



BUREAU INTEGRITEITSBEVORDERING OPENBARE SECTOR

HANDREIKING

KWETSBARE FUNCTIES VAN KWETSCBAAR NAAR WEERBAAR

HANDREIKING

KWETSBARE FUNCTIES

VAN KWETSBAAR NAAR WEERBAAR

**CAOP
BIOS**

Informatie

W www.integriteitoverheid.nl
E info@integriteitoverheid.nl
T 070 - 376 59 37

November 2010

Gebruiksvoorwaarden

Deze handreiking is ontwikkeld door BIOS (Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector). BIOS, geïnitieerd en ondersteund door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), is per 1 januari 2009 ondergebracht bij het CAOP, het kennis- en dienstencentrum op het terrein van arbeidsmarkt en arbeidsverhoudingen in het publieke domein.

Deze uitgave is ontwikkeld en toepasbaar voor alle overheidsorganisaties.

Het intellectuele eigendom berust bij BIOS en is auteursrechtelijk beschermd. Het is niet toegestaan deze handreiking, of delen daarvan, voor andere (commerciële) doeleinden te gebruiken zonder voorafgaande toestemming van BIOS.

Inhoudsopgave

Inleiding 7

Wat is een kwetsbare functie?	9
Wat maakt een functie kwetsbaar voor integriteitsinbreuken?	10
Kwetsbare werkgebieden/activiteiten	11
Kwetsbaarheidsverhogende factoren	11
Weerbaarheid	12
Kwetsbare functies detecteren – wie?	13
Kwetsbare functies detecteren – hoe?	14
Verantwoording	16
De organisatie voorbereiden – acceptatie verhogen	17
Extra toepassingsmogelijkheden	18

Bijlagen 19

I	Criteria voor kwetsbare functies	21
II	Kwetsbaarheidsverhogende factoren	23
III	Visualisatie kwetsbare functies	27
IV	Weerbaarheidsmaatregelen	29
V	Wettelijke bepalingen uit de Ambtenarenwet	31
VI	Modelaanpak basisnormen integriteit openbaar bestuur en politie	33

Inleiding

In iedere organisatie doen zich integriteitsrisico's voor. Soms leidt dat zelfs tot integriteitsinbreuken. Een deel daarvan is te voorkomen door de weerbaarheid van de organisatie te verhogen. Dat kan op verschillende manieren en niveaus.

Om de aandacht voor de integriteit en de weerbaarheid van de openbare sector te bevorderen, heeft de wetgever wetgeving vastgesteld.^[1] Dat heeft de organisaties die hieraan zijn onderworpen, ertoe aangezet onderling afspraken te maken en organisatorische maatregelen te nemen.^[2]

Een van die afspraken betreft het bijhouden van een overzicht van kwetsbare functies. Door ze in kaart te brengen, kan de leiding van een organisatie gericht maatregelen nemen om de kwetsbaarheid van deze functies te verminderen.

Een organisatie die dit goed vormgeeft, beschermt niet alleen de individuele ambtenaar, maar maakt ook de organisatie weerbaarder tegen mogelijke integriteitsinbreuken en geeft daarmee concreet invulling aan het begrip 'goed werkgeverschap'. Genoeg redenen dus om hier serieus mee aan de slag te gaan.

Deze handreiking helpt u:

- kwetsbare functies te herkennen;
- kwetsbare functies in kaart te brengen;
- uw overzicht van kwetsbare functies actueel te houden.

Eerst lichten we het begrip kwetsbare functies toe. Daarna gaan we in op de criteria en de rol van de actoren die daarop van invloed zijn.

Vervolgens laten wij u, aan de hand van een eenvoudige methodiek, zien hoe u kwetsbare functies in kaart brengt en doen wij algemene aanbevelingen om de risico's van veelvoorkomende kwetsbaarheden te verminderen. Met het inzicht en overzicht dat hierdoor ontstaat, kan uw organisatie zich bovendien eenvoudig en volledig verantwoordelijk op dit punt van het integriteitsbeleid.^[3]

[1] *Ambtenarenwet 2006 en de Memorie van Toelichting 2e kamer, 2003-2004, 29 436, nr 3 (integriteitsbeleid)*

[2] *Modelaanpak basisnormen integriteit openbaar bestuur en politie*

[3] *Ambtenarenwet artikel 125quater, sub d*

Wat is een kwetsbare functie?

Het antwoord op deze vraag is niet eenvoudig. Het hangt ervan af wie de beoordeling doet en vanuit welk perspectief. Individuele en organisatiebelangen spelen hierbij ook een rol.

Een werknemer zal geneigd zijn de kwetsbaarheid van zijn functie vanuit een persoonlijk perspectief te beoordelen. Zijn aandacht kan bijvoorbeeld in eerste instantie uitgaan naar zaken die betrekking hebben op zijn persoonlijke veiligheid of gezondheid. Een werkgever of leidinggevende zal deze belangen herkennen en onderkennen, maar heeft vanuit zijn of haar verantwoordelijkheid ook belang bij het bewaken van de kwaliteit en voortgang van de werkzaamheden.

De gekozen invalshoek en het daarmee samenhangende belang zijn van invloed bij het bepalen van de kwetsbaarheid.

Ook in het aandachtsgebied 'integriteit' is sprake van kwetsbaarheid en risico's. In deze handreiking beperken wij ons tot dat perspectief.

Bij het beoordelen van de kwetsbaarheid van een functie spelen de elementen tijd, plaats en omstandigheden belangrijke rollen. De weerbaarheid van een functie moet tegen die achtergrond worden afgezet. Wat vandaag niet als een risico wordt gezien, kan volgende week wel een risico opleveren, maar ook de omgekeerde situatie kan zich voordoen.

Dat geldt ook voor de factoren plaats en omstandigheden: Als iemand bijvoorbeeld belast is met de distributie van hulpgoederen in een relatief rustig en stabiel gebied, is de kwetsbaarheid waarschijnlijk ook relatief klein. Bij verandering van omstandigheden kan de vraag explosief toenemen en dat heeft direct invloed op de mate van kwetsbaarheid. Mede daardoor wordt de hulpverlening in rampgebieden gekenmerkt door de aanwezigheid van corruptie. Ook de plaats is van invloed, zo zijn moeilijk bereikbare en geïsoleerde oorden waarschijnlijk ook kwetsbaarder voor risico's en onregelmatigheden.

U moet zich verder realiseren dat de maatregelen die men treft om een risico te voorkomen (of de gevolgen daarvan als dit toch optreedt, te verminderen) niet altijd onbeperkt houdbaar zijn. Daarmee is meteen duidelijk dat kwetsbare functies vragen om terugkerende aandacht.

In de *Modelaanpak Basisnormen Integriteit Openbaar Bestuur en Politie*^[4] wordt het begrip 'kwetsbare functie' in relatie tot integriteit als volgt gedefinieerd: 'functies die extra risico's op integriteitsinbreuken met zich brengen, in verband met onder meer het werken met gevoelige informatie, het kunnen beschikken over geld en de omgang met zakelijke relaties'.

