

## **Structuren en Processen**

Tekst in model

Waarden en normen worden formeel ondersteund door het geheel van structuren en processen in de organisatie. De inrichting van de organisatie is idealiter zo vormgegeven dat zij integer handelen bevordert. Ook controle en toezicht maken hier deel van uit. Veel integriteitsmaatregelen worden in de organisatiestructuur belegd.

### **Toelichting**

De organisatiestructuur is de formele ondersteuning van de waarden en normen van de organisatie. De structuren en processen van de organisatie omvatten het geheel van formele regels, procedures, regelingen en voorschriften die bepalen hoe de organisatie functioneert, wat medewerkers moeten doen, op welke wijze zij de werkzaamheden behoren uit te voeren en welke verantwoordelijkheden en bevoegdheden ze hebben. De inrichting van de organisatie moet zo zijn vormgegeven dat zij integer handelen bevordert. Ook controle en toezicht maken hier deel van uit. Veel integriteitsmaatregelen kunnen via de organisatiestructuur worden belegd.

### **Toelichting op instrumentarium**

De wijze waarop het werk is georganiseerd heeft direct invloed op de integriteit van medewerkers. Als zij niet precies weten wat van hen verwacht wordt, maakt hen dat extra kwetsbaar. Ze behoren dus te weten welke taken ze moeten uitvoeren, op welke wijze dat verwacht wordt en welke verantwoordelijkheden en bevoegdheden ze daarbij hebben. Vaagheid en onduidelijkheid kunnen leiden tot een grote vrijheid van handelen zonder duidelijke grenzen.

De administratieve organisatie beschrijft de werkprocessen en procedures. De interne controle ziet toe op het juist en volledig uitvoeren van de processen en het naleven van de procedures. In functiebeschrijvingen wordt vastgelegd wat van iedere medewerker wordt verwacht en welke verantwoordelijkheden en bevoegdheden hij of zij heeft.

Door functieroulatie wordt ervoor gezorgd dat medewerkers in kwetsbare functies na vooraf vastgestelde intervallen wisselen van functie. Functiescheiding voorkomt een opeenhoping van verschillende kwetsbare functietaken bij één persoon door de verschillende functietaken aan verscheidene medewerkers toe te wijzen. Een solistische functie-uitoefening kan ook worden voorkomen door het zogenaamde 4-ogen systeem, waarbij er altijd minimaal twee medewerkers verantwoordelijk zijn voor bepaalde beslissingen.

Om te bepalen wanneer bijzondere maatregelen nodig zijn kunnen kwetsbare functietaken en processen worden aangewezen. Voorbeelden van kwetsbare functietaken zijn omgaan met vertrouwelijke informatie, aanbestedingen en inkoop, uitoefening van handhavende, controlerende of toezichhoudende taken. Het ministerie van BZK heeft een Handboek integriteitsonderzoek ontwikkeld, waarmee een overheidsorganisatie de kwetsbare functies en processen zelf op omvattende wijze kan doorlichten om te bepalen wat kwetsbare handelingen zijn en of er voldoende waarborgen zijn om integriteitsschendingen te voorkomen. Omdat dit een vrij intensief project is, is een self-assessment integriteit (SAINT) ontwikkeld. SAINT voorziet in een quick-scan en richt zich als zodanig alleen op de meest kwetsbare processen en de grootste risico's daarbinnen.

Niet vergeten moet worden dat integriteit begint bij de voordeur. Bijzondere aandacht verdient daarom het werving-, selectie- en aannamebeleid. Bijvoorbeeld het vragen van een verklaring omtrent gedrag (VOG), een antecedentenonderzoek, een veiligheidsonderzoek. Het controleren van diploma's of het checken van referenties kan een onderdeel zijn van de werving en selectie. Daarnaast kunnen procedures worden opgesteld voor het waarborgen van een onpartijdige samenstelling van de selectiecommissie.

Met behulp van allerlei regelingen kan de organisatie duidelijk maken wat wel en wat niet is toegestaan. Deze regelingen zijn verbijzonderingen van de waarden en normen van de organisatie. Er bestaan een aantal specifieke regelingen voor overheidsorganisaties. De precieze regelgeving varieert per overheidssector.

