



Handreiking

Kwetsbare werkgebieden- en processen

Van kwetsbaar naar weerbaar



Deze handreiking is gebaseerd op de oorspronkelijke BIOS Handreiking Kwetsbare functies en is door de VNG in 2021 geactualiseerd.

Inhoudsopgave

Inleiding	4
Wat maakt een bepaald werkgebied en/of -proces kwetsbaar?	5
Kwetsbare werkgebieden – en processen	7
Kwetsbaarheidsverhogende factoren	8
Weerbaarheid	9
Kwetsbare werkgebieden en -processen inventariseren – wie?	10
Kwetsbare werkgebieden en -processen detecteren – hoe?	11
De organisatie voorbereiden en draagvlak vergroten	13
Bijlage I: Criteria voor kwetsbare werkgebieden en -processen	14
Bijlage II: Kwetsbaarheidsverhogende factoren	16
Bijlage III: Visualisatie kwetsbaarheden	19
Bijlage IV: Weerbaarheidsmaatregelen	20

Inleiding

In iedere organisatie doen zich integriteitsrisico's voor. Soms leidt dat zelfs tot integriteitsschendingen. 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 overheid te bevorderen, heeft de wetgever regels opgesteld. Dat heeft de overheidsorganisaties die hieraan zijn onderworpen ertoe aangezet om een [modelaanpak Basisnormen Integriteit](#) af te spreken.

Een van die afspraken in de modelaanpak is het aandacht hebben voor en bijhouden van een overzicht van kwetsbare handelingen, werkgebieden en processen. Door ze in kaart te brengen kan de leiding van een organisatie gericht maatregelen nemen om de kwetsbaarheid op deze handelingen en activiteiten te verminderen. Een organisatie die dit goed vormgeeft, beschermt niet alleen de individuele werknemers maar maakt ook de organisatie weerbaar(der) tegen mogelijke integriteitsschendingen en geeft daarmee concreet invulling aan het begrip 'goed werkgeverschap'. Juist de lokale overheid is kwetsbaar en dat onderstreept het belang van deze handreiking.

Deze handreiking helpt u:

- kwetsbare werkgebieden en -processen te herkennen;
- kwetsbare werkgebieden en -processen in kaart te brengen;
- uw overzicht van kwetsbare werkgebieden en -processen actueel te houden.

Eerst lichten we het begrip 'kwetsbaarheid' toe. Daarna gaan we in op de criteria en de rol van de actoren die daarop van invloed zijn. Vervolgens laten wij u zien hoe u kwetsbare werkgebieden en processen in kaart kan brengen. Vervolgens doen wij u algemene aanbevelingen om de risico's van veelvoorkomende kwetsbaarheden te verminderen.

Wat maakt een bepaald werkgebied en/of -proces kwetsbaar?

Het antwoord op deze vraag is niet eenvoudig. Het hangt ervan af wie de beoordeling doet en vanuit welk perspectief. Integriteitsschendingen zijn in het algemeen het resultaat van een combinatie van oorzaken op verschillende niveaus:¹

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 werknemers die 'slecht' zijn, of slechte intenties hebben (rotte appels), maar aan 'ongezonde' organisaties (rotte manden) die werknemers 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.

Maatschappelijk

Integriteitsschendingen kunnen ook het gevolg zijn van allerhande 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.

Bij het beoordelen van de kwetsbaarheid van een bepaalde handeling, werkgebied, functie en/of proces spelen de elementen tijd, plaats en omstandigheden ook een rol. 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 als plaats en omstandigheden: als iemand bijvoorbeeld belast is met een bepaalde taak in een rustige en stabiele periode, is de kwetsbaarheid waarschijnlijk ook relatief klein. Bij verandering van omstandigheden kan de werkdruk explosief toenemen en dat kan direct invloed hebben op de mate van kwetsbaarheid.

Ook de plaats is van invloed, een werknemer die op een afgesloten werkplek zit zonder enig contact met collega's kan waarschijnlijk ook kwetsbaarder zijn.