Daarmee wordt het begrip weliswaar grofweg geduimd, maar dat geeft overheidsorganisaties nog (te) weinig houvast voor het opstellen van een overzicht van kwetsbare functies. Uit het rapport 'inventarisatie integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie

[4] Zie bijlage VI

2008' van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties blijkt onder meer dat pas één op de drie overheidsorganisaties een overzicht bijhoudt van functies waarin kwetsbare taken worden vervuld.

Bij een eerste blik op de functies in een organisatie, dat de aard van sommige uit te voeren werkzaamheden op zichzelf al een risico kunnen opleveren. De risico's zijn in dat geval inherent aan de functie. Het gaat bijvoorbeeld om functies waarbij de werknemer verantwoordelijk is voor de geldstromen in de organisatie of toegang heeft tot vertrouwelijke informatie. Bij grote financiële belangen of andere processen die gepaard gaan met grote integriteitsrisico's, is men zich hier wel van bewust. In die gevallen is het natuurlijk besef aanwezig dat extra maatregelen nodig zijn. De intensieve beveiliging van bankgebouwen en betaalsystemen is daar een goed voorbeeld van. Er zijn echter ook activiteiten en handelingen te noemen die niet draaien om geld of vertrouwelijke informatie, maar een functie wel kwetsbaar maken voor integriteitsinbreuken. Denk bijvoorbeeld aan functies met een handhavende taak. Zo'n taak verschaft de handhavende ambtenaar een machtspositie die hij eenvoudig kan misbruiken. Aan de andere kant kunnen ambtenaren in dergelijke functies, net als bijvoorbeeld bij vergunningverlening, onder druk worden gezet door de partij die van hen afhankelijk is.

Er zijn ook functies die op het eerste gezicht geen integriteitsrisico lijken op te leveren, maar nader beschouwd wel degelijk een risico vormen, bijvoorbeeld omdat ze deel uitmaken van een kwetsbaar systeem. Een optredende verstoring in een afzonderlijk proces van een systeem hoeft op zich niet ernstig te zijn, maar kan dat wel worden als de verstoring effect heeft op alle vervolgstappen en daarmee dus ook op het eindproduct.

Om kwetsbare functies in kaart brengen, is het dus belangrijk zo scherp mogelijk vast te stellen wat functies mogelijk kwetsbaar maakt en wat de gevolgen daarvan zijn. Dat vraagt een brede kijk van de partijen die hierbij betrokken zijn. Een manier van kijken die verder reikt dan de verantwoordelijkheid voor het eigen proces. Een dergelijke brede kijk bevordert de samenhang en de effectiviteit van maatregelen die naar voren komen uit een gezamenlijke inventarisatie van kwetsbaarheden.

Wat maakt een functie kwetsbaar voor integriteitsinbreuken?

Diverse onderzoeken naar dit onderwerp hebben nog niet geleid tot een breed geaccepteerde standaard. Bij vergelijking van de verschillende onderzoeksconclusies blijkt echter dat de meningen over wat een functie kwetsbaar maakt voor integriteitsinbreuken, in essentie gelijk zijn.

BIOS hanteert een goed toepasbare indeling die aansluit op de gangbare ideeën hierover.

De kwetsbaarheidsbeoordeling voor functies die we in deze handreiking gebruiken, is

daarop gebaseerd. We onderscheiden daarin twee categorieën:

1. kwetsbare werkgebieden/activiteiten (§2.2);
2. omstandigheden die de kwetsbaarheid van organisaties en activiteiten voor integriteitsschendingen verhogen (§2.3).

Kwetsbare werkgebieden/activiteiten

Om te kunnen bepalen of een functie kwetsbaar is voor integriteitsinbreuken, moet eerst worden vastgesteld of de functie in relatie kan worden gebracht met activiteiten die in de lijn liggen van de in tabel 1 genoemde kwetsbare werkgebieden en/of activiteiten. Het gaat om veelvoorkomende kwetsbaarheden. Het overzicht is niet uitputtend en kan worden aangevuld met eigen organisatie- of sectorspecifieke kwetsbaarheden. Een meer gedetailleerde uitwerking met voorbeelden staat in bijlage I.

De kwetsbaarheden in deze tabel zijn objectieve integriteitsrisico's/kwetsbaarheden. Ze zijn onlosmakelijk met de functie verbonden en worden daarom ook wel aangeduid als inherente of intrinsieke risico's.

Zodra een medewerker bij het uitoefenen van zijn functie direct betrokken is bij één of meer van deze werkgebieden/activiteiten, is er sprake van een risico-indicatie.

Kwetsbare werkgebieden / activiteiten	
Innen	aanslagen, belastingen, invoerrechten, accijnzen, leges, premies
Uitbesteden	aanbestedingen, orders, opdrachten, gunningen
Uitkeren	subsidies, uitkeringen, toelagen, premies, sponsoring
Verlenen	vergunningen, paspoorten, rijbewijzen, legitimatiebewijzen, machtigingen, keuringen
Handhaven	toezicht, controle, vervolging, opsporing, rechtspraak, (straf)executie
Geld	contant/giraal via budgetten, premies, declaraties, gratificaties, toelagen, etc.

Tabel 1

Kwetsbaarheidsverhogende factoren

Als een functie zich afspeelt binnen één of meer kwetsbare werkgebieden, dan is dit voor organisaties een indicatie om hierop nader in te zoomen. Dat betekent dat moet worden vastgesteld of er naast de gevonden risico-indicatie ook sprake is van een omstandigheid die de kwetsbaarheid verhoogt. Dergelijke omstandigheden worden ook

wel 'red flag' genoemd. Het zijn omstandigheden die de kans op een integriteitsschending doen toenemen. Een eenvoudig voorbeeld is de kasbeheerder die nooit wordt gecontroleerd, solistisch handelt, een drankprobleem heeft en gokt.

Binnen de verzameling kwetsbaarheidsverhogende factoren zijn individuele en organisatorische factoren te onderscheiden.

De medewerker die meer uitgeeft dan hij verdient en met loonbeslag wordt geconfronteerd (individuele kwetsbaarheidsverhogende factor) zal alle mogelijkheden om uit zijn moeilijke financiële situatie te geraken, overdenken en mogelijk ook aangrijpen. Dat betekent dat ook minder gewenste oplossingen, zoals fraude plegen of openstaan voor corruptie, niet (langer) zijn uitgesloten.

Ook de wijze waarop het werk is georganiseerd, heeft directe invloed op de integriteit van de medewerkers. Medewerkers behoren precies te weten wat voor taken zij moeten uitvoeren en welke verantwoordelijkheden en bevoegdheden zij daarbij hebben. Vaagheid en onduidelijkheid kunnen leiden tot een grote vrijheid van handelen zonder duidelijke grenzen (organisatorische kwetsbaarheidsverhogende factor).