Instrumentarium

### **Administratieve organisatie / interne controle**

De administratieve organisatie (AO) en interne controle (IC) hebben tot doel om processen te beheersen en ervoor te zorgen dat daarover betrouwbare (volledige, juiste en tijdige) informatie beschikbaar is. Hoewel de AO/IC daar niet exclusief of specifiek op is gericht, hebben veel maatregelen die in dit kader kunnen worden getroffen tevens betekenis uit oogpunt van integriteit. Daarom is het van belang dat de organisatie de AO/IC optimaal inzet om integriteit te bevorderen, zowel uit oogpunt van preventie (verleidingen wegnemen), detectie (bijvoorbeeld: signalering van voorraadtekorten) als repressie (bijvoorbeeld: achterhalen wie ongewenste transacties heeft uitgevoerd).

### **Functiebeschrijvingen**

Functiebeschrijvingen zijn documenten waarin de inhoud van een functie is beschreven. Medewerkers behoren te weten welke taken ze moeten uitvoeren, op welke wijze dat verwacht wordt en welke verantwoordelijkheden en bevoegdheden ze daarbij hebben. Vaagheid en onduidelijkheid kunnen leiden tot een grote vrijheid van handelen zonder duidelijke grenzen. Het 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. Met betrekking tot 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 er allerlei onwenselijke routines en relaties gaan 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 wisselingen plaatsvinden waarin kwetsbare handelingen worden uitgevoerd. Dit houdt in dat medewerkers na verloop van een bepaalde periode een andere functie gaan verrichten, waarin zij geen nauwe contacten meer hebben met deze relaties. Als functieroulatie, bijvoorbeeld vanwege specifieke deskundigheid, niet haalbaar is, kan roulatie plaatsvinden door te wisselen van leveranciers- of klantgroep. Beleid ten aanzien van functieroulatie dient de volgende elementen te bevatten:

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

### **Functiescheiding**

Functiescheiding houdt in dat kwetsbare functies in deelfuncties worden opgesplitst, zodat wordt voorkomen dat teveel 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 functiescheiding indien:

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

### **4-ogen systeem**


Een 4-ogen systeem houdt in dat solistisch optreden in bepaalde functies wordt voorkomen. Bij risicovolle/kwetsbare werkgebieden of processen verrichten dan ten minste twee personen gezamenlijk de werkzaamheden. Het idee is dat door het verrichten van kwetsbare handelingen in teamverband de onderlinge sociale controle medewerkers behoedt tegen verleidingen waaraan zij wellicht eerder zouden toegeven als zij de werkzaamheden alleen zouden uitvoeren. Te denken valt bijvoorbeeld aan het sleutelbeheer van een kluis, het openen van offerten en het legen van parkeermeters.

### **Kwetsbare functietaken en processen**

Kwetsbare functietaken zijn functiegerelateerde taken en werkzaamheden die vanwege hun aard en inhoud een mogelijk risico kunnen vormen voor de integriteit van de organisatie. Deze taken en werkzaamheden moeten daarom extra goed worden omkleed met voorschriften, maatregelen en beleid ter verhoging van de weerbaarheid van de organisatie. Kwetsbare functietaken kunnen per organisatie variëren. In het algemeen worden de volgende typen functies of handelingen als kwetsbaar aangemerkt:

- taken waar gelden en budgetten bij betrokken zijn
- taken waarbij extern opdrachten, orders en gunningen worden verstrekt
- taken rondom inhuur en inkoop
- taken waarbij vertrouwelijke informatie betrokken is
- taken rondom vergunningen en legitimatiebewijzen
- inspectie en handhavende taken

### **Handboek integriteitsonderzoek**

Het  *Handboek Integriteitsonderzoek* van BZK (2003) voorziet in een handzame methodiek waarmee een organisatie kwetsbare taken en processen kan identificeren en tevens kan bepalen of deze met voldoende waarborgen zijn omkleed. Aan het Handboek ligt een aantal fundamentele uitgangspunten ten grondslag.


Het onderzoek is allereerst *preventief* van aard. Het is met andere woorden niet gericht op het opsporen van niet-integere personen, maar op het in kaart brengen van de - vanuit integriteitsoptiek - kwetsbaarheden en het versterken van de organisatorische weerbaarheid.

Het onderzoek richt zich vooral op mogelijke *organisatorische verbeteringen* en in het bijzonder op regels, procedures, systemen en structuren. De ratio daarachter is dat daarmee de meest dringende en meest voorkomende structurele kwetsbaarheden relatief snel kunnen worden afgedekt.

