



HUIS VOOR
KLOKKENLUIDERS

VERKENNING

Integriteitsmanagement & de integriteitsmanager

Stand van zaken en
ontwikkelingsperspectieven

Integriteitsmanagement & de integriteitsmanager

Stand van zaken en ontwikkelingsperspectieven

INHOUD

Voorwoord & leeswijzer	3
Managementsamenvatting	4
Deel 1	
Integriteitsmanagement	5
1.1 Inleiding	5
1.2 Integriteit en aanverwante begrippen	6
1.3 Integriteitsschendingen, effecten en oorzaken	8
1.4 Integriteitsmaatregelen, -modellen en -actoren	10
1.5 De integriteitsmanager	13
Deel 2	16
Deel 2	
De Integriteitsmanager: uitkomsten van onderzoek	16
2.1 Onderzoek en methode	16
2.2 Onderzoekresultaten	17
Conclusies en ontwikkelings-perspectieven	27

VOORWOORD & LEESWIJZER

Integriteitsbeleid maakt organisaties beter. Integriteit loont en is een belangrijk kwaliteitsaspect van organisaties. Terecht krijgt het onderwerp toenemend aandacht. Het belang van integriteit, juist ook in werkrelaties, wordt onderkend. Dit neemt niet weg dat integriteitsschendingen zich blijven voordoen. Het Huis voor Klokkeluiders ziet het telkens weer bij verzoeken om advies en onderzoek die het krijgt: waar integriteit tekortkomt, lijden organisaties en de mensen die er werken schade. Het is belangrijk én goed voor organisaties dat zij integriteitsmanagers aanstellen die de zorg en aandacht voor integriteit op een hoger plan kunnen brengen en houden.

In deze verkenning staat het onderwerp integriteitsmanagement centraal en wordt ingegaan op de rol van de integriteitsmanager. Integriteitsmanagement is gericht op het bevorderen, bewaken en borgen van integriteit binnen organisaties. De integriteitsmanager (ook wel aangeduid als integriteitsfunctionaris, integriteitscoördinator, of (ethics &) compliance officer) is degene die verantwoordelijk is voor de vormgeving, coördinatie en uitvoering van het integriteitsbeleid of compliance programma binnen de organisatie.

De verkenning biedt inzichten en handvatten voor zowel de publieke als de private sector. De verkenning is zowel bedoeld voor werkgevers en bestuurders als voor integriteitsmanagers zelf. Integriteitsfunctionarissen die werkzaam zijn binnen de overheid, en ook compliance officers uit het bedrijfsleven die zich naast de traditionele compliance thema's verder willen verdiepen in integriteitsmanagement, kunnen er hun voordeel mee doen.

De verkenning heeft een samenhangende opbouw en kan achter elkaar gelezen worden. De verkenning verbindt een algemeen theoretische beschouwing op integriteitsmanagement met de uitkomsten van een onderzoek dat het Huis heeft uitgevoerd naar de invulling van de integriteitsfunctie en het integriteitsmanagement in de praktijk. De verkenning bestaat uit twee delen, afhankelijk van de informatiebehoefte kunnen de delen los van elkaar gelezen worden.

Het eerste deel van de verkenning biedt, op basis van theorie en literatuur, inzicht in het nut en de noodzaak van integriteitsmanagement en in de vragen en overwegingen die daar betrekking op hebben. Onderwerpen die aan de orde komen zijn onder meer: Wat betekent integriteit, waarom is het belangrijk en hoe verhoudt het zich tot begrippen als corruptie en compliance? Welke typen integriteitsschendingen kunnen worden onderscheiden, wat zijn oorzaken daarvan en waarom moeten alle integriteitsschendingen (ook de relatief kleine) serieus worden genomen? Uit welke componenten bestaat een goed integriteitssysteem, welke actoren spelen daarbij een rol en waarom is het belangrijk dat een organisatie van enige omvang over een integriteitsmanager beschikt?

Het tweede deel van de verkenning biedt, op basis van de resultaten van een online enquête, achtergrondinformatie over de functie van de integriteitsmanager in de praktijk en hoe deze in zijn of haar dagelijkse praktijk aankijkt tegen het integriteitsmanagement van de eigen organisatie. Het doel van de enquête is om meer inzicht te verwerven in de functie van de integriteitsmanagers en in hun beoordeling van het integriteitsmanagement om van daaruit aanbevelingen te kunnen doen voor de verdere ontwikkeling.

MANAGEMENTSAMENVATTING

- Integriteit draagt bij aan het vertrouwen in organisaties, de kwaliteit van de dienstverlening, de motivatie en tevredenheid van medewerkers en aan een meer rechtvaardige en veilige samenleving.
- Ontwikkelingen in het 'integriteitsdenken' wijzen uit dat een integrale en systeemgerichte integriteitsaanpak tot de beste resultaten leidt.
- Organisaties doen er verstandig aan om een integriteitsmanager aan te stellen die: samenhang tussen de diverse integriteitsmaatregelen aanbrengt, samenwerking tussen de daarbij betrokken actoren versterkt en de aandacht voor het thema op de agenda houdt.
- Uit het onderzoek onder integriteitsmanagers komt een aantal punten naar voren die vatbaar zijn voor verbetering. Zo beschikt slechts een minderheid over een specifieke functieomschrijving, ontbreekt het nogal eens aan voldoende (bij)scholing op het vakgebied en wordt de tijd die integriteitsmanagers aan hun rol kunnen besteden veelvuldig als te beperkt gezien.
- Inhoudelijk gezien valt op dat de meer procesmatige aspecten van integriteitsmanagement zoals het plannen, coördineren, evalueren en het afleggen van verantwoording over het gevoerde integriteits- of compliance programma meer aandacht verdienen.
- Ook zouden integriteitsmanagers meer gebruik kunnen maken van interne en externe integriteitsnetwerken. Integriteitsmanagers wordt geadviseerd om meer samen te werken met andere organisatieonderdelen (zoals de afdelingen HR, Audit, Financiën, juridische zaken, de Ondernemingsraad, de vertrouwenspersoon etc.) die verantwoordelijk zijn voor onderdelen van het integriteitsbeleid. Integriteitsmanagers doen er ook goed aan om aansluiting te zoeken bij externe integriteitsnetwerken en sparringpartners. Koepel- en werkgeversorganisaties spelen een belangrijke rol bij het (helpen) organiseren van deze externe netwerkverbanden.
- Organisaties die te klein zijn om zelf een eigen integriteitsmanager aan te stellen wordt geadviseerd om zich tot hun koepel- of brancheorganisatie te wenden met het verzoek tot ondersteuning op het gebied van integriteitsmanagement. Ook kunnen zij overwegen om een externe integriteitsmanager aan te stellen of om expertise uit te wisselen met andere (soortgelijke) organisaties.
- Meldregelingen voor het melden van vermoedens van integriteitsschendingen en misstanden blijken inmiddels in de meeste organisaties aanwezig te zijn. De beschikbaarheid van de meldregelingen voor (ex-)medewerkers, leveranciers en partners verdient echter nog aandacht, zo blijkt uit het onderzoek. Dat geldt ook voor de helderheid van de meldprocedure/-regeling. Bovendien blijkt een substantieel deel van de organisaties nog niet te beschikken over een onderzoeksprotocol. Dat is natuurlijk wel nodig om gedane meldingen vervolgens goed te kunnen onderzoeken.
- Uit het onderzoek onder integriteitsmanagers komt nog een aantal andere ontwikkelpunten naar voren. Zo is het van belang dat het urgentiebesef van het management voor integriteit groeit en het op meer structurele wijze aandacht besteedt en steun verleent aan integriteitsmanagement. Het toewerken naar een meer planmatige en samenhangende integriteitsaanpak, alsmede het vergroten van de zichtbaarheid en bekendheid van de bestaande integriteitsmaatregelen zijn eveneens ontwikkelpunten.

DEEL 1

INTEGRITEITSMANAGEMENT

1.1 INLEIDING

De auto-industrie, de sport, financiële instellingen, goede doelen organisaties en overheden, het zijn slechts enkele voorbeelden van sectoren/organisaties die de laatste jaren negatief in de publiciteit zijn gekomen vanwege serieuze integriteitsschendingen. De impact hiervan blijkt vaak groot en langdurig te zijn. Naast de economische- en reputatieschade, kunnen er ook milieu- en gezondheidsschade optreden, of komt het welzijn van individuele burgers dan wel van de samenleving als geheel in het geding.

Omgekeerd – en meer positief geformuleerd – blijkt dat investeren in integriteitsmanagement loont. Zo wordt in de private sector benadrukt dat integriteit bijdraagt aan de continuïteit van processen, het versterkt het vertrouwen tussen bedrijfssectoren en -branches, verlaagt de administratieve lastendruk en draagt bij aan een goede bedrijfsreputatie.¹ In de publieke sector wordt het belang van integriteit vaak geformuleerd in termen van publiek vertrouwen, het draagt bij aan de economische groei, legitimiteit, maatschappelijke stabiliteit en de kwaliteit van de publieke dienstverlening. En voor beide sectoren geldt dat een integere organisatiecultuur bijdraagt aan de motivatie en betrokkenheid van medewerkers. Bovendien hebben medewerkers in integere organisaties minder te maken met stress, angst, onzekerheid en emotionele uitputting waardoor er dus ook sprake is van minder ziekteverzuim. Tevens weten we dat integere organisaties aantrekkelijker zijn voor werknemers waardoor het voor deze organisaties makkelijker is om goed gekwalificeerd personeel te werven. Tot slot wijst onderzoek van de *Erasmus Happiness Economics Research Organization* uit dat een kwalitatief goede overheid die integer en niet-corrupt is, bijdraagt aan het geluk van burgers (en medewerkers).²

Kortom, integriteit loont en is een belangrijk kwaliteitsaspect voor organisaties. Gelukkig bestaat er toenemende aandacht voor integriteit en daaraan gerelateerde thema's. Zo worden er in de private sector al sinds geruime tijd compliance programma's ontwikkeld, gelden er voor de overheid specifieke integriteitsregels, terwijl in internationaal verband de inzet van anti-corruptie maatregelen wordt gepropageerd. Ondanks de verschillen die er bestaan tussen de drie thema's of benaderingen (paragraaf 1.2 gaat daar wat uitgebreider op in) gaat het hierbij steeds om vormen of aspecten van integriteitsmanagement. En ondanks de verschillen die er bestaan tussen de overheid en het bedrijfsleven lijken de overeenkomsten tussen beide sectoren op het gebied van integriteitsmanagement groter te zijn dan de verschillen.

In paragraaf 1.3 wordt stilgestaan bij het gegeven dat ondanks deze aandacht voor integriteit het toch nog geregeld mis gaat en zich allerhande integriteitsschendingen voor blijven doen. Daarbij is het in de eerste plaats van belang om deze schendingen aan te pakken. Dat geldt niet alleen voor de grote, evidente gevallen maar juist ook voor de relatief kleine, ogenschijnlijk onschuldige, zaken. In de tweede plaats is het van belang om te onderkennen dat aan integriteitsschendingen vaak verschillende (elkaar versterkende) oorzaken ten grondslag liggen. Dit vooronderstelt ook dat het integriteitsbeleid of -systeem van een organisatie bestaat uit een mix van verschillende typen integriteitsmaatregelen.

