

## HANDREIKING VOOR DE INVENTARISATIE VAN KWETSBARE FUNCTIES EN PROCESSEN

### Inleiding

Eén van de normen van de modelaanpak is het in kaart brengen van de functies en processen die binnen de organisatie als kwetsbaar dienen te worden aangemerkt. Deze inventarisatie heeft tot doel dat binnen een organisatie het bewustzijn aanwezig is over mogelijke integriteitsrisico's en/of kwetsbaarheden die inherent zijn aan bepaalde functies of werkprocessen, opdat de organisatie desgewenst preventief en proactief kan investeren in beheersingsmaatregelen.

Om een zo goed mogelijk beeld te krijgen is een drietal invalshoeken daarbij van belang: de individuele functie, het werkproces en de context waarbinnen het werk plaatsvindt.

Kwetsbare functies zijn functies die extra risico's op integriteitsinbreuken met zich brengen in verband met bijvoorbeeld het werken met gevoelige informatie, het kunnen beschikken over geld en de omgang met zakelijke relaties. De organisatie doet er daarom goed aan om een overzicht van kwetsbare functies bij te houden teneinde maatregelen te kunnen treffen ter voorkoming van integriteitsinbreuken bij kwetsbare functies.

Kwetsbare werkprocessen zijn in klassieke zin bijvoorbeeld de omgang met geld, of het uitkeren van bijvoorbeeld subsidies, uitkeringen en premies. Ook het verstrekken van opdrachten, het gunnen van werken of aanbestedingen, en toezicht en handhaving vallen onder kwetsbare werkgebieden. Dergelijke activiteiten leveren een risico-indicatie op.

Vastgesteld moet worden of sprake is van een omstandigheid die de kwetsbaarheid verder verhoogt: de mate waarin een dergelijke indicatie voor een organisatie daadwerkelijk leidt tot risico's op integriteitsinbreuken, is veelal afhankelijk van de omstandigheden. De complexiteit van een samenwerkingsrelatie, de dynamiek van een snel veranderende organisatie of een probleemhistorie zijn factoren die de kwetsbaarheid van een functie kan verhogen.

Wanneer de risico's eenmaal in beeld gebracht zijn, geeft dit waterschappen de kans om maatregelen te treffen om risico's te beperken, te vermijden óf te accepteren.

### Basisnormen Integriteit overheid

#### 3. Onderzoeken bij werving en selectie

De organisatie beschikt over procedures in het kader van werving- en selectie waarin aandacht wordt besteed aan integriteit. Deze procedures kunnen zien op het controleren van diploma's en getuigschriften, procedures tijdens het sollicitatiegesprek, het controleren van referenties en het hanteren van een verklaring omtrent gedrag.

#### 4. Kwetsbare functies

- a. Beoordeeld wordt welke functies binnen de organisatie als kwetsbaar dienen te worden aangemerkt. 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.
8. Maatregelen gericht op informatiebescherming
- a. De organisatie stelt voorschriften vast over het kennisnemen van of omgaan met vertrouwelijke informatie
  - b. Er worden maatregelen getroffen die beogen te voorkomen dat onbevoegden derden vertrouwelijke gegevens kunnen bezitten, raadplegen of beschadigen.
10. Inkoop- en aanbestedingsprocedure
- a. De organisatie stelt een inkoop- een aanbestedingsbeleid vast.
  - b. Het beleid bevat richtlijnen voor het aantal aan te vragen offertes en de vastlegging van keuzen voor bepaalde procedures van aanbesteding.

### Kwetsbare werkprocessen

Om te bepalen of een functie kwetsbaar is, is het van belang om allereerst vast te stellen of het werk dat gepaard gaat met de functie, onderdeel is van een werkproces dat als kwetsbaar kan worden aangemerkt. Binnen overheden is een aantal klassieke kwetsbare processen te onderscheiden. Het betreft een niet-uitputtend bedoelde lijst van werkprocessen.