Ten slotte is het een *zelfonderzoek*. Met het handboek wordt een organisatie zèlf in staat gesteld de kwetsbaarheden in kaart te brengen en maatregelen daaromtrent te formuleren. Het onderzoek bestaat uit verschillende fasen die doorlopen moeten worden.

- In Fase A van het onderzoek worden door het management (in samenwerking met enkele medewerkers) de *kwetsbaarheden* binnen de organisatie in kaart gebracht.
- Vervolgens wordt in Fase B de bestaande *weerbaarheid* in kaart gebracht. Daaronder wordt verstaan het geheel van (formele) regels, procedures, voorschriften, werkinstructies, beleid en overige structuurmaatregelen, die bijdragen aan het zo goed en integer mogelijk laten functioneren van de organisatie. Voor de beoordeling van de weerbaarheid gelden drie criteria:
  - zijn er regels en procedures voorhanden die de kwetsbaarheid afdekken;
  - wat is de kwaliteit van de regels;
  - zijn de regels bekend en worden zij toegepast?
- In Fase C worden voorstellen gedaan waarmee eventuele 'gaten' in de weerbaarheid kunnen worden gerepareerd. Indien er immers kwetsbaarheden zijn die niet of onvoldoende worden 'afgedekt' door procedures en (beleids)maatregelen dan is er sprake van concrete integriteitsrisico's. Naast het doen van aanbevelingen die rechtstreeks voortvloeien uit het onderzoek is het van cruciaal belang dat de projectgroep tevens voorstellen doet om het onderwerp integriteit structureel te borgen binnen de organisatie en om op regelmatige basis vervolgonderzoeken (audits) te houden.

### ***Politiespecifieke toevoegingen***

Bij de politiekorpsen hebben bijna alle medewerkers te maken met kwetsbare taken, processen en handelingen. Bovendien kunnen deze door de bijzondere taken en bevoegdheden van de politie een ander karakter hebben dan bij andere overheidsorganisaties. Het Handboek Integriteitsonderzoek is daarom samen met de AIVD en het Expertisecentrum Integriteit van de Nederlandse Politieacademie aangepast aan de specifieke kenmerken van de politieorganisatie. Zo is er een aparte  inleiding geschreven voor de politie.

Voor meer informatie klik op  'Handboek Integriteitsonderzoek'.

### **Veiligheidsonderzoeken**

De AIVD voert veiligheidsonderzoeken uit op basis van de Wet veiligheidsonderzoeken (Wvo) naar kandidaten voor vertrouwensfuncties. Het veiligheidsonderzoek is bedoeld om vast te stellen of betrokkene onder alle omstandigheden de verplichtingen van de vertrouwensfunctie getrouwelijk zal vervullen. De AIVD kan hiertoe nagaan of betrokkene in aanraking is geweest met justitie, staatsgevaarlijke of anti-democratische activiteiten ontplooit of lid is van een dergelijke organisatie en of er sprake is van persoonlijke gedragingen en omstandigheden waardoor betwijfeld mag worden dat betrokkene onder alle omstandigheden de verplichtingen van de vertrouwensfunctie getrouwelijk zal vervullen. Het gaat hierbij onder meer om functies bij de overheid en in het bedrijfsleven, waarin men de veiligheid of andere gewichtige belangen van de staat schade kan berokkenen.

De onderzoeken bestaan voor het overgrote deel uit het opvragen van gegevens uit databestanden. Bij de zogenaamde A-functies vindt bovendien een veldonderzoek plaats.

Het veldonderzoek bestaat uit gesprekken met betrokkene en enkele andere personen uit zijn of haar directe omgeving.

De personen naar wie een veiligheidsonderzoek wordt ingesteld, zijn daarover altijd van tevoren ingelicht. Zij vullen zelf een inlichtingenformulier (Staat van Inlichtingen) in. Indien uit het veiligheidsonderzoek blijkt dat betrokkene zonder gevaar voor de veiligheid van de staat de vertrouwensfunctie kan vervullen, geeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een verklaring van geen bezwaar af. Dit betekent dat de werkgever kan overgaan tot aanstelling.

[➡](#) Zie deze pagina op de site van de AIVD voor meer informatie over veiligheidsonderzoeken.