1 Boschma & Kaptein (2016). *Leiderschap in ethiek. Inspiratie voor een baanbekende ethiek voor bedrijven*. Den Haag: VNO-NCW en MKB-Nederland.

2 Zie bijvoorbeeld: <https://www.trendslnhr.nl/gelukkige-publieke-sector-voor-een-gelukkige-samenleving/>

In paragraaf 1.4 worden de belangrijkste componenten van een integriteitsbeleid of -systeem benoemd en wordt een overzicht gegeven van de afdelingen/functionarissen die hier vaak een rol in spelen. De verscheidenheid aan typen maatregelen (componenten) en betrokken functionarissen impliceert tevens het belang van het organiseren van centrale aansturing en coördinatie. Dit om te voorkomen dat de verschillende maatregelen elkaar tegenwerken in plaats van versterken en om zeker te stellen dat de betrokken afdelingen/functionarissen vanuit eenzelfde ambitie en visie werken aan integriteit. In paragraaf 1.5 staat vervolgens de integriteitsmanager en diens aansturende en coördinerende rol centraal.

Daarna wordt in deel 2 van deze verkenning ingegaan op de resultaten van een online enquête die is afgenomen onder honderd integriteitsmanagers. Het doel van deze enquête is om meer inzicht te verwerven in de praktijk van deze functionarissen en om van daaruit aanbevelingen te doen voor de verdere ontwikkeling van deze functie.

Integriteitsmanagement loont en staat ten dienste van medewerkers, organisaties en daarmee uiteindelijk ook van de samenleving als geheel.

1.2 INTEGRITEIT EN AANVERWANTE BEGRIPPEN

Om over integriteitsmanagement te kunnen praten is het allereerst van belang om enige helderheid te verschaffen over wat het begrip 'integriteit' inhoudt. Dat is namelijk nog niet zo vanzelfsprekend. Er bestaan vele definities van integriteit.

Oorspronkelijk refereert het woord integriteit (afgeleid van het Latijnse woord 'integritas') aan twee typen kwaliteiten. In de eerste plaats aan '*morele kwaliteiten*' als eerlijkheid en betrouwbaarheid en in de tweede plaats aan '*formele kwaliteiten*' als heelheid en compleetheid. Gecombineerd benadrukken deze kwaliteiten wat integriteit beoogt (het morele) en wat daarvoor nodig is (het formele). Kort samengevat betekent integriteit 'het goede doen' op 'de goede manier'.³ Meer specifiek betekent integriteit het handelen volgens relevante morele waarden en normen.⁴ Het bijvoeglijk naamwoord 'moreel' geeft hier aan dat integriteit een sociale -relationele- waarde is.⁵ Integriteit is niet een kwestie van individuele smaak, voorkeur, waarde of mening. In tegendeel: wat integriteit behelst wordt door de samenleving als geheel bepaald.

De term integriteit wordt ook regelmatig vervangen en aangeduid door wat het juist niet is; corruptie. Opgemerkt dient te worden dat integriteit in strikte zin over meer gaat dan enkel over de afwezigheid van corruptie. Integriteit verwijst immers naar moreel wenselijk gedrag, terwijl corruptie gaat over ongewenst crimineel gedrag. Integriteit is dan ook een breder en meer positief geladen begrip dan 'anti-corruptie'. Hoewel in het buitenland nog vaak de term (anti-)corruptie wordt gebruikt valt op dat die term vaker een bredere betekenis krijgt en dat er meer oog komt voor het belang en de positieve kant van integriteitsbevordering.

3 Heywood, P.M., & Rose, J. (2015). Curbing corruption or promoting integrity? Probing the hidden conceptual challenge. In: Hardi, P., Heywood, P.M., & Torsello, D. (Eds.). *Debates of corruption and integrity. Perspectives from Europe and the US*. Houndsmills: Palgrave Macmillan, 102-119.

4 Huberts, L. (2014). *The Integrity of Governance. What it is, what we know, what is done, and where we go to*. Houndsmills: Palgrave.

5 Jeurissen, R., De Jong, M., & Odijk, T. (2012). *Implementation and certification scheme of integrity management systems*. The Netherlands: SIO.

In de private sector wordt de term compliance vaak gebruikt in plaats van integriteit. Compliance heeft oorspronkelijk een meer juridisch en regel-georiënteerd karakter dan integriteit. Compliance kwam aanvankelijk vooral neer op het voldoen aan alle relevante wetten, regels, beleidsmaatregelen, reguleringen, standaarden en soortgelijke vereisten.⁶ Typische compliance kwesties zijn bijvoorbeeld: anti-witwassen, anticorruptie, milieubeschermdende maatregelen, productveiligheid, databescherming, cybersecurity, naleving van interne gedragsregels en gezondheids- en veiligheidsvereisten. Inmiddels wordt het woord 'ethiek' in toenemende mate gekoppeld aan compliance, waarmee de omslag wordt gemarkeerd van de sterke nadruk op regels, naar een combinatie van zowel regels als waarden. Het Nederlands compliance instituut en professionals verbinden compliance tegenwoordig expliciet met ethiek en integriteit.⁷ Naast ethiek zien we ook dat termen als 'moraal', 'waarden' en 'normen' veelvuldig in de context van integriteit worden gebruikt. We lichten deze termen hier kort en in onderlinge samenhang toe en komen zo tot een ordening van het begrippensysteem.

Bij de term ethiek gaat het om de kritische reflectie op morele vragen en om methoden waarmee kan worden bepaald wat 'juist en fout' en 'goed en slecht' is.⁸ Ethiek is echter breder dan integriteit en gaat over zwaarwichtige (politiek-maatschappelijke) vragen zoals over de deelname aan oorlogen, de legalisatie van drugs, het al dan niet toestaan van abortus en euthanasie, het gebruik van kernenergie en andere stevige vragen.⁹ Bij ethiek gaat het met andere woorden over (inhoudelijke, politieke) keuzes en gewenste maatschappelijke uitkomsten. Integriteit beperkt zich daarentegen meer tot het proces en richt zich bijvoorbeeld op: eerlijke besluitvorming, de uitvoering van beleid en of daarbij de juiste processen en procedures zijn gevolgd. Oftewel, of het een en ander op 'de goede manier' gebeurt.

Als ethiek de reflectie op morele vragen is, wat is de moraal dan? Bij de moraal gaat het over de gedeelde set van waarden en normen waar mensen een sterk gevoel bij hebben omdat ze over belangrijke kwesties gaan die de gemeenschap waartoe zij behoren raken. Waarden formuleren gewenste gedragingen, het zijn aspiraties en blijven doorgaans tamelijk abstract. Veel genoemde waarden zijn bijvoorbeeld: eerlijkheid, transparantie, betrouwbaarheid, verantwoordelijkheid, efficiëntie en collegialiteit. Normen zijn van waarden afgeleide, geconcretiseerde, gedragsregels. Deze regels kunnen, binnen de context van een organisatie, bijvoorbeeld betrekking hebben op vragen zoals: mogen medewerkers cadeautjes, uitnodigingen of nevenfuncties accepteren? Hoe moeten zij werkgerelateerde onkosten declareren? Hoe moeten ze omgaan met vertrouwelijke informatie? Welke regels zijn er met betrekking tot de omgang met de pers en het posten van berichten op sociale media?

6 Wulf, K. 2012. *Ethics and Compliance Programs in Multinational Organizations*. Wiesbaden: Springer Gabler Science & Business Media.

7 Nederlands Compliance Instituut. (2019). Jaarboek compliance 2019. Capelle aan den IJssel: Nederlands Compliance Instituut. En: Vermeulen, G. (2016). Compliance in de toekomst: belangrijker en uitdagender. *Tijdschrift voor Compliance*, 1, 5-15.

8 Kaptein, M., & Wempe, J. (2002). *The balanced company. A theory of corporate integrity*. New York: Oxford.

9 Huberts, L. (2014). *The Integrity of Governance. What it is, what we know, what is done, and where we go to*. Houndmills: Palgrave.

1.3 INTEGRITEITSSCHENDINGEN, EFFECTEN EN OORZAKEN

Om het veelzijdige concept ‘integriteit’ wat meer duiding te geven, helpt het om enkele voorbeelden te geven van integriteitsschendingen. Tabel 1 geeft een overzicht van verschillende typen integriteitsschendingen.¹⁰ De tabel laat zien dat integriteitsschendingen variëren van allerlei financiële malversaties (bijvoorbeeld fraude en corruptie) tot aan vormen van onwenselijke sociale gedragingen (bijvoorbeeld machtsmisbruik en ongewenste omgangsvormen).

TABEL 1: TYPOLOGIE VAN INTEGRITEITSSCHENDINGEN

1.	Corruptie: omkoping
2.	Corruptie: voorkeursbeleid (nepotisme, vriendjespolitiek)
3.	Fraude en diefstal
4.	Belangenverstremgeling met cadeaus
5.	Belangenverstremgeling met nevenactiviteiten
6.	Machtsmisbruik
7.	Misbruik of manipulatie van informatie
8.	Ongewenste omgang met collega's, burgers, klanten of cliënten
9.	Misbruik van organisatiemiddelen
10.	Misdragingen in de privésfeer

Van belang is dat integriteitsschendingen altijd moeten worden aangepakt, hoe klein of onbeduidend ze misschien soms ook lijken. Dat heeft te maken met een aantal ‘integriteitseffecten’ die in navolgende tabel worden beschreven.¹¹

¹⁰ Lasthuizen, K., Huberts, L.W.J.C., & Heres, L. (2011). How to measure integrity violations. Towards a validated typology of unethical behavior. *Public Management Review*, 13(3), 383-408.

¹¹ Niessen, R. (2004). *Ambtenaar in de overheidsorganisatie*. Deventer: Kluwer

TABEL 2: EFFECTEN VAN INTEGRITEITSSCHENDINGEN

Effecten	Beschrijving
Sneeuwbal	Kleine integriteitsincidenten groeien doorgaans uit tot grotere incidenten als ze niet tijdig worden gecorrigeerd. Indien niet-integer handelen niet geadresseerd wordt gaat er het signaal van uit dat het 'oké' is en getolereerd wordt. Het risico daarvan is dat schenders zich vaker en op grotere schaal met integriteitsschendingen zullen inlaten.
Besmetting	Niet-integer gedrag van een medewerker lokt ook soortgelijk gedrag van collega's uit. Als schendingen niet (goed) worden opgepakt, dan wordt dit door collega's geïnterpreteerd als acceptabel gedrag. Dit vergroot het risico dat anderen in de organisatie zich gerechtvaardigd en aangemoedigd voelen om zich ook niet-integer te gedragen.
Uitstraling	Niet-integer gedrag dat zich voordoet binnen een bepaald organisatie-onderdeel straalt veelal af op de reputatie van de gehele organisatie of zelfs van de hele sector/branche. De impact van integriteitsschendingen strekt zich daardoor verder uit dan die onderdelen waarbinnen deze zich hebben gemanifesteerd.