In onderstaand overzicht zijn de meest voorkomende kwetsbaarheidsverhogende factoren in vijf clusters samengebracht. Ook dit overzicht is niet uitputtend en kunt u aanvullen met organisatie- of sectorspecifieke kwetsbaarheidsverhogende factoren. Een meer gedetailleerde uitwerking van deze factoren, gelardeerd met een aantal aansprekende voorbeelden, staat in bijlage II.

Kwetsbaarheidsverhogende factoren	
Complexiteit	constructies (juridisch/fiscaal), keten samenwerkingsverbanden
Verandering/dynamiek	sterke groei/krimp, crisissituaties
Management	houding & gedrag management, tone at the top
Personeel omgeving/ loyaliteit en individueel)	(gok)verslaving, ontbreken loopbaanperspectief
Probleemhistorie	werkachterstand, integriteitsincidenten, 'slechte' cultuur

Tabel 2

Weerbaarheid

Een functie is pas echt kwetsbaar als tegenover de risico's geen of onvoldoende maatregelen staan. Het gaat dus om de weerbaarheid. Als er in het geheel geen maatregelen zijn getroffen, spreken we van bruto kwetsbaarheid. Na toepassing van weerbaarheidsverhogende maatregelen, blijft netto kwetsbaarheid over. Het ongedekte deel duiden we aan als 'gap'. Sommige 'gaps' worden in stand gehouden omdat ze worden beschouwd als geaccepteerd risico. Niet alle risico's hoeven immers te worden afgedekt.

Wanneer u voor uw organisatie de kwetsbare functies inventariseert, raden wij u aan de uiteindelijke lijst te ordenen aan de hand van een risicoclassificatie, bijvoorbeeld hoog-midden-laag (kans dat het zich voordoet x impact). Een dergelijke ordening stelt de organisatie in staat de juiste prioriteiten te stellen bij het formuleren, implementeren en het monitoren van weerbaarheidsverhogende maatregelen.

Het monitoren is van belang om vast te stellen of de bruto kwetsbaarheid van functies daadwerkelijk afneemt en de organisatie weerbaarder wordt.

Met deze aanpak voldoet de organisatie niet alleen aan de wettelijke verplichting een (actuele) lijst bij te houden, maar wordt ook het effect van de verbetermaatregelen zichtbaar.

Weerbaarheid in deze context draait om de vragen:

- In hoeverre is het risico voorzien?
- Welke maatregelen heeft de organisatie getroffen om te voorkomen dat het risico zich manifesteert of de gevolgen daarvan te beperken?

Belangrijk is dat u bij deze weging ook de factoren tijd, plaats en omstandigheden in ogenschouw neemt. Hiervoor is geen generieke vuistregel. Deze factoren verschillen per organisatie. Het komt hier vooral aan op alertheid.



- Kwetsbare werkgebieden / activiteiten
- weerbaarheid
- Kwetsbaarheidsverhogende factoren
- tijd, plaats, omstandigheden

Afbeelding 3

Kwetsbare functies detecteren – wie?

Een eenmalige inventarisatie op basis van de hiervoor gegeven criteria is weinig zinvol. De inventarisatie zal qua actualiteit snel achterhaald zijn en gaat voorbij aan het uiteindelijke doel: de organisatie weerbaar maken tegen integriteitsinbreuken. Dit vereist voortdurende aandacht, geen incidentele. Aandacht die alleen kan worden geborgd door integriteit een integraal onderdeel van de bedrijfsvoering te maken. Een meer structurele aanpak is dus noodzakelijk.

Een organisatie die aan de slag gaat om de kwetsbare functies in kaart te brengen, wordt voor een aantal uitdagingen gesteld. Eén van de eerste vragen die zich aandienen, is: wie kan hier het beste uitvoering aan geven? Een goede aanwijzing hiervoor is te vinden in de Ambtenarenwet. Deze wet gaat namelijk specifiek in op het onderwerp integriteit. De bepalingen die ernaar verwijzen hebben gevolgen voor zowel de werkgever als de werknemer. Zo valt uit de wet af te leiden dat de wetgever grote waarde hecht aan de begrippen goed werkgeverschap en goed ambtenaarschap.

Het mag duidelijk zijn dat de leidinggevenden in een organisatie een grote rol spelen bij het invullen van het begrip 'goed werkgeverschap'. Zij maken immers het beleid, dragen het uit en vervullen daardoor ook een voorbeeldrol. De positie van de werknemer is een meer passieve, maar op basis van de Ambtenarenwet heeft hij wel een verantwoordelijkheid (goed ambtenaarschap). Het in kaart brengen van kwetsbare functies is dus in beider belang!

Het ligt daarom voor de hand dat de leidinggevende en werknemer gezamenlijk de integriteitsrisico's van de functie vaststellen.

Kwetsbare functies detecteren - hoe?

Eenvoudig, weinig ingrijpend, maar wel effectief is: het onderwerp kwetsbare functies onderdeel te maken van het periodiek (jaarlijks) terugkerende functioneringsgesprek. Daarmee heeft de leidinggevende ook meteen een handvat om integriteit bespreekbaar te maken en in zijn unit levend te houden. Tevens is daarmee een goede link gelegd met een andere bepaling uit de Ambtenarenwet die voorschrijft dat het integriteitsbeleid ook een onderdeel is van het personeelsbeleid.^[5]

In de meeste organisaties is het functioneringsgesprek een aanwezige structuur waarin integriteit al aan de orde komt. Er hoeft dus normaal gesproken geen energie te worden gestoken in de bouw of opzet van een nieuwe organisatiestructuur. Het kost wel tijd: gespreks- en verwerkingstijd om precies te zijn. Hoe gaat het praktisch in zijn werk?

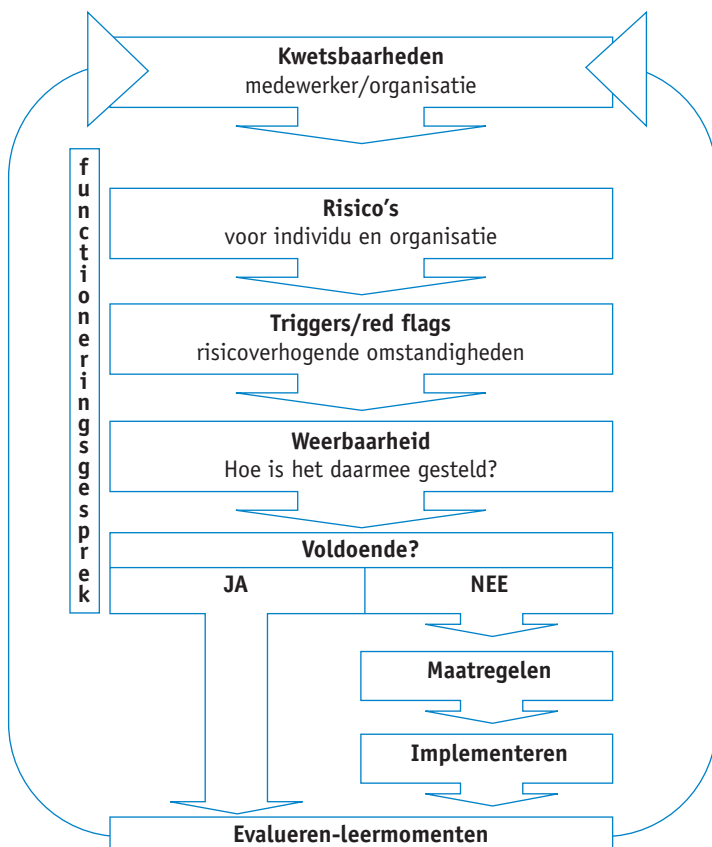
[5] *Ambtenarenwet, artikel 125quater onder b*

De organisatie zorgt ervoor dat het bespreken van de kwetsbaarheid van de functie onderdeel wordt van het functioneringsgesprek.

