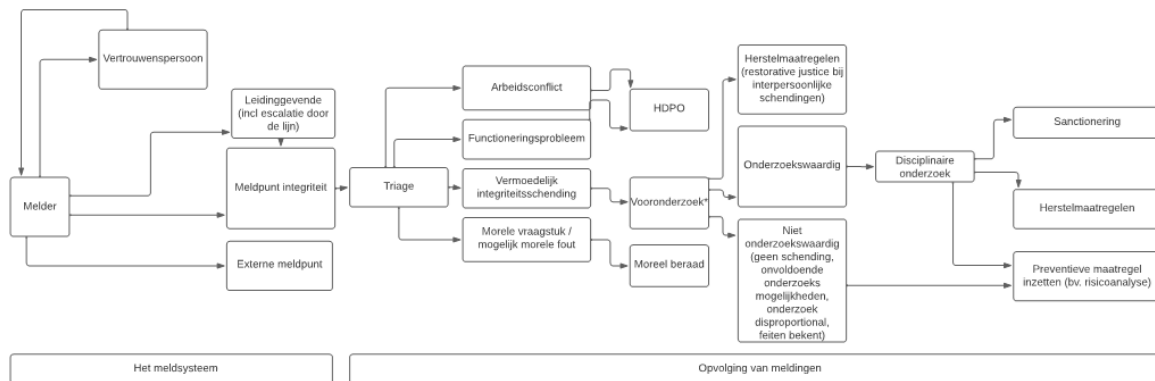
Disciplinaire maatregelen

SG besluit op basis van het rapport of er een disciplinaire maatregel volgt. HDPO adviseert de SG over disciplinaire maatregelen. De betrokkene kan tegen het besluit en tegen de disciplinaire maatregel in beroep bij de Geschillencommissie Rijk, en voor wat betreft de maatregel daarna ook bij de Kantonrechter. Over de aard van de disciplinaire maatregelen ontbreekt informatie, behalve dan dat die proportioneel, consequent en consistent moet zijn.

Communicatie en zorg (rondom casussen)

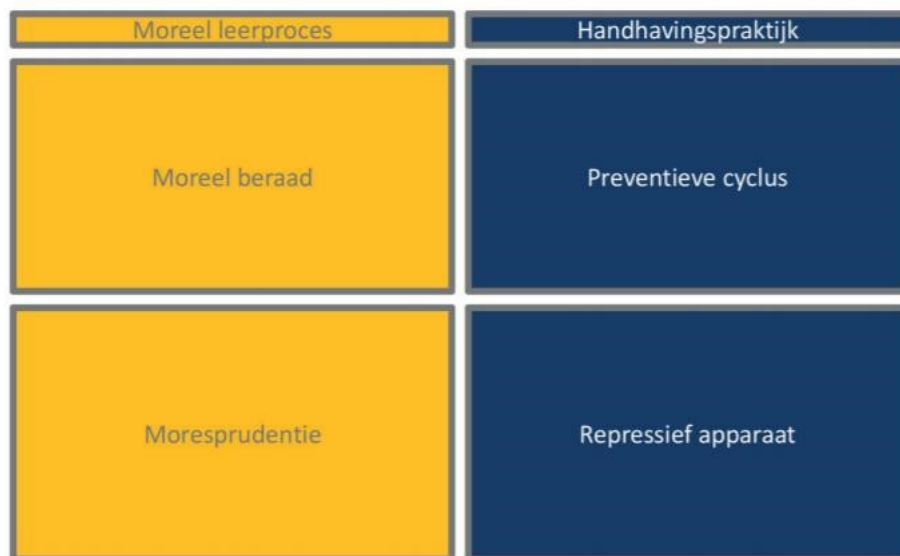
Er is in het protocol ook een heldere beschrijving t.a.v. de communicatie en zorg richting betrokkene, melder, het dienstonderdeel, en over de communicatielijn bij casuïstiek en de proactieve communicatie in de vorm van jaarlijkse rapportages over meldingen. In het protocol lijkt het initiatief tot keuze voor (na)zorg aan de betrokkene of melder te worden gelaten.

Bijlage 2: schema repressief apparaat



Schema: Het repressief apparaat

Bijlage 3: schema compleet integriteitssysteem en positie meldsysteem



Bijlage 4: Programma van eisen

Uit programma van eisen:

Het doel van het onderzoek is in kaart te brengen en te waarderen hoe BZ omgaat met meldingen van vermoedelijke integriteitsschendingen (ongewenst gedrag inbegrepen) en hoe cultuuraspecten hier invloed op hebben. Het gaat hierbij om het gehele proces, van melding tot (juridische) afdoening en nazorg, en het hele stelsel van betrokken directies en functionarissen.

Meer specifiek wordt gevraagd:

- Onderzoek te doen naar de wijze waarop BZ-meldingen van vermoedelijke integriteitsschendingen (ongewenst gedrag inbegrepen) behandelt, onderzoekt en afhandelt.
- Hierbij ook in te gaan op (het functioneren van) het meldingssysteem (inclusief klachten ongewenste omgangsvormen), het proces na een melding tot en met de afdoening, inclusief de (na)zorg voor en communicatie met melders en betrokkenen.
- Een appreciatie te geven over de communicatie over het bovenstaande binnen – en waar van toepassing, buiten – BZ in algemene zin.
- Onderzoek te doen naar ervaringen, percepties en verwachtingen van medewerkers over melden en cultuuraspecten die van invloed zijn op de meldingsbereidheid.
- Onderzoek te doen naar samenloop van meldingen met functioneringsproblematiek en/of arbeidsconflicten en hoe daarmee om te gaan.
- Een appreciatie te geven over de verbeteringen/wijzigingen die BZ de afgelopen jaren heeft ingevoerd in het omgaan met vermoedelijke integriteitsschendingen.
- Aanbevelingen te doen met betrekking tot het verbeteren van het veilig kunnen melden en het vergroten van de meldingsbereidheid en eventueel andere aanbevelingen te doen die zien op bovengenoemde aspecten.