Het tijdig ingrijpen bij integriteitsschendingen is dus belangrijk, maar net zo belangrijk of misschien nog wel belangrijker is het om integriteitsschendingen proberen te voorkomen. En om integriteitsschendingen te kunnen voorkomen is het belangrijk om de oorzaken die eraan ten grondslag kunnen liggen te begrijpen. Integriteitsschendingen zijn in het algemeen het resultaat van een combinatie van oorzaken op verschillende niveaus, waar onder:¹²

Individueel: Op het individuele niveau worden integriteitsschendingen vaak veroorzaakt door persoonlijke problemen/zwaktes. Financiële problemen, gok-, drugs-, of alcoholverslaving, foute vrienden, gevoeligheid voor sociale en materiele status, groepsdruk, of een laag zelfvertrouwen gelden als voorspellers voor niet-integer gedrag. Ook karaktertrekken als trots, hebberigheid en ijdelheid dragen daaraan bij.

Organisatorisch: Daarnaast worden veel integriteitsschendingen begaan doordat werknemers binnen een niet-integer context werken: het gaat dan om het organisatieniveau. Integriteitsschendingen zijn dan niet zozeer te wijten aan medewerkers die 'slecht' zijn, of slechte intenties hebben (rotte appels), maar aan 'ongezonde' organisaties (rotte manden) die medewerkers aanzetten of verleiden tot niet-integer gedrag. Voorbeelden van dergelijke ongezonde organisatieomstandigheden die leiden tot integriteitsrisico's zijn: onrealistische targets, falend leiderschap, onduidelijke regels, te veel autonomie, te weinig toezicht, groepsdruk, en onderbetaling.¹³

Maatschappelijk: Integriteitsschendingen kunnen ook het gevolg zijn van allerlei maatschappelijke ontwikkelingen zoals het ontstaan van een recessie, het toenemende gebruik van sociale media, de toepassing van Kunstmatige Intelligentie (big data), de verandering van morele standaarden en de omschakeling naar langdurig gedwongen thuiswerken. Zulke ontwikkelingen leiden tot nieuwe integriteitsvraagstukken en -risico's en vragen aanpassingen van organisaties.

12 Hoekstra, A., and L. Heres. 2016. Ethical Probity in Public Service. *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Switzerland: Springer International Publishing.

13 Kaptein, M. (1998). *Ethics management. Auditing and developing the ethical content of organisations*. Dordrecht: Kluwer Academic publishers.

De oorzaken van integriteitsschendingen zijn aldus terug te voeren op drie verschillende niveaus (individueel, organisatorisch en maatschappelijk), waarbij er rekening mee moet worden gehouden dat deze elkaar onderling kunnen versterken. Een werknemer die gevoelig is voor druk en die werkzaam is in een organisatie waar er (vanwege sterke concurrentie op de markt) sprake is van hoge prestatie targets, terwijl op de interne controle is bezuinigd vanwege een economische recessie, kan al gauw in de problemen komen. Daarom is het in het geval van integriteitsschendingen niet verstandig om enkel de ‘rotte appel’ te verwijderen, maar moet er ook gekeken worden naar de ‘mand’ om vast te kunnen stellen of daar structurele weeffouten in zitten. Zo moet ook de omgeving van de organisatie, we zouden dat in het verlengde van de gehanteerde metafoor de ‘boomgaard’ kunnen noemen, in de vergelijking worden betrokken. Ook daar kunnen immers oorzaken van integriteitsschendingen terug te vinden zijn. Een goede risicoanalyse op basis waarvan passende integriteitsmaatregelen kunnen worden genomen is daarmee een noodzaak.

1.4 INTEGRITEITSMATREGELEN, -MODELLEN EN -ACTOREN

Aangezien aan integriteitsschendingen vaak verschillende (elkaar versterkende) oorzaken ten grondslag liggen vooronderstelt dat een deugdelijk integriteitsbeleid of -systeem dat bestaat uit een mix van verschillende typen integriteitsmaatregelen.

In de loop van de tijd is er een divers palet aan typen integriteitsinstrumenten ontwikkeld. Zonder de ambitie om volledig te zijn noemen we in willekeurige volgorde enkele voorbeelden van integriteitsmaatregelen: meldprocedures, gedragscodes, screening van nieuwe medewerkers, het afnemen van een eed, het uitvoeren van audits, introductiecurssussen, het uitvoeren van onderzoek en het opleggen van sancties, het aanstellen van vertrouwenspersonen en integriteitsmanagers, risicoanalyse, games, prijzen, integriteitstrainingen, regels met betrekking tot het verrichten van nevenwerkzaamheden en het accepteren van geschenken, alsmede procedures zoals functieroulatie, -scheiding en het vier-ogen principe.

De ontwikkeling van het integriteitsinstrumentarium is nooit af. Door allerhande ontwikkelingen zullen er nieuwe instrumenten aan het palet worden toegevoegd. Ook kan het zijn dat bestaande instrumenten worden door-ontwikkeld op basis van opgedane ervaringen en dat instrumenten vervangen worden door andere, betere instrumenten.

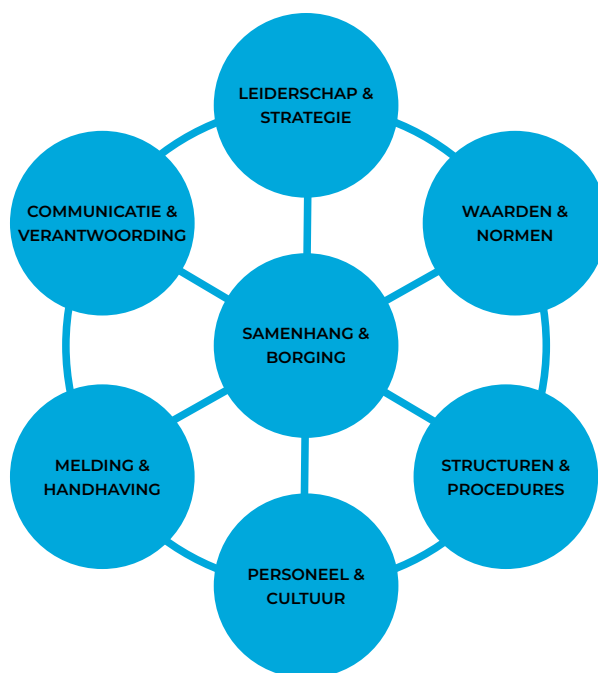
Inmiddels wordt er ook steeds meer aandacht besteed aan de logische ordening van en de samenhang tussen deze instrumenten. Het werken vanuit een meer (integrale) en systeemgerichte integriteitsaanpak, is een belangrijke fase in de ontwikkeling van het integriteitsdenken. Dit heeft geleid tot diverse modellen die naast enkele verschillen vooral veel overeenkomsten vertonen met betrekking tot de elementen waaruit een integriteitsmodel of -systeem zou moeten bestaan.¹⁴ Een belangrijk argument om van dergelijke modellen gebruik te maken is dat zij, door de samenhang die ze aanbrengen tussen instrumenten, bijdragen aan de effectiviteit van het integriteitsbeleid.

In deze publicatie wordt gebruik gemaakt van de ‘Integriteit infrastructuur’. Het betreft een model dat bestaat uit zeven elementen¹⁵. Het model wordt gevisualiseerd in figuur 1 en daarna verder toegelicht in tabel 3.

14 Huberts, L., & Van Montfort, A. (2020). Building ethical organizations: The importance of organizational integrity systems. In: Adam Graycar (Ed.). *Handbook on corruption, ethics and integrity in public administration*. Chapter 31. Cheltenham & Northampton: Edward Elgar. En: OECD (2017). *Recommendation on Public Integrity*. Paris: OECD.

15 <https://www.huisvoorklokkenluiders.nl/Publicaties/publicaties/2017/03/01/integriteit-in-de-praktijk---werken-aan-cultuur>

FIGUUR 1: INTEGRITEIT INFRASTRUCTUUR



TABEL 3: INTEGRITEIT INFRASTRUCTUUR

Zeven elementen van de Integriteit infrastructuur	
Leiderschap & strategie	Integriteit wordt in toenemende mate gezien als een kernwaarde voor publieke en private organisaties. Integriteitsbeleid kan echter alleen goed slagen als de leiding van de organisatie het een belangrijk onderwerp vindt, het zichtbaar steunt, het goede voorbeeld geeft, bereid is voldoende middelen ervoor vrij te maken en ook een heldere visie en strategie op integriteit en integriteitsmanagement formuleert. ¹⁶
Waarden & normen	Waarden en normen vormen het geheel van de geschreven en ongeschreven organisatieregels. Ze zijn richtinggevend voor waar de organisatie, het management en de medewerkers voor staan en op aangesproken kunnen worden. Indien de waarden en normen van de organisatie onvoldoende scherp geformuleerd, gedragen of bekend zijn dan kan dat leiden tot verwarring over de gewenste houding en gedrag. Waarden en normen zijn niet vrijblijvend, maar bieden handvatten voor lastige momenten en vormen de basis voor het integriteitsbeleid en de handhaving daarvan.
Regels & procedures	De organisatiewaarden en -normen worden geconcretiseerd en ondersteund door het geheel van formele regels en procedures. Gebrekkige aanwezigheid van, of bekendheid met, regels en procedures kunnen leiden tot een situatie van willekeur en subjectiviteit. Medewerkers worden voor onnodige risico's en verleidingen gesteld doordat zij onvoldoende eenduidige richting en sturing krijgen ten aanzien van de door hen te vervullen taken.

¹⁶ Ook Raden van commissarissen (RvC) en toezichhouders (RvT) spelen hier een belangrijke rol in.