De maatregelen die men treft om integriteitsschendingen te voorkomen en/of de gevolgen te verminderen, zijn niet onbepaald houdbaar. Daarmee is ook meteen duidelijk dat het in kaart brengen van kwetsbare werkgebieden en activiteiten vraagt om alertheid en terugkerende aandacht.

In de [Modelaanpak Basisnormen Integriteit Openbaar Bestuur](#) worden kwetsbare activiteiten benoemd die

¹ Uit Verkenning Integriteitsmanagement & de integriteitsmanager - Stand van zaken en ontwikkelingsperspectieven, mei 2021, p.9

extra risico's op integriteitsschendingen met zich brengen. Het gaat dan onder meer om het werken met gevoelige informatie, het kunnen beschikken over financiële middelen en de omgang met zakelijke/externe relaties.²

Bij een eerste blik op taken en functies in een organisatie, blijkt dat de aard van sommige uit te voeren werkzaamheden op zichzelf al een risico kunnen opleveren. De risico's zijn soms inherent aan de functie en/of taak. Het gaat bijvoorbeeld om functies waarbij de werknemer verantwoordelijk is voor de budgetbeheer in de organisatie of toegang heeft tot vertrouwelijke (digitale) informatie en systemen. Bij grote financiële belangen of andere werkprocessen 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 integriteitsschendingen. Denk bijvoorbeeld aan functies met een handhavende taak of werknemers op een milieustraat. 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 de vergunningverlening, onder druk worden gezet door burgers en/of (externe) partijen die van hen afhankelijk zijn.

Er zijn ook taken en activiteiten 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- en/of resultaat.

Om kwetsbare werkgebieden en -processen in kaart brengen, is het dus belangrijk zo scherp mogelijk vast te stellen wat bepaalde activiteiten mogelijk kwetsbaar maakt en wat de gevolgen daarvan kunnen zijn. Dat vraagt een brede kijk van de partijen die hierbij betrokken zijn. Het vergt ook een kijk vanuit de 'kwaadwillende'; waar zou een kwaadwillende werknemer en/of andere betrokkene ruimte kunnen vinden om te frauderen en/of andere integriteitsschending te begaan? Het is namelijk dezelfde ruimte die ook goedwillende werknemers kan verleiden om "het verkeerde" te doen.

Een dergelijke brede kijk bevordert de samenhang en de effectiviteit van maatregelen die naar voren komen uit de inventarisatie van kwetsbaarheden.

² Zie ook het VNG notitie met het overzicht van kwetsbare handelingen.

Kwetsbare werkgebieden – en processen

Om te kunnen bepalen of bepaalde werkgebieden- en/of processen kwetsbaar zijn voor integriteitsschendingen, kan eerst worden gekeken of deze in relatie kunnen worden gebracht met activiteiten die in tabel 1 zijn opgenomen. 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 taak/proces verbonden en worden daarom ook wel aangeduid als inherente of intrinsieke risico's. Zodra een werknemer direct betrokken is bij één of meer van deze werkgebieden/activiteiten, is er sprake van een risico-indicatie.

Tabel 1

Kwetsbare werkgebieden / activiteiten	
Innen	aanslagen, belastingen/heffingen, leges, premies
Informatie	registeren en muteren van persoonsgegevens en andere gegevens, toegang tot vertrouwelijke informatie, etc.
Uitbesteden/Inkoop	aanbestedingen, orders, opdrachten, gunningen, etc.
Uitkeren	subsidies, uitkeringen, toelagen, premies, sponsoring, etc.
Verlenen	vergunningen, identiteitsdocumenten, machtigingen, keuringen, indicatiestellingen, etc.
Handhaven	toezicht, (be)keuringen, controles, sancties, etc.
Financiële middelen	kas- en/of budgetbeheer, declaraties, gratificaties, etc.
Beheer en onderhoud	wagenpark, vastgoed, openbare ruimte etc.