### Kwetsbare processen

|             |   |
|-------------|---|
| Innen       | aanslagen, belastingen, leges, premies          |
| Uitbesteden | aanbestedingen, opdrachten, gunningen           |
| Uitkeren    | subsidies, uitkeringen, toelagen                |
| Verlenen    | vergunningen, legitimatiebewijzen, machtigingen |
| Handhaven   | toezicht, controle, opsporing                   |
| Geld        | contant/giraal, declaraties, gratificaties      |
| Goederen    | bedrijfsmiddelen, inventaris, voertuigen        |
| Vastgoed    | aankoop, beheer, gebruik                        |
| Informatie  | veiligheid, belastingen, zorg                   |

#### • **Innen**

Onder innen vallen in beginsel alle processen waarmee inkomsten voor de overheid worden verworven. 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 proces, dat gevoelig is voor fouten en misbruik (fraude, corruptie).

#### • **Uitbesteden**

Bij uitbesteden gaat het om aanbestedingen, het gunnen van opdrachten en het plaatsen van orders. Daarbij kan het om zowel grote als kleinere financiële belangen gaan. Bij dit type activiteiten bestaan risico's op fouten en misbruik (mededingingsfraude, corruptie en belangenverstremgeling).

- **Uitkeren**

De overheid 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 willen komen, kunnen ambtenaren in de verleiding brengen of hen onder druk zetten om geld op oneigenlijke wijze uit te keren. Zowel het vaststellen van de uit te keren bedragen (bijvoorbeeld het subsidiebesluit), als het daadwerkelijk uitbetalen van de gelden, levert risico's op als het gaat op corruptie, fraude en belangenverstrengeling.

- **Verlenen**

De overheid verleent op grond van wet- en regelgeving allerlei vergunningen 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. Vanwege 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.

- **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.

- **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.

- **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.

- **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.

- **Informatie**

Op grond van de specifieke taken die de overheid vervult, bijvoorbeeld op het terrein van de veiligheid en belastingen, 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 voorkennis of dat belangenconflicten ontstaan.

### Kwetsbare functies

Wat maakt een functie kwetsbaar voor integriteitsinbreuken? Het antwoord op die vraag laat zich maar in beperkte zin objectiveren. Voor een inschatting van kwetsbare functies is geen blauwdruk te geven, die op elk waterschap van toepassing is. Het gaat steeds om een inschatting van risico's die met bepaalde werkzaamheden gepaard gaan. Een dergelijke inschatting moet bovendien worden onderhouden, omdat organisaties voortdurend veranderen.

Het in kaart brengen van kwetsbare functies heeft als doel om integriteitsrisico's in beeld te brengen, zodat de organisatie kan investeren in maatregelen om het kwaadwillende medewerkers zo moeilijk mogelijk te maken, maar ook om goedwillende medewerkers te beschermen.

In algemene zin is tot op zekere hoogte wel een inschatting te maken van werkzaamheden die een integriteitsrisico in zich dragen. Vaak gaat het dan om werkzaamheden waardoor een medewerker iets te vergeven heeft: de toegang tot belangrijke informatie, het verlenen van opdrachten en vergunningen of het wel of niet handhavend optreden bij geconstateerde afwijkingen. Medewerkers kunnen zelf in de verleiding raken of kunnen onder druk worden gezet om anders te handelen dan wat zij zouden moeten doen. Ook kan de hiërarchische positie of de aanwezigheid van specifieke kennis en vaardigheden een factor zijn die mede bepaalt of een functie kwetsbaar is.

In algemene zin kan worden gesteld dat hoe hoger in de hiërarchie, hoe meer verantwoordelijkheid en bevoegdheden een functie met zich meebrengt. De meeste kwetsbaarheden openbaren zich daarom hier.