Zeven elementen van de Integriteit infrastructuur	
Personeel & cultuur	De zorg voor integriteit begint al bij de 'poort' en draagt er aan bij dat de organisatie mensen aanneemt die voldoende passen bij de organisatie, het werk en de daarbij behorende integriteitsverwachtingen. Aandacht voor integriteit is derhalve een belangrijk onderdeel van het werving- en selectieproces en van het personeelsbeleid. Onvoldoende zorg voor het ethische klimaat en de organisatiecultuur kan leiden tot ongewenst groepsgedrag en een verminderd ethisch bewustzijn, waardoor de kans op verkeerde besluiten en integriteitsschendingen toeneemt.
Melding & handhaving	Elke organisatie dient voorbereid te zijn op incidenten. Meldingen daarover moeten uiteraard wel serieus worden genomen. Het opzetten van interne meldkanalen en het adequaat aanpakken van incidenten geeft het signaal af dat integriteit belangrijk gevonden en serieus genomen wordt. Handhaving is niet alleen nodig om geconstateerde normoverschrijdingen een halt toe te roepen, het bekrachtigt ook de bestaande normen en het verkleint het risico op toekomstige schendingen.
Monitoring & verantwoording	Het monitoren van het integriteitsbeleid is noodzakelijk om de voortgang en werking daarvan te kunnen bewaken. Op basis van goede monitoring en evaluatie krijgt het management inzicht in de implementatie van het gevoerde integriteitsbeleid, de werking van de integriteitsmaatregelen en in hoeverre deze verbeterd kunnen worden. Van organisaties wordt bovendien in toenemende mate geëist dat zij ook extern (bijvoorbeeld in een jaarverslag) verantwoording afleggen over het gevoerde integriteitsbeleid.
Samenhang & borging	De beste manier om integriteit in een organisatie te bevorderen is door te kiezen voor een duurzame en samenhangende benadering. Integriteitsbevordering verdient permanente zorg en aandacht en is bij voorkeur niet louter incident gedreven. Integriteitsbevordering is ook gebaad bij een integrale benadering waarin de verschillende integriteitsinstrumenten en activiteiten op elkaar zijn afgestemd waardoor ze elkaar kunnen versterken. Een duurzame en samenhangende benadering draagt bij aan de effectiviteit van het integriteitsbeleid.

TABEL 4: INTEGRITEIT ACTOREN

Categorie	Afdeling/ functie	Typering van de integriteitsrol
Management & bestuur	Leiding van de organisatie (inclusief RvC en RvT)	eindverantwoordelijk voor de agendering, uitvoering, handhaving van en toezicht op het integriteitsbeleid voor de gehele organisatie
	Management	verantwoordelijk voor het implementeren van integriteitsbeleid en het bevorderen van het integer handelen binnen de organisatieonderdelen waar zij verantwoordelijk voor zijn
Integriteits-medewerkers	Integriteitsfunctionaris Integriteitscoördinator Compliance officer	het betreft een breed scala aan diverse soorten functionarissen die rollen vervullen met betrekking tot de: ondersteuning, advisering, vormgeving, instrumentering, operationalisatie, handhaving en coördinatie van het integriteitsbeleid
Stafdiensten & functionarissen	Auditdienst	de administratieve organisatie en de interne controle op een zodanige wijze inrichten dat dit het integer handelen bevordert
	Financiën	het op een verantwoorde wijze zorggedragen voor kwetsbare handelingen rondom inkoop, aanbesteding, werkbudgetten en declaraties
	Juridische zaken	het formuleren van juridisch beleid, het geven van adviezen op basis van de relevante wet- en regelgeving en het opstellen van delegatie- en mandaatregelingen
	P&O/ HRM	het opzetten van procedures en het geven van adviezen ten aanzien van werving en selectie, functieomschrijvingen, functionerings- en beoordelingsgesprekken, disciplinaire onderzoeken, sancties, bedrijfscultuur
	Communicatie/ Voorlichting	communicatie over het belang van integriteit en over eventuele integriteitsschendingen
	Beveiliging, ICT	het inrichten van de fysieke en ict-beveiliging vanuit integriteitsoptiek
	Facilitaire zaken	verantwoordelijk voor de inkoop, het onderhoud en het beheer van bedrijfsmiddelen
	Vertrouwenspersoon	het adviseren en begeleiden van medewerkers in het (interne) meldingstraject in het geval van vermoedelijke integriteitsschendingen
	Ondernemingsraad	het adviseren over/ instemmen met (voorgenomen) integriteitsbeleid van de organisatie
	Bedrijfsarts	vangnet voor medewerkers die klachten ondervinden (pesten, discriminatie, intimidatie, geweld) door niet integer handelen van de organisatie of van andere medewerkers

1.5 DE INTEGRITEITSMANAGER

Het veelvoud aan integriteitselementen en aan daarvoor verantwoordelijke actoren kan gemakkelijk leiden tot incoherentie en fragmentatie. In dat geval staan de integriteitsmaatregelen tamelijk los en geïsoleerd van elkaar en is er tussen de integriteitsactoren geen sprake van onderlinge afstemming en samenwerking.

Vanuit de literatuur en onderzoek weten we dat samenhang en samenwerking de effectiviteit van de getroffen integriteitsmaatregelen bevordert. Daarom wordt veelal geadviseerd om een coördinerende integriteitsfunctie te creëren in de vorm van bijvoorbeeld een integriteitsfunctionaris of compliance-officer.¹⁷ Volgens het Ethics Resource Center is dit zelfs een must:

“An organization which implements an ethics and compliance program without designating an individual to oversee it, risks the possibility that the function will fail for lack of leadership. Similarly, talking about the importance of ethics without creating a formal function to uphold and promote organizational standards may be perceived as hypocritical.”¹⁸

Het aanstellen van zo'n integriteitsmanager maakt duidelijk dat de organisatietop het thema integriteit belangrijk vindt en zich daadwerkelijk ervoor inzet om beleid te voeren. Tevens vergroot het de kans dat de aandacht voor het thema blijft bestaan en niet vroegtijdig wegzakt, zonder dat daar expliciet een beslissing over is genomen. Maar juist ook het organiseren van synergie tussen de instrumenten, waardoor het geheel meer wordt dan de som der delen is van belang. Daarnaast leidt het ook tot een verbetering van het beleid en het instrumentarium omdat een integriteitsmanager de tijd en expertise heeft om een deugdelijk beleid te ontwikkelen en te onderhouden.¹⁹

Geredeneerd vanuit het belang van coördinatie, en de aanstelling van een integriteitsmanager die daarin kan voorzien, komen we tot Figuur 2. In deze figuur wordt een aantal belangrijke integriteitsactoren gepresenteerd als onderdeel van het integriteitsnetwerk, met in het midden de integriteitsmanager die als een spin in het web het geheel van activiteiten en actoren kan overzien en bij elkaar kan brengen en houden.²⁰

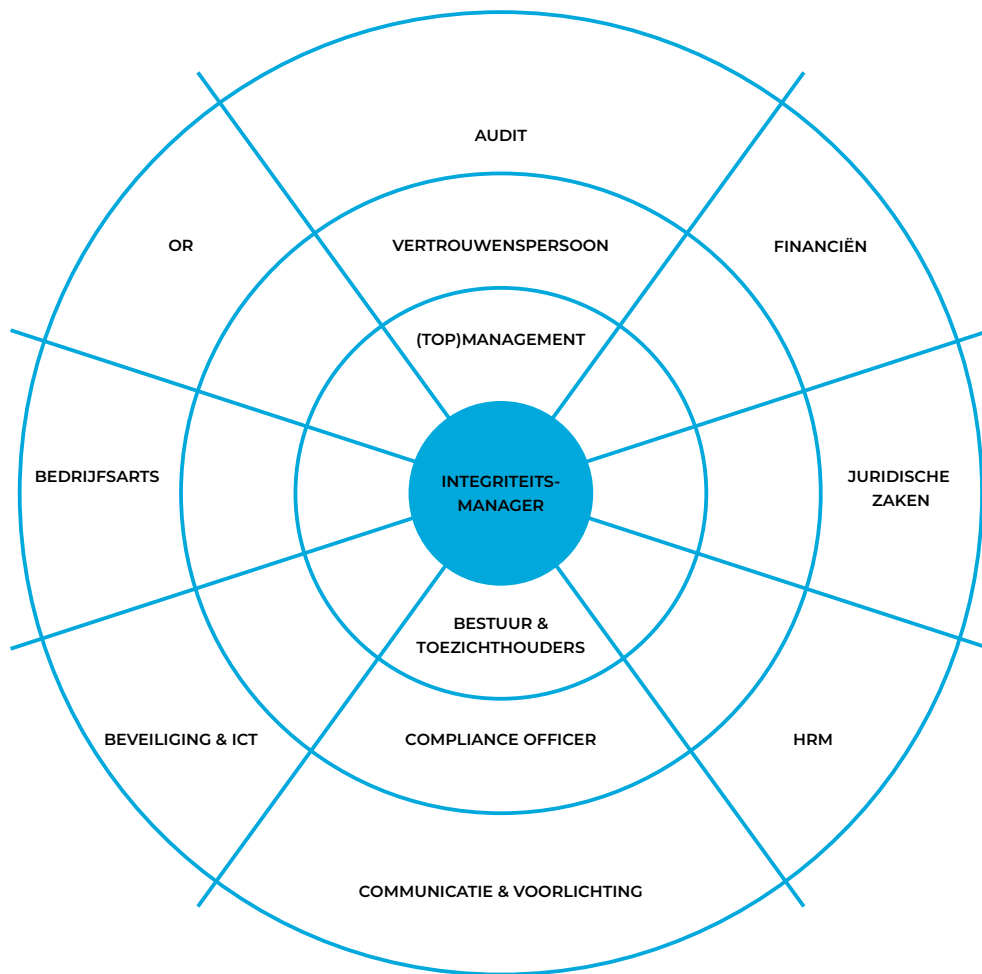
17 Segon, M. (2010). Managing organisational ethics: Professionalism, duty and HR practitioners. *Journal of Business Systems, Governance and Ethics*, 5(4), 13-25. En: Van den Heuvel, J.H.J., Huberts, L.W.J.C., Steenbergen, K., and Van der Wal, Z. (2010). Integriteit van het lokaal bestuur: Raadsgriffiers en gemeentesecretarissen over integriteit. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.

18 Ethics Resource Center. 2007, *Leading Corporate Integrity: Defining the Role of the Chief Ethics & Compliance Officer*. Washington: ERC. 13-14

19 Maesschalck, J., & Bertok, J. (2009), *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*. Paris: OECD Publications.

20 Hoekstra, A. 2016. Institutionalizing Integrity Management: Challenges and Solutions in Times of Financial Crises and Austerity Measures. In: A. Lawton, Z. van der Wal and L. W. J. C. Huberts (Eds.) *Ethics in Public Policy and Management: A Global Research Companion*. Oxon and New York: Routledge: 147-164.

FIGUUR 2: INTEGRITEITSNETWERK



Het concept van het integriteitsnetwerk maakt duidelijk dat de integriteitsmanager niet moet worden gezien als een geïsoleerde functionaris die in z'n eentje het morele geweten van de organisatie vertegenwoordigt. Eerder is het een aanjager en verbinder die binnen de organisatie steun en draagvlak voor het thema integriteit kan genereren en die de andere integriteitsactoren weet te mobiliseren.

DEEL 2

DE INTEGRITEITSMANAGER: UITKOMSTEN VAN ONDERZOEK

2.1 ONDERZOEK EN METHODE

Om beter inzicht te verkrijgen in het functioneren van de integriteitsmanager heeft het Huis voor Klokkenluiders, in samenwerking met onderzoeksbureau Panteia, een onderzoek uitgevoerd onder deze functionarissen.