### **Werving-, selectie- en aannamebeleid**

Het is van belang dat de organisatie zich in de werving- en aannameprocedure zo veel mogelijk vergewist van de integriteit van nieuwe personeelsleden. De keuze van het personeel is een cruciaal onderdeel van het te voeren integriteitsbeleid. Indien een organisatie niet-integer personeel binnenhaalt is de kans op integriteitsincidenten aanzienlijk. Bovendien leert de ervaring dat niet-integer gedrag van één werknemer soortgelijk gedrag bij anderen uitlokt. Zo vormt hij of zij tevens een serieuze bedreiging voor de cultuur van de organisatie en de integriteit van andere werknemers. Het is daarom voor een organisatie belangrijk om niet alleen te kijken naar de vakinhoudelijke kwaliteiten zoals opleiding en werkervaring, maar ook naar de betrouwbaarheid en integriteit van nieuw aan te stellen medewerkers. Goed aannamebeleid bevat in ieder geval de volgende elementen:

- het opnemen van integriteit in het competentieprofiel;
- het in de advertentie vermelden dat integriteit een voorwaarde is voor functie vervulling;
- het opvragen van een uitgebreid curriculum vitae;
- het vragen om, en controleren van, originele getuigschriften en diploma's;
- het verzoeken om een legitimatiebewijs en originele salarisstroken met het laatstverdiende loon;
- het verzoeken om een Verklaring omtrent het gedrag te overleggen;
- het opvragen en controleren van referenties;
- indien een assessment onderdeel is van de procedure daar tevens integriteitsvraagstukken een specifiek onderdeel van te laten zijn;
- het consequent volgen van een vastgelegde sollicitatieprocedure;
- het laten ondertekenen van een geheimhoudingsverklaring bij indiensttreding.

Bij het aantrekken van personeel is het wenselijk dat bovengenoemde elementen aan de orde komen en dat ze voor *alle* functies gelden. Dit is van belang omdat nieuwkomers, die mogelijk eerst een functie gaan bekleden waarin geen kwetsbare handelingen worden uitgevoerd, tijdens het vervolg van hun loopbaan bij dezelfde organisatie alsnog op dergelijke kwetsbare functies kunnen terechtkomen.

Als aan de betrouwbaarheid van een medewerker extra hoge eisen worden gesteld, omdat hij of zij bijvoorbeeld kwetsbare handelingen gaat verrichten of met vertrouwelijke dan wel gerubriceerde informatie zal omgaan, dan kunnen aanvullende maatregelen genomen worden. Deze maatregelen variëren qua diepgang van het onderzoek en impact op de privacy van de onderzochte. Het gaat respectievelijk om de verklaring omtrent het gedrag, antecedentenonderzoek en het laten uitvoeren van veiligheidsonderzoeken ten behoeve van vertrouwensfuncties.

Voor meer informatie: [📄](#) Handreiking Integriteitsaspecten Werving en Selectie

## **Antecedentenonderzoek**

Een antecedentenonderzoek kan worden ingesteld bij een aanstelling in een functie bij de Rijksoverheid die bijzondere eisen stelt aan de integriteit of de verantwoordelijkheid van betrokkene. Een dergelijk onderzoek wordt pas ingesteld als naar het oordeel van het bevoegd gezag de betrokkene bekwaam en geschikt is voor de betreffende functie.

Aanstelling is vervolgens alleen mogelijk als uit het antecedentenonderzoek blijkt dat daartegen geen bezwaar bestaat. De beslissing wordt genomen door het bevoegd gezag. De toekomstig werkgever krijgt hier, anders dan bij de verklaring omtrent het gedrag, wél inzage in eventuele justitiële antecedenten.

Voor aanstelling in functies anders dan bij de rijksoverheid is alleen een antecedentenonderzoek mogelijk indien de noodzakelijke bevoegdheid tot het raadplegen van justitiële documentatie is geregeld in het Besluit inlichtingen justitiële documentatie of het Besluit strafregisters (gesloten verstrekkingenregime).

In de nieuwe Wet justitiële gegevens is voorsnog geen voorziening getroffen voor het uitvoeren van antecedentenonderzoeken. Naar verwachting zal met het inwerkingtreden van de wijzigingen in de Wet justitiële gegevens deze mogelijkheid vervallen.