Kwetsbaarheidsverhogende factoren

Als een kwetsbare taak en/of werkproces zich afspeelt binnen één of meer werkgebieden, dan is dit voor organisaties een indicatie om hierop nader in te zoomen. Naast de gevonden risico-indicatie(s) is het ook belangrijk om te kijken naar de omstandigheden die de kwetsbaarheid verhogen. Dergelijke omstandigheden worden ook wel 'red flags' genoemd. Het zijn omstandigheden die de kans op een integriteitsschending of -risico doen toenemen. Een eenvoudig voorbeeld is de controller die nooit wordt gecontroleerd, solistisch handelt, een drankprobleem heeft en gokt.

Binnen de verzameling kwetsbaarheidsverhogende factoren zijn er *individuele*, *organisatorische* en *maatschappelijke* factoren te onderscheiden (zie daarvoor de eerdere uitleg op pagina vijf).

De werknemer 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 werknemer. Werknemers behoren goed te weten wat voor taken zij moeten uitvoeren en welke verantwoordelijkheden en bevoegdheden daaraan zijn verbonden. Vaagheid en onduidelijke verwachtingen kunnen leiden tot een grote vrijheid van handelen zonder duidelijke grenzen. Te meer steeds meer werknemers thuiswerken en het hybride werken in opkomst is (*organisatorische/maatschappelijke kwetsbaarheidsverhogende factor*).

In onderstaande tabel zijn de meest voorkomende kwetsbaarheidsverhogende factoren in vijf clusters samengebracht. Ook dit overzicht is niet uitputtend en kunt u aanvullen met organisatiespecifieke kwetsbaarheidsverhogende factoren. Een meer gedetailleerde uitwerking van deze factoren staat in bijlage II.

Tabel 2

Kwetsbaarheidsverhogende factoren	
Complexiteit	constructies (juridisch/fiscaal), keten samenwerkingsverbanden, (sterk) afhankelijk van externe relatie(s)
Verandering/ Dynamiek	sterke groei/krimp organisatie, crisissituaties
Management	houding & gedrag management, tone at the top, voorbeeldgedrag
Personeel omgeving/ loyaliteit en individueel	verslavingen, geldproblemen, ontbreken van loopbaanperspectief, criminele contacten etc.
Probleemhistorie	werkachterstand, integriteitsincidenten, 'slechte' cultuur, conflicten

Weerbaarheid

Een werkgebied of -proces is pas echt kwetsbaar als tegenover de risico's geen of onvoldoende (beheers)maatregelen staan. Het gaat dus om de weerbaarheid. Als er in het geheel geen maatregelen zijn getroffen, spreken we van bruto kwetsbaarheid. Bruto kwetsbaarheid wordt doorgaans omschreven als de kwetsbaarheid die er bestaat als er nog geen rekening is gehouden met de maatregelen die er tegenover staan. Na toepassing van weerbaarheidsverhogende maatregelen, blijft de 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 en kunnen immers worden afgedekt.

Ordenen van risico's

Wanneer u voor uw organisatie de kwetsbare werkprocessen en activiteiten inventariseert, is het ook aan te raden om het uiteindelijk overzicht van risico's te classificeren. Het ordenen van risico's kan plaatsvinden op basis van kwantitatieve en/of kwalitatieve informatie, afhankelijk van de informatie die voor handen is binnen de organisatie. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gekeken naar de kans dat zich een bepaald schending voordoet of de (mogelijke) impact ervan op de organisatie.

Een dergelijke ordening van risico's stelt de organisatie in staat de juiste prioriteiten te stellen bij het formuleren, implementeren en het monitoren van (weerbaarheidsverhogende) maatregelen.

Bij de monitoring van maatregelen is het van belang om vast te stellen of de (bruto) kwetsbaarheid van bepaalde activiteiten/werkprocessen daadwerkelijk afneemt en de organisatie weerbaarder wordt. Met deze aanpak wordt het effect van de verbetermaatregelen zichtbaar. Belangrijk vragen hierbij zijn:

- in hoeverre is het risico voorzien?
- welke maatregelen heeft de organisatie getroffen om te voorkomen dat het risico zich manifesteert en/of de gevolgen te beperken?

Kwetsbare werkgebieden en -processen inventariseren – wie?