De onderzochte groep bestond uit personen die namens hun organisatie verantwoordelijk zijn voor de uitvoering/aansturing van het integriteitsbeleid of het compliance programma. De precieze functieaanduiding varieert in de praktijk, maar doorgaans wordt gesproken van een integriteitsfunctionaris, -coördinator, of een (ethics &) compliance officer. In deze verkenning duiden we deze functionaris aan als de integriteitsmanager.

Er bestaat in Nederland niet zoiets als een centraal register voor integriteitsmanagers. Voor zover wij konden nagaan waren er ook geen andere steekproefkaders voor handen waaruit deze doelgroep kon worden geselecteerd. Wel hadden wij beschikking over een voor een ander onderzoek aselect-gestratificeerd opgebouwd bestand van 343 vertrouwenspersonen. Deze personen zijn opnieuw per e-mail benaderd met het verzoek om een bijvoegde uitnodiging (om deel te nemen aan een onlineonderzoek) door te sturen naar degene die binnen hun organisatie verantwoordelijk is voor het integriteitsbeleid. Daarnaast is er een deelnamelink geplaatst op de website van Huis voor Klokkenluiders en is de doelgroep per nieuwsbrief opgeroepen om deel te nemen aan het onderzoek. Verder heeft een aantal relevante netwerk-organisaties hun achterban geïnformeerd over het onderzoek en opgeroepen om deel te nemen.

De e-mailuitnodiging die is verstuurd aan het eerder beschreven bestand met 343 vertrouwenspersonen heeft een response van 27 opgeleverd. De oproep tot deelname door Huis voor Klokkenluiders en de andere genoemde organisaties heeft 74 compleet ingevulde vragenlijsten opgeleverd. De totale response komt daarmee op 101 integriteitsmanagers. Het veldwerk heeft plaatsgevonden in de periode van 23 september t/m 19 november 2020.

Aangezien er geen centrale (populatie) gegevens beschikbaar zijn van alle integriteitsmanagers in Nederland is het niet mogelijk om vast te stellen of de steekproef representatief is. Er is gekeken in welke mate de werkgevers, die worden vertegenwoordigd door de 101 deelnemers aan het onderzoek, representatief zijn voor de werkgeverspopulatie in Nederland.

Binnen de groep aan het onderzoek deelnemende organisaties is een oververtegenwoordiging zichtbaar van semipublieke en publieke organisaties. Ook grotere organisaties zijn oververtegenwoordigd. Bij de duiding en interpretatie van de uitkomsten is het derhalve belangrijk om te onderkennen dat de meeste respondenten werken bij een grotere publieke of semipublieke organisatie en dat dit onderzoek dus vooral iets zegt over hoe het integriteitsmanagement daar is georganiseerd. Daarnaast is het ook belangrijk om bij de interpretatie van de uitkomsten, die betrekking hebben op het integriteitsmanagement van de organisatie, rekening te houden met het gegeven dat de bevraagde integriteitsmanagers

in belangrijke mate zelf verantwoordelijk zijn voor de vormgeving en uitvoering daarvan. Daardoor is het mogelijk dat de vragen positiever zijn beantwoord dan in werkelijkheid gerechtvaardigd is.

2.2 ONDERZOEKSRESULTATEN

2.2.1 ACHTERGROND EN FUNCTIE-INRICHTING

In dit onderdeel wordt de integriteitsmanager beschreven in termen van geslacht, leeftijd, opleiding, (neven)taken in de organisatie en in duur van dienstverband. We zien in dit onderzoek dat de integriteitsmanager in de meeste gevallen (80%) in de tweede helft van zijn of haar carrière is (in de leeftijd van 45 jaar of ouder). Er zijn iets meer vrouwelijke functionarissen (57%). De integriteitsmanagers zijn overwegend hoger opgeleid (95% HBO+). We zien eveneens dat de integriteitsmanagers vaak al langere tijd in dienst zijn bij de huidige werkgever (60% is langer dan 10 jaar in dienst). De rol wordt dus in grote mate vervuld door personen die wat ouder zijn en die de organisatie vaak goed kennen. Dit wordt als een positieve uitkomst gezien omdat het de kans vergroot dat deze personen over enige 'stevigheid' beschikken en de rol kritisch en onafhankelijk kunnen invullen.

Ongeveer een kwart van de respondenten bekleedt deze functie fulltime. De resterende driekwart combineert het integriteitswerk met andere taken en verantwoordelijkheden. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om HR werk/management (29%), een leidinggevende functie (18%), een staf-/beleidsmatige functie (36%), of werkzaamheden als vertrouwenspersoon (27%).

Ongeveer 60% van de respondenten heeft een specifieke opleiding gevolgd voor deze functie. Dat percentage ligt hoger bij hen die deze rol fulltime vervullen (ca. 80%). Van de mensen die een speciale opleiding hebben gevolgd heeft de helft dat eenmalig gedaan. Dit onderzoek laat zien dat een flink deel van de respondenten geen speciale opleiding heeft gehad om de functie te vervullen. Dat is onwenselijk. Het verdient de aanbeveling om een speciaal op de functiegerichte opleiding en regelmatige bijscholing te volgen.

Tabel 5 laat zien hoeveel tijd de respondenten gemiddeld genomen (kunnen) besteden aan hun integriteitswerkzaamheden. Hieruit blijkt dat twee derde deel van hen hier minder dan 4 uur per week aan besteedt. De circa 25% van de functionarissen die de functie fulltime bekleden hebben deze vraag niet voorgelegd gekregen.

TABEL 5: TIJD VOOR INTEGRITEIT

Hoeveel uur besteedt u gemiddeld per week aan het werk als integriteitsmanager? basis: als niet fulltime integriteitsmanager (n=78)	
minder dan vier uur	67%
4 tot 8 uur	14%
8 tot 12 uur	4%
12 tot 24 uur	5%
meer dan 24 uur	3%
weet niet/geen antwoord	8%

De tijd die de respondenten aangeven te (kunnen) besteden aan hun integriteitswerkzaamheden is uitermate beperkt, zeker in het licht van het feit dat het merendeel van respondenten die deelnamen aan dit onderzoek juist werkt voor grotere organisaties.²¹ Dat leidt tot het zorgwekkende beeld dat de zorg voor integriteit(sbeleid) wordt opgevat als een bijkomstigheid en nog niet de aandacht krijgt die het verdient.

2.2.2 DE INTEGRITEITSMANAGER OVER DIENS FUNCTIE

Vervolgens zijn er vragen gesteld over hoe de integriteitsfunctie is georganiseerd binnen de organisatie. Zo is er gevraagd wie er binnen de organisatie verantwoordelijk is voor het uitvoeren van het integriteitsbeleid. In de meeste gevallen ligt die verantwoordelijkheid bij de algemeen directeur en het management. Ruim de helft (56%) van de bevroegde integriteitsfunctionarissen/compliance officers legt rechtstreeks verantwoording af aan de algemeen directeur. Een kleiner aandeel (15%) legt verantwoording af aan het hoofd van de afdeling HR, audit of juridische zaken.

Opvallend is dat 42% van de bevroegde integriteitsmanagers aangeeft niet te beschikken over een specifieke functieomschrijving waarin de betreffende integriteit/compliance taken en verantwoordelijkheden zijn vastgelegd. Het vastleggen van de rollen, taken en verantwoordelijkheden van deze functionarissen alsmede het beschrijven van escalatiemogelijkheden (mogelijkheden om zaken hoger binnen de organisatie aan de orde te stellen) is echter van belang. Het draagt bij aan de roluidelijkheid van de integriteitsmanager en biedt een kader voor wat wel en niet van deze functionaris verwacht mag worden. Omgekeerd, en meer positief, stimuleert het opstellen van een duidelijke functieomschrijving de organisatie tot het formuleren van een meer doordachte visie op het integriteits- en compliance werk.

Er is ook gevraagd wat de respondenten de belangrijkste taken van de integriteitsmanager vinden. Men mocht hierbij uit onderstaand rijtje een eigen top vijf samenstellen.

TABEL 6: BELANGRIJKSTE TAKEN VAN DE INTEGRITEITSMANAGER

Wat zijn de belangrijkste taken die u als integriteitsmanager binnen uw organisatie vervult?	
basis: alle respondenten (n=101)	
Uitvoering van het integriteitsbeleid/compliance programma	237
Voorlichting	236
Beleidsontwikkeling	193
Coördinatie	166
Onderzoek	125
Training	108
Verantwoording	95
Evaluatie	78
Instrumentontwikkeling	77

21 Ook vertrouwenspersonen blijken over weinig tijd te beschikken om hun rol te kunnen vervullen zo blijkt uit eerder onderzoek: <https://www.huisvoorklokkenuiders.nl/Publicaties/publicaties/2018/11/28/de-vertrouwenspersoon-integriteit>

Tabel 6 laat zien dat de respondenten het uitvoeren en ontwikkelen van het beleid, samen met het geven van voorlichting het meest belangrijk vinden. De meer procesmatige aspecten van het werk zoals het coördineren, evalueren en het afleggen van verantwoording over het gevoerde integriteits- of compliance programma worden als relatief minder belangrijk beoordeeld. Het procesmatige aspect verdient meer aandacht; Zoals ook uit het eerste deel van deze verkenning is af te leiden stelt het regelmatig monitoren en evalueren van beleid organisaties in staat om de kwaliteit van het beleid te beoordelen en tijdig en adequaat aan te passen aan nieuwe ontwikkelingen.

De respondenten is ook gevraagd om uit een lijst van competenties een eigen top 5 samen te stellen. Tabel 7 geeft een weergave van de resultaten.

TABEL 7: BELANGRIJKSTE COMPETENTIES VOOR DE INTEGRITEITSMANAGER

Welke van onderstaande competenties zijn volgens u het meest belangrijk voor de integriteitsfunctionaris? basis: alle respondenten (n=101)	
Wordt gezien als integer en onbevooroordeeld	184
Kan onafhankelijk van het management opereren	147
Heeft gedegen kennis van integriteitsmanagement	135
Kan kritisch adviseren	131
Kan belangrijke integriteitsactoren (HR, OR, VP) te verbinden	126
Kent de organisatie goed	121
Kan goed communiceren met alle lagen van de organisatie	113
Weet steun van het management te mobiliseren	75
Kan goed met vertrouwelijke gegevens omgaan	74
Is analytisch sterk en empathisch	67
Heeft gezag en impact binnen de organisatie	58
Heeft oog voor procesmatige aspecten van integriteitsmanagement	56
Zoekt aansluiting bij externe integriteitsnetwerken en partners	27
Heeft de bevoegdheid om experts in te schakelen	21
Heeft kennis van onderzoeksmethodes	15

Tabel 7 laat zien dat het integer, onafhankelijk, kritisch en verbindend kunnen vervullen van de functie, op basis van een gedegen kennis van integriteitsmanagement het meest belangrijk wordt gevonden. In lijn met de conclusies ten aanzien van de voorgaande vraag scoort het oog hebben voor de procesmatige aspecten van integriteitsmanagement lager.