### Kwetsbare werkzaamheden

1. Omgaan met vertrouwelijke informatie
2. Omgaan met geld, middelen of materialen
3. Machts- en monopoliepositie
4. Beoordelen en adviseren (met grote gevolgen)
5. Aanschaffen goederen/diensten/aanbestedingen
6. Handhaven
7. Solistisch handelen
8. Werken in de directe invloedssfeer van burgers/bedrijven
9. Applicatiebeheer (toegang tot wachtwoorden/inlogcodes)
10. Bibob-werkzaamheden

- **Omgaan met vertrouwelijke informatie**

Vanuit bepaalde functies hebben medewerkers de beschikking over en de toegang tot vertrouwelijke en/of strategische informatie, waardoor het risico ontstaat dat informatie in verkeerde handen valt.

- **Omgaan met geld, middelen of materialen**

Vanuit bepaalde functies houden medewerkers zich bezig met het beheren, ontvangen of declareren van gelden. Vanuit bepaalde functies hebben medewerkers eigenstandige toegang tot bedrijfsmiddelen of materialen van de organisatie. Het risico bestaat dat geld, middelen en materialen worden gebruikt voor oneigenlijke doelen of worden verduisterd.

- **Machts- en monopoliepositie**

Op basis van status en deskundigheid kunnen medewerkers in bepaalde functies invloed uitoefenen op besluitvorming en/of personen. Indien de invloed oneigenlijk wordt gebruikt, kan dit afbreuk doen aan een behoorlijke besluitvorming en aan een correcte behandeling van personen.

- **Beoordelen en adviseren (met grote gevolgen)**

Op basis van status en deskundigheid kunnen medewerkers zich een (machts)positie verwerven binnen de organisatie. Een die daarop lijkt maar toch anders is, is dat in sommige functies een belangrijke beoordelende of adviserende taak ligt besloten, die een grote verantwoordelijkheid met zich meebrengt.

- **Aanschaffen van goederen/diensten/aanbestedingen**

De overheid werkt met belastinggeld. Reeds daarom stelt dit hoge eisen aan medewerkers in functies die beslissen welke goederen of diensten worden aangeschaft en bij wie. Medewerkers kunnen oneigenlijke keuzes maken of in de verleiding komen om dat te doen.

- **Handhaven**

Vanuit bepaalde functies hebben medewerkers een taak op het terrein van toezicht, controle, vervolging en opsporing. Medewerkers in deze functies kunnen de overheidsmacht oneigenlijk inzetten of achterwege laten, of kunnen onder druk worden gezet om dat te doen.

- **Solistisch handelen**

Vanuit bepaalde functies zijn medewerkers belast met het alleen of zeer zelfstandig uitvoeren van solistische handelingen, of het alleen zeer zelfstandig besluiten, waarbij de kwaliteit van de vertrouwelijke informatie en de controle op uitgevoerde handelingen niet of niet voldoende is gewaarborgd.

- **Werken in de directe invloedssfeer van burgers/bedrijven**

Vanuit bepaalde functies bevinden medewerkers zich structureel of zeer regelmatig in de directe invloedssfeer van burgers en bedrijven waardoor beïnvloeding van de beoordeling of beslissing (inhoudelijk, qua timing en/of argumentatie) kan plaatsvinden.

- **Applicatiebeheer**

Vanuit bepaalde functies hebben medewerkers toegang tot wachtwoorden, inloggegevens en andere persoonlijke gegevens van medewerkers en burgers. Dit brengt het risico op oneigenlijk gebruik met zich mee.

- **Bibob-werkzaamheden**

Vanuit bepaalde functies zijn medewerkers belast met het toepassen en uitvoeren van de wet Bibob. Medewerkers in deze functies kunnen de overheidsmacht oneigenlijk inzetten of achterwege laten, of kunnen onder druk worden gezet om dat te doen.