Een eenmalige inventarisatie van kwetsbaarheden, 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 integriteitsschendingen. Dit vereist voortdurende aandacht, geen incidentele. Aandacht die alleen kan worden geborgd door integriteit een integraal onderdeel van de bedrijfsvoering te maken. Een structurele aanpak is dus noodzakelijk.

Een organisatie die aan de slag gaat om de kwetsbare werkgebieden- en processen 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?

Het moge duidelijk zijn dat de leidinggevenden in een organisatie een belangrijke 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 anders. Op basis van de Ambtenarenwet 2017 dient een werknemer zich als 'goed ambtenaar' te gedragen (goed ambtenaarschap). Het in kaart brengen van kwetsbare activiteiten is dus in beider belang!

Het ligt daarom voor de hand dat leidinggevenden en werknemers gezamenlijk de integriteitsrisico's van een bepaalde werkbied, -proces en/of functie vaststellen. De integriteitscoördinator fungeert als regisseur en ondersteuner van deze inventarisatie.

Kwetsbare werkgebieden en -processen detecteren – hoe?

Leidinggevendenden hebben een belangrijke rol als het gaat om bespreken van kwetsbare activiteiten én de te nemen maatregelen. De leidinggevendenden en werknemers kunnen samen - aan de hand van de feitelijke werkzaamheden- nagaan hoe kwetsbaar een bepaalde werkproces en/of taak is, welke (integriteit)risico's er worden er gelopen en zo ja, wat eraan gedaan kan worden. Een geschikt moment daarvoor is het teamoverleg

Het voordeel van deze aanpak is dat werknemers nadrukkelijk worden uitgenodigd mee te denken over de kwetsbaarheid van de eigen werkzaamheden en de mogelijke oplossingen. Daarmee heeft organisatie niet alleen een handvat om integriteit op werknemersniveau bespreekbaar te maken, maar wordt ook het integriteitsbewustzijn vergroot.

Als integriteit eenmaal periodiek bespreekbaar wordt gemaakt, worden ook de individuele houding en het gedrag van de werknemers voor de leidinggevende makkelijker bespreekbaar. In bijlage IV worden enkele voorbeelden gegeven van generieke oplossingen waarmee de weerbaarheid van de organisatie of een functie/taak kan worden vergroot.