De leidinggevende en werknemer bespreken, aan de hand van de feitelijke werkzaamheden van de werknemer en de hiervoor beschreven beoordelingscriteria, of de weerbaarheid van de functie op voldoende niveau is. Is dit niet het geval, dan wordt in het verslag van het functioneringsgesprek vastgelegd waar het aan schort en welke afspraken de leidinggevende en werknemer hebben gemaakt om dit te verbeteren. Het voordeel van deze methodiek is dat, door de dialoogvorm, de medewerker nadrukkelijk wordt uitgenodigd mee te denken over de kwetsbaarheid van zijn eigen functie en de mogelijke oplossingen.^[6] Daarmee heeft de leidinggevende niet alleen een handvat om integriteit op functieniveau bespreekbaar te maken, maar stimuleert hij ook de betrokkenheid. Als integriteit eenmaal in het gesprek aan de orde is, worden ook de individuele houding en het gedrag van de medewerker voor de leidinggevende makkelijker bespreekbaar.

[6] *In bijlage IV treft u enkele voorbeelden van generieke oplossingen waarmee u de weerbaarheid van de organisatie of een functie kunt vergroten*

De leidinggevende en medewerker evalueren de gemaakte afspraken in het volgende functioneringsgesprek en controleren ze op actualiteit. Als daartoe aanleiding is, worden de afspraken of maatregelen herzien en/of verbeterd. De leidinggevende maakt hiervan aantekening in het functioneringsverslag. Zie de visualisatie van het proces hieronder (afbeelding 4) en in bijlage III.



Afbeelding 4

Verantwoording

Nadat de leidinggevende met alle medewerkers een functioneringsgesprek heeft gehouden, maakt hij op basis van de resultaten een overzicht van de beoordeelde functies. Hij geeft daarbij per functie aan of er sprake is van kwetsbaarheid zoals hiervoor besproken.

De leidinggevende stelt het overzicht met de kwetsbare functies via de lijn beschikbaar aan het centrale gezag van de organisatie. Hierdoor wordt het mogelijk om op centraal

niveau zicht te krijgen op de aard, de omvang en de implicaties van de voorgestelde weerbaarheidsmaatregelen. Deze aanvullende informatie stelt het centrale gezag bovendien in staat de noodzakelijke regie te voeren. Zo kan bijvoorbeeld worden vastgesteld of met één of een beperkt aantal maatregelen, meerdere kwetsbaarheden (organisatiebreed) kunnen worden afgedekt.

De voordelen op een rij:

1. Kwetsbare functies worden gedetecteerd, er is een aantoonbaar overzicht;
2. Door cyclische aanpak is het onderwerp geborgd en blijft het overzicht actueel;
3. Weerbaarheid van de organisatie neemt toe;
4. Geeft invulling aan 'goed werkgeverschap';
5. Laagdrempelig en weinig extra kosten door aansluiting op bestaande organisatiestructuur;
6. Medewerker voelt zich door de dialoogvorm gehoord. Dat bevordert de betrokkenheid en integriteit van de werknemer;
7. Bewustwording van integriteit bij de werknemer wordt gestimuleerd;
8. Centrale regie zorgt voor grip en efficiency.

De organisatie voorbereiden – acceptatie verhogen

De introductie van deze methodiek vraagt wel enige voorbereiding ter voorkoming van onbegrip en weerstand bij de medewerkers en leidinggevendenden. Informeer de medewerkers vooraf over de opzet en het doel van de gewijzigde opzet van het functioneringsgesprek. Een geschikt moment daarvoor is het werkoverleg.

Besprek in deze setting de kwetsbaarheid van de verschillende afdelingsfuncties voor integriteitsinbreuken. Door deze integrale bespreking krijgt de leidinggevende een algemeen beeld van de kwetsbaarheden op zijn afdeling. Deze open manier van bespreken maakt knelpunten transparant en verkleint de kans dat ze later tijdens de individuele functioneringsgesprekken worden vergeten.

Draagvlak onder de medewerkers kan ook worden bevorderd door de ondernemingsraad vroegtijdig te betrekken bij de (implementatie-)plannen en de communicatie daarover. In sommige gevallen, afhankelijk van de wijze waarop een organisatie dit feitelijk vormgeeft, is dat zelfs verplicht.

In de communicatie met de medewerkers is het verder belangrijk te benadrukken dat het bij kwetsbare functies niet gaat om de persoonlijke integriteit, maar om de functiegerelateerde. Het doel is om de organisatie weerbaarder te maken. Persoonlijke omstandigheden kunnen daarbij wel een rol spelen (red flags zoals schulden, verslaving etc.). De leidinggevende zal in het gesprek met de medewerker daarom expliciet moeten vragen of er persoonlijke omstandigheden zijn die de kwetsbaarheid van de functie verhogen.

Extra toepassingsmogelijkheden

In het voorgaande deel is heel specifiek gekeken naar de kwetsbaarheid van een functie in relatie tot het aandachtsgebied integriteit. Er is weinig fantasie voor nodig om te beseffen dat de methodiek ook toepasbaar is op andere aandachtsgebieden. Wij brengen deze mogelijkheid tot besluit kort onder de aandacht, omdat wij van mening zijn dat een bredere inzet van deze methodiek de kwaliteit van de algehele bedrijfsvoering ten goede komt en het draagvlak voor de inzet vergroot.

De aangereikte methodiek kan bijvoorbeeld ook worden ingezet bij de beoordeling van bedrijfscontinuïteit of de persoonlijke arbeidsomstandigheden van werknemers (arbo). Hierdoor ontstaat voor werkgever en werknemer een win/winsituatie. De werkgever kan door de methodiek namelijk aantonen dat hij:

- optreedt als goed werkgever;
- voldoet aan wettelijke gestelde normen;
- zich door de cyclische aanpak kwalitatief blijft verbeteren.

De werknemer op zijn beurt voelt zich gehoord en raakt meer betrokken. De betrokkenheid ontstaat omdat het hem of haar persoonlijk aangaat.

Een paar voorbeelden van de extra toepassingsmogelijkheden.

Bedrijfscontinuïteit

Heeft uw organisatie goed zicht op de effecten als een werknemer plots wegvalt? Veel managers realiseren zich niet of onvoldoende dat de voortgang van bepaalde processen soms afhankelijk is van de aanwezigheid of kennis (wachtwoorden, autorisaties) en kunde van individuele werknemers.

