
Handleiding voor het identificeren van kwetsbare functies

in uitvoering van de omzendbrief
van 6 juli 2006 (PEBE/DVE/2006/5)

1. Inleiding

Wat is het doel van deze handleiding?

Als uitgangspunt voor deze handleiding nemen we aan dat een belangrijke voorwaarde voor een effectief integriteitsbeleid is dat integriteit als een complex organisatievraagstuk erkend wordt.

Het ambtelijke integriteitsbeleid kan daarom als volgt omschreven worden:'

Het ambtelijk integriteitsbeleid is het geheel van beleidsinstrumenten dat erop gericht is de integriteit van de overheid in haar geheel en het integer handelen van individuele ambtenaren afzonderlijk te bevorderen. Met integer handelen wordt het handelen in overeenstemming met algemeen aanvaarde waarden en normen (zowel geschreven als ongeschreven) bedoeld. Bij het bepalen van die waarden en normen mogen we er geen al te enge visie op nahouden. Integriteit gaat over veel meer dan het bestrijden van corruptie en andere vormen van financieel-economische malversaties. Integriteit omvat onder meer eerlijkheid, objectiviteit, discretie, onpartijdigheid, gelijke behandeling en het nastreven van het algemeen belang.'

Vanuit deze visie wordt het uitvoeren van de opdracht om de kwetsbare functies binnen de overheid te identificeren, zoals bepaald in de omzendbrief van 6 juli 2006, een proces waarbij verschillende disciplines betrokken moeten worden. Vooraleer de doelstelling van deze handleiding wordt omschreven, wordt de tekst van de omzendbrief hernomen:

De omzendbrief omschrijft de kwetsbare functies als volgt:

De hier bedoelde 'kwetsbare functies' zijn functies die zeer expliciet tegen integriteitsschendingen moeten worden beschermd omdat ze rechtstreeks de burger voordelen toekennen of kunnen ontnemen, zoals bijvoorbeeld (niet-exhaustieve opsomming):

- *functies die een rol spelen bij de gunning van overheidsopdrachten;*
- *functies die betrokken zijn bij constructies van publiek-private samenwerking;*
- *functies die betrokken zijn bij de toekenning van subsidies, toelagen, premies of vergunningen van eender welke aard;*
- *functies die als opdracht hebben om controle uit te oefenen op de uitvoering van bepalingen die bij decreet of besluit aan derden zijn opgelegd.*

De opdracht die bepaald staat, luidt als volgt:

Het management van de Vlaamse administratie wordt gelast om deze kwetsbare functies te identificeren, hiervoor een specifiek (integriteits)beleid op maat op te zetten en dit beleid ook op te nemen in haar uitgeschreven en gedocumenteerd systeem van interne controle.

Het bedoelde specifiek integriteitsbeleid, gericht op de doelgroep van personeelsleden met een kwetsbare functie, bestaat minstens uit:

- *Het (verplicht) aanbieden van een vormingsprogramma rond het thema integriteit (bijv. oefeningen rond organisatorische integriteit, dilemmatrainingen, enz.);*
- *Het herdenken van bepaalde organisatieprocessen: het invoeren van een systeem van dubbele handtekening (waarbij de tweede handtekening komt van een niet rechtstreeks bij het dossier betrokken persoon) en functierotatie (waarbij een dossierhouder na verloop van tijd andere dossiers krijgt toebedeeld, zowel inhoudelijk als persoons- of locatiegebonden).*

Deze handleiding wil een houvast bieden aan entiteiten bij het uitvoeren van bovenstaande opdracht.

Risicoanalyse is een opdracht waar vele specialisten een nuttige bijdrage aan kunnen leveren, bijvoorbeeld financiële experts, HRM-specialisten, preventieadviseurs, materiedeskundigen op het vlak van overheidsopdrachten, juristen... Deze experts bieden vaak eigen instrumenten aan die een diepgaande analyse op één specifiek terrein mogelijk maken. Deze handleiding wil geen gedetailleerde leidraad voor risicoanalyse op al deze terreinen bieden, maar beperkt zich tot het aanreiken van een structuur voor het uitvoeren van de globale analyse. Per doelstelling, taak of materie kan de entiteit beroep doen op specialisten om een diepgaande analyse uit te voeren. Omwille van het belang voor de Vlaamse overheid verwijzen we hier ook naar het instrumentarium van de werkgroep interne controle van de Vlaamse overheid dat op vlak van risicoanalyse en –beheersing een zeer goede basisaanpak voorziet.