Wat ook opvalt is dat het belang van een externe netwerkoriëntatie (aansluiting zoeken bij externe integriteitsnetwerken en partners) laag scoort. Minder dan een op de tien respondenten neemt deel aan externe integriteitsnetwerken. Echter juist als de beschikbare tijd voor de integriteitswerkzaamheden beperkt is en het schort aan specifieke opleiding en bijscholing is het verstandig om te kunnen beschikken over externe sparringpartners. Uit eerder onderzoek is bekend dat samenwerkingsverbanden op het gebied van integriteitsmanagement kunnen bijdragen aan: het uitwisselen van kennis en ervaringen;

het delen van capaciteit (bijvoorbeeld op het gebied van training en onderzoek); het gezamenlijk ontwikkelen van integriteitsinstrumenten; en het beïnvloeden van nieuwe wet- of regelgeving.²²

In deel 1 van deze verkenning is beschreven dat in de meeste organisaties diverse functionarissen en afdelingen verantwoordelijk zijn voor onderdelen van het integriteitsbeleid/ compliance programma. Het samenstel van al deze actoren (inclusief de integriteitsmanager) wordt ook wel aangeduid als (intern) integriteitsnetwerk. Het concept van het integriteitsnetwerk maakt ook duidelijk dat de integriteitsmanager niet in zijn eentje verantwoordelijk is voor het gehele integriteitsmanagement. Gezien de beperkt beschikbare tijd die de respondenten voor hun integriteitswerkzaamheden blijken te hebben en vanuit de wetenschap dat deze werkzaamheden multidisciplinair van aard zijn is het verstandig om gebruik te maken van een intern integriteitsnetwerk. Op dit moment maakt echter nog maar een op de vijf respondenten hiervan gebruik.

2.2.3 MELDREGELING EN INTEGRITEITSBELEID

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op het integriteitsbeleid binnen de organisaties die hebben meegedaan aan het onderzoek. De respondenten is eerst gevraagd of hun organisatie, conform de verplichtingen die voortvloeien uit de Wet Huis voor klokkenluiders, een meldprocedure heeft vastgelegd voor misstanden of vermoedens daarvan. Een grote meerderheid (92%) blijkt over een dergelijke procedure te beschikken. Vervolgens is nagegaan in hoeverre deze meldprocedure de volgende (wettelijk verplichte) elementen bevat. De resultaten zijn weergegeven in tabel 8 en ook hier blijken de organisaties goed op te scoren.

TABEL 8: ELEMENTEN VAN DE MELDPROCEDURE

Welke van de volgende aspecten worden in de meldprocedure genoemd? basis: allen met een meldprocedure (n=93)	
De wijze waarop met de interne melding wordt omgegaan	95%
Wanneer sprake is van een vermoeden van een misstand	89%
Bij welke functionaris(sen) een misstand kan worden gemeld	91%
De verplichting van de werkgever dat een melding vertrouwelijk wordt behandeld	87%
Dat de werknemer een adviseur in vertrouwen mag raadplegen	83%

De stellingen die zijn opgenomen in Tabel 9 hebben eveneens betrekking op de meldprocedure. De functionarissen konden per stelling aangeven of dit wel of niet van toepassing is op de meldprocedure van de eigen organisatie.

22 Zie voor verdere verdieping op dit thema: Hoekstra, A., Talsma, J. & Kaptein, M. (2015), Integriteitsmanagement: als inter-organisatorische samenwerking. *Tijdschrift voor Public Governance, Audit & Control (TPC)*, jrg. 13, nr. 1. Pp. 34-38.

TABEL 9: VAN TOEPASSING OP DE MELDPROCEDURE

De volgende vragen gaan over de meldprocedure (% ja). basis: allen met een meldprocedure (n=93)	
Is deze aangepast n.a.v. de wet Huis voor Klokkeluiders	60%
Is deze ter instemming voorgelegd aan uw OR?	83%
Heeft uw OR ingestemd hiermee?	83%
Is deze actief onder de aandacht van de werknemers gebracht?	71%
Is deze openbaar toegankelijk via internet?	43%
Is deze voldoende duidelijk en helder voor medewerkers?	62%

We zien dat de procedure in veel gevallen (83%) is goedgekeurd door de OR. De procedure is in mindere mate openbaar toegankelijk via internet. Bij slechts 43% van de organisaties is dat het geval. Toegankelijkheid van de procedure is echter relatief gemakkelijk te realiseren en zorgt dat de procedure beter bereikbaar is voor (ex-)medewerkers, leveranciers en partners. Meer informatie over meldprocedures is te lezen in de brochure *'Integriteit in praktijk – De meldregeling'*.²³

Daarnaast zijn er aan de respondenten diverse vragen voorgelegd die betrekking hebben op het totale integriteitsbeleid van de organisatie. De uitkomsten op de eerste set vragen zijn weergegeven in tabel 10. Hier is opvallend dat de meer procesmatige onderdelen van het integriteitsbeleid (evaluatie, verantwoording en de vastlegging van het beleid in een overkoepelend integriteitsplan) relatief het zwakst ontwikkeld zijn. Ook blijkt een substantieel deel van de organisaties (36%) nog niet te beschikken over een onderzoeksprotocol. Deze organisaties kunnen zich laten inspireren door de brochure *'Integriteit in praktijk – Intern onderzoek'*.²⁴

TABEL 10: VAN TOEPASSING OP HET INTEGRITEITSBELEID

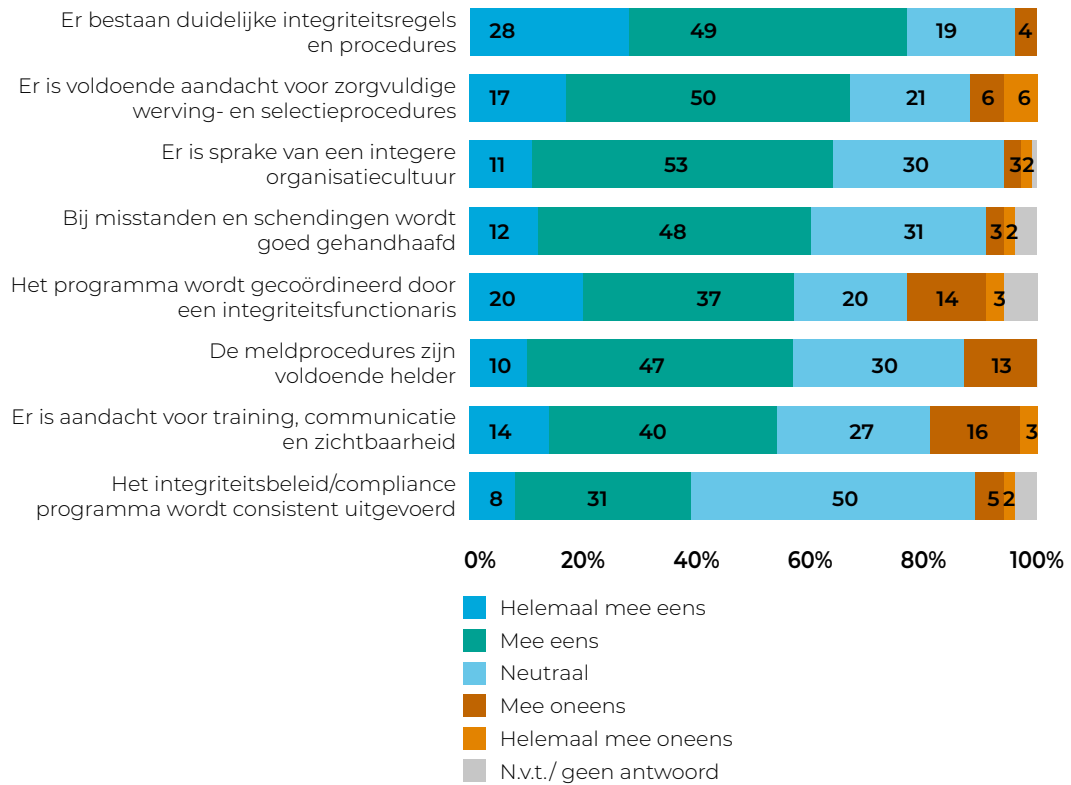
Vragen gaan over uw integriteitsbeleid (% ja) basis: alle respondenten (n=101)	
Heeft een eigen gedragscode	96%
Heeft een persoon verantwoordelijk voor integriteitsbeleid	73%
De gedragscode wordt regelmatig geactualiseerd	67%
Heeft een protocol om intern onderzoek te doen	64%
Er wordt openbaar verantwoording afgelegd over integriteitsbeleid	58%
Integriteitsbeleid wordt periodiek geëvalueerd?	55%
Heeft integriteitsbeleid vastgelegd in één overkoepelend document	54%

23 <https://www.huisvoorklokkeluiders.nl/integriteit-bevorderen/documenten/publicaties/2016/12/01/integriteit-in-de-praktijk--de-meldregeling>

24 <https://www.huisvoorklokkeluiders.nl/actueel/nieuws/2020/04/01/nieuwe-brochure-intern-onderzoek>

Aan de respondenten is ook een aantal uitspraken voorgelegd met betrekking tot het integriteitsbeleid waarbij men kon antwoorden op een 5 puntsschaal. De resultaten zijn weergegeven in grafiek 1.

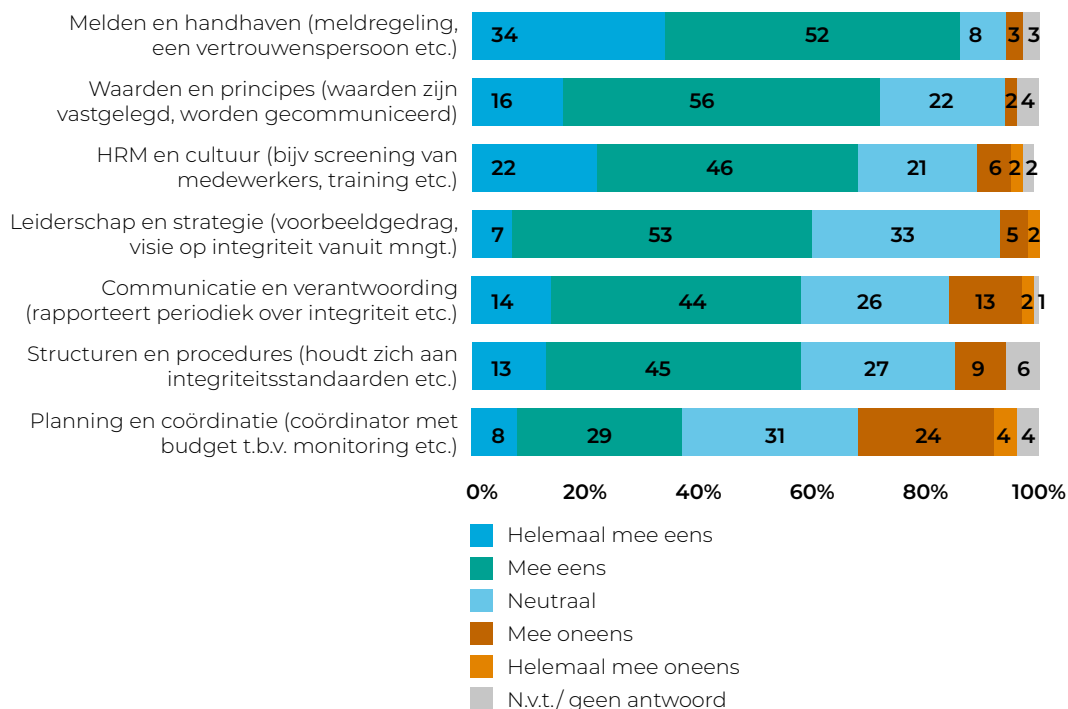
GRAFIEK 1: UITSPRAKEN OVER HET INTEGRITEITSBELEID



Grafiek 1 geeft weer dat de respondenten het 't meeste eens zijn met de uitspraak dat de eigen organisatie over duidelijke regels en procedures beschikt en dat er voldoende aandacht is voor integriteit bij werving- en selectie. Men is duidelijk minder uitgesproken en positief over de aandacht voor training en communicatie en de mate waarin het integriteitsbeleid consistent wordt uitgevoerd en gecoördineerd. Ook valt op dat de helderheid van de meldprocedure of regeling vatbaar is voor verbetering.