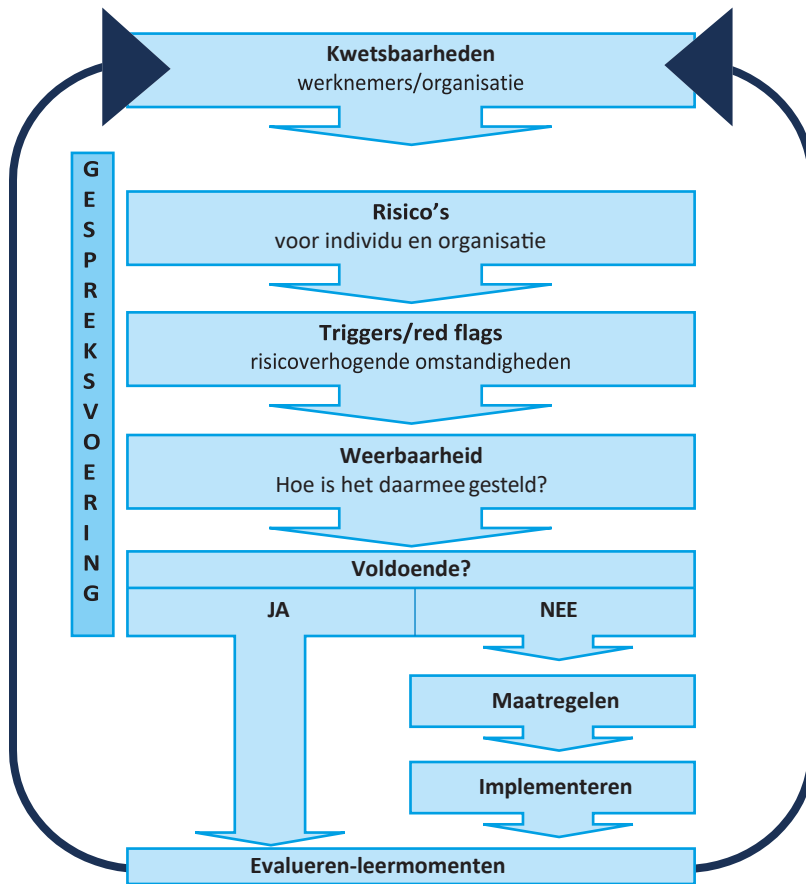
Integraliteit

Zaak is om het overzicht van kwetsbaarheden en de gemaakt afspraken te delen met de integriteitscoördinator en de HR-afdeling. De integriteitscoördinator is of kan aanjager zijn voor de gesprekken tussen leidinggevendenden en werknemers over kwetsbare activiteiten. Hierbij kan ook de hulp worden ingeschakeld van een privacy-officer, controller en/of kwaliteitsmedewerkers.

Door een integrale benadering wordt het mogelijk om op organisatieniveau zicht te krijgen op de aard, de omvang en de implicaties van de voorgestelde maatregelen. Deze aanvullende informatie stelt de directie en integriteitscoördinator in staat de noodzakelijke regie te voeren. Zo kan bijvoorbeeld worden vastgesteld of met één of een beperkt aantal maatregelen, meerdere kwetsbaarheden (organisatiebreed) worden afgedekt.

De leidinggevendenden in samenwerking met de integriteitscoördinator/HR zien er op toe dat de gemaakte afspraken worden geëvalueerd. Als daartoe aanleiding is, worden de afspraken of maatregelen herzien en/of verbeterd. Zie de visualisatie van het proces hierna (figuur 3) en in bijlage III.

Figuur 3



De organisatie voorbereiden en draagvlak vergroten

Deze aanpak vraagt wel enige voorbereiding ter voorkoming van onbegrip en weerstand bij de werknemers en leidinggevenden. Het is belangrijk dat leidinggevenden en werknemers vooraf bekend zijn met het doel en de opzet voor het in kaart brengen van kwetsbaarheden en risico's. Voor leidinggevenden is het belangrijk dat zij instructies meekrijgen hoe zij de gesprekken met werknemers kunnen voeren.

Draagvlak onder de werknemers 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 op grond van de Wet op de Ondernemingsraden (WOR).

In de communicatie met werknemers is het verder belangrijk te benadrukken dat het bij kwetsbaarheden of risico's niet direct gaat om de eigen integriteit, maar om werkgerelateerde integriteit. Het doel is om de organisatie weerbaar(der) te maken tegen integriteitsschendingen. Persoonlijke omstandigheden kunnen daarbij wel een rol spelen (zie de red flags zoals schulden, verslaving etc. etc.). Leidinggevenden kunnen in de gesprekken met werknemers al dan niet in algemene zin hebben over de persoonlijke omstandigheden die het risico op integriteitsschendingen verhogen en welke maatregelen eventueel kunnen worden genomen.

Bijlage I: Criteria voor kwetsbare werkgebieden en -processen

Kwetsbare processen

- Innen
- Uitbesteden
- Uitkeren
- Verlenen
- Handhaven
- Financiële middelen
- 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, 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 werknemers 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 middelen.

4 *Verlenen*

Gemeenten verlenen 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 toekenning 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. Vanwege het grote belang en het feit dat alleen de overheid deze diensten kan verlenen, kunnen werknemers die zich met deze processen bezighouden, onder grote druk en/of verleiding komen te staan.

5 *Handhaven*

De gemeente heeft belangrijke en unieke taken op het terrein van toekenning van (uitkerings)rechten, toezicht, controle en handhaving. De opzet en uitvoering van deze taken raakt burgers en bedrijven en er kunnen grote belangen op het spel staan. Werknemers 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 Financiële middelen

Processen waarbij wordt omgegaan met geld of met instrumenten die snel in geld zijn om te zetten, zijn uiterst fraudegevoelig. Toegang tot financiële middelen van een gemeente 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 contante/digitale financiële middelen die via budgetten, premies, declaraties, gratificaties, toelagen, etc., ter beschikking kunnen komen.