Deze handleiding biedt dus met andere woorden een globaal stappenplan waarbij in bepaalde stappen hulp kan ingeroepen worden van andere disciplines.

2. Overzicht stappenplan

Het stappenplan dat kan gebruikt worden voor de identificatie van de kwetsbare functies en het invoeren van een systeem voor risicobeheersing kan als volgt schematisch worden weergegeven:

Stap 0: Samenstellen van een projectteam en aanduiden van een verantwoordelijke

Stap 1: Verzamelen van achtergrondinformatie over de entiteit

Stap 2: Bepalen welke processen belangrijk zijn voor de organisatie of de entiteit

Stap 3: Identificatie van processen met een hoog integriteitsrisico en functies met een hoog integriteitsrisico

Stap 4: Bepalen van specifieke processtappen en handelingen met een hoog integriteitsrisico

Stap 5: Analyseren van de bestaande beheersingsmaatregelen

Stap 6: Bepalen van de gewenste beheersingsmaatregelen

Stap 7: Uitvoeren van een kosten/baten analyse voor het sluiten van de kloof tussen de bestaande en gewenste maatregelen

Stap 8: Opmaak van een stappenplan, uitvoering, evaluatie en bijsturing

3. Praktische toelichting bij de stappen uit het stappenplan

Elk van deze stappen houdt een aantal taken in en leidt tot een concreet resultaat. Het doel van het doorlopen van het stappenplan is echter niet het concreet meetbaar resultaat op zich van elke stap, maar de mate waarin dit alles bijdraagt tot het verhogen van de integriteit van de organisatie of entiteit. Dit einddoel kan bewaakt worden door te werken met het juiste team, de juiste focus en de betrokkenheid van de leidinggevende. Een overzicht van een aantal Do's en Don't's vindt u later in deze tekst terug.

Eerst worden de stappen zelf meer in detail toegelicht.

Stap 0: Samenstellen van een projectteam en aanduiden van een verantwoordelijke

De entiteit duidt in eerste instantie een verantwoordelijke aan voor het uitvoeren van de risicoanalyse. Idealiter vormt zij bovendien een team van materiespecialisten die deze verantwoordelijke bijstaan bij de uitvoering van deze opdracht. Een evenwichtige samenstelling van het team garandeert een breder zicht en leidt tot een realistischere inschatting van de risico's.

Stap 1: Verzamelen van achtergrondinformatie over de entiteit

Een eerste stap voor het projectteam is het opzoeken van de nodige achtergrondinformatie. Hier zijn volgende inzichten van belang:

- kennis van de visie, missie en strategie van de organisatie of entiteit;
- kennis van de strategische, tactische en operationele doelstellingen die hieruit volgen;
- en kennis van de processen die zich afspelen in de organisatie.

Aan het eind van deze stap heeft een organisatie zicht op wat zij wenst te bereiken en hoe ze dit gaat aanpakken.

Indien gewenst kan deze stap uitgebreid worden door het voeren van een onderzoek naar de huidige en gewenste organisatiecultuur.

Stap 2: Bepalen welke processen belangrijk zijn voor de organisatie of de entiteit

Op basis van de bovenstaande analyse kunnen de kernprocessen van de organisatie geïdentificeerd worden. Welke processen zijn gericht op de doelstellingen van de organisatie en welke processen zijn ondersteunend?

Zowel kernprocessen als ondersteunende processen kunnen risico's bevatten, maar het soort risico's is verschillend en ze hebben meestal ook een andere impact op het behalen van de organisatiedoelstellingen. Voor ondersteunende processen is het bovendien vaak mogelijk om te vergelijken met andere entiteiten van de Vlaamse overheid om sneller risico's te identificeren. Het is eveneens gemakkelijker om beheersingsmaatregelen op een centraal niveau aan te bieden wanneer gewenst.

