

Wijziging paragraaf 4.4 Kwetsbare functies en processen Integriteitsbeleid WL

Het algemeen bestuur van Waterschap Limburg;

Gelezen het voorstel van het dagelijks bestuur;

Overwegende dat:

- in de vergadering van 13 maart 2019 door het algemeen bestuur het Integriteitsbeleid Waterschap Limburg is vastgesteld;
- de aanbevelingen naar aanleiding van het integriteitsonderzoek in de casus Grondtransacties Loobeekdal vragen om een aanpassing van paragraaf 4.4 'Kwetsbare functies en processen Integriteitsbeleid WL';
- door het periodiek uitvoeren van de frauderisico-inventarisatie op te nemen in het integriteitsbeleid, het integriteitsbeleid aan kracht wint;

Gelet op :

- het bepaalde in Handreiking voor de inventarisatie van kwetsbare functies en processen van het A&O-fonds Waterschappen;
- Paragraaf 4.4 van het door uw bestuur op 7 juli 2021 vastgestelde Implementatieplan Integriteit:

BESLUIT:

Paragraaf 4.4 van het Integriteitsbeleid als volgt te wijzigen:

A. 4.4. Kwetsbare processen en functies

Elke organisatie kent werkprocessen, handelingen en functies die kwetsbaar zijn voor verleidingen en risico's. Dit kan te maken hebben met o.a. het werken met gevoelige informatie, het kunnen beschikken over geld en de omgang met zakelijke relaties. Deze zogenaamde kwetsbare onderdelen in de organisatie brengen risico's op integriteitschendingen met zich mee. Binnen het waterschap wordt hier bewust mee omgegaan. Waar nodig worden maatregelen genomen ter voorkoming van integriteitschendingen.

Bijvoorbeeld door:

- te zorgen voor functiescheiding;
- aandacht te hebben voor projectmatig werken/werkprocessen met adequate, rechtmatige administratieve procedures;
- beleid en regelgeving onder de aandacht te brengen en;
- toe te zien op de naleving.

wordt vervangen door:

4.4 Kwetsbare functies en processen

Elke organisatie kent werkprocessen, handelingen en functies die kwetsbaar zijn voor verleidingen en risico's. Dit kan te maken hebben met o.a. het werken met gevoelige informatie,



het kunnen beschikken over geld en de omgang met zakelijke relaties. Deze zogenaamde kwetsbare onderdelen in de organisatie brengen risico's op integriteitschendingen met zich mee. Binnen het waterschap wordt hier bewust mee omgegaan. Waar nodig worden maatregelen genomen ter voorkoming van integriteitschendingen.

De functies en processen, die binnen de organisatie als kwetsbaar dienen te worden aangemerkt, worden in kaart gebracht. Daardoor zorgen we er voor dat binnen de organisatie het bewustzijn aanwezig is over mogelijke integriteitsrisico's en/of kwetsbaarheden die inherent zijn aan bepaalde functies of werkprocessen. Hiermee kan Waterschap Limburg, desgewenst preventief en proactief, investeren in beheersingsmaatregelen.

Om een zo goed mogelijk beeld te krijgen is een drietal invalshoeken van belang: de individuele functie, het werkproces en de context waarbinnen het werk plaatsvindt. De uitwerking van deze invalshoeken is opgenomen in het protocol Inventarisatie kwetsbare functies en processen dat als bijlage bij dit integriteitsbeleid is gevoegd.

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

Na het optreden van incidenten is een veelvoorkomende reflex om te streven naar meer beheersmaatregelen. 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. Sommige risico's zijn niet of moeilijk af te dekken met meer regels. Waterschap Limburg moet een beroep doen op de eigen verantwoordelijkheid van medewerkers en bestuurders. In het versterken van die verantwoordelijkheid en in het investeren in een integere werkcultuur, ligt namelijk dikwijls de sleutel.

Bijvoorbeeld door:

- het uitvoeren van een risicoanalyse integriteit;
- te zorgen voor functie/rol-beschrijvingen, functieroulatie en functiescheiding;
- aandacht te hebben voor projectmatig werken/werkprocessen met adequate, rechtmatige administratieve procedures;
- toepassen van het vier-ogenprincipe;
- beleid en regelgeving onder de aandacht te brengen; en
- toe te zien op de naleving.

In de hierop volgende paragrafen 4.5, 4.6, 4.7, 4.8, 4.9, 4.10, 4.11 en 4.12 worden diverse andere aanvullende maatregelen zoals het afleggen van de eed en belofte, het melden van nevenwerkzaamheden en financiële belangen, voorschriften gericht op informatiebescherming, gedragscodes ten behoeve van het aannemen van relatiegeschenken, giften en diensten, inkoop- en aanbestedingsprocedures, omgang met gezagsdragers bij privé-onderhandelingen en het instellen van een interne en externe vertrouwenspersoon beschreven.