7 Goederen

De schaal van de gemeentelijke werkzaamheden maakt de gemeente tot een 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 contracten. 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. Bij (lucratieve) goederen kan ook worden gedacht aan de spullen die door burgers worden ingeleverd op afvalscheidingsstations.

8 Vastgoed

Ter uitvoering van publieke taken beschikt gemeente 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 gemeente vervult, bijvoorbeeld op het terrein van openbare orde, (informatie)veiligheid, belastingen en zorg, beschikt de gemeente over vertrouwelijke (digitale) informatie, documenten en dossiers. Ongeautoriseerde openbaarmaking van dergelijke informatie zou de belangen van de gemeente en betrokken derden aanzienlijk kunnen schaden. Dat leidt tot kwetsbaarheid bij de omgang met deze informatie. Het risico bestaat dat werknemers worden omgekocht om vertrouwelijke informatie door te spelen aan belanghebbenden, dat misbruik wordt gemaakt van voorinformatie of dat belangenconflicten ontstaan. Gemeenten kunnen een aantal functies aan laten wijzen als vertrouwensfunctie. Dit betreft dan over het algemeen functies die van nationaal belang zijn en die bijvoorbeeld een rol hebben binnen de crisisbeheersingsstructuur van Nederland. Als een functie wordt aangewezen als vertrouwensfunctie voert de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) een zogenaamd veiligheidsonderzoek uit om vast te stellen of de kandidaat de verplichtingen in deze functie onder alle omstandigheden loyaal zal vervullen. Is er niet of nauwelijks sprake van een risico, dan ontvangt de kandidaatvertrouwensfunctionaris een schriftelijke verklaring van geen bezwaar. Meer informatie over vertrouwensfuncties kunt u vinden op aivd.nl

Bijlage II: Kwetsbaarheidsverhogende factoren

Voor een organisatie kunnen, naast de inherente kwetsbaarheid van de kenmerkende werkprocessen, bijzondere factoren spelen die de kwetsbaarheid voor fraude en andere integriteitsschendingen 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 werknemersgelegenheid 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 werknemer 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 werksfeer (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, criminele contacten (chantabel zijn)
- Bedreiging persoonlijke veiligheid
- Verslaving (alcohol, drugs, gokken)