Stap 3: Identificatie van processen met een hoog integriteitsrisico en functies met een hoog integriteitsrisico

Op basis van een overzicht van de processen kan het projectteam de processen analyseren door volgende vragen te stellen:

- Welke kwetsbare situaties doen er zich voor in deze processen?
Kwetsbare situaties zijn als volgt onder te verdelen:
 - Contacten met derden
 - Belangenvermenging
 - Contact met belangrijke informatie of geld (zie fiches financiële controle)
 - Gebruik van middelen
 - Ongewenste omgangsvormen (meer info bij de (interne) preventiedienst)
 - Monopolieposities

- Welke kwetsbare werkgebieden zijn er in de organisatie/entiteit? Deze werkgebieden zijn te herkennen aan het feit dat de medewerkers die erin werken met zaken omgaan die van waarde zijn voor anderen. Hierin zijn vijf werkgebieden terug te vinden:
 - Verlenen (bijvoorbeeld een milieuvergunning)
 - Uitkeren (bijvoorbeeld een subsidie aan een theatergezelschap)
 - Uitbesteden (bijvoorbeeld het aanbesteden van een bouwwerk)
 - Innen (bijvoorbeeld het innen van belastingen)
 - Handhaven (bijvoorbeeld opsporen van onbewoonbare panden)Afgeleid uit de vijf gebieden, kunnen volgende vier nog toegevoegd worden:
 - Beroepen beoordelen (bijvoorbeeld beslissen over de beroepen tegen administratieve boeten)
 - Betalen (bijvoorbeeld het uitbetalen van verschuldigde geldbedragen)
 - Inspectie
 - Dossierbehandeling op vlak van klachten, administratief toezicht...

Als deze situaties en werkgebieden gekend zijn, is het van belang om de samenhang tussen deze twee vast te stellen. Dit kan eventueel schematisch in een matrix voorgesteld worden.

<i>Kwetsbare situatie / kwetsbaar werkgebied</i>	Verlenen	Uitkeren
Contacten met derden	Concreet risico 1: bijvoorbeeld omkoping	
Belangenvermenging		Concreet risico 2: bijvoorbeeld uitbetalen aan eigen familie

Het einddoel is per kwetsbaarheid een opsomming van de concrete risico's weer te geven.

Bij de bepaling van de risico's dient een inschatting gemaakt te worden van volgende zaken:

- Wat is de kans dat zich hier een inbreuk voordoet?
- Welke impact heeft deze inbreuk?
Hier is niet enkel de financiële impact van belang, maar ook met de imagoschade. Voor bepaalde taken zijn de doelgroepen bepalend voor de mogelijke imagoschade, denk maar aan kwetsbare groepen zoals kinderen, ouderen...

Via de schematische voorstelling van de risico's op de twee assen (kans en grootte van impact) kan bepaald worden welke risico's prioritair dienen aangepakt te worden.

Kans dat het risico zich voordoet

hoog			
	tamelijk prioritair	zeer prioritair	
	weinig prioritair	tamelijk prioritair	
laag			
	laag	hoog	

Impact (grootte van de schade) als het risico zich voordoet

Stap 4: Bepalen van specifieke processtappen en handelingen met een hoog integriteitsrisico

De voorgaande stap kan op een hoog niveau uitgevoerd worden. Om de gepaste maatregelen te treffen is het echter aangewezen om dieper te gaan en processtappen en soms zelfs handelingen te analyseren om de concrete risico's in te schatten. Ook hier bepaalt het team:

- Wat is de kans dat zich hier een inbreuk voordoet?
- Welke impact heeft deze inbreuk?

Stap 5: Analyseren van de bestaande beheersingsmaatregelen

Naast elk risico worden de bestaande beheersingsmaatregelen geplaatst. Hier biedt de leidraad van IAVA een zeer goede inspiratiebron. Ook materiespecialisten zoals de HR-dienst, de (interne) preventiedienst, de IT-specialisten,... kunnen hierbij gecontacteerd worden. Het is zeker aangewezen om hen in deze stap te betrekken omdat zij een rol (kunnen) spelen in de implementatie van bepaalde maatregelen.