## Kwetsbaarheid verhogende factoren

Naast de kwetsbaarheden die inherent zijn aan bepaalde functies of werkprocessen, kunnen ook factoren een rol spelen die de kwetsbaarheid verhogen. Het gaat dan vooral om de context waarbinnen handelingen plaatsvinden.

Factoren die de kwetsbaarheid kunnen verhogen

|                  |   |
|------------------|---|
| Complexiteit     | constructies (juridisch/fiscaal), ketensamenwerking |
| Dynamiek         | sterke groei/krimp, reorganisatie, crisissituaties  |
| Management       | houding & gedrag management                         |
| Personeel        | groeps- of prestatiedruk, verslavingen              |
| Probleemhistorie | werkachterstand, incidenten, gesloten cultuur       |

- **Complexiteit**

Een organisatie kan door de manier waarop zij is ingericht, of door de wijze waarop zij samenwerkt met andere stakeholders, complex zijn. Soms is voor een ogenschijnlijke simpele handeling, een flinke juridische of fiscale papierwinkel opgezet, wat ten koste kan gaan van de overzichtelijkheid. Soms is sprake van een samenwerking met publieke of private partners, waardoor het vraagstuk van governance op tafel komt. Dat kan bijvoorbeeld via toezichtsrelaties aan de orde zijn, maar ook in een niet-hiërarchische relatie met commerciële partijen met andere belangen.

- **Dynamiek**

Snelle veranderingen in een organisatie of in de omgeving van een organisatie kunnen leiden tot onzekerheid en frustratie onder medewerkers. Als sprake is van reorganisatie en medewerkers niet zeker zijn van hun baan, kan dit gevolgen hebben voor hun loyaliteit. Bij een groot verloop van medewerkers kan ook belangrijke ervaring verloren gaan. Ook bij een jonge organisatie, een sterke groei of in crisissituaties kan de dynamiek een kwetsbaarheid verhogende factor zijn. Bedacht moet worden dat mensen in zulke gevallen zelden op routine handelen, maar dat zij moeten improviseren.

- **Management**

De houding en het gedrag van het management zijn cruciaal: leidinggevend hebben een belangrijke rol als het gaat om het stellen van normen, het handhaven daarvan en het faciliteren van een ethisch werkklimaat. Daar komt bij dat zij een belangrijke voorbeeldfunctie vervullen. Een dominante, formele of defensieve houding kan bijdragen aan een omgeving waarin tegenspraak niet geduld wordt, waar geen verantwoordelijkheid wordt genomen en waar verkeerde prikkels beloond worden.

- **Personeel**

Medewerkers kunnen individuele problemen ondervinden, zoals verslavingen (alcohol, drugs, gokken) of schulden, die ervoor kunnen zorgen dat de neiging kan bestaan om anders te handelen dan zij onder normale omstandigheden zouden doen. Ook sfeer, beloning, druk en gebrek aan loopbaanperspectieven kunnen een negatieve invloed hebben op de loyaliteit en motivatie van medewerkers. Groepsdenken kan ervoor zorgen dat kritische geluiden of alternatieven over het hoofd worden gezien. Bovendien kan sprake zijn van een vorm van hindermacht tegen (opgelegde) verandering.

- **Probleemhistorie**

Problemen uit het verleden en beelden daarover, kunnen lang in het collectieve geheugen van een organisatie blijven hangen. Incidenten die nooit helemaal opgelost zijn, roddels die de ronde blijven doen en administratieve problemen (zoals achterstanden in het werk en een inconsistente aanpak van het werk) kunnen kwetsbaarheid verhogende factoren zijn.

### **Beheersingsmaatregelen**

Het inventariseren van risico's en kwetsbaarheden biedt waterschappen de kans om beheersingsmaatregelen te treffen. Dit om risico's te beperken, te vermijden óf te accepteren.