Bij de eerste beoordeling wordt, net als bij het aandachtsgebied integriteit, gekeken naar de vraag: speelt de functie zich af in een kwetsbaar werkgebied?

De werknemer speelt een belangrijke rol bij een essentieel proces van een organisatie en bij zijn afwezigheid, bijvoorbeeld door ziekte, stagneert het proces of valt het zelfs stil.

En ook hier geldt: zijn er persoonlijke omstandigheden die dit risico beïnvloeden?

Arbidsomstandigheden (arbo)

Is de aandacht voor individuele arbeidsomstandigheden in uw organisatie voldoende geborgd? Wanneer de werkgever hier onvoldoende zorg en aandacht aan besteedt, kan dat leiden tot aansprakelijkheidsstelling met langdurige financiële verplichtingen, bijvoorbeeld als de werkgever nalatig is geweest en een werknemer als gevolg hiervan arbeidsongeschikt raakt. Ook de arbeidsomstandigheden kunt u opnemen in het functioneringsgesprek. Daarmee is het onderwerp veiligheidszorg in de organisatie geborgd. Leg afspraken vast in het personeelsdossier. Ook als de werknemer aangeeft dat hij tevreden is met de bestaande maatregelen.

Bijlagen

- I Criteria voor kwetsbare functies**
- II Kwetsbaarheidsverhogende factoren**
- III Visualisatie kwetsbare functies**
- IV Weerbaarheidsmaatregelen**
- V Wettelijke bepalingen uit de Ambtenarenwet**
- VI Modelaanpak basisnormen integriteit openbaar bestuur en politie**

I Criteria voor kwetsbare functies

Kwetsbare processen

- Innen
- Uitbesteden
- Uitkeren
- Verlenen
- Handhaven
- Geld
- Goederen/diensten
- Vastgoed
- Informatie

1. Innen

Hieronder vallen in het algemeen alle processen in de publieke sector die tot doel hebben inkomsten voor de overheid te verwerven. Denk daarbij aan belastingen, invoerrechten, accijnzen, leges, heffingen, retributies, premies, enzovoort. Zowel het vaststellen van wat moet worden betaald (aanslag) als het daadwerkelijke incasseren van geld is een fraude- en corruptiegevoelig proces.

2. Uitbesteden

Het gaat hierbij in hoofdzaak om aanbestedingen, opdrachten gunnen en orders/opdrachten plaatsen. Bij dit type overheidsactiviteiten zijn er voor de hand liggende risico's op mededingingsfraude, corruptie en belangenconflicten. Ook kan er bijvoorbeeld sprake zijn van vriendjespolitiek.

3. Uitkeren

De publieke sector keert op veel verschillende wijzen geld uit, bijvoorbeeld in de vorm van subsidies, uitkeringen, toelagen, premies en sponsoring. Burgers en/of bedrijven die voor uitkeringen in aanmerking komen, kunnen ambtenaren in de verleiding brengen te frauderen. Corruptierisico's en belangenconflicten liggen eveneens op de loer. Risicovol is zowel het vaststellen van de uit te keren bedragen (bijvoorbeeld het subsidiebesluit), als het daadwerkelijk uitbetalen van de gelden.

4. Verlenen

De publieke sector verleent op grond van wet- en regelgeving allerlei vergunningen, machtigingen et cetera, die voor de betrokken burgers en/of bedrijven van grote betekenis zijn. Soms is de verlening zo belangrijk dat daarmee de bestaansgrond van een bedrijf in het geding is. Concreet gaat het om vergunningen (verblijf, bouw, horeca, etc.), paspoorten, rijbewijzen, legitimatiebewijzen, machtigingen, keuringen, etc. Van-

wege het grote belang en het feit dat alleen de overheid tot verlening kan overgaan, kunnen ambtenaren die zich met deze processen bezighouden, onder grote druk en verleiding komen te staan.

5. Handhaven

De overheid heeft belangrijke en unieke taken op het terrein van toezicht, controle, inspectie, vervolging, opsporing, rechtspraak en (straf)executie. De opzet en uitvoering van deze taken raakt burgers en bedrijven en er kunnen grote belangen op het spel staan. Ambtenaren die zich met deze processen bezighouden, kunnen in de verleiding komen om samen te spannen met belanghebbende burgers en/of bedrijven, maar zij zijn ook kwetsbaar voor intimidatie of beïnvloeding.

6. Geld

Processen waarbij wordt omgegaan met geld of met instrumenten die snel in geld zijn om te zetten, zijn uiterst fraudegevoelig. Geld is meestal nog verleidelijker dan goederen, omdat het gemakkelijk voor allerlei privédoeleinden is in te zetten. Goederen zijn niet altijd gemakkelijk in geld om te zetten en bij het verhandelen ervan moeten vaak derden worden betrokken. Bij dit risicogebied gaat het om contant/giraal geld dat via budgetten, premies, declaraties, gratificaties, toelagen, etc., ter beschikking komt.

7. Goederen

De schaal van de werkzaamheden in de publieke sector maakt de overheid tot een zeer belangrijke afnemer, beheerder en gebruiker van allerlei soorten goederen (bijvoorbeeld bedrijfsmiddelen, inventaris, computers en voertuigen). Leveranciers van dergelijke goederen hebben een groot belang bij lucratieve overheidscontracten. Dat maakt de aanschaf van goederen kwetsbaar voor manipulatie. Het bezit van waardevolle goederen, die gemakkelijk te verhandelen zijn, zoals computers, telefoons, etc., brengt ook het risico van diefstal of verduistering met zich mee.

8. Vastgoed

Ter uitvoering van publieke taken beschikt de overheid over onroerende zaken (aankoop, beheer en gebruik van gebouwen en terreinen). In vrijwel alle gevallen zijn daar grote financiële belangen mee gemoeid. De taakuitvoering is, gelet op het karakter van deze activiteiten, vaak in handen van een kleine groep gespecialiseerde deskundigen. Dat maakt deze processen kwetsbaar voor fraude, corruptie en belangenconflicten.

9. Informatie

Op grond van de specifieke taken die de overheid vervult, bijvoorbeeld op het terrein van de (staats)veiligheid, defensie, belastingen en zorg, beschikt de overheid over vertrouwelijke kennis, documenten en dossiers. Ongeautoriseerde openbaarmaking van dergelijke informatie zou de belangen van de overheid en betrokken derden aanzienlijk kunnen schaden. Dat leidt tot kwetsbaarheid bij de omgang met deze informatie. Het risico bestaat dat ambtenaren worden omgekocht om vertrouwelijke informatie door te spelen aan belanghebbenden, dat misbruik wordt gemaakt van voorwetenschap of dat belangenconflicten ontstaan.