B. Aan het Integriteitsbeleid WL wordt als bijlage 5 het navolgende protocol toegevoegd:

Protocol Kwetsbare functies en processen

Kwetsbare functies

Kwetsbare functies zijn functies die extra risico's op integriteitsschendingen met zich brengen in verband met bijvoorbeeld het werken met gevoelige informatie, het kunnen beschikken over geld en de omgang met zakelijke relaties. Het waterschap houdt daarom een overzicht van kwetsbare functies bij en treft maatregelen ter voorkoming van integriteitsinbreuken bij kwetsbare functies.

Beoordeeld wordt welke functies binnen de organisatie als kwetsbaar dienen te worden aangemerkt.

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 onbevoegde derden kunnen beschikken over vertrouwelijke gegevens.

Inkoop- en aanbestedingsprocedure:

- a. De organisatie stelt een inkoop- een aanbestedingsbeleid vast;
- b. Het beleid bevat regels voor het aantal aan te vragen offertes en de vastlegging van keuzen voor bepaalde procedures van aanbesteding.

Kwetsbare werkprocessen

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.

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	het toekennen en uitbetalen subsidies, uitkeringen
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, leges, heffingen, retributies, 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 belangenverstrengeling).

- *Uitkeren*

Het waterschap keert op veel verschillende wijzen geld uit, bijvoorbeeld in de vorm van het toekennen en uitbetalen subsidies, uitkeringen 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 om corruptie, fraude en belangenverstrengeling.

- *Verlenen*

Het waterschap 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 van de vergunning zo belangrijk dat daarmee het voortbestaan van een bedrijf in het geding is. Vanwege het grote belang en het feit dat alleen het waterschap tot verlening kan overgaan, kunnen ambtenaren die zich met deze processen bezighouden, onder grote druk komen te staan en blootstaan aan verleiding.

- *Handhaven*

Het waterschap heeft belangrijke en unieke taken op het terrein van toezicht, controle, inspectie, opsporing, bezwaarafhandeling en (straf)beschikkingen. 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, declaraties, gratificaties, toelagen, etc., ter beschikking komt.

- *Goederen*

De schaal van de werkzaamheden in de publieke sector maakt het waterschap 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 gronden, 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 het waterschap 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.

Vastgesteld moet worden of sprake is van een omstandigheid die de kwetsbaarheid verder verhoogt: de mate waarin een dergelijke indicatie voor Waterschap Limburg daadwerkelijk leidt tot risico's op integriteitsschendingen, 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.

Beheersingsmaatregelen

Wanneer de risico's eenmaal in beeld gebracht zijn, geeft dit het waterschap de kans om maatregelen te treffen 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. Sommige risico's zijn niet of moeilijk af te dekken met meer regels. Waterschap Limburg moet een beroep doen op de eigen

verantwoordelijkheid van medewerkers en bestuurders. In het versterken van die verantwoordelijkheid en in het investeren in een integere werkcultuur, ligt namelijk dikwijls de sleutel.

Bijvoorbeeld door:

- het uitvoeren van een risicoanalyse integriteit;
- te zorgen voor Functie/rol-beschrijvingen, functieroulatie en functiescheiding;
- aandacht te hebben voor projectmatig werken/werkprocessen met adequate, rechtmatige administratieve procedures;
- toepassen van het vier-ogenprincipe;
- beleid en regelgeving onder de aandacht te brengen;
- toe te zien op de naleving.

Risicoanalyse integriteit

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) (zie paragraaf 4.3.1), 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 functieervulling. 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. (zie ook de verplichte risicoanalyse integriteit voor DB-leden en dijkgraaf, paragraaf 4.3.2)

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. Binnen Waterschap Limburg bestaat voor iedere functie/rol een helder afgebakende functie-/rolbeschrijving. Deze is up tot date en de medewerker kan daarover 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 dit verhullen. Ook kunnen zij een te sterke binding krijgen met relaties van de organisatie. Binnen Waterschap Limburg is functieroulatie bijvoorbeeld vanwege specifieke deskundigheid, vaak niet haalbaar. Roulatie kan dan plaatsvinden door medewerkers in te zetten bij andere relaties van de organisatie.

Functiescheiding

Functiescheiding 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 leidinggevendenden 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. Zowel binnen het proces grondverwerving als bij het proces inkoop is deze maatregel in de werkinstructies en voorschriften geborgd.

In de hierop volgende paragrafen 4.5, 4.6, 4.7, 4.8, 4.9, 4.10, 4.11 en 4.12 worden diverse andere aanvullende maatregelen zoals het afleggen van de eed en belofte, het melden van nevenwerkzaamheden en financiële belangen, voorschriften gericht op informatiebescherming, gedragscodes ten behoeve van het aannemen van relatiegeschenken, giften en diensten, inkoop- en aanbestedingsprocedures, omgang met gezagsdragers bij privé-onderhandelingen en het instellen van een interne en externe vertrouwenspersoon beschreven.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van het algemeen bestuur van

De secretaris-directeur,

De dijkgraaf

ir. E.J.M. Keulers MMO

drs. ing. P.F.C.W. van der Broeck