Vervolgens is het integriteitsbeleid van de organisatie door de respondenten beoordeeld op basis van (het voldoen aan) de zeven elementen van de 'Integriteit infrastructuur'. De 'Integriteit infrastructuur' is een model voor integriteitsmanagement dat in het eerste deel van deze verkenning nader is toegelicht. De resultaten zijn weergegeven in grafiek 2.

GRAFIEK 2: SCORES OP DE ZEVEN ELEMENTEN VAN DE 'INTEGRITEIT INFRASTRUCTUUR'



We zien dat er op alle elementen ruimte voor verbetering is. “Melden en handhaven” is het beste geregeld. Dit heeft bijvoorbeeld betrekking op het hebben van een meldregeling en een vertrouwenspersoon. Organisaties die nog niet beschikken over een vertrouwenspersoon of nog vragen hebben over de juiste inrichting van de vertrouwensfunctie kunnen gebruik maken van de brochure *Integriteit in de praktijk – De vertrouwenspersoon*.²⁵ Elementen die betrekking hebben op de planning en coördinatie van het beleid, alsmede op het afleggen van verantwoording over het gevoerde beleid, blijken het minst goed georganiseerd te zijn.

Vervolgens is nagegaan in hoeverre het gevoerde integriteitsbeleid volgens de respondenten voldoet aan vier kwaliteitsnormen.²⁶ Elke norm is uitgevraagd aan de hand van drie (deel)vragen. De uitkomsten staan in grafiek 3. Wat opvalt is dat de respondenten niet zo uitgesproken zijn in hun beantwoording. Dat kan eraan liggen dat dit type vragen wat afwijkt van de standaardvragen die doorgaans over het integriteitsbeleid worden gesteld en de respondenten er derhalve nog geen duidelijke opvatting over hebben. Elk van de normen wordt eerst kort toegelicht, waarna een korte reflectie op de uitkomsten wordt gegeven.

De eerste norm heeft betrekking op de **intentionele aspecten** van het integriteitsbeleid en bestaat uit drie deelvragen (is het management gemotiveerd om goed integriteitsbeleid te voeren, ondersteunen zij dit beleid ook daadwerkelijk en zorgen zij voor voldoende continuïteit?). De uitkomsten wijzen uit dat het management redelijk gemotiveerd en doordrongen is van het belang van integriteit (65%), de daadwerkelijke steun daarvoor al minder is (56%) en de continuïteit (35%) te wensen over laat. Continuïteit, juist in voor de organisatie lastige tijden als tijdens bezuinigingen, reorganisaties en andere interne of

25 <https://www.huisvoorklokkenluiders.nl/Publicaties/publicaties/2019/01/30/integriteit-in-de-praktijk---de-vertrouwenspersoon>

26 Zie voor een nadere toelichting op de ontwikkeling van deze vier normen: Alain Hoekstra & Muel Kaptein (2021) The Integrity of Integrity Programs: Toward a Normative Framework, Public Integrity, 23:2, 129-141, DOI: 10.1080/10999922.2020.1776077

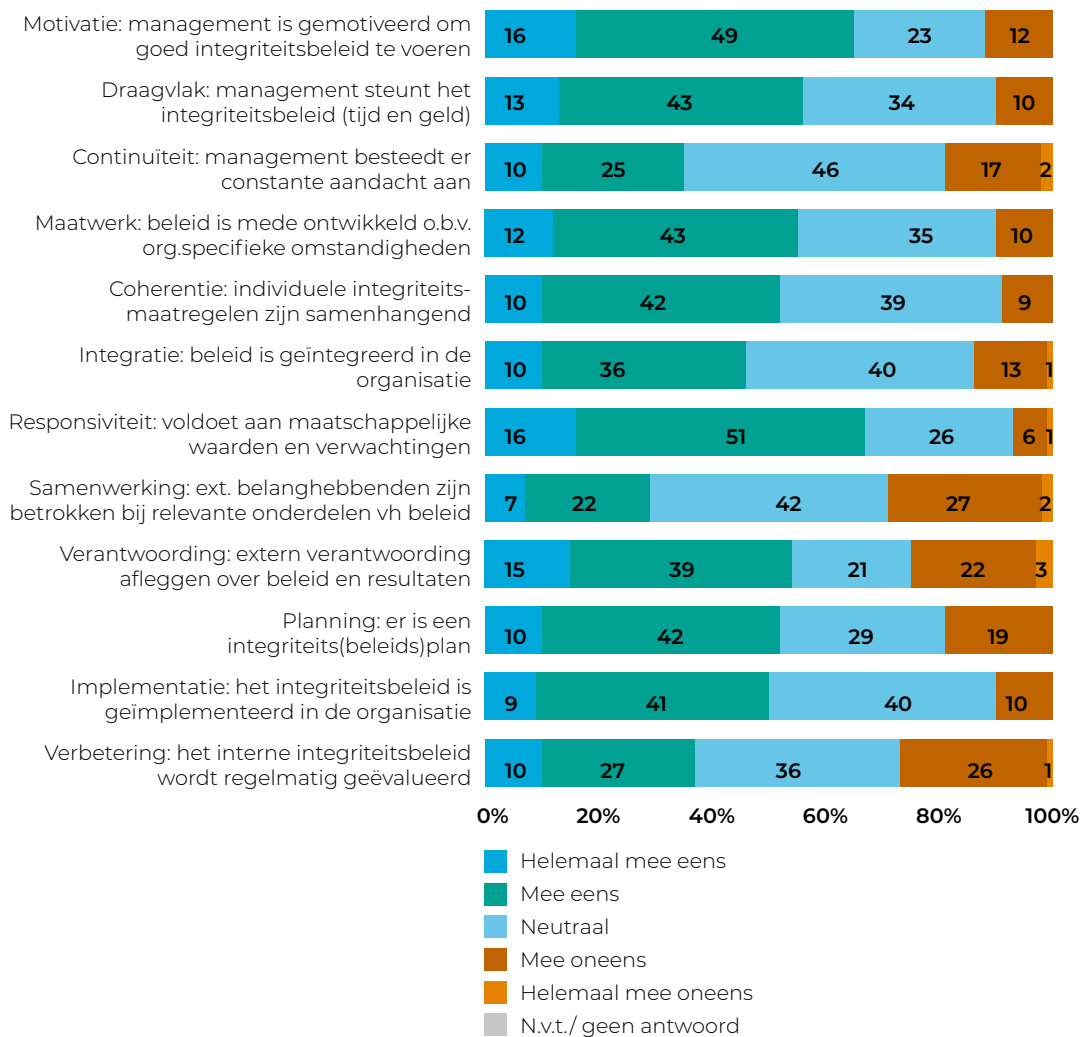
externe veranderingen is van groot belang en verdient meer aandacht. Bijna een op de vijf respondenten (17%) geeft zelfs aan dat er (helemaal) geen sprake is van continuïteit.

De tweede norm heeft betrekking op de **organisatorische aspecten** van het integriteitsbeleid en bestaat uit drie deelvragen (is het integriteitsbeleid toegesneden op de specifieke organisatie, versterken de integriteitsmaatregelen elkaar en sluit het beleid voldoende aan bij de overige bedrijfsvoeringsprocessen?). Ruim de helft van de respondenten (55%) geeft aan dat het integriteitsbeleid maatwerk is en aansluit bij de specifieke risico's en dilemma's van de organisatie, iets minder (52%) geeft aan dat de integriteitsmaatregelen goed op elkaar zijn afgestemd en elkaar versterken, en minder dan de helft (46%) geeft aan dat het beleid is geïntegreerd in de reguliere organisatieprocessen.

De derde norm heeft betrekking op de **maatschappelijke aspecten** van het gevoerde integriteitsbeleid en bestaat uit drie deelvragen (voldoet het beleid aan de maatschappelijke verwachtingen, is het afgestemd met externe belanghebbenden en wordt er extern verantwoording afgelegd over het gevoerde beleid en de behaalde resultaten?). Twee derde van de respondenten (67%) geeft aan dat het beleid aansluit bij de maatschappelijke en sectorale eisen en verwachtingen, minder dan een derde (29%) geeft aan dat externe belanghebbenden (zoals burgers, leveranciers etc.) betrokken zijn bij de voor hen relevante onderdelen van het integriteitsbeleid en ongeveer de helft (54%) geeft aan dat de organisatie extern verantwoording aflegt (bijvoorbeeld via jaarverslagen) over het gevoerde integriteitsbeleid. Het betrekken van externe belanghebbenden bij de vormgeving van het integriteitsbeleid en het extern afleggen van verantwoording over dat beleid kan beter.

De vierde norm heeft betrekking op de **procesmatige aspecten** van het gevoerde integriteitsbeleid en bestaat eveneens uit drie deelvragen (beschikt de organisatie over een integriteitsbeleidsplan, is het beleid geïmplementeerd en is er aandacht voor de verbetering van het beleid?). Ongeveer de helft van de respondenten zegt te beschikken over een integriteits(beleids)plan dat een duidelijke visie, doelstelling en werkwijze bevat ten aanzien van integriteitsbevordering. Eveneens geeft de helft (50%) aan dat de ontwikkelde integriteitsmaatregelen voldoende zijn ingebed, bekend gesteld en gecommuniceerd binnen de organisatie. Iets meer dan een derde (37%) geeft aan dat het interne integriteitsbeleid regelmatig wordt gemonitord, geëvalueerd en bijgesteld. Planning en monitoring verdienen aandacht.