II Kwetsbaarheidsverhogende factoren

Voor een organisatie kunnen, naast de inherente kwetsbaarheid van de kenmerkende processen, bijzondere factoren spelen die de kwetsbaarheid voor fraude en andere integriteitsinbreuken verhogen. De belangrijkste factoren kunnen in de volgende vijf clusters worden samengevat. Per cluster volgt een korte toelichting en een aantal aansprekende voorbeelden.

- Complexiteit
- Verandering/dynamiek
- Management
- Personeel (omgeving/loyaliteit en individueel)
- Probleemhistorie

Complexiteit

Door ingewikkelde structuren in een organisatie kunnen gelegenheden voor fraude ontstaan. Voor een organisatie is dit vaak niet te voorkomen; denk bijvoorbeeld aan de uitvoering van ingewikkelde wetgeving. Soms creëert het management van een organisatie zelf onnodige complexiteit, door overdreven bureaucratische procedures bijvoorbeeld. Frauderisico's kunnen ook voortkomen uit ingewikkelde relaties met (keten)partners en/of hogere bestuurslagen en toezichthouders.

Voorbeelden:

- Innovatie/geavanceerde systemen (ICT)
- Ingewikkelde regelgeving
- Constructies (juridisch/fiscaal)
- Relatienetwerken/werken in keten
- (Onnodige) tussenschakels (eventueel via het buitenland)
- Vermenging publiek-privaat (commercie/concurrentie)
- Sturing/toezichtsrelaties

Verandering/dynamiek

Veranderingen in een organisatie of in de omgeving van een organisatie kunnen leiden tot instabiliteit. Evenals bij de factor complexiteit kan daardoor gelegenheid tot fraude ontstaan. Soms geven veranderingen aanleiding tot onzekerheid en frustratie onder personeel. Daarin kan een motief voor of rationalisatie van fraude liggen. Dynamiek in de omgeving kan ook leiden tot een lastig te beheersen druk op de organisatie. Dit kan ertoe leiden dat op oneigenlijke wijze wordt getracht deze druk het hoofd te bieden.

Voorbeelden:

- Jonge organisatie
- Sterke groei/krimp
- Trendafwijkingen
- Reorganisaties
- Verzelfstandiging/privatisering
- Instabiliteit (toe- en uittreding; kortdurende verbanden)
- Crisis (sanering, bedreiging voortbestaan organisatie/functie)
- Externe druk (prestatiedruk, bestedingsdruk, tijdsdruk, bestuurlijke/politieke druk)
- Irrealistische externe verwachtingen

Management

De houding en het gedrag van het management ('tone at the top') kunnen kwetsbaarheidsverhogend zijn als managers niet het goede voorbeeld geven. Bovendien kan daardoor de weerbaarheid van de organisatie verminderen, omdat beheersmaatregelen niet de nodige aandacht krijgen.

Factoren waarop managers worden 'afgerekend' kunnen het gedrag van het management beïnvloeden. Als de beloning van managers sterk afhankelijk is gemaakt van bepaalde prestatie-indicatoren, kan de verleiding ontstaan om op frauduleuze wijze aan deze 'targets' te voldoen.

Voorbeelden:

- Dominante/autoritaire houding
- Manipulatief gedrag
- Formeel/bureaucratisch gedrag
- Solistisch optreden
- Ruime discretionaire bevoegdheden
- Beloning sterk afhankelijk van prestaties
- Geen aandacht voor 'ethisch leiderschap' (voorbeeldrol)
- Geen verantwoording (willen) afleggen
- Adviezen/signalen negeren
- Medewerking aan onderzoek weigeren of onderzoek traineren
- Weigeren correcties aan te brengen
- Defensieve reactie op kritiek/klachten

Personeel (omgeving/loyaliteit en individueel)

Diverse omstandigheden geven personeel (ambtenaren/medewerkers) gelegenheid of motieven voor fraude:

- omstandigheden in de organisatie die een negatieve uitwerking hebben op de loyaliteit van personeel (zoals beperkte loopbaanperspectieven);
- individuele omstandigheden die op zich los staan van de organisatie.

Deze laatste categorie factoren is voor (managers in) de organisatie moeilijk te achterhalen. Het komt echter geregeld voor dat in de directe omgeving van een personeelslid wel verschijnselen zijn waar te nemen die kunnen wijzen op een mogelijke verslaving, buitensporige leefstijl, etc.

Voorbeelden:

Omgeving/loyaliteit

- Prestatiedruk/beloning sterk afhankelijk van prestaties
- Geringe status/gebrek aan erkenning
- Lage beloning/matige arbeidsvoorwaarden
- Loopbaanperspectieven beperkt
- Veel tijdelijke contracten
- Slechte sfeer (indicaties: hoog verloop, ziekteverzuim, enzovoort)
- Onrechtvaardig(e) (geachte) regelgeving
- Zwakke sociale binding/geringe sociale controle (geen afschrikking)
- Geringe mobiliteit
- Nauwelijks of geen functiewisselingen
- Hindermacht

Individueel

- Persoonlijke schulden
- Leefstijl (buitensporig bestedingspatroon)
- Persoonlijke geheimen (chantabel zijn)
- Bedreiging persoonlijke veiligheid
- Verslaving (alcohol, drugs, gokken)