Na het optreden van incidenten is een veelvoorkomende reflex om te streven naar meer beheersingsmaatregelen. Deze reflex gaat uit van de gedachte dat top-down controle de oplossing biedt en bovendien allesomvattend kan zijn. De praktijk leert echter dat sommige incidenten niet door meer regels voorkomen kunnen worden. Meer en meer gaan organisaties inzien dat sommige risico's niet of moeilijk af te dekken zijn met meer regels, maar dat organisaties een beroep moeten doen op de eigen verantwoordelijkheid van medewerkers. In het versterken van die verantwoordelijkheid en in het investeren in een integere werkcultuur, ligt dan dikwijls de sleutel.

Voor het afdekken van sommige risico's zijn beheersingsmaatregelen te bedenken. Hierna worden enkele beheersingsmaatregelen uiteengezet.

#### *Risicoanalyse integriteit*

Het fenomeen risicoanalyse integriteit, soms screening genaamd, doet in toenemende mate zijn intrede voor medewerkers die binnen overheidsorganisaties aan de slag willen. Wanneer risico's in beeld zijn die inherent zijn aan een bepaalde functie, ligt het voor de hand om bij de selectie aan de poort een vorm van risicoanalyse toe te passen. Te denken valt aan het laten aanleveren van een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG), het (doen) verrichten van onderzoek naar niet-strafbare maar wel relevante antecedenten en/of het peilen van het integriteitsbewustzijn dat nodig is voor een goede functie vervulling. Belangrijk is om een dergelijke risicoanalyse steeds toe te snijden op de functie: aard en omvang van de risicoanalyse moeten in redelijke verhouding staan tot de te verwachten risico's.

#### *Functie/rol-beschrijvingen*

Onmisbaar voor een goede inventarisatie van kwetsbare functies betreft een goede beschrijving van wat de functie/rol inhoudt en welke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden daarbij horen. Dat maakt potentiële kwetsbaarheden voor het management snel inzichtelijk en dat biedt duidelijkheid voor medewerkers en binnen de organisatie. Het verdient aanbeveling dat voor iedere functie/rol een helder afgebakende functie-/rolbeschrijving bestaat, deze up to date is en de medewerker daarover kan beschikken.

#### *Functieroulatie*

Een systeem van functieroulatie kan een drempel opwerpen tegen een te sterke binding met bepaalde routines binnen de organisatie en relaties van de organisatie. Medewerkers die langdurig op dezelfde positie werken kennen de systemen, de regels en de hiaten. Zij kunnen, al dan niet onder druk van anderen, in de verleiding komen hier oneigenlijk gebruik van te maken en buiten zicht te blijven. Ook kunnen zij een te sterke binding krijgen met relaties van de organisatie. Soms is

functieroulatie bijvoorbeeld vanwege specifieke deskundigheid, niet haalbaar. Roulatie kan dan plaatsvinden door medewerkers in te zetten bij andere relaties van de organisatie.

#### *Funcitiescheiding*

Funcitiescheiding houdt in dat bevoegdheden en verantwoordelijkheden bij verschillende functies worden neergelegd, om te voorkomen dat een medewerker meerdere petten draagt. Te denken valt aan het scheiden van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Maar bijvoorbeeld ook het scheiden van personeelszaken met de rol van vertrouwenspersoon, omdat dit kan leiden tot conflicterende belangen.

#### *Vier-ogenprincipe*

Het vier-ogenprincipe houdt in dat ten minste twee personen betrokken zijn en verantwoordelijkheid dragen voor een handeling. De een is doorgaans uitvoerend, de ander controlerend. Op die manier wordt solistisch handelen voorkomen. Overigens moet worden opgepast voor een te omvangrijke toepassing van dit principe: als voor een handeling de instemming van diverse medewerkers en leidinggevenden vereist is, kan dit van negatieve invloed zijn op de effectiviteit van de controle. De verantwoordelijkheid voor een goede controle raakt hierdoor verdeeld, waardoor het risico bestaat dat minder eigenaarschap optreedt.