Ook hier kan een matrix gebruikt worden. U zet op de ene as het belang van het risico (afgeleid uit de matrix waarin u zowel de kans als de grootte van de impact uitzet) en op de andere as de mate waarin de beheersingsmaatregelen voorhanden zijn. Op deze manier kunt u voor belangrijke risico's waar weinig beheersingsmaatregelen voor zijn prioritaire acties nemen.

Belang van het risico

hoog

tamelijk prioritair	zeer prioritair
weinig prioritair	tamelijk prioritair

laag

laag

hoog

Mate waarin bijkomende beheersingsmaatregelen noodzakelijk zijn

Stap 6: Bepalen van de gewenste beheersingsmaatregelen

Op basis van contacten met vakspecialisten (financieel, HR, overheidsopdrachten, welzijn,...) kan het projectteam bepalen welke beheersingsmaatregelen voor de concrete situaties gewenst zijn. Stap 5 en 6 samen hebben tot doel om een zicht te krijgen op de kloof tussen het bestaande en het gewenste.

Stap 7: Uitvoeren van een kosten/baten analyse voor het sluiten van de kloof tussen de bestaande en gewenste maatregelen

De organisatie heeft nu een goede identificatie van de risico's, de bestaande en gewenste maatregelen. Om te starten met een beleid kan nu een kosten/baten analyse van de gewenste maatregelen uitgevoerd worden. Dit laat de organisatie toe om prioriteiten te bepalen in de uitvoering van haar risicobeheersing.

Stap 8: Opmaak van een stappenplan, uitvoering, evaluatie en bijsturing

Op basis van deze gegevens wordt een stappenplan opgemaakt. Idealiter heeft de organisatie of entiteit zicht op de cultuur die heerst in de organisatie/entiteit. Dit moet toelaten om een stappenplan op maat op te stellen. Soms is het werken aan een nieuwe cultuur deel van het stappenplan.

De uitvoering van het stappenplan wordt best overgelaten aan materiespecialisten in nauwe samenwerking met de leiding (als verantwoordelijke van het proces) en de medewerkers (voor het draagvlak). Externe specialisten of collega's van gelijkaardige entiteiten die een analoog proces doorlopen of doorliepen zijn een nuttig klankbord.

Het proces moet grondig opgevolgd worden en is op vele vlakken een permanent proces. Als er wijzigingen zijn die impact hebben op het gewenste resultaat moet de bijsturing tijdig gebeuren en gecommuniceerd worden aan alle belanghebbenden. Het projectteam stuurt het stappenplan voor de uitvoering bij.

4. Do's en Don't's

DO

- ✿ Zorg ervoor dat het een continu proces wordt
- ✿ Laat het risicomanagement uitvoeren met betrokkenheid van het management (betrek hen niet alleen op beslissingsmomenten)
- ✿ Zorg voor draagvlak bij het topmanagement en het middenkader
- ✿ Besef dat vele maatregelen reeds deel uitmaken van de dagelijkse werking of het gevoerde beleid
- ✿ Betrek materiespecialisten uit verschillende disciplines
- ✿ Betrek eveneens de werkvloer, zij hebben kennis van de processen en moeten het beleid later uitdragen

DON'T

- ✿ Vermijd onnodige bureaucratie
- ✿ Beperk de analyse niet alleen tot financiële risico's
- ✿ Bekijk risico's niet alleen als een bedreiging
- ✿ Probeer niet élk risico te vermijden

5. Bijlagen

1. Omzendbrief PEBE/DVO/2006/5
2. Schema met voorbeelden van integriteitsschendingen
3. Verwijzingen naar website interne controle en IAVA

Uitgave

Vlaamse Overheid
Departement Bestuurszaken
Boudewijnlaan 30
1000 Brussel

integriteit@vlaanderen.be

www.vlaanderen.be/integriteit

Gerealiseerd door

Coördinator Integriteitszorg
Helena De Clercq 0032 2 553 72 03

Website

integriteit@vlaanderen.be

www.vlaanderen.be/integriteit