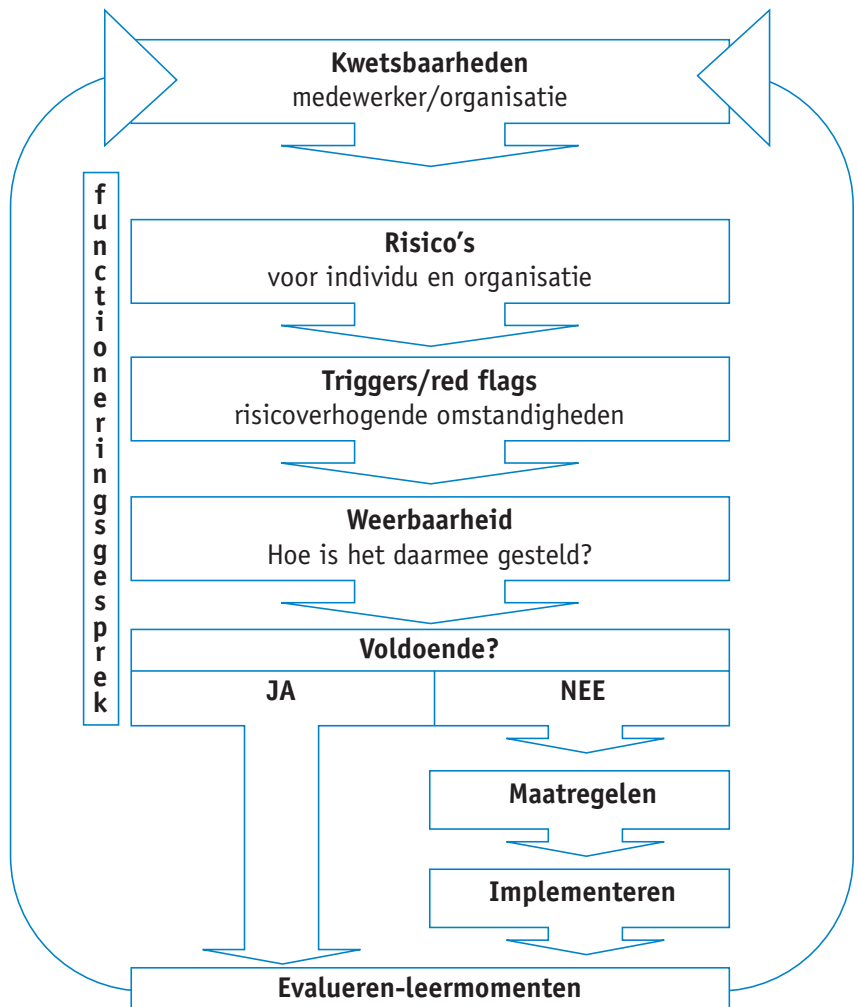
Probleemhistorie

Het gegeven dat een organisatie een probleemhistorie heeft, blijkt een risicoverhogende factor te zijn. Relatief vaak doen zich in dergelijke organisaties opnieuw problemen voor.

Voorbeelden:

- Klachten
- Roddels en verhalen
- Meldingen/klokkenluiders
- Eerdere incidenten (recidive)
- Ex-fraudeurs (met zwakke binding in sociale omgeving)
- (Doorstart na) faillissement
- Administratieve problemen (achterstanden, inconsistenties)

III Visualisatie kwetsbare functies



IV Weerbaarheidsmatregelen

Functiebeschrijvingen

Medewerkers behoren te weten welke taken ze moeten uitvoeren, op welke wijze en welke verantwoordelijkheden en bevoegdheden ze daarbij hebben.

Vaagheid en onduidelijkheid kunnen leiden tot een grote vrijheid van handelen zonder duidelijke grenzen. Dat maakt medewerkers extra kwetsbaar.

Heldere en volledige functiebeschrijvingen verschaffen duidelijkheid over taken en bevoegdheden. Duidelijke functiebeschrijvingen zijn daarom noodzakelijke voorwaarden voor integriteit. Tevens geven deze functiebeschrijvingen het management van de organisatie inzicht in de kwetsbare handelingen die binnen de desbetreffende functies worden verricht.

Aan functiebeschrijvingen kunnen verschillende eisen worden gesteld:

- Voor alle medewerkers is een functiebeschrijving gemaakt;
- Iedere medewerker heeft een exemplaar van zijn functiebeschrijving;
- Functiebeschrijvingen zijn up to date en beschrijven alle te verrichten werkzaamheden;
- Functiebeschrijvingen geven duidelijk de grenzen aan van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

Functieroulatie

Een systeem van functieroulatie kan een drempel opwerpen tegen een te sterke binding met bepaalde relaties van een organisatie. Medewerkers die lange tijd dezelfde kwetsbare functie blijven verrichten en dezelfde 'klanten' bedienen, lopen extra risico's. Het gevaar bestaat dan dat allerlei onwenselijke routines en relaties ontstaan, bijvoorbeeld met cliënten, leveranciers of belanghebbenden. De medewerker kan zich te veel op een bepaalde cliënt of beroepsgroep richten en te veel rekening houden met diens belangen. Hierbij gaat het niet alleen om expliciete, maar zeker ook om impliciete gerichtheid. Vanuit het oogpunt van integriteit is het van belang dat vooral in die functies waarin kwetsbare handelingen worden uitgevoerd, wisselingen plaatsvinden. Dit houdt in dat medewerkers, na verloop van een bepaalde periode, een andere functie gaan verrichten waarin zij geen nauwe contacten meer met deze relaties hebben. Als functieroulatie, bijvoorbeeld vanwege specifieke deskundigheid, niet haalbaar is, kan roulatie plaatsvinden door te wisselen van leveranciers of klantengroep. Beleid voor functieroulatie dient de volgende elementen te bevatten:

- in de organisatie bestaat een helder beeld van kwetsbare handelingen en functies;
- medewerkers die kwetsbare functies verrichten, rouleren regelmatig;
- als het niet wenselijk of mogelijk is om medewerkers van functie te laten veranderen, gaan zij in ieder geval een andere klantengroep bedienen.

Funcitiescheiding

Funcitiescheiding houdt in dat kwetsbare functies in deelfuncties worden opgesplitst, om te voorkomen dat te veel bevoegdheden en verantwoordelijkheden bij één persoon liggen. Het kan bijvoorbeeld niet zo zijn dat degene die de aanvraag van een vergunning behandelt, ook controleert of de vergunningsvereisten wel worden nageleefd. Er is sprake van adequate funcitiescheiding indien:

- in de organisatie een helder beeld bestaat van kwetsbare handelingen en functies;
- de verschillende kwetsbare deelhandelingen worden uitgevoerd door verschillende medewerkers;
- kwetsbare handelingen die niet kunnen worden opgesplitst in deelhandelingen en niet separaat kunnen worden uitgevoerd, in teamverband worden verricht.

Vier-ogensysteem

Met een vier-ogensysteem wordt solistisch optreden in bepaalde functies voorkomen. Bij risicovolle/kwetsbare werkgebieden of processen, verrichten ten minste twee personen samen de kwetsbare handelingen in teamverband. Het idee is dat de onderlinge sociale controle medewerkers behoedt voor verleidingen waaraan zij wellicht eerder zouden toegeven wanneer zij de werkzaamheden alleen zouden uitvoeren. Denk bijvoorbeeld aan het sleutelbeheer voor een kluis, offertes openen en parkeermeters legen.

V

Wettelijke bepalingen uit de Ambtenarenwet

Artikel 125ter

Het bevoegd gezag en de ambtenaar zijn verplicht zich als een goed werkgever en een goed ambtenaar te gedragen.

Artikel 125quater

Het bevoegd gezag van ambtenaren die door of vanwege het rijk, de provincies, de gemeenten of de waterschappen zijn aangesteld,

- a. voert een integriteitsbeleid dat is gericht op het bevorderen van goed ambtelijk handelen en dat in ieder geval aandacht besteedt aan het bevorderen van integriteitsbewustzijn en aan het voorkomen van misbruik van bevoegdheden, belangenverstrengeling en discriminatie;
- b. zorgt ervoor dat het integriteitsbeleid een vast onderdeel uitmaakt van het personeelsbeleid in ieder geval door integriteit in functioneringsgesprekken en werkoverleg aan de orde te stellen en door het aanbieden van scholing en vorming op het gebied van integriteit;
- c. draagt zorg voor de totstandkoming van een gedragscode voor goed ambtelijk handelen;
- d. stelt in overeenstemming met de Tweede Kamer, onderscheidenlijk provinciale staten, de raad of het algemeen bestuur, vast op welke wijze jaarlijks verantwoording wordt afgelegd over het gevoerde integriteitsbeleid en over de naleving van de gedragscode.