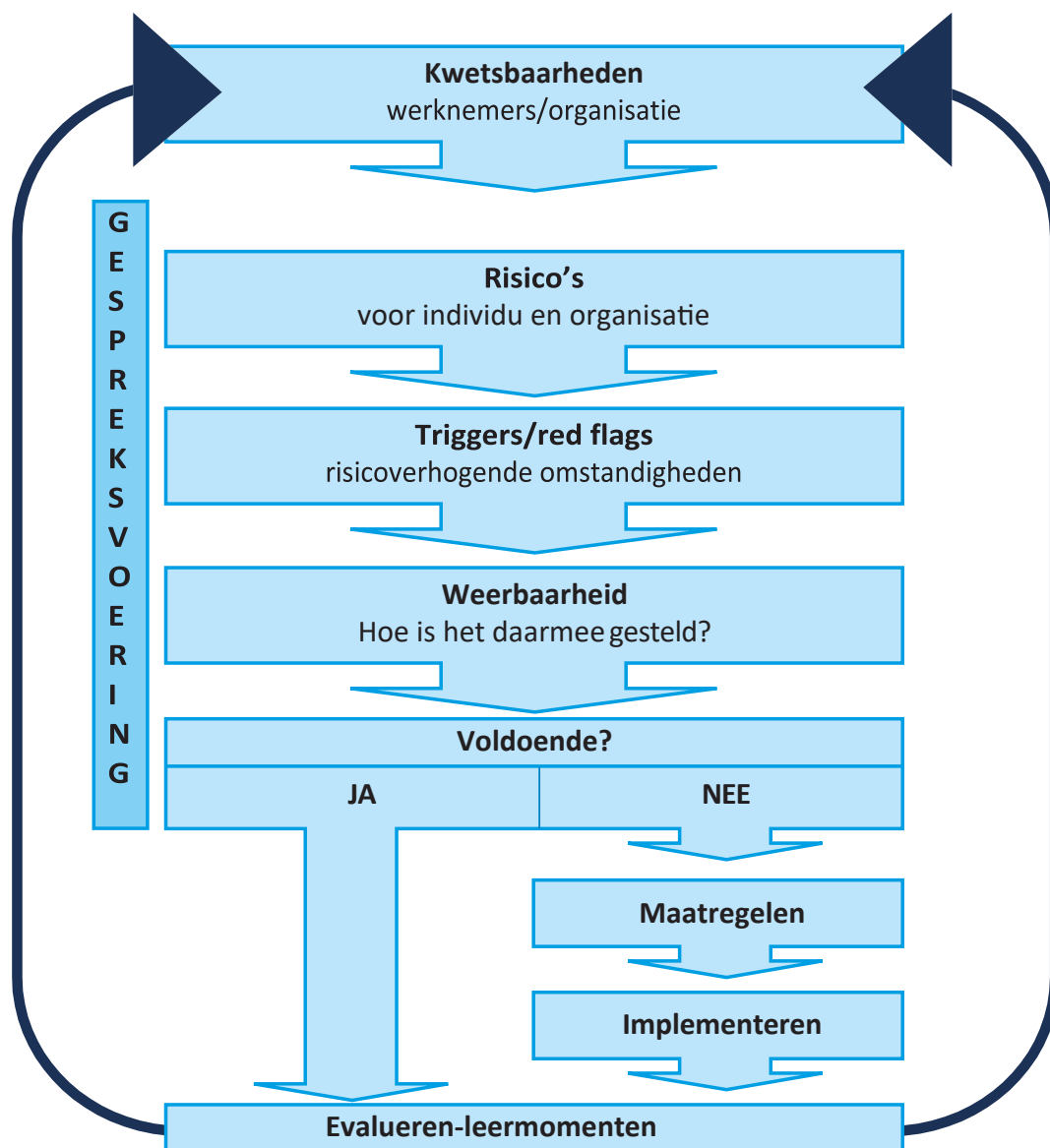
Probleemhistorie

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/klokkeluiders
- Eerdere incidenten (recidive)
- Ex-fraudeurs (met zwakke binding in sociale omgeving)
- Doorstart na faillissement
- Administratieve problemen (achterstanden, inconsistenties)

Bijlage III: Visualisatie kwetsbaarheden



Bijlage IV: Weerbaarheidsmatregelen

Een aantal voorbeelden van weerbaarheidsmatregelen. Het betreft hier geen limitatieve opsomming. Ook het uitvoeren van interne controles, toezicht, verantwoordingsstructuren etcetera, zijn voorbeelden van (weerbaarheidsverhogende) maatregelen.

Duidelijke werkafspraken

Werknemers 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 werknemers extra kwetsbaar.

Heldere werkafspraken en/of instructies verschaffen duidelijkheid over taken en bevoegdheden. In deze afspraken kan ook rekening worden gehouden met maatregelen bij kwetsbare handelingen.

Functieroulatie

Een systeem van functieroulatie kan een drempel opwerpen tegen een te sterke binding met bepaalde relaties van een organisatie. Werknemers die lange tijd dezelfde kwetsbare taak 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 werknemer 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 werknemers, 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;
- werknemers die kwetsbare functies verrichten, rouleren regelmatig;
- als het niet wenselijk of mogelijk is om werknemers van functie te laten veranderen, gaan zij in ieder geval een andere klantengroep bedienen.

Functiescheiding

Functiescheiding 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 functiescheiding³ indien:

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

3 Zie ook BIO 9.2.2.2 Op basis van een risicoafweging is bepaald waar en op welke wijze functiescheiding wordt toegepast en welke toegangsrechten worden gegeven. Dit is een verplichte overheidsmaatregel.

Vier-ogensysteem

Met een vierogensysteem/ vierogenprincipe 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 werknemers 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.

**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 83 93
info@vng.nl

november 2021

[vng.nl](https://www.vng.nl)