GRAFIEK 3: VOORWAARDEN VOOR SUCCESVOL INTEGRITEITSBELEID



Daarnaast is aan de respondenten gevraagd om de inspanningen die de eigen organisatie doet om integriteit te bevorderen te beoordelen met een rapportcijfer tussen 1 en 10. De resultaten zijn weergegeven in tabel 11. Bijna de helft van de functionarissen geeft de eigen organisatie een 7, de meeste andere geven een 6 of een 8. Het gemiddelde komt daarmee uit op een 7. Een 7 is geen slecht cijfer, maar geeft tevens aan dat er nog ruimte voor verbetering is.

TABEL 11: RAPPORTCIJFER VOOR INSPANNINGEN TER BEVORDERING VAN DE INTEGRITEIT

Welk cijfer geeft u voor de huidige inspanningen van uw organisatie om integriteit te bevorderen? basis: alle respondenten (n=101)	
1	0%
2	0%
3	1%
4	1%
5	3%
6	22%
7	47%
8	22%
9	4%
10	1%
gemiddeld	7,0%

Tot slot is aan de respondenten de mogelijkheid geboden om in eigen woorden weer te geven wat binnen de eigen organisatie anders en beter kan op het gebied van integriteitsbevordering. Uit de bloemlezing die dit opleverde komt een aantal centrale thema's naar voren. Samengevat leidt dit tot de volgende tien punten waar organisaties volgens integriteitsmanagers *extra* aandacht aan zouden moeten besteden:

- meer structurele aandacht, steun en urgentiebesef van het management voor het integriteitsbeleid
- het beter levend, actueel en op de agenda houden van het thema integriteit
- meer voorlichting, training, bewustwording en bespreekbaarheid van het thema integriteit
- meer zichtbaarheid en bekendheid van het bestaande integriteitsbeleid
- een betere borging, inbedding en evaluatie van het integriteitsbeleid
- een meer planmatige en samenhangende integriteitsaanpak
- het beschikbaar stellen van meer tijd en middelen voor de integriteitsmanager
- een meer veilig meldklimaat, duidelijke -procedures, vertrouwenspersonen en handhaving
- aandacht voor de uitdagingen en risico's die verbonden zijn aan langdurig thuiswerken
- de beschikbaarheid van nieuwe integriteitsinstrumenten, inspirerende voorbeelden en best-practices

CONCLUSIES EN ONTWIKKELINGSPERSPECTIEVEN

Integriteit is een belangrijk kwaliteitsaspect voor alle typen organisaties. Het loont zowel voor organisaties zelf om te investeren in integriteitsmanagement als ook voor de medewerkers en uiteindelijk voor de samenleving als geheel. Zo draagt integriteit onder meer bij aan het vertrouwen in organisaties, leidt het tot betere dienstverlening, meer gemotiveerde en tevreden medewerkers en een meer rechtvaardige en veilige samenleving.

Aan integriteitsschendingen liggen vaak verschillende (elkaar versterkende) oorzaken ten grondslag. Dit betekent dat een mix van verschillende typen integriteitsmaatregelen en -activiteiten nodig is om dergelijke schendingen te kunnen voorkomen. Ontwikkelingen in het 'integriteitsdenken' wijzen uit dat een integrale en systeemgerichte integriteitsaanpak, die samenhang aanbrengt tussen de maatregelen en activiteiten tot de beste resultaten leidt.

In de meeste organisaties spelen verschillende functionarissen en afdelingen (bijvoorbeeld HR, Financiën, Compliance, Audit, de ondernemingsraad, vertrouwenspersonen etc.) een rol bij de uitvoering van integriteitsmaatregelen. Organisaties van enige omvang doen er verstandig aan om een integriteitsmanager aan te stellen die de samenhang tussen deze maatregelen en de samenwerking tussen de daarbij betrokken actoren kan versterken. Met het aanstellen van zo'n integriteitsmanager geeft de organisatie ook het signaal af dat het integriteit belangrijk vindt en serieus neemt. Tevens vergroot het de kans dat de aandacht voor het thema blijft bestaan en niet vroegtijdig wegzakt. Daarnaast leidt het ook tot een verbetering van het beleid en het instrumentarium omdat een integriteitsverantwoordelijke ook echt de tijd en expertise heeft om een deugdelijk beleid te ontwikkelen.

Organisaties die zich vanwege een te beperkte omvang niet kunnen permitteren om een eigen integriteitsmanager aan te stellen kunnen zich tot hun koepel- of brancheorganisatie wenden met het verzoek tot ondersteuning op het gebied van integriteitsmanagement. Ook kunnen zij onderzoeken of het mogelijk is om een externe integriteitsmanager aan te stellen die hen kan ondersteunen. Het organiseren van een samenwerkingsverband tussen meerdere organisaties op het gebied van integriteitsmanagement is een andere manier om externe steun, kennis en deskundigheid te mobiliseren.

Om beter inzicht te verkrijgen in het functioneren van de integriteitsmanager en in diens visie op het gevoerde integriteitsbeleid is kwantitatief onderzoek uitgevoerd onder deze functionarissen.

Hieruit komt naar voren dat deze functionarissen doorgaans wat ouder en hoog opgeleid zijn en de organisatie goed kennen. Dit wordt als een positieve uitkomst gezien omdat het de kans vergroot dat deze personen over enige 'stevigheid' beschikken en hun rol kritisch en onafhankelijk kunnen invullen.

Wat ook opvalt is dat heel veel integriteitsmanagers (75%) deze functie parttime vervullen, dat ze er gemiddeld genomen erg weinig tijd aan kunnen besteden (67% < 4 uur per week) en er vaak ook geen specifieke opleiding voor hebben gevolgd (40%). Deze cijfers vallen tegen. Zeker in grotere organisaties zou een goed opgeleide integriteitsmanager, die een substantieel deel van zijn/haar tijd aan integriteitswerkzaamheden kan besteden de norm moeten zijn.

Het is voor integriteitsmanagers van belang dat zij beschikken over een specifieke functieomschrijving waarin de betreffende integriteit/compliance taken en verantwoordelijkheden zijn vastgelegd. Bij minder dan de helft (42%) van de integriteitsmanagers die deel hebben genomen aan dit onderzoek blijkt dit nog maar het geval te zijn. Dat is zorgwekkend. Integriteitsmanagers zouden hun werkgevers hierop aan moeten spreken of hiertoe zelf een voorzet kunnen doen.

De meer procesmatige aspecten van integriteitsmanagement zoals het coördineren, evalueren en het afleggen van verantwoording over het gevoerde integriteits- of compliance programma worden door de integriteitsmanagers als relatief minder belangrijk beoordeeld. Andere studies bevestigen de zwakke procesmatige ontwikkeling van integriteitsmanagementsystemen.²⁷ Het regelmatig monitoren en evalueren van het integriteitsbeleid verdient meer aandacht omdat het organisaties in staat stelt om de kwaliteit van het beleid te beoordelen en tijdig en adequaat aan te passen aan nieuwe ontwikkelingen.

De externe oriëntatie (het aansluiting zoeken bij externe integriteitsnetwerken en partners) van integriteitsmanagers zou veel sterker ontwikkeld kunnen worden. Gezien de doorgaans geringe beschikbare tijd voor het vervullen van de integriteitsfunctie is het verstandig om toegang te hebben tot externe sparringpartners. Samenwerkingsverbanden tussen organisaties kunnen op eigen initiatief ontwikkeld worden, maar ook koepel- en werkgeversorganisaties hebben hier een faciliterende en intermediërende rol in te vervullen.

Integriteitsmanagers wordt ook aanbevolen om meer gebruik te maken van interne integriteitsnetwerken. In deze netwerken regisseert de integriteitsmanager de verschillende functionarissen en afdelingen die verantwoordelijk zijn voor onderdelen van het integriteitsbeleid/ compliance programma. Gezien de beperkt beschikbare tijd van integriteitsmanagers, maar ook vanuit draagvlak overwegingen is het verstandig om meer gebruik te gaan maken van interne integriteitsnetwerken. Op dit moment maakt nog maar een op de vijf integriteitsmanagers hiervan gebruik.

Bijna alle (92%) aan dit onderzoek deelnemende organisaties blijken, conform de Wet Huis voor klokkenluiders, te beschikken over een regeling of procedure voor het melden van vermoedens van misstanden. Dat is goed nieuws, maar dit neemt niet weg dat er ook nog verbeteringen op dit gebied mogelijk en wenselijk zijn:

- Zo blijkt dat de meldregeling lang niet altijd toegankelijk is via internet, waardoor deze voor (ex-)medewerkers, leveranciers en partners minder goed beschikbaar is;
- Ook blijkt uit het onderzoek dat de helderheid van de meldprocedure/-regeling vatbaar is voor verbetering zodat medewerkers beter weten waar zij aan toe zijn;
- Daarnaast blijkt een substantieel deel van de organisaties nog niet te beschikken over een onderzoeksprotocol. Dat is wel nodig om gedane meldingen vervolgens goed te kunnen onderzoeken.

Aan de integriteitsmanagers zijn diverse vragen voorgelegd over de stand van zaken van het integriteitsbeleid binnen hun organisatie. Samengevat komen hier de volgende ontwikkelpunten uit naar voren:

- Meer structurele aandacht, steun en urgentiebesef van het management voor integriteitsmanagement (inclusief meer tijd voor de integriteitsmanager);
- Toewerken naar een meer planmatige en samenhangende integriteitsaanpak die voorziet in een betere borging, inbedding en evaluatie van het integriteitsbeleid;
- Het vergroten van de zichtbaarheid en bekendheid van het bestaande integriteitsmatregelen door te investeren in voorlichting, training en bewustwording;
- Zorgdragen voor een veilig meldklimaat, duidelijke -procedures, vertrouwenspersonen en handhavingsmechanismen;
- Aandacht voor nieuwe actuele thema's en uitdagingen zoals voor de risico's die verbonden zijn aan langdurig thuiswerken.

²⁷ Zie bijvoorbeeld: Hoekstra, A., Huberts, L., Van Montfort, A., Demmke, C., & Maesschalck, J. (2021). *Lokale integriteitssystemen in Nederland, Duitsland en Vlaanderen. Wat er is en wat daarvan te leren valt*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.

Deze verkenning is een uitgave van het Huis voor Klokkeluiders. Onderzoeksbureau Panteia heeft onderzoek ondersteund en is betrokken geweest bij de dataverzameling en -analyse.

Auteurs: Alain Hoekstra en Marijntje Zweegers

Meer informatie kunt u vinden op www.huisvoorklokkeluiders.nl.

Contactgegevens

Maliebaan 72, 3581 CV Utrecht

Postadres: Postbus 10088, 3505 AB Utrecht

Telefoon: 088-13 31 000

E-mail: info@huisvoorklokkeluiders.nl

www.huisvoorklokkeluiders.nl

Vormgeving: VormVijf, Den Haag

© Huis voor Klokkeluiders, april 2021

www.huisvoorklokkenluiders.nl

The background of the page is a solid orange color with a pattern of diagonal stripes in varying shades of orange, creating a sense of movement and depth. The stripes are arranged in a way that they appear to radiate from the right side of the page towards the left.