Artikel 125quinquies

1. Voor zover deze onderwerpen niet bij of krachtens de wet zijn geregeld, worden voor de ambtenaren, door of vanwege het rijk aangesteld, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voorschriften vastgesteld betreffende:
 - a. de verplichte aflegging van de eed of belofte door de ambtenaar bij zijn aanstelling;
 - b. de melding en de registratie van nevenwerkzaamheden die de belangen van de dienst voor zover deze in verband staan met de functie vervulling, kunnen raken;
 - c. de openbaarmaking van de krachtens onderdeel b geregistreerde nevenwerkzaamheden van ambtenaren aangesteld in een functie waarvoor ter bescherming van de integriteit van de openbare dienst openbaarmaking van nevenwerkzaamheden noodzakelijk is;

-
- d. het verbieden van nevenwerkzaamheden waardoor de goede vervulling van de functie of de goede functionering van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met de functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd;
 - e. de melding van financiële belangen respectievelijk van het bezit van en transacties in effecten, die de belangen van de dienst voor zover deze in verband staan met de functievervulling, kunnen raken voor ambtenaren aangesteld in een functie waaraan in het bijzonder het risico van financiële belangenverstrengeling of het risico van oneigenlijk gebruik van koersgevoelige informatie verbonden is;
 - f. een procedure voor het omgaan met bij een ambtenaar levende vermoedens van misstanden binnen de organisatie waar hij werkzaam is.
2. Het bevoegd gezag van provincies, gemeenten en waterschappen stelt voor de ambtenaren door of vanwege deze lichamen aangesteld, onder gelijk voorbehoud voorschriften vast omtrent de onderwerpen, genoemd in het eerste lid. Als ambtenaar aangesteld door of vanwege een waterschap wordt aangemerkt hij die is aangesteld door het in het reglement van die instelling daartoe aangewezen gezag teneinde in dienst van het waterschap werkzaam te zijn.
 3. De ambtenaar die te goeder trouwe bij hem levende vermoedens van misstanden meldt volgens de procedure, bedoeld in het eerste lid onder f, zal als gevolg van het melden van die vermoedens geen nadelige gevolgen voor zijn rechtspositie ondervinden tijdens en na het volgen van die procedure.

VI Modelaanpak basisnormen integriteit openbaar bestuur en politie^[7]

In de modelaanpak wordt specifiek ingegaan op kwetsbare functies. Op pagina 19 van het model staat onder meer het volgende:

Kwetsbare functies

- a. Beoordeeld wordt welke functies binnen de organisatie als kwetsbaar dienen te worden aangemerkt (17). Kwetsbare functies zijn functies, die extra risico's op integriteitsinbreuken met zich brengen in verband met onder meer het werken met gevoelige informatie, het kunnen beschikken over geld en de omgang met zakelijke relaties.
- b. De organisatie houdt een overzicht bij van kwetsbare functies en treft maatregelen ter voorkoming van integriteitsinbreuken bij kwetsbare functies (18).

Nadat de kwetsbare functies binnen de organisatie in kaart zijn gebracht, zijn er drie manieren om de organisatie zo in te richten dat de risico's die het hebben van kwetsbare functies met zich meebrengt, worden geminimaliseerd. Dit zijn functieroulatie, functiescheiding en screening van kandidaten.

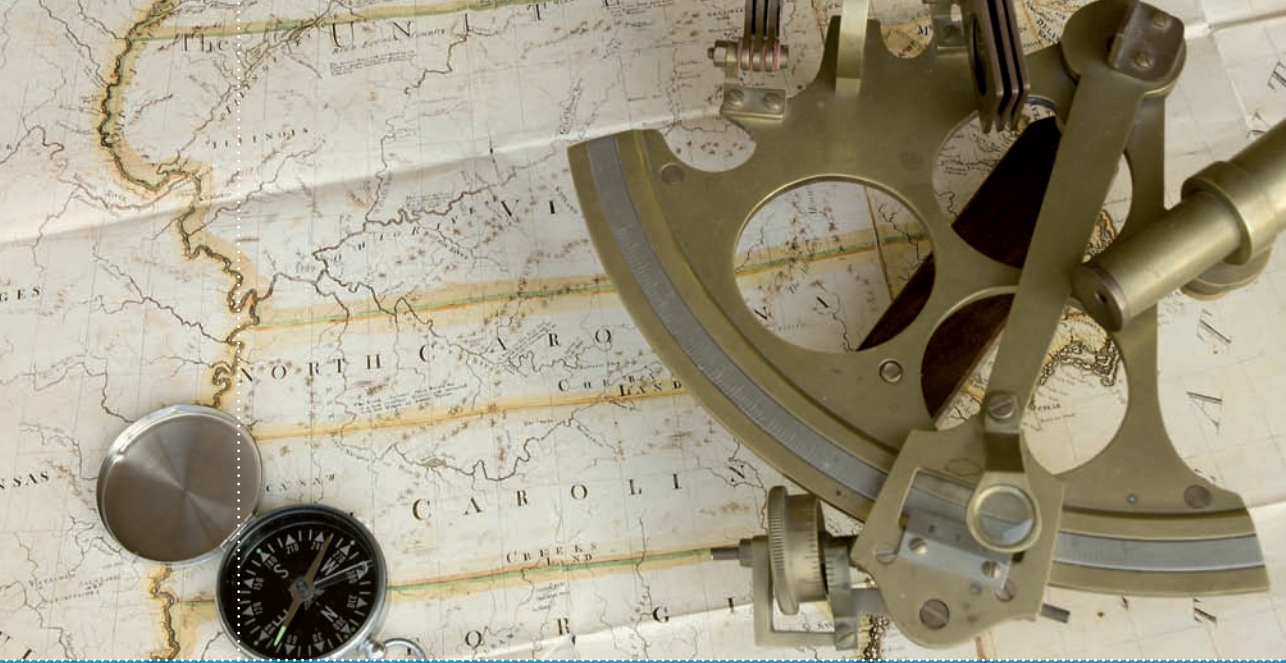
Functieroulatie is het beleid binnen een organisatie dat medewerkers in (zeer) kwetsbare functies na vooraf vastgestelde intervallen wisselen van functie.

Functiescheiding beoogt door scheiding van taken en bevoegdheden te voorkomen dat een medewerker met aanzienlijke integriteitsrisico's te maken krijgt.

Screening van kandidaten kan voorkomen dat werknemers in dienst worden genomen, die in voorgaande functies niet-integer gedrag hebben vertoond.

Het voorkomen van solistische functie-uitoefening houdt in dat werknemers vanuit integriteitsoogpunt risicovolle processen in teamverband uitoefenen om collegiale controle mogelijk te maken.

[7] De modelaanpak basisnormen integriteit openbaar bestuur en politie is te downloaden op www.integriteitoverheid.nl



BUREAU INTEGRITEITSBEVORDERING OPENBARE SECTOR

**CAOP
BIOS**

Postbus 556
2501 CN Den Haag
Lange Voorhout 13
2514 EA Den Haag

T 070 - 376 59 37
F 070 - 345 78 28
E info@integriteitoverheid.nl
W www.integriteitoverheid.nl