## **Verklaring omtrent gedrag**

Een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) kan in diverse gevallen worden gevraagd. Vaak gebeurt dat in het kader van een sollicitatie naar een functie waarbij wordt gewerkt met vertrouwelijke gegevens of kwetsbare personen, of met geld en goederen. Voor sommige functies is de verklaring zelfs verplicht. Een VOG wordt aangevraagd bij de afdeling Burger-/Publiekszaken van de gemeente waar de sollicitant staat ingeschreven in de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA). De gemeente stuurt de gegevens digitaal door naar het Centraal Orgaan Verklaring Omtrent het Gedrag (COVOG) dat namens de Minister van Justitie beslist of iemand al dan niet een VOG krijgt. Hiervoor wordt het centraal justitieel documentatieregister geraadpleegd. In dit register staan gegevens over de afwikkeling van strafbare feiten vermeld, van onherroepelijke veroordelingen tot septs en transacties. Daarnaast kan COVOG politieregistergegevens in het onderzoek betrekken en kunnen inlichtingen worden ingewonnen bij het Openbaar Ministerie en de Reclassering. De gegevens worden in samenhang gewogen en beoordeeld. Als uit het VOG-onderzoek blijkt dat iemand geen strafbare gedragingen op zijn naam heeft staan, wordt de VOG afgegeven. Als er wel sprake is van strafbare gedragingen, wordt beoordeeld of deze relevant zijn ten opzichte van het doel waarvoor de VOG is aangevraagd. Zo zijn voor het beroep van onderwijzer andere strafbare feiten van belang dan voor de functie van accountant.

Zie voor mee informatie [→](#) de site van het Ministerie van Justitie.

## **Self-assessment integriteit (SAINT)**

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het Bureau Integriteit van de gemeente Amsterdam en de Algemene Rekenkamer hebben gezamenlijk een nieuw self assessment instrument voor integriteit (Saint) ontwikkeld. Met dit instrument verkrijgen overheidsorganisaties zowel een globaal inzicht in hun kwetsbare processen en de integriteitsrisico's daarbinnen, als in de volledigheid en volwassenheid van het stelsel van maatregelen om integriteit te bevorderen (integriteitssysteem). De belangrijkste kenmerken van Saint zijn:

- ontwikkeld door én voor de publieke sector;
- opgezet als een ééndaagse workshop;
- betreft een zelfdiagnose, geen audit;
- kan worden toegepast op de gehele organisatie of op onderdelen daarvan;

- genereert inzicht in kwetsbare processen, risico's en in de opzet van het integriteitssysteem;
- levert een concrete 'integriteitsagenda' op voor het management;
- kan als opmaat worden gebruikt voor toepassing van andere (meer fundamentele) instrumenten zoals het (BZK) Handboek Integriteitsonderzoek;
- het instrument wordt beheerd, onderhouden en ondersteund door het Bureau integriteitsbevordering voor de openbare sector (BIOS).

Voor meer informatie klik op [👉 SAINT](#).

### **Regelingenboek**

Voor overheidsorganisaties is er met betrekking tot integriteit een aantal wetten en regelingen vastgesteld. Dit vanuit het belang dat de regering hecht aan het voeren van een integriteitsbeleid voor de openbare sector. Zo zijn er in Ambtenarenwet en ambtelijke rechtspositiereglementen integriteitsbepalingen opgenomen. Dergelijke regelingen zijn verbijzonderingen van de waarden en normen van de openbare sector en overheidsorganisaties.

Regelingen bieden een duidelijk kader. Enerzijds doordat ze aangeven wat een ambtenaar in ieder geval wel of niet behoort te doen. Anderzijds doordat ze een richting bieden in situaties waarvoor het onmogelijk of minder wenselijk is om regels op te stellen.

Hoewel de regelgeving binnen de openbare sector in essentie hetzelfde is, kan de uitwerking hiervan per overheidssector verschillen. De regelingen hebben betrekking op onderwerpen waaraan overheidsorganisaties in ieder geval aandacht moeten besteden:

- ongewenste omgangsvormen,
- omgaan met informatie en geheimhouding,
- geschenken en voordelen,
- nevenwerkzaamheden,
- financiële belangen en transacties met effecten,
- e-mail, intranet en internet,
- inkoop en aanbesteding,
- draaideurconstructies,
- en het melden van vermoedens van misstanden binnen de organisatie.